

idp

idm

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GARANTIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR: OFICINAS PARTICIPATIVAS NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO DISTRITO FEDERAL

JOSABETTE MÔNICA GOMES DE SOUZA

Brasília-DF, 2025

JOSABETTE MÔNICA GOMES DE SOUZA

**GARANTIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA POR MEIO DA
PARTICIPAÇÃO POPULAR:**

**OFICINAS PARTICIPATIVAS NO PROCESSO DE
REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO
TERRITORIAL DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Félix Garcia Lopez Júnior

Brasília-DF 2025

JOSABETTE MÔNICA GOMES DE SOUZA

**GARANTIA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA POR MEIO DA
PARTICIPAÇÃO POPULAR:**

**OFICINAS PARTICIPATIVAS NO PROCESSO DE
REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO
TERRITORIAL DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 15 / 07 / 2025

Banca Examinadora

Prof. Dr. Félix Garcia Lopez Júnior - Orientador

Prof. Dr. Clóvis Henrique Leite de Souza

Prof. Dr. Alexander Cambraia Nascimento Vaz

Código de catalogação na publicação – CIP

S729g Souza, Josabette Mônica Gomes de
 Garantia da gestão democrática por meio da participação popular: oficinas participativas no processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal / Josabette Mônica Gomes de Souza. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.
 125 f. :

Orientador: Prof. Dr. Félix Garcia Lopez Júnior

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Gestão democrática. 2. Participação popular. 3. Planejamento urbano. 4. Direito à cidade. I. Título

CDD 351

Elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves

RESUMO

DE SOUZA, J.M.G. Garantia da gestão democrática por meio da participação popular: Oficinas Participativas no processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. 2025. Dissertação (Mestrado em Administração Pública. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Brasília, Distrito Federal. 2025.

A presente dissertação tem como objetivo analisar a efetividade da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/DF), com foco nas oficinas participativas realizadas na etapa de diagnóstico. Parte-se do pressuposto de que a gestão democrática, prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, constitui elemento fundamental no planejamento urbano. A metodologia adotada é quantitativa e qualitativa, baseada na análise documental, em entrevistas semiestruturadas e em avaliação dos dados provenientes das contribuições comunitárias. Os resultados evidenciam que, embora o processo tenha observado exigências legais, apresentou limitações em relação à divulgação dos eventos participativos, falhas de comunicação, à formação da população e ao tratamento das contribuições populares. A pesquisa conclui que a participação popular nas oficinas ocorreu de forma predominantemente simbólica, pouco impactando na formulação final das diretrizes do Plano Diretor. Como contribuição, propõe-se aprimoramentos metodológicos e institucionais para fortalecer a gestão democrática e a efetividade da participação no planejamento urbano do Distrito Federal.

Palavras chave: Plano Diretor; gestão democrática; participação popular; direito à cidade; Distrito Federal.

ABSTRACT

DE SOUZA, J.M.G. Guarantee of democratic management through popular participation: Participatory Workshops in the review process of the Master Plan for Territorial Planning of the Federal District. 2025. Dissertation (Master's in Public Administration) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Brasília, Distrito Federal. 2025.

This dissertation aims to analyze the effectiveness of popular participation in the review process of the Federal District's Land Use and Spatial Planning Master Plan (PDOT/DF), with a focus on the participatory workshops held during the diagnostic phase. It assumes that democratic management, as provided for in the 1988 Federal Constitution and the City Statute, is a fundamental element in urban planning. The adopted methodology is both quantitative and qualitative, based on documentary analysis, semi-structured interviews, and the evaluation of data from community contributions. The results show that, although the process complied with legal requirements, it had limitations regarding the dissemination of participatory events, communication failures, the education of the population, and the treatment of popular contributions. The research concludes that popular participation in the workshops occurred in a symbolic way, having minor impact on the final formulation of the Master Plan's guidelines. We proposed methodological and institutional improvements to strengthen democratic management and the effectiveness of participation in urban planning in the Federal District.

Keywords: Master Plan; democratic governance; popular participation; right to the city; Federal District.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Áreas de Proteção Ambiental
APP	Áreas de Preservação Permanente
ARIS	Área de Relevante Interesse Social
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CEB	Companhia Energética de Brasília
CGO	Comissão de Governança
CGP	Comitê de Gestão Participativa
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CLP	Conselhos Locais de Planejamento
ConCidades	Conselho das Cidades
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
DF	Distrito Federal
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Eletrobras	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
GTI	Grupo de Trabalho Interinstitucional
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibram	Instituto Brasília Ambiental
LGBTQIAPN+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Intersexuais, Assexuais, Pansexuais, Não-binários e mais
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
NUI	Núcleos Urbanos Informais
ONG	Organização Não Governamental
OZON	Outorga Onerosa de Alteração de Zoneamento
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PLC	Projeto de Lei Complementar
PRODEP	Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social
Prourb	Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística
RA	Região Administrativa (do DF)

Seduh	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (DF)
Seduma	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
Serfhau	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UPT	Unidade de Planejamento Territorial

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Plano Piloto de Lucio Costa

47

Figura 2

Contribuições Comunitárias para o PDOT por RA

78

Figura 3

Percentual de contribuições pertinentes ao PDOT

80

Figura 4

percentual pertinência com o PDOT

81

Figura 5

Mapa com 686 pontos de informalidade registrados no Shapefile Poligonais Ocupações Identificadas Informais Completas

85

Figura 6

Mapa de Grade IBGE com os pontos ocupações informações no DF

86

Figura 7

Grade IPEA – Núcleos urbanos informais – grade celular de 100 m por 100 m.

86

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 13

2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL..... 21

2.1 CONCEITO DE DEMOCRACIA21

2.2 TIPOS DE DEMOCRACIA25

2.2.1 DEMOCRACIA DIRETA.....25

2.2.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA26

2.2.3 DEMOCRACIA SEMIDIRETA27

2.3 TEORIAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....28

2.4 EFETIVIDADE NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL35

3. O DISTRITO FEDERAL E A IMPORTÂNCIA DO SEU PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL 40

3.1 BREVE HISTÓRICO40

3.2 PLANO DIRETOR41

3.3 DISTRITO FEDERAL E SEU PLANO DIRETOR.....44

3.4 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL49

3.5 EXPANSÃO E DESAFIOS.....51

4. REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL – PDOT DO DISTRITO FEDERAL55

4.1 O PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL (PDOT) DO DISTRITO FEDERAL.....55

4.2 ETAPAS DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR.....58

4.3 OFICINAS PARTICIPATIVAS.....59

5. METODOLOGIA 64

5.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA.....64

5.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA E PROCESSO DE COLETA DE DADOS64

6. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: OFICINAS PARTICIPATIVAS DO PDOT/DF....68

6.1 FUNCIONAMENTO DAS OFICINAS: FORMATOS, PÚBLICOS E TEMÁTICAS68

SUMÁRIO

6.2 DOCUMENTO DIAGNÓSTICO: TRATAMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES E ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO.....	72
6.3 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS	75
6.4 ANÁLISE DO MATERIAL PRODUZIDO NAS OFICINAS PARTICIPATIVAS... ..	77
6.5 EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS OFICINAS PARTICIPATIVAS POR REGIÃO ADMINISTRATIVA	78
6.6 O CARÁTER “TECNICISTA” DA METODOLOGIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	83
6.6.1 RESIDENCIAL VITÓRIA E SANTA LUZIA.....	88
6.7 AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR	93
6.8 SUGESTÕES PARA MELHORIA DA PARTICIPAÇÃO EM PROCESSOS DE REVISÃO DE PLANO DIRETOR	95
6.8.1 PLANEJAMENTO ANTECIPADO DO PROCESSO DE REVISÃO: DEFININDO OBJETIVOS E CONTRIBUIÇÕES PERTINENTES	96
6.8.2 ELABORAÇÃO DE UM GUIA PARA A PARTICIPAÇÃO QUALIFICADA E USO ESTRATÉGICO DA TECNOLOGIA – QUALIFICAÇÃO DA EQUIPE QUE VAI ATENDER AO PÚBLICO	97
6.8.3 REVISÃO DESCENTRALIZADA PARA AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO POPULAR: O PAPEL DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS NA CONSTRUÇÃO DO PDOT	98
6.8.4 SISTEMATIZAÇÃO QUALIFICADA DAS CONTRIBUIÇÕES: TRANSPARÊNCIA E JUSTIFICATIVA NO TRATAMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PARA CRIAÇÃO DE AMBIENTE DE DEBATE E EDUCATIVO	99

REFERÊNCIAS.....	102
-------------------------	------------

APÊNDICES.....	118
-----------------------	------------



1

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo exclusivo à política urbana no Brasil, destacando a importância do desenvolvimento ordenado das cidades. Conforme o art. 182, cabe ao Poder Público Municipal executar essa política com o objetivo de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem-estar dos seus habitantes. O §1º do mesmo artigo torna obrigatória a criação de um Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, definindo esse plano como o principal instrumento para a política de desenvolvimento e expansão urbana (Brasil, 1988).

Coube ao Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecer diretrizes gerais da política urbana, assegurando a gestão democrática com a participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento dos planos urbanos. Prevê, ainda, a realização de audiências públicas e a transparência dos documentos relacionados ao Plano Diretor, garantindo o acesso da comunidade às informações e decisões que moldam o futuro das cidades.

Inserido nessa discussão, encontramos Lefebvre (2001), que introduziu o conceito de direito à cidade, ressaltando a necessidade de uma construção coletiva do ambiente urbano em sociedades capitalistas. Ele argumenta que o desenvolvimento das cidades pode ocorrer de forma alternativa, desde que a população esteja envolvida e possa deliberar sobre as questões políticas que afetam o espaço urbano. No entanto, a lógica capitalista de mercantilização das cidades, não raras vezes, nega esse direito ao subordinar o espaço urbano aos interesses do mercado. Em países com alta concentração de renda, como é o caso do Brasil, torna-se essencial analisar o planejamento das cidades sob a ótica do direito à cidade.

O direito à cidade, conforme Lefebvre (2001), vai além de simplesmente habitar o espaço físico; envolve a participação ativa dos cidadãos na vida urbana e no acesso a direitos sociais, como moradia, transporte, saúde, educação, cultura, lazer, emprego e renda. Essa

participação inclui a atuação em movimentos sociais e, especialmente, nas decisões públicas que impactam toda a população — como é o caso de um Plano Diretor de ordenamento urbano.

Castro (2015), por sua vez, destaca a importância da participação social em todas as etapas do planejamento urbano, apontando as barreiras à efetiva inclusão da população nas discussões e a necessidade de mecanismos que incorporem suas propostas nos planos. O autor enfatiza que a falta de conhecimento e de uma tradição participativa no Brasil são entraves para enfrentar as ocupações irregulares e promover uma nova perspectiva sobre propriedade e espaço urbano.

É nesse cenário que situamos nossa pesquisa. Por determinação constitucional, ao Distrito Federal são atribuídas competências reservadas aos Estados e aos Municípios (art. 32, §1º), razão pela qual possui um Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/DF), atualmente em processo de revisão, em atenção ao que determina o art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade.

No processo de revisão do PDOT/DF, as oficinas participativas foram reuniões nas quais a população foi convidada a apresentar os problemas observados pela comunidade para auxiliar a Administração na formulação de propostas de revisão do Plano Diretor distrital (Distrito Federal, 2024). Esse chamamento à população para opinar sobre o planejamento urbano parece indicar, ao menos do ponto de vista formal, uma opção por procedimentos participativos. Entretanto, se por um lado tais procedimentos tendem a ampliar a capacidade de processar as demandas da sociedade por meio da política pública em questão, por outro, há sempre o risco de reproduzir desigualdades quanto à incorporação dessas demandas.

A literatura sobre instituições e práticas participativas no Brasil registrou alguns casos de participação popular bem-sucedida, como o orçamento participativo adotado em Porto Alegre (Fung, 2024), cujo desenho favoreceu maior controle e mobilização popular. Além disso, em pesquisa realizada por Pereira (2017), analisando o caso específico do plano diretor de Florianópolis, verificou-se que a participação da sociedade civil influenciou na modificação do desenho institucional proposto pelo Poder Público, evidenciando a importância da vontade política na condução do processo participativo. Todavia, essa participação revelou conflitos não manifestos em processos

tecnocráticos, fortalecendo territorialidades moldadas por culturas locais. De acordo com o autor, quando as comunidades não exercem uma territorialidade mínima, prevalece a territorialidade do capital imobiliário, transformando o espaço urbano em um local de investimento do capital, em vez de um espaço de vida (Pereira, 2017).

A problemática relacionada à gestão democrática envolve a possibilidade de efetiva participação popular na elaboração ou revisão do Plano Diretor. Pesquisas como as de Lehfeld e Torres (2021) e Santos e Silva (2021) demonstram que as áreas mais pobres das cidades raramente recebem os mesmos cuidados dispensados às áreas mais nobres, o que revela que nem todos têm a oportunidade de reivindicar melhorias para seus bairros. Em outras palavras, na maioria das cidades, segmentos da população — especialmente os que mais necessitam de políticas públicas — não são convidados a participar da gestão urbana. Por isso, tal gestão não pode ser considerada democrática.

Considerando o arcabouço teórico que enfoca o direito à cidade e a construção coletiva do espaço urbano e, especialmente, a legislação brasileira que preconiza a gestão democrática e participativa, há uma lacuna a ser preenchida no entendimento de como esses princípios são aplicados, na prática, no Distrito Federal. O presente estudo visa compreender como a participação social se manifestou e quais resultados concretos foram alcançados no processo de revisão do PDOT/DF, iniciado em 2018, explorando a eficácia e os desafios das oficinas participativas realizadas no ano de 2023.

Discutir a segregação urbana no Brasil é, em essência, refletir sobre como o direito à cidade é privilégio de poucos. Carvalho (2020) destaca que, em uma sociedade marcada pela violência crescente, a concentração das classes mais pobres em áreas segregadas e carentes de recursos intensifica sua vulnerabilidade à criminalidade, à violência e à perda precoce de vidas. Esse processo decorre de um crescimento urbano caracterizado pela expansão desordenada e pela concentração de fluxos e atividades em áreas específicas, provocando uma distribuição desigual de serviços e infraestrutura e agravando o desequilíbrio entre os lugares onde os indivíduos convivem e trabalham.

A distribuição desigual de atividades econômicas e oportunidades de emprego reforça esse ciclo de exclusão. Em áreas centrais e prósperas, as oportunidades são abundantes, enquanto as

regiões pobres e densamente povoadas carecem de infraestrutura econômica capaz de gerar empregos formais ou estimular a criação de centros secundários robustos. Inclusive, o direito à educação de qualidade é negado a essas populações, perpetuando o ciclo de pobreza (Carvalho, 2020).

Schvarsberg (2011) ressalta a importância de inserir a política fundiária nas prioridades política e orçamentária locais, bem como de articular as políticas setoriais de habitação, meio ambiente, saneamento básico e mobilidade urbana nos diferentes níveis de governo, com iniciativas públicas e privadas. A ausência dessa articulação resulta no uso inadequado do solo urbano, agravando a precariedade e a insegurança nas áreas vulneráveis.

Esse cenário se repete em diversas cidades brasileiras e no Distrito Federal. As populações mais distantes do centro enfrentam carência de infraestrutura e de serviços públicos adequados, o que reforça a urgência de uma abordagem participativa no planejamento urbano, voltada a contemplar os segmentos mais vulneráveis, reduzir as desigualdades socioespaciais e ampliar o direito à cidade.

Para Gaspardo (2018), os desafios da democracia participativa envolvem tanto a legitimidade quanto a efetividade. Não basta que os processos decisórios sejam inclusivos e deliberativos; é necessário que possuam capacidade política de transformar as demandas populares em políticas públicas concretas. O autor argumenta que a eleição de elites políticas é insuficiente para gerar legitimidade democrática, considerando que essas elites também concentram poder econômico. Assim, o ideal da democracia participativa pretende incluir atores historicamente excluídos, como a população que vive fora dos centros urbanos. Gaspardo questiona o modelo participativo com as seguintes perguntas: quem de fato participa de conselhos, conferências, assembleias de orçamento participativo? Como se dá a relação de representatividade e accountability entre os sujeitos engajados e o restante da sociedade?

A necessidade urgente de abordar a participação popular na gestão democrática do planejamento urbano do Distrito Federal, especialmente no contexto da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), justifica a realização do presente estudo. Ao investigar a efetividade da participação popular nos processos de planejamento urbano do Distrito Federal, esta dissertação

tem a intenção de aprofundar a compreensão sobre como assegurar que toda a sociedade — inclusive as comunidades marginalizadas — tenha voz ativa nas decisões que moldam seus cotidianos. Espera-se que tal investigação contribua, de alguma forma, para promover a igualdade de oportunidades e fortalecer o tecido social das cidades, por meio do reconhecimento e da valorização da diversidade de perspectivas e experiências que nelas coexistem.

Com base em experiências observadas em várias cidades brasileiras, levantou-se a hipótese: a participação da população na elaboração do Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor do Distrito Federal é simbólica?

A palavra simbólica mencionada tem o mesmo significado da palavra tokenismo, muito utilizada durante o movimento pelos direitos civis dos afro-americanos na década de 1960 nos Estados Unidos. Naquele contexto, o ativista Martin Luther King apresentou o significado da palavra token como sendo "símbolo" em seu livro *Why We Can't Wait*. Utilizando-se dessa palavra, King (1962) afirmou que os Estados Unidos incluíam um número mínimo de membros de grupos minoritários para gerar a ideia de diversidade ou igualdade, mas sem dar-lhes os mesmos direitos e poderes do grupo dominante. Para ele, as poucas pessoas negras incluídas no sistema eram usadas como símbolos para obscurecer a persistente realidade da segregação e da discriminação.

No Dicionário de Cambridge online, encontramos a palavra tokenismo sendo usada para se referir a algo que é feito para parecer apoiar, ajudar ou representar um determinado grupo de pessoas, mas que não ajuda esse grupo de maneira duradoura ou importante. Esse é o significado de tokenismo que Arnstein (1969) usou na classificação dos níveis de participação social em "não participação", "tokenismo" ou simbólica, e participação cidadã nos processos de decisões públicas. Quando utilizada a expressão "participação simbólica" no texto, ela estará se referindo ao nível tokenismo da participação popular no processo de revisão do PDOT/DF.

Em termos profissionais, considerando minha função de consultora legislativa da área desenvolvimento da Câmara Legislativa do Distrito Federal, este estudo pode contribuir para auxiliar na análise da participação popular durante o andamento do Projeto de Lei Complementar no Poder Legislativo, bem como para contribuir para o

aprimoramento das práticas de planejamento urbano e participação comunitária. Ao analisar uma experiência concreta — as oficinas participativas no processo de revisão do PDOT no Distrito Federal — o estudo busca identificar os desafios e oportunidades para promover uma participação mais eficaz e inclusiva da população. Essas informações são relevantes para os profissionais envolvidos no desenvolvimento urbano, oferecendo subsídios para a implementação de estratégias que garantam que as necessidades das comunidades sejam atendidas de maneira significativa.

Diante do exposto, esta pesquisa tem como objetivo analisar a efetividade das oficinas participativas realizadas durante a fase de diagnóstico do processo de revisão do PDOT/DF, a capacidade da participação popular, os obstáculos enfrentados e os resultados alcançados. Especificamente, pretende-se: verificar se as contribuições comunitárias feitas nas oficinas participativas dizem respeito ao objeto do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal; se houve esclarecimento à população sobre o objeto Plano Diretor para uma contribuição eficaz; verificar se os participantes das oficinas participativas têm algum poder de deliberação no processo de revisão do Plano Diretor ou se há compromisso de inserção das contribuições da população na revisão Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.

A dissertação está organizada em seis capítulos, além das referências, apêndices e anexos. Após esta introdução, que contextualiza a temática e apresenta os objetivos e o delineamento da pesquisa, o Capítulo 2 discute os fundamentos teóricos sobre democracia, abordando conceitos centrais, diferentes tipos de democracia, teorias sobre participação popular e aspectos relacionados à efetividade da participação social no Brasil.

O Capítulo 3 trata do Distrito Federal e da importância do seu Plano Diretor de Ordenamento Territorial, trazendo um breve histórico desse ente federativo, a conceituação do plano diretor, a realidade específica do DF, sua estrutura administrativa e os desafios decorrentes da expansão urbana. O Capítulo 4 apresenta o processo de revisão do PDOT do Distrito Federal, detalhando suas etapas e destacando as oficinas participativas. O Capítulo 5 descreve a metodologia adotada, especificando a abordagem metodológica, a caracterização da pesquisa e o processo de coleta de dados.

Já o Capítulo 6 concentra a análise empírica sobre a participação social nas oficinas participativas do PDOT/DF, explorando aspectos como o funcionamento das oficinas, a atuação do Ministério Público, a análise crítica do material produzido, a efetividade da participação popular e as dificuldades enfrentadas. Por fim, são apresentadas sugestões para o aprimoramento da participação popular em futuros processos de revisão do plano diretor, seguidas pelas referências e apêndices que complementam as informações utilizadas na pesquisa.



2

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Neste capítulo, são apresentados alguns argumentos da literatura sobre as práticas que moldam o sistema democrático no Brasil. Para tanto, a discussão se inicia com a análise do conceito de democracia, reconhecendo sua natureza complexa e a evolução desse conceito ao longo do tempo e das circunstâncias sociais. Em seguida, são examinados os diferentes tipos de democracia, com ênfase na democracia direta e semidireta, considerando os entraves enfrentados na implementação desses modelos na sociedade contemporânea. Essa discussão preliminar é necessária para que se possa entender a razão pela qual a participação social tem sido objeto de estudo no Brasil.

Além disso, será explorada a relevância das teorias de participação popular, com destaque às contribuições de autores como Sherry R. Arnstein e Archon Fung, pela forma didática com que apresentaram os diferentes níveis de participação cidadã e os desafios que dificultam uma participação mais efetiva.

Por fim, este capítulo apresenta alguns estudos acadêmicos sobre a efetividade da participação social, com destaque para dois casos analisados no Brasil.

2.1 CONCEITO DE DEMOCRACIA

Democracia é um conceito histórico — não sendo, por si, um valor-fim, mas um meio e instrumento de realização de valores essenciais (Silva, 2014). Ainda que seja considerada o melhor regime político, ela assume diferentes formas e características, a depender do contexto histórico, social e econômico de cada país em que foi implantada.

De forma usual, democracia tem sido definida como um regime de governo no qual o poder reside no povo, que possui a capacidade de votar e ser votado. No entanto, a democracia se manifesta de diversas maneiras, dependendo da estrutura de governo, como nos regimes presidencialistas, parlamentaristas ou monarquias constitucionais, em que a forma de governar e de votar as leis variam.

Becker e Raveloson (2011) lembram que o termo *democracia* provém do grego e é composto pelas palavras *demos* = povo e *kratein* = reinar. É possível traduzir democracia, literalmente, como “reinado popular” ou “reinado do povo”. Eles destacam, ainda, que a definição mais conhecida de democracia é atribuída a Abraham Lincoln, para quem democracia era “*government of the people, by the people, for the people*”, ou seja, governo do povo, pelo povo, para o povo — em que as decisões são tomadas para o bem comum dos cidadãos.

No entanto, Schmitter e Karl (1991) argumentam que essa visão é simplista, pois a democracia pode tomar diferentes formas, influenciada pelas condições socioeconômicas e pela estrutura política de cada país. A democracia moderna seria um sistema de governança no qual os governantes são responsabilizados por suas ações na esfera pública pelos cidadãos, agindo indiretamente por meio da competição e da cooperação entre seus representantes eleitos. Em outras palavras, a democracia se distingue pela forma como esses governantes chegam ao poder e são responsabilizados, bem como pela existência de cidadãos detentores de direitos políticos.

Sobre esse tema, é necessário lembrar que *accountability* — conceito fundamental nas democracias contemporâneas, traduzido no contexto brasileiro como “responsabilização” — tem um significado mais abrangente. Envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações realizadas ou omitidas, e mecanismos de premiação ou punição. Trata-se de um processo contínuo de justificação e transparência (Pinho; Sacramento, 2009).

É importante destacar que a transparência está atrelada a outros direitos e liberdades que empoderam o cidadão nas democracias. Alguns países se afirmam democráticos, mas suprimem liberdades fundamentais, como a liberdade de imprensa, comprometendo a autenticidade do regime democrático. Sobre o direito à informação e sua conexão com a democracia, observa-se que:

(...) esse sistema apresenta uma importante dependência da informação: é necessário que o cidadão esteja livremente informado sobre assuntos de interesse geral e forme livremente sua opinião sobre os mais diversos temas para se autogovernar individual e coletivamente. Essa dependência da informação está relacionada ao respeito às liberdades de expressão e de imprensa, que garante o direito à expressão

política do pensamento e ao direito à informação. (Barbabela, 2019).

Outro grande desafio enfrentado pelas democracias modernas está relacionado ao período eleitoral, quando são escolhidos os representantes do povo — sejam eles do Poder Executivo ou do Legislativo — e à existência de competitividade real entre as candidaturas. Para que a democracia funcione de forma justa, todos os candidatos deveriam ter oportunidades iguais, inclusive em relação ao financiamento de campanhas.

Na prática, o que se observa, muitas vezes, é o poder econômico de determinados candidatos prevalecendo sobre os demais, gerando desequilíbrio no processo eleitoral e, por vezes, configurando abuso de poder econômico. Além disso, pode ocorrer o abuso de poder político, caracterizado pelo uso das instituições públicas ou da máquina administrativa durante o pleito para favorecer ou prejudicar candidaturas. Ambos são problemas a serem enfrentados nas democracias.

Percebe-se, desse modo, que a democracia é um conceito multifacetado que evolui conforme as condições de cada sociedade. Se, por um lado, há um consenso de que a democracia deve garantir a igualdade e a liberdade, por outro lado, as variações em sua aplicação e desafios para sua implementação revelam um sistema político complexo.

O princípio da maioria, que Kelsen também chama de Princípio de Maioria e de Minoria, é central nas democracias, e levanta preocupações sobre a proteção das minorias. A maioria, entendida como grupo que detém maior poder político, não pode suprimir as vozes minoritárias; por isso torna importante o papel das instituições democráticas, como as cortes constitucionais, que atuam como garantidoras dos direitos das minorias e da Constituição. No entendimento de ministros do Supremo Tribunal Federal, a democracia não se resume a escolhas periódicas, por voto direto, secreto e livre, ela engloba o respeito às minorias, em especial as vulneráveis, cuja defesa faz parte das funções da Corte Suprema brasileira.

Hans Kelsen (1993) vê a democracia como a síntese entre liberdade e igualdade, e acredita que o equilíbrio entre maioria e minoria no parlamento é essencial para o funcionamento saudável de

uma democracia. A preocupação com a minoria é fundamental também para Norberto Bobbio (2024). Para Bobbio, a democracia moderna só pode ser democrática se garantir os direitos individuais e fundamentais, o que exige uma interdependência entre liberalismo e democracia. Ele afirma que democracia requer um movimento em direção à transparência, condição necessária para o controle popular e a legitimidade do governo.

A crítica de Jürgen Habermas (1997) à democracia elitista é também pertinente. Ele propõe uma democracia deliberativa, onde a participação da sociedade civil nos processos decisórios é fundamental. O conceito de "poder comunicativo" de Habermas sugere que a deliberação pública, com participação ativa da sociedade, deve influenciar diretamente as decisões políticas, garantindo que o poder esteja mais próximo dos cidadãos e de suas necessidades.

A etimologia da palavra "democracia" remonta à Grécia Antiga, onde o termo *demos* (povo) e *kratos* (poder) referia-se ao "governo do povo". A democracia na Grécia era direta, e as decisões eram tomadas diretamente pelas pessoas na Ágora. No entanto, apenas os cidadãos exerciam o poder político, excluindo-se mulheres, escravos e estrangeiros. Aquela forma de governar não teria aplicação atualmente.

Juntamente com as sociedades, o conceito de democracia evoluiu para atender as mudanças sociais que se sucederam nas Idades Antiga, Medieval e Moderna.

Após séculos de monarquias absolutistas, o conceito de democracia começou a tomar forma, influenciado por eventos como o Bill of Rights de 1689 na Inglaterra, a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789. Esses eventos introduziram a ideia de que o poder deveria ser exercido por representantes eleitos, marcando o início da democracia moderna. Surgia, então, a ideia de representantes do povo eleitos pelo voto, que muitas vezes não representavam o interesse do povo.

Com a crise dessa antiga forma de representação popular, surgem os mecanismos de democracia semidireta, que buscam oferecer uma solução intermediária entre a democracia direta praticada pelos antigos e a democracia moderna representativa. Esses mecanismos fornecem formas de participação direta da população, complementando o sistema de representação política tradicional.

A democracia semidireta oferece um equilíbrio, porque possibilita aos cidadãos um papel mais ativo no processo de tomada de decisões políticas. No Brasil, embora os representantes eleitos ainda desempenhem a função principal de governar e legislar, os cidadãos podem, em determinadas circunstâncias, intervir em questões de interesse nacional ou local, por meio de ferramentas como referendos, plebiscitos e iniciativas populares de lei, conforme observamos na Constituição Federal brasileira (1988): “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”.

Com isso, percebe-se que os mecanismos de democracia semidireta surgem como uma resposta às limitações percebidas na representação política tradicional, proporcionando um caminho de participação mais ativa e aproximando o cidadão do poder de decisão do Estado.

2.2 TIPOS DE DEMOCRACIA

Nesta seção, são apresentados os diferentes tipos de democracia que podem ser adotados pelos países na atualidade.

2.2.1 DEMOCRACIA DIRETA

A democracia direta é caracterizada pela participação ativa dos cidadãos nas decisões de interesse nacional, sem a intermediação de representantes. Esse modelo foi empregado na Grécia Antiga, onde os cidadãos se reuniam na Ágora para discutir e votar sobre as políticas das cidades-estado. Todos os cidadãos, considerados "animais políticos" por Aristóteles, dedicavam parte de seu tempo à atividade política, participando da eleição de magistrados e de decisões políticas em assembleias. Esse nível de envolvimento era possível porque, nas cidades-estado da Grécia Antiga, o trabalho cotidiano era realizado por escravos, permitindo aos cidadãos lidarem com a política.

Bonavides (2001) advoga que a democracia direta deveria ser incorporada ao direito constitucional brasileiro sob a égide da democracia participativa, ainda que fosse necessário adaptá-la à complexidade das sociedades contemporâneas. Mas ele também afirma que a expressão não corresponderia, com extremo rigor, ao símile grego da antiguidade clássica. De fato, nos Estados

contemporâneos, com população cada vez maior e mais complexa, a democracia direta teria que se apresentar de outra forma.

Resquícios da democracia direta ainda podem ser vistos em cantões da Suíça, onde a população é bastante reduzida, ainda assim, apresenta-se como um sistema bem complexo. No caso de iniciativas populares e referendos obrigatórios, além da maioria dos votantes, também é necessário voto da maioria dos cantões, o que é chamado de “*Ständemehr*”. O *Ständemehr* dá aos cantões menores, com menor população, um peso maior.

2.2.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A democracia representativa é um sistema de governo no qual o povo exerce o poder político por meio de representantes eleitos para tomar decisões em seu nome. Normalmente, a participação dos cidadãos se dá, principalmente, pelo voto periódico e secreto em eleições livres e competitivas, nas quais os eleitores escolhem os indivíduos ou mesmo partidos que irão representá-los nos órgãos legislativos e executivos.

De acordo com Silva (2014):

Na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos *representantes do povo*. A ordem democrática, contudo, não é apenas uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais. Por um lado, ela consubstancia um procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais. Por outro, eleger significa expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política (p.139-140).

Segundo Norberto Bobbio (2000), a democracia representativa tem como característica a existência de um conjunto de regras (primárias e secundárias) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Para Bobbio, a democracia representativa surgiu como uma alternativa prática à democracia direta, tornando viável a participação política em sociedades complexas e populosas.

Ele também afirma que a democracia representativa em contraposição à democracia dos antigos, deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, vão estar sujeitos a um mandato vinculado. No entanto, Bobbio não tem dúvidas de que a democracia representativa surgiu a partir do pressuposto (equivocado) de que os indivíduos, ao serem investidos da função pública de escolher seus representantes, escolheriam os “melhores”. Para ele, os indivíduos deveriam estar preparados para fazer boas escolhas.

2.2.3 DEMOCRACIA SEMIDIRETA

A democracia semidireta combina elementos da democracia direta e da representativa, sendo conhecida também como democracia deliberativa. Esse modelo envolve a eleição de representantes, como na democracia representativa, mas com a inclusão de mecanismos de participação direta dos cidadãos, como a determinada na Constituição Federal brasileira. Sob alguns requisitos constitucionais, os cidadãos podem votar ou vetar leis por meio de referendos, ou manifestar-se a respeito delas antecipadamente em plebiscitos. Além disso, os cidadãos podem propor leis ou até destituir governantes por meio do recall (instituto não existente no Brasil), garantindo uma participação mais ativa no processo democrático.

Silva (2014) entende que “o princípio participativo se caracteriza pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”. Em outras palavras, trata-se da atuação direta dos cidadãos na definição das decisões governamentais. As primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta.

A democracia semidireta existe desde o final do século XVIII, com a Suíça sendo seu berço tradicional, de onde se espalhou para o restante da Europa. Instituições da democracia semidireta já eram praticadas na América do Norte desde aquela época. Nos Estados Unidos, cada Estado pode consultar sua população sobre questões locais, demonstrando a flexibilidade desse modelo. Na Alemanha de Weimar, mecanismos como o referendo foram adotados, mostrando a influência global dessa forma de participação direta do cidadão.

Seguindo essa tendência, o Brasil incorporou instrumentos de democracia semidireta em sua legislação. A Constituição Federal de 1988 (art. 1º, parágrafo único, e o caput do art. 14 preveem esse sistema de governo, permitindo a participação popular em decisões importantes por meio do plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

Esses mecanismos ampliam a participação dos cidadãos no processo decisório, fortalecendo a democracia ao permitir que os eleitores influenciem na elaboração de leis e em decisões de relevância nacional.

2.3 TEORIAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação popular é um dos pilares de várias teorias democráticas contemporâneas, especialmente aquelas que não aceitam a existência de uma democracia sem a efetiva participação dos cidadãos na elaboração das políticas públicas. Compreende-se que o envolvimento dos cidadãos é fundamental tanto para a construção de sociedades mais inclusivas quanto para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes e eficazes, isto é, que evitem desperdícios de recursos como tempo, dinheiro e esforço, ao mesmo tempo em que alcancem os resultados pretendidos.

Esse envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios públicos e abertos tem sido apontado como um fator determinante para a criação de políticas públicas mais justas e transparentes. Quando institucionalizada, a participação ativa dos cidadãos também pode

melhorar a governança ao possibilitar o acompanhamento dessas decisões pelos destinatários das ações estatais.

Entre as principais teorias de participação popular, destaca-se o artigo pioneiro "A Ladder of Citizen Participation" (1969), de Sherry R. Arnstein, que inovou ao trazer o entendimento sobre os diferentes níveis de envolvimento dos cidadãos nos processos de planejamento e tomada de decisões públicas. Sua análise foi posteriormente atualizada por outros importantes teóricos, como Archon Fung e Carole Pateman, que expandiram a compreensão sobre a participação cidadã em contextos diferentes ou mais recentes.

Arnstein propôs uma metáfora simples para descrever a participação cidadã: uma "Escada de Participação" composta por oito degraus, distribuídos em três categorias principais: não participação, Tokenismo e participação cidadã. Cada degrau refletiria um nível de influência que os cidadãos exercem nas decisões públicas, partindo de uma posição em que não têm poder algum até alcançar o controle total.

Na primeira categoria, denominada Não Participação, estão os degraus da Manipulação e da Terapia. No caso da Manipulação, a participação popular é ilusória, utilizada para legitimar decisões previamente tomadas pelas autoridades, sem oferecer aos cidadãos qualquer poder real de influência. Nesse degrau, aparecem os "conselhos de bairro" ou "grupos consultivos de bairro" que não têm uma função legítima ou poder, usados apenas para "provar" o envolvimento das "bases". Os cidadãos, muitas vezes, não têm acesso a informações cruciais ou a assessoria técnica, sendo levados a endossar planos que não compreendem totalmente e que não os beneficiam. É citado um exemplo americano de subcomitês dos Comitês Consultivos de Bairros para grupos minoritários que, em teoria, deveriam proteger os direitos dos negros no programa de renovação. Na prática, esses subcomitês funcionavam principalmente como papéis timbrados, apresentados em momentos oportunos para promover planos de renovação urbana — nos últimos anos conhecidos como planos de remoção de negros. Já na Terapia, as reuniões comunitárias são empregadas como forma de "corrigir" comportamentos considerados inadequados, desconsiderando as opiniões ou sugestões da população. Nesse degrau, são os "especialistas" que definem o tom e a agenda dos encontros, limitando o papel da comunidade à escuta passiva.

A segunda categoria, Tokenismo ou Participação Simbólica, sobre a qual nos referimos na introdução de nosso trabalho, consegue passar a impressão de que toda a população, inclusive os menos favorecidos, participam das decisões do governo. Nessa categoria, uma pequena parte da população consegue perceber que toda decisão permaneceu concentrada nas mãos dos agentes públicos. Essa categoria abrange três níveis: Informação, Consulta e Apaziguamento.

No nível da Informação, há uma comunicação unilateral, onde as decisões são divulgadas ao público, mas sem qualquer oportunidade de influenciá-las. Em momento algum, a população é chamada a deliberar sobre uma política de governo, ela é expectadora. Não há nenhum canal de *feedback* e nenhum poder de negociação. Em casos assim, explicações altamente técnicas podem ser usadas para justificar uma decisão.

Na Consulta, os cidadãos são convidados a compartilhar suas opiniões, mas não há garantia de que essas serão levadas em conta no processo decisório, sendo a pesquisa a forma mais comum dessa participação. A autora entende que solicitar a opinião dos cidadãos, assim como informá-los, pode ser um passo legítimo em direção à sua plena participação. Mas, se a consulta não for combinada com outras formas de participação, esse degrau da escada ainda é uma farsa, pois não oferece garantia de que as preocupações e ideias dos cidadãos serão levadas em consideração. Os exemplos citados são pesquisas de opinião, reuniões de bairro e audiências públicas.

O Apaziguamento representa um estágio de participação mais próximo do efetivo, no qual os cidadãos são ouvidos, embora a decisão final continue nas mãos das autoridades. Como forma de demonstrar abertura ao diálogo, membros da comunidade são convidados a participar de conversas, ampliando o acesso aos detentores do poder, ainda que com influência limitada sobre as decisões.

Um exemplo de apaziguamento apresentado pela autora foi o de colocar alguns pobres "dignos", cuidadosamente selecionados, em conselhos de educação ou de habitação. Se eles não prestarem contas à comunidade e se a elite tradicional do poder tiver a maioria das cadeiras, os desfavorecidos podem ser facilmente derrotados em votos e enganados. Outro exemplo são os comitês consultivos e de planejamento das Cidades Modelo. Eles permitem que os cidadãos aconselhem ou planejem ad infinitum, mas reservam aos detentores

do poder o direito de julgar a legitimidade ou a viabilidade do aconselhamento. A autora conclui que o grau em que os cidadãos são realmente apaziguados depende especialmente de dois fatores: a qualidade da assistência técnica que recebem na articulação de suas prioridades; e o grau em que a comunidade foi organizada para pressionar por essas prioridades.

A Participação Cidadã, segundo Arnstein (1969), ocorre nos degraus superiores da escada: Parceria, Delegação de Poder e Controle Cidadão. Na Parceria, o poder de decisão é compartilhado entre cidadãos e autoridades, com algum nível de controle exercido pela sociedade — como nos casos em que comitês de planejamento contam com participação efetiva da comunidade.

Na Delegação de Poder, os cidadãos exercem controle significativo sobre decisões específicas que lhes são atribuídas. Em um nível mais elevado, o Controle Cidadão representa um sistema em que a população detém autoridade total sobre as decisões finais, constituindo o ápice da participação democrática.

A Escada de Participação de Arnstein (1969) tornou-se uma referência importante no debate sobre democracia participativa e governança inclusiva. Sua tipologia contribuiu para diferenciar a participação real daquela que é simbólica. O texto fornece uma estrutura clara e de fácil compreensão de como o poder é distribuído em processos democráticos. A escada de Arnstein também inspirou movimentos sociais, ao enfatizar a importância do empoderamento cidadão e da necessidade de se garantir uma participação efetiva em processos de tomada de decisão.

Ocorre que, embora a teoria de Arnstein seja muito importante, é preciso reconhecer suas limitações. O artigo foi desenvolvido no contexto dos anos 60 nos Estados Unidos e refletia os desafios sociais e políticos daquela época. Assim, embora contenha elementos universais, a aplicação dessa teoria em diferentes contextos culturais e históricos pode exigir adaptações, pois a forma como a participação cidadã se manifesta varia de país a país, dependendo do sistema político adotado e das condições locais para implementação, como, por exemplo, o nível de escolaridade da população.

Exemplos práticos indicam como os níveis de participação podem ser aplicados de formas distintas em diferentes países. Na Suíça, o uso de referendos amplia o controle cidadão sobre as decisões, em

razão de ainda apresentar elementos da democracia direta. No Brasil, por sua vez, a participação popular ganhou força com a Constituição de 1988, que introduziu mecanismos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (democracia semidireta), além de definir contornos para uma maior interação entre o povo e as decisões governamentais. Contudo, muitos questionam se a participação popular no Brasil é realmente efetiva ou se ainda se mantém em níveis anteriores de participação, como de não participação ou de tokenismo (participação simbólica).

Archon Fung (2024), outro importante teórico da democracia participativa e deliberativa, concentrou-se na análise do desenho institucional e na implementação de processos participativos voltados para a melhoria da governança democrática. Assim como Arnstein, Fung entende que a participação pública pode ser medida em diferentes níveis de efetividade, mas ele propõe a existência de três dimensões principais para avaliar essa participação: quem participa, como os participantes comunicam suas preferências e como essas preferências são agregadas e usadas na tomada de decisões.

Na primeira dimensão, "quem participa", Fung destaca a importância da inclusão e representatividade. Ele argumenta que os processos participativos devem abranger uma ampla diversidade de vozes, especialmente as de grupos marginalizados ou excluídos dos processos decisórios. Ele propõe modelos de inclusão, como o da Amostragem Aleatória Estratificada, onde os participantes são selecionados de maneira a refletir a diversidade da população. Esse modelo garante que diferentes grupos demográficos estejam representados, proporcionando um processo mais equitativo. Outro modelo que ele apresenta é a Autosseleção Inclusiva, onde qualquer cidadão interessado pode participar, mas com mecanismos que assegurem a manutenção da diversidade entre os participantes.

A segunda dimensão analisada por Fung trata da maneira como os participantes comunicam suas preferências. Ele dá ênfase à importância de práticas deliberativas que incentivem o diálogo, a troca de argumentos racionais e a discussão entre os participantes. Segundo Fung (2024), a qualidade do processo participativo está ligada à forma como essas preferências são expressas e negociadas, sendo fundamental criar um espaço onde todos possam se manifestar de forma aberta e respeitosa. Formatos deliberativos são, assim, essenciais para garantir a troca produtiva de ideias.

Entre os formatos deliberativos mais conhecidos estão as assembleias cidadãs, nas quais um grupo diversificado de cidadãos se reúne para deliberar sobre um tema específico, e os painéis deliberativos, que promovem discussões mais focadas e aprofundadas sobre questões complexas. Em ambos os casos, busca-se assegurar que a participação não se limite à expressão de preferências individuais, mas se fundamente na construção coletiva de soluções — em outras palavras, que a participação popular contribua efetivamente para decisões públicas.

A terceira dimensão proposta por Archon Fung (2024) aborda como as preferências expressas pelos participantes são agregadas e incorporadas nas decisões políticas. Ele identifica diferentes mecanismos para integrar a participação cidadã nas políticas públicas, os quais variam em grau de influência e poder decisório. Entre eles, destacam-se: a) Consultoria, onde as opiniões dos cidadãos são coletadas e consideradas pelas autoridades, mas não possuem caráter vinculante, tal como ocorre com o tokenismo ou participação simbólica de Arnstein; b) Codeterminação, que envolve o compartilhamento do poder decisório entre cidadãos e autoridades, com os resultados das deliberações influenciando as políticas, semelhante à parceria de Arnstein; c) Autonomia Cidadã, onde cidadãos detêm autoridade decisória sobre questões específicas, gerando resultados que são vinculantes para as autoridades.

Para ilustrar suas teorias, Fung (2024) cita diversos exemplos práticos que demonstram como essas abordagens podem ser implementadas. O Orçamento Participativo de Porto Alegre, por exemplo, é uma prática onde cidadãos decidem sobre a alocação de parte do orçamento público, sendo implementado em cidades ao redor do mundo e servindo como um claro exemplo de codeterminação. Outro exemplo são os Júris Cidadãos, nos quais grupos de cidadãos se reúnem para deliberar sobre questões complexas, e suas recomendações são utilizadas para informar decisões políticas. Além desses, outros formatos participativos, como assembleias cidadãs e consultas públicas, demonstram a diversidade de maneiras em que a participação cidadã pode ser incorporada ao processo decisório.

Apesar da robustez da estrutura proposta por Fung, a implementação de seus modelos pode enfrentar desafios e críticas. Um dos principais obstáculos é a desigualdade de participação, que torna difícil garantir que todos os segmentos da sociedade estejam

envolvidos de maneira equitativa, em contextos com disparidades socioeconômicas. Outro desafio é a complexidade logística, uma vez que os processos deliberativos inclusivos e representativos podem ser complicados e dispendiosos de implementar. Por fim, alguns apontam que a resistência institucional pode ser um impedimento significativo, porque as autoridades e instituições estabelecidas podem relutar em ceder poder real aos cidadãos, limitando a eficácia dos processos participativos.

Carole Pateman (1970) não criou modelos de participação em níveis. Ela argumentava que a participação ativa dos cidadãos, nos processos decisórios políticos, tem um efeito educativo e transformador. Ao engajar-se na tomada de decisões, os indivíduos desenvolveriam suas capacidades cívicas e políticas, e isso contribuiria para um senso de responsabilidade e competência. Esse engajamento fortaleceria a cidadania, promovendo uma visão ampla da política, moldando cidadãos mais conscientes e comprometidos com o bem-estar coletivo.

Em sua obra *"Participation and Democratic Theory"* (1970), Pateman apresenta uma crítica às concepções tradicionais da democracia representativa, opondo-se à ideia de que a representação política, por si só, seria insuficiente para alcançar a democracia. Para ela, a participação direta dos cidadãos é essencial para que o processo democrático seja legítimo e inclusivo. A Teoria de Pateman se fundamenta na ideia de que a prática da participação em si é fundamental para o fortalecimento da democracia, por isso ela discute a criação de estruturas participativas que permitam uma participação efetiva e significativa. Ela propõe um modelo que vá além da mera representação, destacando a importância de ambientes que incentivem a participação direta, para a melhoria da qualidade das decisões e o incentivo ao envolvimento do cidadão comum nos processos políticos.

Para exemplificar suas ideias, Pateman (1970) analisou casos históricos e contemporâneos de participação direta, como conselhos de trabalhadores e a gestão participativa em organizações. Esses exemplos foram usados para demonstrar tanto os benefícios quanto os desafios de implementar a participação direta em diferentes contextos, reforçando sua tese de que uma democracia participativa é sempre desejável para que haja uma sociedade mais coesa.

Apesar dos benefícios da participação popular na tomada de decisões do Poder Público, questiona-se até que ponto as pessoas estão dispostas a renunciar às suas rotinas e afazeres em nome da cidadania. Assim, ainda há muitas questões a serem esclarecidas por estudos que investigam a efetividade da participação social.

2.4 EFETIVIDADE NA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O conceito de democracia participativa enfatiza a importância de uma cidadania ativa e informada, onde os cidadãos participam de maneira significativa nas tomadas de decisões, indo muito além de apenas votar em eleições regulares. Nesse modelo de democracia, as características políticas e sociais incluem o direito de voto, a existência de partidos políticos, liberdade de expressão, igualdade de oportunidades e a presença de mecanismos que assegurem a circulação de informações e a proteção das minorias. Em um ambiente onde essas regras são respeitadas, pode-se considerar a existência de uma democracia participativa, onde a participação popular tem o potencial de inverter prioridades e promover uma alocação mais justa de bens e serviços.

Pires *et al* (2011) indicam que muitos desafios são observados na avaliação da efetividade das Instituições Participativas (IPs) no Brasil, destacando a multidimensionalidade dos resultados, a importância da qualidade do processo participativo como variável explicativa e as diversas estratégias de análise utilizadas no campo. Os estudos apontaram para a necessidade de integrar a avaliação de políticas públicas com o estudo das IPs para melhor compreender seus impactos:

Passados mais de 20 anos da consagração da participação cidadã na formulação, na gestão e no controle de políticas públicas como princípio constitucional no Brasil, as instituições participativas (IPs) – incluindo-se, aqui, experiências de orçamento participativo (OP), conselhos gestores de políticas públicas, conferências e outras formas institucionais de participação – se tornaram realidade inevitável para os governantes de municípios brasileiros e parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas.

Por se tratar de uma realidade no país, as instituições participativas precisam ser avaliadas, especialmente para questionar se de fato são efetivas, ou seja, se provocam melhorias no funcionamento

dos governos, na implementação de suas políticas públicas e nos resultados destas para a qualidade de vida e acesso a bens públicos por parte dos cidadãos brasileiros (Pires *et al.*, 2011).

Segundo (Pires *et al.*, 2011), os estudos indicam que existem algumas dimensões de análise da qualidade do processo participativo, que incluem a inclusão e representatividade, desenho institucional, deliberação, contextos e ambiente institucional, atores e estratégias. Continua afirmando que parece não existir um consenso e definições sobre padrões e/ou modelos ideais, mas definição de estratégias que operacionalizam análises sobre as relações entre as instituições participativas, as variáveis que lhes afetam a existência e o funcionamento, e os resultados que elas podem apresentar.

No mesmo sentido, Martelli e Coelho (2021) entendem que a avaliação da efetividade das IPs possui implicações políticas, podendo influenciar as decisões dos gestores e animar os participantes. Por isso mesmo, se as IPs não gerarem mudanças significativas, é menos provável que os participantes continuem acreditando nelas. Isso geraria a descrença nessas instituições. Por que alguém participaria de instituições se não produzissem nenhum resultado prático? É um questionamento que pode ser levantado por quem estuda as instituições participativas.

Ao questionarem o que deve ser avaliado, os autores distinguem eficácia, eficiência e efetividade, descrevendo esta última como algo mais complexo, “pois se quer avaliar os efeitos de uma política sobre uma dada população-alvo, com a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais (...)” Martelli e Coelho (2021).

Para Souza (2016), existe uma desconfiança em relação à legitimidade dos participantes desses espaços públicos, pois, em muitos casos, são perceptíveis as distorções nos desenhos institucionais que não permitem o acesso universal e não impedem a captura dos espaços por sujeitos com mais recursos de poder. Por vezes, há reprodução de desigualdades nas instituições participativas e, dessa forma, participantes efetivos são os grupos sociais com maior capacidade organizativa. Isso ocorre, por exemplo, quando grupos minoritários não têm condições de expressão ou então, estando presentes, não têm oportunidade de escuta efetiva.

Em um estudo de caso sobre efetividade da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010 e a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, Vick e Lavallo (2020) atribuem o sucesso dessa instituição participativa, qual seja, a incorporação das diretrizes das conferências em projetos de lei e, subsequentemente, na legislação, principalmente a mecanismos políticos, e não necessariamente ao desenho institucional das conferências ou da participação em si. O artigo identifica e descreve quatro mecanismos políticos cruciais: aliados temáticos, expertise técnica e procedimental, encaixe institucional e informação oportunizada. Ao afirmar que tudo seria política, os autores não estariam desconsiderando o valor de instituições participativas, mas apontando um caminho para que elas obtivessem o êxito pretendido.

Quiseram com isso afirmar que a implementação do produto de instituições participativas pode depender, entre outros fatores, de conhecimento técnico dos participantes, que conhecem os caminhos para transformar suas deliberações em leis, assim como da existência de aliados temáticos. No caso estudado, as alianças em jogo são de índole temática e permitem a articulação de professoras e professores deputados, desativando a clivagem oposição-situação e as divisões entre partidos políticos (Vick e Lavallo, 2020).

Por outras palavras, expertise técnica e procedimental, além da informação oportunizada, parecem ter sido elementos decisivos para que a participação social naquela conferência apresentasse um grau de efetividade elevado. Isso também significou uma capacidade de diálogo com outras instâncias políticas, não estando aprisionada simplesmente por um desenho institucional.

Também fazendo análise da democracia participativa e seu resultado político, Zorzal e Carlos (2017) indicaram baixa efetividade das Instituições Participativas (IPs), quando analisaram as audiências públicas legislativas sobre o orçamento no Estado do Espírito Santo. Em termos percentuais, os autores afirmam que entre 2,4% e 15,5% das demandas apresentadas nas audiências são incorporadas à peça orçamentária por meio de emendas de autoria dos deputados. Em números globais, a cada 20 demandas apresentadas nas audiências públicas legislativas, apenas uma se transforma em emenda. No entanto, apesar do cenário de frágil efetividade, as audiências desempenharam funções de *accountability*, oportunizando o contato

entre os agentes e um espaço de fiscalização, mesmo que modesto e não central ao objetivo das audiências.

As autoras destacaram a necessidade de maior institucionalização da participação social, ampliação da participação da sociedade civil e redução da influência da lógica político-eleitoral, assim como da subserviência ao Executivo para que essas instituições alcancem maior efetividade. O resultado obtido pelas autoras destoou daquele obtido na Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010, ao mesmo tempo confirmou a importância do fator político para um resultado efetivo da participação popular.

Do exposto, para fins de avaliação da efetividade da participação social nas oficinas participativas no processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (que são instituições participativas), será analisada a existência ou não de poder de deliberação ou a promessa de inserção de contribuições no projeto de lei complementar revisora do PDOT (Arnstein e Fung), bem como a capacidade de diálogo e o aprendizado adquirido durante as oficinas (Pateman). Esses elementos são fundamentais para a caracterização de uma participação efetiva ou cidadã.



3

3

O DISTRITO FEDERAL E A IMPORTÂNCIA DO SEU PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

Neste capítulo, são abordadas as definições e a importância do Plano Diretor como um orientador do desenvolvimento urbano, e os desafios enfrentados em sua implementação no Distrito Federal, dando ênfase a uma abordagem integrada e participativa para promoção da qualidade de vida nas cidades.

3.1 BREVE HISTÓRICO

A construção da concepção contemporânea de Plano Diretor no cenário brasileiro foi um processo histórico que pode ser compreendido a partir de quatro momentos distintos (Lage e Lage, Francisco Filho, 2020). O primeiro momento ocorreu entre 1895 e 1930; o segundo, entre 1930 até 1964 (ditadura militar); o terceiro, entre 1964 até a Constituição Federal de 1988; o último, a partir da Constituição Federal.

Entre 1895 e 1930, teve início o pensamento urbanístico brasileiro, quando as intervenções urbanas eram pontuais, focadas em saneamento, abertura de vias e embelezamento. A partir de 1930, influenciado por urbanistas franceses, especialmente por meio da Société Française de Urbanistes e Lei Cornudet francesa (1919), o planejamento começa a abranger a cidade como um todo.

No segundo momento, nasce o ideário da Reforma Urbana, impulsionado pela acelera  o da urbaniza  o e pelo agravamento dos problemas sociais nas cidades a partir da década de 1950. O marco principal desse período foi a realiza  o do Seminário Habita  o e Reforma Urbana realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE) em 1963. Nesse momento, a Reforma Urbana passou a ser entendida como um conjunto de medidas estatais para garantir a justa utiliza  o do solo urbano, o ordenamento territorial e o acesso    moradia digna, focando no acesso    terra e na distribui  o equitativa dos benefícios da urbaniza  o, em contraposi  o    especula  o imobiliária.

O terceiro momento abrange o período da ditadura militar até a Constituição Federal de 1988. Embora algumas propostas do Seminário Habitação e Reforma Urbana tenham sido parcialmente implementadas no início do regime militar (criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU e Banco Nacional de Habitação - BNH), elas ainda foram insuficientes para controlar a especulação e o crescimento desordenado. Nesse período, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) elaborou a Emenda Popular pela Reforma Urbana para Assembleia Constituinte, que enfatizava a participação popular na gestão urbana e instrumentos jurídicos para limitar o direito absoluto de propriedade, em oposição aos planos tecnocráticos.

O quarto momento estende-se da promulgação da Constituição de 1988 até a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Com a nova Constituição, a responsabilidade pelo ordenamento do solo urbano passou a ser dos municípios, no entanto, persistia a necessidade de uma lei federal que regulamentasse os artigos 182 e 183, referentes à política urbana.

Segundo Bassul (2005), o projeto de lei do Estatuto da Cidade teve uma tramitação no Congresso Nacional longa e conflituosa, devido à forte oposição de setores ligados ao mercado imobiliário e à construção civil, sendo necessária articulação para obtenção de consenso parlamentar.

O Estatuto da Cidade foi sancionado em 2001, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana, detalhando o conteúdo e o processo de elaboração do Plano Diretor e regulamentando os instrumentos previstos na Constituição para promoção do desenvolvimento urbano sustentável e a função social da cidade e da propriedade. Nele também ficou garantida a participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

3.2 PLANO DIRETOR

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 trata da política urbana no Brasil, com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e assegurar o bem-estar de seus habitantes. O artigo estabelece as diretrizes para a atuação do poder público no planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

A redação do artigo é a seguinte:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para a área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (Brasil, 1988).

Estabelecido pela Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor define as diretrizes para o desenvolvimento urbano das cidades. É de elaboração obrigatória para municípios com mais de 20 mil habitantes, para aqueles inseridos em regiões metropolitanas ou que enfrentam situações específicas, como áreas de interesse ambiental ou sob intensa pressão do mercado imobiliário. Sua principal função é assegurar que o crescimento urbano ocorra de forma equilibrada, considerando os aspectos sociais, econômicos, ambientais e culturais. Por determinação constitucional, também é exigido do Distrito Federal a elaboração de Plano Diretor, uma vez que este acumula competências de estado e de município.

Apesar de não haver uma definição precisa, pode-se concluir que o Plano Diretor é um instrumento urbanístico interdisciplinar, cujas disposições nele prescritas apenas serão efetivadas quando aprovadas

por lei (Vassoler, Etinger). É um instrumento básico de planejamento urbano que orienta o crescimento e o desenvolvimento de uma cidade sustentável. Ele estabelece regras e diretrizes que ajudam a organizar o uso do solo, promover a inclusão social, proteger o meio ambiente e melhorar a infraestrutura urbana, para que os recursos naturais e os serviços públicos sejam distribuídos de maneira justa e eficiente para toda população.

Coube à Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e outras providências. Consta no art. 2º, inciso I, que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais, como a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

De acordo com a Resolução Recomendada nº 34, de 01 de julho de 2005, do Ministério da Cidade, o objetivo fundamental do Plano Diretor é definir o conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia, ao saneamento básico, aos serviços urbanos a todos os cidadãos, e implementar uma gestão democrática e participativa. Acrescente-se ainda:

Entre os objetivos gerais do PDOT, consta a valorização da ordem urbanística e fundiária como função pública mediante a integração de assentamentos informais à cidade legal e a regularização de terras urbanas e rurais públicas e privadas. O PDOT contém as estratégias de ordenamento territorial do DF, nas quais se insere a Estratégia de Regularização Fundiária Urbana, que objetiva adequar os NUIs e garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (De Oliveira Lancellotti, 2024).

Nesse sentido, o art. 39 do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) determina que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenamento da cidade, expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento às necessidades dos cidadãos em relação à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico. Para tanto, a participação social é

essencial em sua elaboração e revisão, assegurando a gestão democrática das cidades, com envolvimento direto da comunidade (Da Silva *et al.*, 2023).

No que diz respeito à participação social, o Estatuto da Cidade deixa evidente que ela deve ocorrer durante a elaboração do Plano Diretor, bem como na sua implementação. É diretriz geral da política urbana a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Quando bem implementado, o Plano Diretor torna-se uma ferramenta para promover o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida, nele pode haver políticas de habitação social para reduzir o déficit habitacional e combater a especulação imobiliária, quando são definidas novas áreas destinadas a moradias. O planejamento eficiente do crescimento urbano e a gestão estratégica são importantes, sendo marcados por diversos desafios, entre os quais, as mudanças climáticas, urbanização acelerada e transformações tecnológicas (Da Silva *et al.*, 2023).

3.3 DISTRITO FEDERAL E SEU PLANO DIRETOR

A construção de Brasília é reconhecida como uma das maiores obras de engenharia e planejamento urbano do século XX, destacando-se tanto por sua função como capital política quanto como um símbolo de progresso, desenvolvimento e integração nacional. A cidade foi criada para descentralizar o poder político e econômico do país, que até então estava concentrado nas regiões Sudeste e Sul do Brasil. A transferência da capital para o interior do país buscava promover a interiorização e o crescimento do Brasil além das regiões costeiras, rompendo com o histórico de desenvolvimento concentrado próximo ao litoral.

Diferente da maioria das cidades brasileiras, que cresceram de forma mais orgânica de expansão, Brasília foi construída seguindo um projeto urbanístico planejado (De Lamare Leite *et al.*, 2010). Sua inauguração em 1960 marcou o início de uma nova fase na história do Brasil, destacando-se como um marco de modernização e planejamento urbano. Mas a ideia de transferir a capital para o interior não era nova, já existia desde o período Colonial, tendo sido

mencionada durante a Inconfidência Mineira. Porém, ela ganhou força com a Constituição de 1891, que determinou a localização da nova capital em uma área central do país. O artigo 3º daquela Constituição previa que a União teria uma área de 14.400 quilômetros quadrados no planalto central, onde seria construída a futura capital.

Com base naquela determinação constitucional, foi constituída a Comissão Exploradora do Planalto Central em 1892, que percorreu a região e delimitou uma área em formato de quadrilátero, como consta no Relatório Cruls de 1894 (Carvalho, 2016). Esse processo foi extremamente importante para a definição do local onde Brasília seria erguida futuramente, que só se concretizou no governo de Juscelino Kubitschek, dentro de seu ambicioso Plano de Metas, que prometia realizar "50 anos em 5". Com seu projeto, Kubitschek pretendia integrar todo o território nacional, impulsionar o desenvolvimento econômico e criar uma identidade nova para o Brasil.

Nesse sentido, o Plano Diretor de Brasília vai além de suas funções técnicas, representando um marco na história do desenvolvimento urbano brasileiro e na construção de uma nova identidade nacional. Ao ser inaugurada em 21 de abril de 1960, Brasília simbolizou a modernização do Brasil, além do sonho de se promover o desenvolvimento do interior do país.

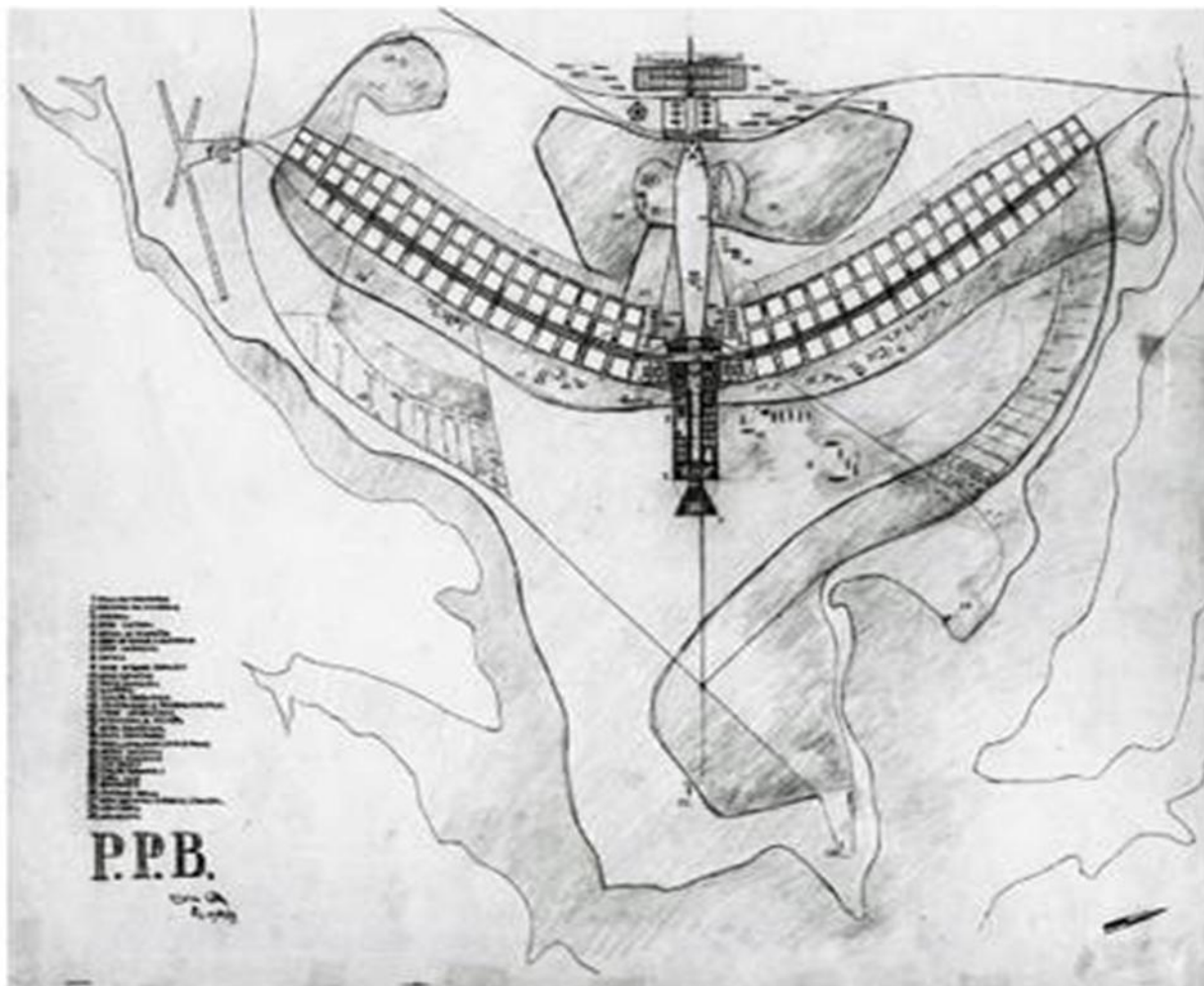
Conforme destaca Derntl (2019), o Plano Piloto de Lucio Costa permanece até hoje como uma referência mundial em urbanismo, sendo um dos principais motivos para a inscrição de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO em 1987. Esses eventos históricos ilustram como a cidade se tornou um centro político e um exemplo de planejamento urbano inovador, contribuindo para a reconfiguração geográfica e econômica do Brasil.

O celebrado Plano Piloto foi resultado de um concurso público internacional, lançado em 1956 e vencido por Lucio Costa. O traçado urbano de Brasília, conforme discutido por Santos *et al.* (2017), foi inspirado por princípios modernistas, especialmente aqueles definidos na Carta de Atenas (1933), manifesto urbanístico resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas em 1933. A Carta considerava a cidade como um organismo a ser concebido de modo funcional e preconiza a separação das áreas residenciais, de lazer e de trabalho.

Os setores industriais devem ser independentes dos setores habitacionais e separados uns dos outros por uma zona de vegetação. A cidade industrial se estenderá ao longo do canal, estrada ou via férrea ou, melhor ainda, dessas três vias conjugadas. Tornando-se linear e não mais anelar, ela poderá alinhar, à medida em que se desenvolve, seu próprio setor habitacional, que lhe será paralelo. Uma zona verde separará este último das construções industriais. A moradia inserida desde então em pleno campo, estará completamente protegida dos ruídos e das poeiras, mantendo-se a uma proximidade que suprimirá os longos trajetos diários; ela voltará a ser um organismo familiar normal. As "condições naturais" assim reencontradas contribuirão para fazer cessar o nomadismo das populações operárias. Três tipos de habitação estarão disponíveis para escolha dos habitantes: a casa individual da cidade jardim, a casa individual acoplada a uma pequena exploração rural e, enfim, o imóvel coletivo provido de todos os serviços necessários ao bem-estar de seus ocupantes (Le Corbusier, 1993).

Lucio Costa baseou-se em conceitos de urbanistas como Le Corbusier, arquiteto e urbanista que redigiu a Carta de Atenas, e que defendia a funcionalidade, setorização e integração entre áreas residenciais, comerciais e institucionais.

Figura 1 – Plano Piloto de Lucio Costa



Fonte: Arquivo Público do DF

Desenhado em formato de cruz, o projeto simbolizava o desejo de modernidade e dinamismo. O Eixo Monumental, a espinha dorsal do Plano Piloto, abriga os principais edifícios governamentais, como o Palácio do Planalto, o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal. Além disso, nessa área, concentram-se espaços cívicos e culturais, como a Esplanada dos Ministérios e a Catedral Metropolitana, conforme descrito por De Lamare Leite *et al.* (2010).

O Eixo Rodoviário, por sua vez, corta a cidade no sentido norte-sul e forma o que muitos chamam de "asas do avião"; foi planejado para abrigar áreas residenciais, comércio locais e serviços. Segundo De Lamare Leite *et al.* (2010), a divisão da cidade em setores específicos, como Setor Bancário, Setor Hoteleiro e Setor Hospitalar, visava a uma organização eficiente e funcional para atender às necessidades da população e do governo.

Brasília foi projetada com base no Plano Piloto, formulado por Lúcio Costa, em 1957, dentro da mais pura tradição do “urbanismo racionalista”. A proposta de Lúcio Costa enquadrava-se nas recomendações da Carta de Atenas, incluindo a separação radical de usos e a estruturação urbana a partir das quatro funções básicas: habitar, trabalhar, recrear e circular.

Embora a ideia original para o território era de que somente após o Plano Piloto ter atingido 500 mil habitantes é que ocorreria a implantação de cidades-satélites, a dinâmica da realidade social modificou esta concepção inicial, antecipando, mesmo antes da inauguração da Capital, o surgimento de cidades-satélites para abrigar os operários que trabalhavam nas obras da capital e os moradores das invasões que se localizavam nas imediações dos canteiros de obras (Documento técnico PDOT/2009).

As superquadras de Brasília, outro elemento do Plano Diretor, foram desenhadas para incluir espaços verdes, prédios de baixa altura e lojas de conveniência. Segundo Ferreira e Gorovitz (2007), esse conceito foi pensado para promover a convivência comunitária e evitar a segregação espacial, conectando diferentes classes sociais em um mesmo ambiente urbano. Esse modelo buscava proporcionar uma qualidade de vida superior, com acesso a áreas de lazer, escolas e comércio a curta distância, sendo considerado inovador no urbanismo residencial até hoje.

Desde o início, no entanto, Brasília foi pensada para priorizar o automóvel, com amplas avenidas e grandes áreas de estacionamento, mas com pouca ênfase no transporte público ou na mobilidade para pedestres (Costa; Favarão, 2018). Esse modelo, inovador para sua época, criou desafios com o passar das décadas. À medida que ocorria o crescimento populacional notou-se a necessidade de revisão da mobilidade urbana, conforme indica Carvalho (2016).

Conforme aponta De Oliveira Lancellotti, Guinancio (2022):

Lucio Costa não indica soluções de desenvolvimento a nível regional. Segundo o Relatório do Plano Piloto, o projeto deveria abrigar toda a população, com acolhimento de diferentes grupos sociais por meio da atribuição de diferentes faixas de preços a determinadas quadras. Mas, tão logo se inicia a construção, a reserva de terras para os servidores públicos que ocupariam a cidade administrativa evidenciou que a “totalidade da população” não contemplava o contingente de trabalhadores migrantes.

Embora a experiência urbanística de Brasília tenha se tornado simbólica, a inexistência de um sólido plano de desenvolvimento regional e a estrutura rarefeita da cidade associada ao discurso preservacionista e ao não atendimento de demandas habitacionais formaram um quadro propício à ocupação informal de terras. Contudo, é necessário avaliar o papel do poder público como promotor da urbanização. Para isso, revisitamos as políticas de uso e ocupação do solo implantadas desde 1960 (Documento técnico PDOT/2009).

Com o crescimento descontrolado da população e a expansão das cidades-satélites, como Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, o Distrito Federal passou a lidar com grandes desafios. Ricardo (2016) discute as novas demandas impostas ao Plano Diretor, diante da expansão desordenada das regiões administrativas e do aumento da desigualdade espacial, que afetou a qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos.

Peluso e Cidade (2014) enfatizam a importância de equilibrar o crescimento urbano com a preservação ambiental, destacando áreas protegidas como o Parque Nacional de Brasília. O futuro da cidade depende, portanto, de políticas que integrem desenvolvimento urbano e preservação dos recursos naturais, diante dos desafios das mudanças climáticas e da crise hídrica que afeta a região.

3.4 ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Do ponto de vista jurídico, as Regiões Administrativas do Distrito Federal são criadas com o objetivo de descentralizar a administração pública e facilitar a gestão dos diversos núcleos urbanos que foram se formando ao redor de Brasília. Enquanto o Plano Piloto foi concebido para abrigar o centro político-administrativo da República Federativa do Brasil, funcionando como o coração do Distrito Federal, as demais Regiões Administrativas surgiram para acomodar as populações que migraram para o Distrito Federal desde o início da construção de Brasília. Com o aumento populacional, essas regiões foram sendo ampliadas e demandando moradias, empregos e serviços públicos.

A primeira Região Administrativa e núcleo central do Distrito Federal foi o Plano Piloto. Nessa região estão localizados os principais órgãos do governo federal e distrital, além de importantes monumentos, instituições e setor residencial (Santos, 2018).

Desenhado por Lucio Costa, o Plano Piloto permanece sendo considerado um exemplo de cidade moderna, no entanto, paralelamente a sua construção, outras regiões foram sendo formadas para abrigar a população que se desloca para nova capital do país.

Antes da construção de Brasília apenas as cidades de Planaltina e Brazlândia, datadas de 1859 e 1933, respectivamente, ocupavam o que viria a ser o território do quadrilátero do Distrito Federal. À época da definição da área do quadrilátero, o Governo Federal iniciou o processo de desapropriação das 92 fazendas que existiam no local, ocupadas, em sua maioria, por posseiros. Partia-se da ideia de que o controle das terras por parte do poder público contornaria muitos dos problemas enfrentados por outras cidades no que diz respeito ao acesso à moradia e aos processos de urbanização (Documento Técnico PDOT/DF 2009).

Conforme o Documento Técnico do PDOT (2009), Taguatinga foi implantada em 1958, a partir da transferência da Vila Amauri, localizada na área que seria inundada pelo Lago Paranoá. Já Sobradinho foi construída em maio de 1960, com o objetivo de abrigar moradores dos acampamentos das empresas empreiteiras do DNOCS, além das populações remanescentes da Vila Amauri. Em seguida, foi implantada a cidade do Gama, em outubro de 1960, para abrigar os moradores dos acampamentos do Paranoá, Vila Planalto e remanescentes da Vila Amauri.

Em 1961, é fixada a “Cidade Livre” – que servia de apoio à construção de Brasília e deveria desaparecer após sua inauguração –, surgindo o Núcleo Bandeirante. Planaltina e Brazlândia seguiram com sua estrutura original, e permaneceram distanciadas das dinâmicas da Capital Federal. (...)

No Plano Piloto, a distribuição de terras pela NOVACAP era feita principalmente para outros organismos públicos do Governo do Distrito Federal e Governo Federal, IAPs (Institutos de Aposentadorias), FCP (Fundação da Casa Popular), Ministérios Militares, Câmara dos Deputados, Senado Federal, entre outros. A maior parte destes terrenos era simplesmente doada e tais organismos, normalmente, realizavam convênios com outros órgãos para construção de moradias ou eventualmente contratavam empresas privadas para a construção;

(...)

Em 1966, foi implantado o Guará para absorver a população oriunda de invasões, acampamentos e servidores públicos e,

em 1970, foi criada a Ceilândia com o objetivo de abrigar os moradores transferidos das Vilas Tenório, Esperança, IAPI, Morro do Querosene e outras (Documento Técnico PDOT/2009).

Águas Claras, com pouco mais de 30 anos, é uma das áreas que mais cresceu nas últimas décadas, marcada pela verticalização e pelo desenvolvimento imobiliário. A região atraiu muitos jovens profissionais e famílias de classe média, tornando-se um polo de desenvolvimento econômico do Distrito Federal. No entanto, Águas Claras enfrenta desafios como o trânsito caótico, resultante do número excessivo de carros deslocando-se para o Plano Piloto (Costa, 2023). A melhoria da mobilidade urbana dessa região administrativa virou um dos principais pontos a serem debatidos nas próximas revisões do PDOT.

No total, o Distrito Federal possui 35 Regiões Administrativas (RAs), sendo as duas mais recentes — Arapoanga e Água Quente — criadas pelas Leis nº 7190 e nº 7.191, de 21 de dezembro de 2022 respectivamente. A discrepância na qualidade de vida entre as diferentes RAs é notável. Enquanto algumas regiões, como a RA do Lago Sul e o Plano Piloto, apresentam Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) próximos ao da Noruega, outras revelam condições de vida bastante distintas. O Distrito Federal, apesar de ser o ente federativo com a maior renda per capita, abriga a segunda maior favela do Brasil, atualmente em processo de urbanização, conforme o Censo Demográfico do IBGE de 2022 — evidência clara das desigualdades presentes nesse ente federativo.

3.5 EXPANSÃO E DESAFIOS

O surgimento e ampliação de regiões administrativas evidenciaram a urgência de um planejamento urbano mais robusto. Algumas localidades que foram sendo formadas ao redor de Brasília (por isso chamadas cidades-satélites) enfrentam carências em infraestrutura básica, resultando em desigualdades socioespaciais significativas. Além disso, a expansão urbana desordenada pressionou as áreas de proteção ambiental, causando conflitos entre a preservação do Cerrado e a gestão dos recursos hídricos — situação que permanece até os dias atuais.

Muitos são os desafios a serem enfrentados no planejamento urbano, dentre os quais, destaca-se a necessidade de medidas para conter a expansão urbana desordenada, ou expansão da área urbana

sobre a rural sem planejamento. Além disso, a ausência de uma política habitacional permanente e eficaz levou à formação de assentamentos informais, conhecidos como "invasões". Esse fenômeno permanece sendo um desafio importante para os formuladores de políticas públicas, uma vez que parte do esforço na área de planejamento urbano do Distrito Federal se concentra na regularização dessas invasões, em vez de um planejamento mais abrangente e antecedente às formações de núcleos habitacionais irregulares na zona rural.

A regularização fundiária no Distrito Federal tornou-se um tema central desde a transferência da capital, porque a cidade foi pensada esquecendo-se das pessoas que a construíram. Muitas áreas ocupadas de forma irregular passaram por processos de regularização destinados a garantir a segurança jurídica dos moradores e a inclusão dessas áreas na estrutura urbana oficial. No entanto, esse processo nem sempre ocorreu de maneira linear ou sem controvérsias. Isso porque o crescimento acelerado e, muitas vezes, desordenado, trouxe vários problemas relacionados ao transporte público deficiente. A falta de serviços básicos é recorrente em algumas regiões.

A complexidade da governança fundiária no DF é agravada pela coexistência de diversas formas de propriedade e posse de terras. Elas incluem áreas públicas, particulares e terrenos de uso coletivo. A falta de um cadastro fundiário atualizado, além da sobreposição de normas federais e locais, dificultam a gestão eficaz do território. Assim, a regularização fundiária é uma questão que envolve aspectos técnicos e políticos, refletindo interesses diversos e conflitantes (Brasil, 2017).

A situação fundiária no Distrito Federal abrange terras de diferentes naturezas jurídicas, entre as quais se destacam: terras devolutas (de domínio público, que não pertencem a particulares por qualquer título legítimo); terras públicas incorporadas ao patrimônio estatal por desapropriação ou doação; terras particulares registradas no Cartório de Registro de Imóveis do DF; e terras públicas e particulares em regime de propriedade comum, adquiridas pela TERRACAP — Companhia Imobiliária de Brasília — por desapropriação ou compra e venda, mas que ainda não passaram pelo processo legal ou amigável de divisão. Além dessas categorias, existem terras cujos proprietários ainda são desconhecidos, classificadas como “terras em exame” pela TERRACAP (Soto Maior, 2006).

Carvalho (2016) menciona que a mobilidade urbana é outra preocupação crescente para os planejadores urbanos. Iniciativas como a expansão do metrô e o desenvolvimento do sistema de BRT (Bus Rapid Transit), além da criação de ciclovias, fazem parte de uma estratégia mais ampla para reduzir a dependência de automóveis e promover uma cidade mais sustentável e acessível.

Diante desse cenário complexo, a revisão do Plano Diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal tem que desempenhar o seu papel fundamental no planejamento, inclusive para garantir a preservação do caráter único de Brasília, que é uma cidade planejada e considerada Patrimônio Cultural da Humanidade.



4

REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL – PDOT DO DISTRITO FEDERAL

Este capítulo aborda o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal, destacando a exigência estabelecida pelo Estatuto da Cidade para sua revisão, pelo menos, a cada dez anos. Essa atualização é fundamental para acompanhar as transformações das cidades, que são impulsionadas pelo aumento da população e pela busca por melhores condições de vida. A revisão do PDOT é crucial para garantir um desenvolvimento urbano equilibrado, capaz de atender às demandas da população, preservar recursos naturais e promover uma ocupação territorial sustentável.

Na sequência, o capítulo também apresenta as etapas do atual processo de revisão do PDOT/DF, dando particular atenção às Oficinas Participativas, consideradas o elemento central da pesquisa.

4.1 O PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL (PDOT) DO DISTRITO FEDERAL

Conforme reportado, a Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo inteiro à política urbana no Brasil, refletindo a importância desse tema na organização do espaço urbano e na promoção do bem-estar social. O caput do artigo 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano, a ser implementada pelo Poder Público Municipal, visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir a qualidade de vida de seus habitantes. Essa diretriz ressalta a necessidade de um planejamento urbano que atenda às demandas habitacionais, promovendo a inclusão social e a sustentabilidade. No §1º do mesmo artigo, a Constituição determina a obrigatoriedade da elaboração de um Plano Diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo obrigatório também para o Distrito Federal, que acumula competências municipais.

Atendendo determinações constitucionais e legais, o processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal teve início em 2018, com base nas disposições da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, e da Lei Complementar

nº 854, de 15 de outubro de 2012. Conforme reportado pela Secretaria de Planejamento do Distrito Federal, já havia dados técnicos disponíveis, coletados por meio de estudos anteriores. A revisão tem por objetivo atualizar o planejamento territorial, considerando as transformações sociais, econômicas e ambientais ocorridas desde a sua última reformulação.

O Estatuto da Cidade determina que, na elaboração e fiscalização do PDOT, os Poderes Legislativo e Executivo do Distrito Federal devem promover audiências públicas e debates que assegurem a participação da população e de associações representativas. A publicidade dos documentos e informações produzidas, bem como o acesso a esses conteúdos, são garantidos, evidenciando a evolução da legislação em direção a uma democracia participativa, na qual a população é chamada a contribuir para o planejamento urbano.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) tem desempenhado um papel ativo na promoção da participação popular nesse processo. Atendendo às suas recomendações, e com a intenção de fomentar um ambiente mais participativo, foi publicado o Decreto nº 41.004, de 20 de julho de 2020, que instituiu uma estrutura de governança e gestão participativa para guiar a revisão do PDOT. Esse decreto foi fundamental para estabelecer um modelo de governança que envolve a sociedade civil, organizações não governamentais, instituições acadêmicas, o setor privado e diversos órgãos governamentais, garantindo que o novo PDOT seja elaborado de maneira colaborativa e democrática.

As recomendações do MPDFT estão alinhadas ao disposto no art. 3º da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, Conselho das Cidades – ConCidades –, 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, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva

participação de 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.

Esse modelo de governança permite a participação da sociedade em todas as etapas do processo de revisão, assegurando transparência e a possibilidade de que diferentes segmentos da comunidade contribuam com sugestões e propostas que atendam às suas necessidades. O decreto mencionado definiu instâncias de coordenação e acompanhamento da revisão do PDOT, com o objetivo de garantir que o processo atendesse aos princípios da participação social e da gestão integrada.

A estrutura de Governança e Gestão Participativa implantada no Distrito Federal é composta pela Coordenação Técnica que tem, entre outras funções, elaborar e atualizar a metodologia do Plano Diretor (2020-2030), além de acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do GTI e do CGP; pela Comissão de Governança (CGO), instância colegiada com caráter consultivo, de gestão e articulação interinstitucional, que atua supervisionando e avaliando periodicamente o trabalho desenvolvido, bem como na resolução de conflitos entre o GTI e CGP); pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), que reúne representantes de vários órgãos de governo e representantes da sociedade civil; e pelo Comitê de Gestão Participativa (CGP), sendo este último a instância observada em nossa pesquisa, por atuar especificamente no acompanhamento do processo participativo. Diferentemente do CGO, que está mais voltado para verificação das atividades dos órgãos, a atuação do CGP é direcionada à garantia da participação popular no processo.

O CGP é um colegiado de caráter consultivo e propositivo, formado por representantes do Poder Executivo do Distrito Federal e diversos segmentos da sociedade civil organizada. Entre as competências do CGP, destacam-se a responsabilidade de acompanhar todas as etapas da revisão do PDOT, apoiar a metodologia de participação e contribuir para a mobilização social, acompanhar as atividades dos Grupos Temáticos do Grupo de Trabalho Interinstitucional – GTI, contribuir na consolidação dos produtos desenvolvidos pelo GTI, bem como da minuta de Lei Complementar de revisão do PDOT. As reuniões do CGP ocorrem de forma contínua, programadas para a última quarta-feira de cada mês, intercalando turnos vespertinos e noturnos.

A composição do CGP inclui uma diversidade de representantes, como cinco membros do Poder Executivo, doze representantes de movimentos sociais e coletivos (incluindo comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas e outras categorias), além de representantes de organizações não governamentais, cooperativas, associações, entidades do setor empresarial e instituições acadêmicas. Essa ampla representação é fundamental para assegurar que as vozes de diferentes grupos da sociedade sejam ouvidas e integradas ao processo de revisão do PDOT.

4.2 ETAPAS DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR

O processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/DF) foi estruturado em quatro etapas fundamentais: Diagnóstico, Prognóstico, Proposta e Consolidação.

A primeira etapa, diagnóstico, envolveu a elaboração da Leitura Técnica e da Leitura Comunitária, conforme observamos nas informações disponíveis no site da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. O Diagnóstico tinha como objetivo identificar padrões de ocorrência de fenômenos no território, bem como problemáticas que podem ser analisadas por tema ou por meio do cruzamento temático. Essa fase seria fundamental, pois, em tese, proporcionaria a oportunidade de ouvir a população e considerar suas demandas e percepções.

Durante essa etapa, primeiramente foram realizados os Encontros para Pensar o Território, que ocorreram de forma online; e Oficinas Temáticas, em 2021. Esses encontros enfrentaram desafios em termos de participação, apresentando baixíssima audiência, levantando questões sobre a eficácia das estratégias de engajamento utilizadas para mobilizar a comunidade.

As oficinas participativas por Região Administrativa e por segmentos da sociedade, por sua vez, constituíram uma parte importante dessa fase, tendo sido realizadas entre maio e dezembro de 2023. Ao final da etapa Diagnóstico, um relatório deveria ser apresentado, compilando as informações e contribuições coletadas durante todos esses encontros. Para melhor compreender o papel, a lógica e as possibilidades desse instrumento, a próxima seção

apresenta os fundamentos conceituais e metodológicos das oficinas participativas.

A etapa seguinte, Prognóstico, seria aquela em que ocorreria a sobreposição da leitura técnica com a leitura comunitária, com vistas à idealização dos objetivos a serem levados em consideração na elaboração da proposta.

A fase Proposta, por sua vez, seria o momento de formulação das diretrizes, zoneamento, estratégias, instrumentos e sistema de planejamento. Nela, surge a primeira versão da lei, e foi o momento em que ocorreram reuniões ou oficinas por UPT e macrotemas.

Ao final, na Consolidação, ocorre a finalização do anteprojeto de lei complementar no Poder Executivo, a elaboração da ação orçamentária e o acompanhamento da aprovação na CLDF.

Finalizadas essas etapas dentro do Poder Executivo, o Projeto de Lei Complementar de revisão do PDOT deve ser encaminhado, por Mensagem, à Câmara Legislativa do Distrito Federal, onde passará por análise em comissões temáticas e de Constituição e Justiça do órgão, por audiências públicas e posterior votação.

4.3 OFICINAS PARTICIPATIVAS

Com relação às Oficinas Participativas da etapa Diagnóstico, foco da nossa pesquisa, é importante ressaltar que o termo “oficina” costuma designar um espaço de diálogo e construção coletiva, no qual os participantes são convidados a contribuir ativamente. Atividades assim têm como objetivo promover a colaboração da população na identificação de problemas, de modo que a equipe da Secretaria ou outro órgão responsável elabore a medida pretendida. Nesse sentido, sua eficácia depende diretamente da participação ativa da comunidade, cuja escuta permite integrar demandas reais ao planejamento urbano.

As oficinas participativas são uma metodologia amplamente utilizada em processos de planejamento e tomada de decisão em contextos comunitários e urbanos. Visam reunir diferentes partes interessadas para discutir questões relevantes, gerar ideias e construir soluções coletivas. Sua estrutura pode variar, mas geralmente envolve a participação de representantes da comunidade, gestores públicos,

especialistas e outros stakeholders. Conforme descrito no "Guia Metodológico dos Processos Participativos" da Prefeitura de São Paulo:

As oficinas são um método já bastante desenvolvido para trabalho com pequenos grupos, que pressupõe a definição de um plano de trabalho que orientará a dinâmica, a interação entre os participantes e a construção coletiva de algum produto ao término da dinâmica. A produção coletiva como resultado é o que diferencia essa atividade de outras dinâmicas de grupo.

Um exemplo comum de oficinas participativas é o que ocorre durante a revisão dos Planos Diretores das cidades. Quando realizadas, podem ser organizadas por bairros (no Distrito Federal, foram feitas por Regiões Administrativas), oferecendo aos moradores a oportunidade de discutir os desafios enfrentados em suas comunidades, como a falta de espaços públicos, o tráfego intenso e os problemas relacionados à segurança. Os facilitadores devem conduzir os debates, buscando coletar informações e sugestões dos participantes. Como resultado, surge uma série de propostas que podem ser incorporadas ao Plano Diretor, refletindo as preocupações e aspirações da população local.

As oficinas devem ser vistas não apenas como um meio de consulta, mas também como um processo formativo, cujo objetivo é ampliar o entendimento dos cidadãos sobre a legislação urbanística e os desafios do desenvolvimento urbano. Ao desafiar abordagens hierárquicas tradicionais, o planejamento participativo — do qual as oficinas são instrumento — enfatiza o envolvimento ativo de todos os membros de um grupo no desenvolvimento de seus espaços físicos e sociais. Essa forma de colaboração fortalece os laços comunitários e fomenta novas relações entre as pessoas e o ambiente urbano onde vivem (Gattupalli, 2023).

Nesse sentido, as oficinas participativas também contribuem para a construção de capital social, visto que o engajamento em processos participativos tem potencial para aumentar a confiança nas instituições públicas e gerar um senso de pertencimento entre os cidadãos. Além disso, o conceito de oficinas participativas se alinha à ideia de participação cidadã, ao promover um espaço no qual as vozes e opiniões da população possam ser ouvidas e consideradas nas decisões que afetam suas vidas.

Durante essas atividades, os participantes têm a oportunidade de aprender sobre os processos de planejamento urbano, a legislação

pertinente e as implicações das decisões discutidas. Isso contribui para o empoderamento cidadão e melhora a qualidade das contribuições, uma vez que os envolvidos se tornam mais informados sobre o contexto em que estão inseridos. No entanto, observa-se que muitos técnicos ainda enfrentam dificuldades em lidar com a participação popular:

(...) essa nova forma de gestão, mais democrática e agora amparada por lei, traz inúmeros benefícios para o processo de planejamento, mas também traz dificuldades para um corpo técnico que não foi preparado para trabalhar em conjunto com a população. Tradicionalmente, esta, no máximo, referendava ou solicitava pequenos ajustes nas propostas feitas pelos técnicos (Saboya, 2007, p. 21, citado por Nassif, 2020, p. 4).

Para que as oficinas participativas sejam bem-sucedidas, é essencial que seus organizadores estabeleçam objetivos claros e comuniquem essas metas de forma eficaz aos participantes. Também é necessário selecionar facilitadores capacitados, que saibam conduzir discussões e gerenciar dinâmicas de grupo, além de garantir um compromisso real com a incorporação das contribuições realizadas. Falhas na comunicação podem comprometer o resultado desejado e gerar frustração entre os participantes.

Pensando na obrigatoriedade da participação social no processo de elaboração do Plano Diretor e nas possíveis falhas de comunicação, a Resolução nº 25 do ConCidades dispõe da seguinte maneira:

Art. 4º No processo participativo de elaboração do Plano Diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o Plano Diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

Art.5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

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

II -garantia da alternância dos locais de discussão.

Dessa forma, entende-se que as oficinas participativas podem ser uma ferramenta poderosa para fomentar a participação cidadã em processos de planejamento e decisão. Para isso, é fundamental assegurar ampla comunicação pública, linguagem acessível e a utilização de meios de comunicação social que mobilizem diversos segmentos sociais, por temas e divisões territoriais — de modo que ninguém fique fora do debate público em torno do planejamento das cidades e do Distrito Federal.

A linguagem acessível mencionada nessa resolução tem a função de garantir uma participação popular efetiva. Isso porque, ao desconhecer o assunto de uma oficina, o participante pode ser facilmente manipulado, concordar com aquilo que não conhece ou apresentar contribuições que nada tenham a ver com o tema em debate. Em outras palavras, a ausência de compreensão do tema tratado pode configurar, inclusive, uma situação de não participação social, conforme preconizado por Arnstein.



5

5

METODOLOGIA

O Capítulo 4 deste trabalho aborda a metodologia adotada para a realização da pesquisa sobre a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), levando em consideração as oficinas participativas realizadas na etapa Diagnóstico. Nele, são apresentados os fundamentos que sustentam a escolha por uma abordagem mista, que combina aspectos qualitativos e quantitativos, permitindo uma análise abrangente do tema em questão. O capítulo delimita as características da pesquisa, descrevendo suas etapas e técnicas de coleta de dados, incluindo entrevistas semiestruturadas e as oficinas participativas.

5.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Esta pesquisa adota uma abordagem mista, de caráter qualitativo e quantitativo. Foram utilizados instrumentos combinados, de modo a atender satisfatoriamente aos objetivos propostos. Para tanto, observou-se a natureza da participação popular na elaboração do Plano Diretor do Distrito Federal, com foco na quantidade de reivindicações e solicitações apresentadas na etapa Diagnóstico que poderão ser incorporadas pelo gestor distrital à redação final do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor do DF, assim como a pertinência temática

5.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA E PROCESSO DE COLETA DE DADOS

A pesquisa caracteriza-se como um estudo de campo, com natureza exploratória e explicativa, voltada à avaliação da participação popular na atual revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT. Para isso, foram realizadas entrevistas com membros do Comitê de Gestão Participativa e com um dos coordenadores do processo de revisão do plano, a fim de aprofundar a análise do contexto social e político envolvido.

O processo de coleta dos dados foi realizado em duas etapas principais: levantamento documental e realização de entrevistas.

A etapa documental envolveu a análise de materiais, que ainda não haviam recebido tratamento analítico, por serem de documentos de “primeira mão”. A pesquisa bibliográfica assumiu caráter complementar, incluindo documentos oficiais publicados e fontes relevantes à contextualização do tema.

Inicialmente, foram analisadas as atas das oficinas participativas da etapa Diagnóstico, bem como o compilado de sugestões registradas pelos participantes durante sua divisão em grupos. Essa análise teve como objetivo identificar o volume de reivindicações apresentadas pela população com potencial para serem incorporadas à minuta do Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor do Distrito Federal (PDOT/DF). Também foi verificada a pertinência dessas propostas em relação ao conteúdo normativo do plano a partir de uma sistematização feita por técnicos da Seduh. A partir desse levantamento, foram obtidos os dados quantitativos que permitiram avaliar a capacidade de diálogo dos participantes das oficinas participativas no processo de revisão do PDOT.

A baixa pertinência das contribuições comunitárias seria um forte indicativo de que os participantes não conheciam o tema tratado nas oficinas e, especialmente, de que não teria havido um processo de letramento urbanístico — o que inclusive possibilita a ocorrência de uma “não participação”, ou seja, a existência de um ambiente no qual apenas os técnicos dominam o discurso.

A participação popular, na etapa Diagnóstico, ocorreu por meio de diferentes instrumentos: oficinas temáticas (realizadas em 2021), Reuniões Livres promovidas pela sociedade civil, requerimentos individuais protocolados até 31/12/2023 e oficinas participativas por Região Administrativa e por segmentos da Sociedade. Estas últimas tinham como objetivo captar a realidade territorial sob a perspectiva dos moradores, abrangendo questões relacionadas ao espaço urbano, rural, ambiental e às expectativas de futuro. As oficinas por RA e por segmento foram realizadas entre maio e dezembro de 2023 e constituíram o objeto de nosso estudo.

A segunda etapa de coleta envolveu a aplicação de entrevistas semiestruturadas, utilizadas como instrumento para aprofundar a compreensão do processo participativo. As entrevistas seguiram um roteiro com cinco questões principais, permitindo flexibilidade para explorar temas emergentes. Foram entrevistados membros do Comitê

de Gestão Participativa e o coordenador do processo de revisão do PDOT, com possibilidade de participação presencial ou por videoconferência, inclusive com opção de anonimato.

As perguntas buscaram avaliar a capacidade de diálogo dos participantes das oficinas com representantes da administração, os principais conflitos percebidos durante o processo, os desafios associados à possível falta de domínio técnico das discussões e as desigualdades entre diferentes regiões quanto à articulação de interesses coletivos e à capacidade de diálogo com os agentes públicos.

Os dados coletados foram utilizados como base para discussão com referenciais teóricos da literatura especializada, e para a aferição da efetividade da participação social nas oficinas participativas do processo de revisão do PDOT — mais especificamente, para avaliar o nível da participação popular e sua capacidade de influir no processo de revisão do PDOT/DF, tornando-o efetivamente participativo.

A categoria analítica central foi a participação social, complementada por descritores como Direito à Cidade, audiências públicas, oficinas participativas e democracia participativa.



6

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: OFICINAS PARTICIPATIVAS DO PDOT/DF

Este capítulo é dedicado especificamente à análise da efetividade das oficinas participativas ocorridas na etapa Diagnóstico do processo de revisão do PDOT, entendendo-se efetividade como a capacidade das contribuições comunitárias de influenciarem a elaboração do Projeto de Lei Complementar de revisão do Plano Diretor. Para tanto, foi realizado o acompanhamento das contribuições populares desde a realização das oficinas até a elaboração do documento Consolidação de Propostas e das duas primeiras versões do Projeto de Lei Complementar – PLC – de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.

O conteúdo está estruturado em 8 blocos temáticos descritos a seguir.

6.1 FUNCIONAMENTO DAS OFICINAS: FORMATOS, PÚBLICOS E TEMÁTICAS

A revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/DF), instrumento de planejamento urbano que orienta o crescimento e o desenvolvimento de forma organizada e sustentável iniciou em 2018. Em atenção às diretrizes do Estatuto da Cidade, foi necessário incorporar algum componente de participação social durante todo o processo.

Entre maio e dezembro de 2023, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh/DF) promoveu um ciclo de oficinas participativas (etapa Diagnóstico) com o objetivo de capturar a perspectiva dos cidadãos sobre a realidade territorial, conforme observamos na informação do site da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal – Seduh/DF, que foi criado para acompanhamento do processo de revisão.

O processo contemplou 54 oficinas participativas na etapa Diagnóstico, sendo 36 voltadas para população das Regiões Administrativas (ocorreram 2 oficinas na RA Ceilândia) e 18 voltadas a segmentos sociais e temas transversais relevantes ao planejamento urbano, como mobilidade, transporte e regularização fundiária. Entre

os segmentos, destacam-se: Direito à Cidade; Moradia e Habitação; Setores Imobiliário e da Construção Civil; População LGBTQIAPN+; Comunidades Tradicionais (quilombolas, indígenas, ciganas); Mulheres e Igualdade de Gênero; Transporte e Mobilidade Urbana; Pessoas com Deficiência; Reforma Agrária e Agricultura Familiar; Migração e Refúgio; Cultura; Meio Ambiente e Recursos Hídricos; População em Situação de Rua; Regularização Fundiária Urbana e Rural; Áreas de Interesse Social (ARIS); Infância, Juventude e Idosos; Cooperativas de Habitação e Igualdade Racial. O objetivo, segundo divulgação da Secretaria, era que essas instâncias complementassem a análise técnica governamental na fase de Diagnóstico.

A primeira constatação da pesquisa foi a de que, em regra, houve baixo número de participantes nas oficinas participativas do processo de revisão do PDOT/DF (tanto presencialmente quanto virtualmente), fato que revela um quadro de baixo engajamento da população ou, mais provavelmente, uma falha na divulgação das oficinas.

Conforme informações obtidas no site da Seduh, das 35 oficinas por Região Administrativa (RA) realizadas, 16 não atingiram a marca de 100 participantes, e a maioria das restantes não chegou a 200. Apenas a RA XXV (SCIA/Estrutural) se destacou positivamente, com 549 participantes, em função de uma possível fake news sobre prejuízos que os moradores teriam caso não participassem da oficina participativa. Outras oficinas, como a da RA Núcleo Bandeirante (RA VIII) e a do Plano Piloto (RA I), registraram apenas 33 participantes presenciais cada, enquanto a do Varjão (RA XXIII) contou com 35 participantes (Apêndice A e Anexo 1 – Lista de Presença das Oficinas por RA).

Se considerarmos que as revisões do Plano Diretor do DF são voltadas, em grande parte, para incluir áreas nas estratégias de regularização fundiária, os números apresentados nas oficinas assumem um significado ainda mais limitado, pois essa participação se resumiu a um ou outro grupo de moradores de áreas ocupadas que souberam da existência das oficinas referentes ao processo de revisão do PDOT/DF. Essa é, possivelmente, a razão de haver tão poucas pessoas na oficina da RA Plano Piloto, onde pouco se discute sobre ocupações irregulares de territórios.

Conforme pudemos observar presencialmente ou pelo canal da Seduh no youtube, as discussões nas oficinas por Regiões

Administrativas eram iniciadas com a apresentação de slides com informações gerais a respeito da região, como o número de habitantes, percentual de regularidade fundiária, local de trabalho dos moradores (migração pendular moradia-trabalho), entre outros dados básicos (Anexo 1 – apresentação das oficinas). Na sequência, era adotada uma dinâmica de trabalho com a divisão dos participantes em grupos menores, para facilitar a identificação de problemáticas locais e o diálogo entre os presentes.

As apresentações das oficinas por Região Administrativa não proporcionavam um ambiente educativo, em razão da brevidade do tempo — cerca de 15 minutos. Muito pelo contrário, percebeu-se que, em algumas ocasiões, a apresentação podia até mesmo confundir os participantes. Um exemplo disso ocorreu na oficina realizada na RA Sudoeste, na qual foi questionado aos participantes: “O que é esse plano diretor? (...) A questão de hortas, a questão de drenagem, de saneamento. Quando a gente fala no incentivo à infraestrutura, quando a gente fala nas obras voltadas à mobilidade, ao transporte, na política, nas diretrizes que vão incentivar ali os diferentes meios de transporte. Quando a gente fala nas políticas onde a gente vai desenvolver. Tudo isso são aspectos que são tratados no plano diretor.” Fala como essa não é capaz de transmitir nenhuma noção do que seja um plano diretor.

Confirmando a ausência de um ambiente de debate ou letramento urbanístico, todas as contribuições recebidas — ainda que, posteriormente, não fossem consideradas pertinentes ao objeto do Plano Diretor, como pedidos por serviços diversos e melhoria de infraestrutura — eram anotadas para posterior tratamento. O ambiente das oficinas, embora não tenha servido para que todos os participantes compreendessem o escopo de um Plano Diretor, permitiu trazer à tona problemas gerais do Distrito Federal, os quais poderiam influenciar indiretamente a agenda da revisão, caso fossem considerados pertinentes.

Ao final de cada oficina, os participantes se reuniam novamente para apresentar um resumo das discussões realizadas em cada grupo menor, era elaborada uma ata, e todo o material produzido — centenas de formulários em papel — era reunido para posterior digitalização, com o objetivo de permitir a análise e a classificação sistemática das contribuições (informações, reivindicações e sugestões), conforme observamos no Anexo 1 - material produzido nas oficinas. Aparentemente, o uso de tecnologias da informação nas oficinas

poderia ter reduzido significativamente o tempo de trabalho gasto com a leitura e digitalização dos inúmeros formulários.

Como iremos detalhar mais adiante, após a análise e classificação sistemática, a maioria das contribuições comunitárias foram consideradas impertinentes (cerca de 66% do total).

Em contraste com as oficinas realizadas por Região Administrativa, algumas organizadas por segmentos contavam com participantes tecnicamente familiarizados com os temas relacionados ao Plano Diretor das cidades. Em algumas delas, era possível, inclusive, aprofundar conhecimentos sobre planejamento urbano (Anexo 1 –Atas de oficinas participativas por Segmentos).

A título de exemplo, citamos a oficina do Segmento Região Metropolitana, que contou com a presença de pessoas envolvidas em estudos sobre desenvolvimento econômico, planejamento urbano e outros temas pertinentes aos Planos Diretores. Essa atividade incluiu a apresentação do economista Bruno de Oliveira Cruz, Técnico de Pesquisa e Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que atuou como Diretor de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas da Codeplan — atual IPEDF — entre 2015 e 2019.

Em sua apresentação, o pesquisador do IPEA compartilhou dados sobre a força de trabalho, escolaridade, cobertura de serviços e infraestrutura urbana, como distribuição de água, esgotamento sanitário e asfaltamento. Ele sugeriu a ampliação da rede de atendimento e da cobertura de serviços públicos como estratégia para reduzir desigualdades — inclusive territoriais — e ampliar oportunidades, por meio da expansão de serviços básicos de saúde, creches, acesso a serviços de média e alta complexidade, ensino técnico e melhoria da qualidade dos serviços. Sua fala destacou a profunda desigualdade entre as regiões administrativas do Distrito Federal. Por essa razão, foram apresentadas imagens contrastantes do Sol Nascente e do Lago Sul (Anexo 1 – Ata oficina participativa Região Metropolitana).

Entre outros debatedores, o senhor Guilherme Jagano, representante do Fórum das Águas e membro do CGP, destacou a necessidade de um amplo estudo coletivo envolvendo os municípios do Entorno. Sugeriu, ainda, que o Governo do Distrito Federal (GDF), em conjunto com os poderes executivos locais de Minas Gerais (MG) e Goiás (GO), criasse incentivos para a preservação das zonas rurais que margeiam Brasília, de forma sustentável e ecológica.

O Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística (Prourb), Doutor Dênio Augusto de Oliveira Moura, também apresentou diversas sugestões, entre as quais se destacam: a realização de uma espécie de conurbação regional e elaboração de outros mecanismos, por razões ambientais, a exemplo das áreas de Planaltina de Goiás e do Lago Descoberto; o incentivo ao turismo rural regional, visando integrar as regiões rurais, a exemplo da região de Brazlândia e Lago Oeste; a necessidade de utilização do estoque da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), para promover o desenvolvimento de vetores de crescimento e não estimular as especulações imobiliárias; mudança do paradigma de mobilidade e a importância de se refletir sobre os corredores ecológicos.

Importante ressaltar, no entanto, que todas as oficinas por segmento foram realizadas na sede da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e, em regra, não atraíram a atenção da população. Algumas delas contaram com um número mais baixo de participantes, como são os casos das oficinas dos segmentos LGBTQIA+, Região metropolitana, Igualdade Racial, Cultura, com 23, 10, 12 e 9 participantes respectivamente. Por outro lado, aquelas oficinas que tratavam do direito de regularização fundiária tiveram maior adesão do público, demonstrando um certo interesse da população em temas diretamente ligados à sua realidade e às condições de vida (Anexo 1 – Listas de presença das oficinas participativas por segmento da sociedade)

6.2 DOCUMENTO DIAGNÓSTICO: TRATAMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES E ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO

Ao final da Etapa Diagnóstico, foi elaborado um documento denominado Relatório Diagnóstico (Anexo 1 – Documentos Consultados – Documento Diagnóstico), que tinha a função de documentar contribuições obtidas naquela etapa, incluindo as produzidas nas oficinas participativas, que foram realizadas entre maio e dezembro de 2023. O documento foi estruturado por Unidades de Planejamento Territorial (UPTs) e não por Regiões Administrativas. O material continha aquilo que a equipe técnica identificou como as principais demandas, conflitos, potencialidades e propostas apresentadas pelos participantes das oficinas participativas. Não se tratava do resultado de deliberações realizadas nas oficinas.

A primeira versão do relatório Diagnóstico foi apresentada em audiência pública realizada em 29 de junho de 2024, tendo sido alvo de críticas de parte de representantes da sociedade civil, conforme vídeo da primeira audiência no canal do Youtube Conexão Seduh (ConexãoSeduh, 2024). O evento, que deveria servir como o local de consolidação da etapa de Diagnóstico, foi entendido como um momento prematuro e pouco claro, especialmente por especialistas da área de urbanismo e planejamento de cidade. Houve muitas dúvidas sobre o cruzamento entre leitura técnica e as contribuições comunitárias, além de questionamentos sobre o tempo hábil e os meios de divulgação utilizados para mobilizar a sociedade. Entre os que protestaram, havia um representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB, do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e membros do Comitê de Gestão Participativa.

Nessa primeira audiência pública, a representante da CAU, Ludimila Correia, afirmou que o documento apresentado não era um diagnóstico, mas um levantamento de dados, segundo ela, um “Diagnóstico é uma análise crítica. Conhecer as causas dos problemas e aprofundar para que a gente não erre, continue errando”. O representante do IAB mostrando-se preocupado com o processo participativo da revisão do PDOT/DF, afirmou que o PDOT também é um processo educativo sobre como a população compreende seu território, como ela compreende as demandas e como ela delibera as demandas, para que isso se torne política pública.

Os representantes do MPDFT, que também estavam presentes na primeira audiência, recomendaram que ela fosse reclassificada como uma reunião pública de apresentação preliminar, sugerindo a realização da primeira audiência em outro momento e um relatório consolidado e acessível à população. Em resposta a recomendação do MPDFT, o secretário da Seduh afirmou que seria realizada uma nova audiência, mas que a primeira seria mantida como uma adição ao processo participativo. Ainda nessa primeira audiência, o secretário da Seduh prometeu devolutivas em todas as regiões administrativas, além de carros de som divulgando o processo. Promessa que não foi cumprida.

A segunda audiência para apresentação de diagnóstico ocorreu no mês de outubro de 2024, mas também enfrentou controvérsias quanto à sua organização e efetividade da participação popular (Conexão Seduh, 2024). Nessa segunda audiência, o Secretário de

Desenvolvimento Urbano e Habitação, Marcelo Vaz Meira, reconheceu falha na comunicação no início do processo e sugeriu maior participação dos membros do Comitê de Gestão Participativa - CGP e da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Referindo-se ao CGP, o secretário afirmou que a “gente também precisa do engajamento dessas instituições, dessas representações, na comunicação. Porque eu sei que está sendo cobrado a comunicação do governo, mas cada órgão que participa também pode colaborar com isso, cada órgão tem o seu canal de divulgação”. Com isso, o secretário pretendia dividir com outros órgãos uma responsabilidade que era de sua secretaria.

Ainda nessa segunda audiência, o representante do Ministério Público esclareceu que o órgão tem trabalhado para garantir a efetividade da participação social no processo de revisão do PDOT, destacou a desconexão do PDOT com o orçamento e comentou sobre a ausência de órgãos federais no processo de revisão, apesar de grande parte do território do Distrito Federal ser constituída por uma área de preservação ambiental federal. Ele suscitou uma radicalização da participação social nas políticas públicas garantida pela Constituição (Conexão Seduh, 2024).

A etapa Diagnóstico, na qual foram realizadas as oficinas participativas por Região Administrativa (RA) e por Segmentos, era extremamente importante para todo o processo, pois forneceria uma visão territorializada das principais questões urbanísticas, ambientais e sociais do Distrito Federal, especialmente da população para a qual seriam destinadas às políticas públicas. Em função disso, constatada a impertinência de contribuições comunitárias, competiria à Secretaria, nas devolutivas, apontar os equívocos e tentar captar as verdadeiras intenções da comunidade.

No entanto, diferentemente do que foi prometido em audiência pública, a Secretaria optou por não realizar devolutivas nas Regiões Administrativas. Avançou-se diretamente para etapas seguintes, a de Prognóstico e Proposta, na qual pré-propostas foram apresentadas em sete oficinas participativas por Unidades de Planejamento Territorial (UPTs). Nessas oficinas (mais bem denominada de reuniões), a população foi convidada a conhecer as propostas preliminares formuladas pela equipe técnica e apresentar contribuições que desejassem. Essa abertura para contribuições continuaria durante todo o processo, mas sem nenhum feedback sobre seu aproveitamento ou não.

As Unidades de Planejamento Territorial (UPTs) do Distrito Federal são recortes territoriais definidos no Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) com a finalidade de organizar o território para fins de planejamento urbano e regional, respeitando características socioeconômicas, ambientais, culturais e infraestruturais específicas. Elas funcionam como escalas intermediárias entre as Regiões Administrativas (RAs) e o território do DF como um todo. Como não coincidem com as RAs, geram confusão e dificultam a mobilização da sociedade civil, sobretudo em processos participativos como as oficinas do PDOT.

As Oficinas ou reuniões por UPTs, basicamente, serviram apenas para que as pessoas tomassem conhecimento de quais seriam as áreas que entrariam nas estratégias de regularização do Distrito Federal. Desta vez, apenas afirmavam que os participantes iriam ver mapa e repetiam reiteradamente que todos “poderiam continuar contribuindo para o PDOT”.

Observando, in loco, a realização da oficina por UPT na Unidade de Planejamento Territorial Central I (UPT I) na RA Candangolândia, foi possível constatar mais uma vez a falta de esclarecimentos sobre processo de revisão em andamento. Em uma das salas, foi possível observar um grupo de moradores de área de vulnerabilidade social questionando por que sua área não seria regularizada. Obteve como resposta apenas a informação de que eles (os responsáveis pela dinâmica nas salas) estavam ali apenas para mostrar o mapa e coletar mais contribuições da população. A representante da sala sugeriu que o grupo procurasse um deputado que pudesse interceder por eles.

6.3 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), por meio das Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística (PROURB) e de Defesa do Patrimônio Público e Social (PRODEP), atuou como fiscal da lei no contexto da revisão do PDOT desde o início do processo, buscando assegurar a efetividade da participação popular e o respeito aos princípios de transparência e publicidade, conforme preconiza o Estatuto da Cidade. Para tanto, fez uso de recomendações ministeriais como as citadas a seguir (Anexo 1 – Recomendações do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios).

Na Recomendação nº 3/2022, o órgão enfatizou a necessidade de visibilidade e integração com informações técnicas, especialmente no que diz respeito à infraestrutura e aos impactos ambientais, recomendando à Seduh a divulgação clara e acessível de metodologias, cronogramas e resultados, além de apontar falhas na comunicação e na acessibilidade das informações ao público. O documento apresentou 23 medidas concretas, como: apresentar um cronograma detalhado das atividades; criar um painel de monitoramento do processo; tornar públicas as metodologias e os fundamentos técnicos das propostas; divulgar atas, gravações e sínteses das reuniões; implementar mecanismos mais acessíveis de participação, incluindo redes sociais; utilizar linguagem clara e acessível nos documentos.

A Recomendação nº 2/2023, por sua vez, instou o Governo do Distrito Federal e a Seduh a garantirem a presença de representantes de órgãos públicos nas oficinas participativas, bem como a implementarem, com urgência, os Conselhos Locais de Planejamento (CLPs) em todas as Regiões Administrativas. Tais instâncias eram vistas como essenciais para assegurar a participação social no acompanhamento da revisão e futura implementação do PDOT. Através da Recomendação nº 1/2024, foi feita crítica à condução metodológica e ao calendário da revisão, destacando falhas de comunicação e deficiência na participação efetiva da sociedade e dos órgãos governamentais.

Por fim, em sua Recomendação nº 07/2025, o Ministério Público reiterou a manutenção da falta de transparência e as falhas na participação social no processo de revisão do Plano Diretor do DF. De acordo com o MPDFT, a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001, Art. 2º) e a Lei Orgânica do Distrito Federal (Art. 312, inciso IV) estabelecem a obrigatoriedade da gestão democrática e da participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos de desenvolvimento urbano, salientando que a participação social pressupõe um amplo acesso à informação, que deve ser disponibilizada de forma integral, em linguagem compreensível e com uma antecedência que permita o efetivo exercício desse direito.

Além disso, o órgão aponta que a divulgação dos motivos e fundamentos técnicos, normativos, econômicos e socioambientais de cada decisão é necessária para o controle da observância dos direitos de informação e participação. Há uma preocupação expressa de que

"em nenhuma hipótese, será admitido que a participação da sociedade seja apenas simbólica e que sirva somente para legitimar mais um instrumento de planejamento territorial dissociado dos interesses da coletividade".

Em grande medida, a atuação dos membros do Ministério Público conferiu aos membros do Comitê de Gestão Participativa maior segurança para exercer suas funções com mais liberdade, como se pôde observar nas audiências públicas.

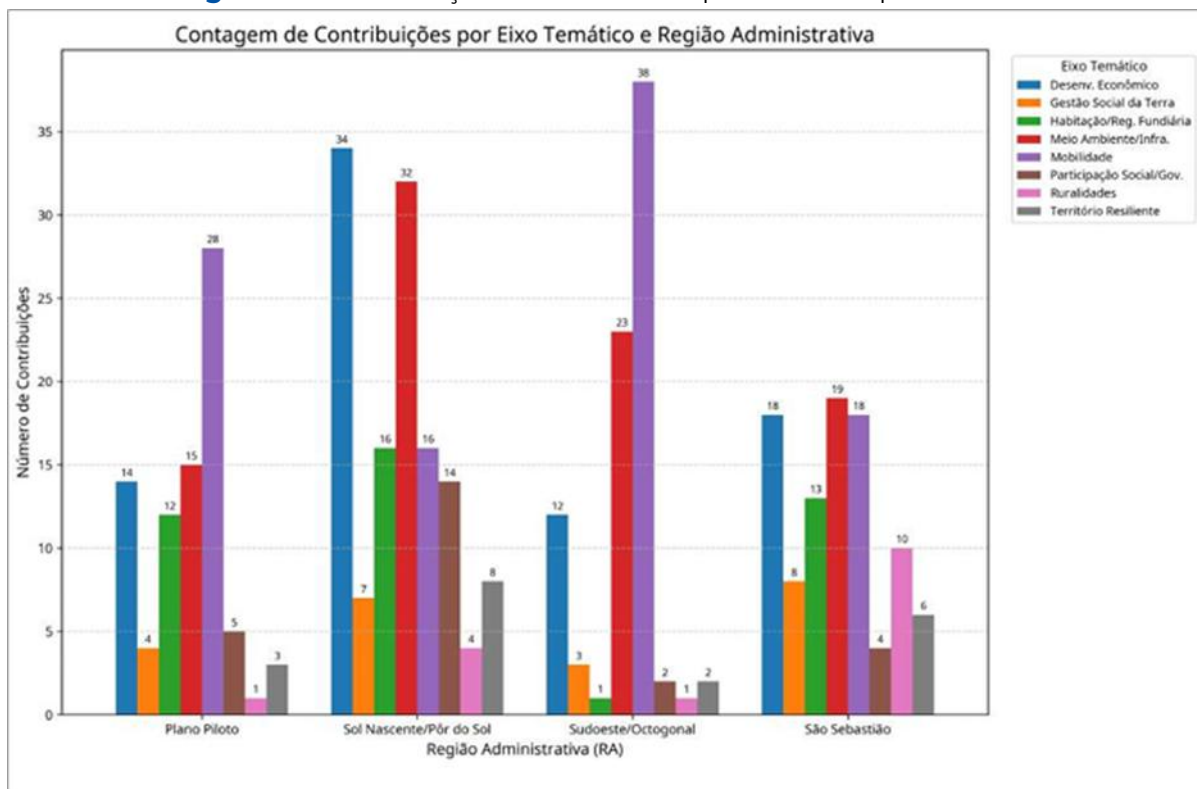
6.4 ANÁLISE DO MATERIAL PRODUZIDO NAS OFICINAS PARTICIPATIVAS

Os temas abordados nas oficinas variaram conforme a realidade de cada Região Administrativa. A análise do material produzido nas oficinas confirmou a diversidade de interesses em conflito, refletindo as particularidades de cada RA. A regularização fundiária, por exemplo, foi um tema proeminente em áreas periféricas, mas inexistente na RA Sudoeste/Octogonal.

Fazendo uma seleção aleatória de 4 Regiões Administrativas (Plano Piloto, Sudoeste/Octogonal, São Sebastião e Sol Nascente/Pôr do Sol), para fins de demonstração, foi possível perceber que as populações dessas regiões apresentam necessidades diferentes (gráfico 1). Enquanto, no Sudoeste, a mobilidade aparece como uma das principais preocupações, na Região Administrativa Sol Nascente/Pôr do Sol — onde está localizada a segunda maior favela do Brasil, segundo o Censo 2022 — ganham destaque as questões econômicas e socioambientais.

Esses dados confirmam um crescimento urbano caracterizado pela expansão desordenada e pela concentração de fluxos e atividades em áreas específicas, provocando uma distribuição desigual de serviços e infraestrutura, agravando o desequilíbrio entre os lugares onde os indivíduos convivem e trabalham (Carvalho, 2020).

Figura 2 – Contribuições Comunitárias para o PDOT por RA



Fonte: Elaborado pela autora (2025), a partir de dados da Seduh (2024)

6.5 EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS OFICINAS PARTICIPATIVAS POR REGIÃO ADMINISTRATIVA

Para avaliar a efetividade, no que diz respeito ao conhecimento dos participantes sobre os temas tratados nas oficinas participativas realizadas por Região Administrativa (RA), durante a etapa de Diagnóstico da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), partiu-se da análise do documento “Sistematização de Contribuições Comunitárias por Eixo Temático” (Anexo 1 – item sistematização das contribuições comunitárias para o Diagnóstico), elaborado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (Seduh/Brasília, 2024).

O documento apresenta a consolidação das contribuições registradas com o código de reunião — indicativo da RA onde ocorreu a oficina —, o conteúdo das proposições, os códigos correspondentes, o tema específico, a análise de pertinência em relação ao PDOT, o grau de fragmentação e a categorização por eixo temático: Mobilidade; Meio Ambiente e Infraestrutura; Desenvolvimento Econômico Sustentável e Centralidades; Habitação e Regularização Fundiária Urbana; Gestão

Social do Território Resiliente; Ruralidades; Participação Social e Governança.

A análise dos dados revelou que aproximadamente 66% das contribuições foram classificadas como impertinentes com o PDOT segundo a equipe técnica, ou seja, passíveis de serem descartadas e sem capacidade de influenciar no resultado do processo. Embora expressivo, esse número não causou surpresa, considerando as deficiências identificadas na comunicação institucional estabelecida durante os encontros presenciais. Tal resultado pode ser atribuído à ausência de uma apresentação clara e acessível sobre os objetivos e os limites do PDOT durante os encontros participativos, fato que comprometeu a compreensão dos participantes sobre os limites e a finalidade do processo participativo.

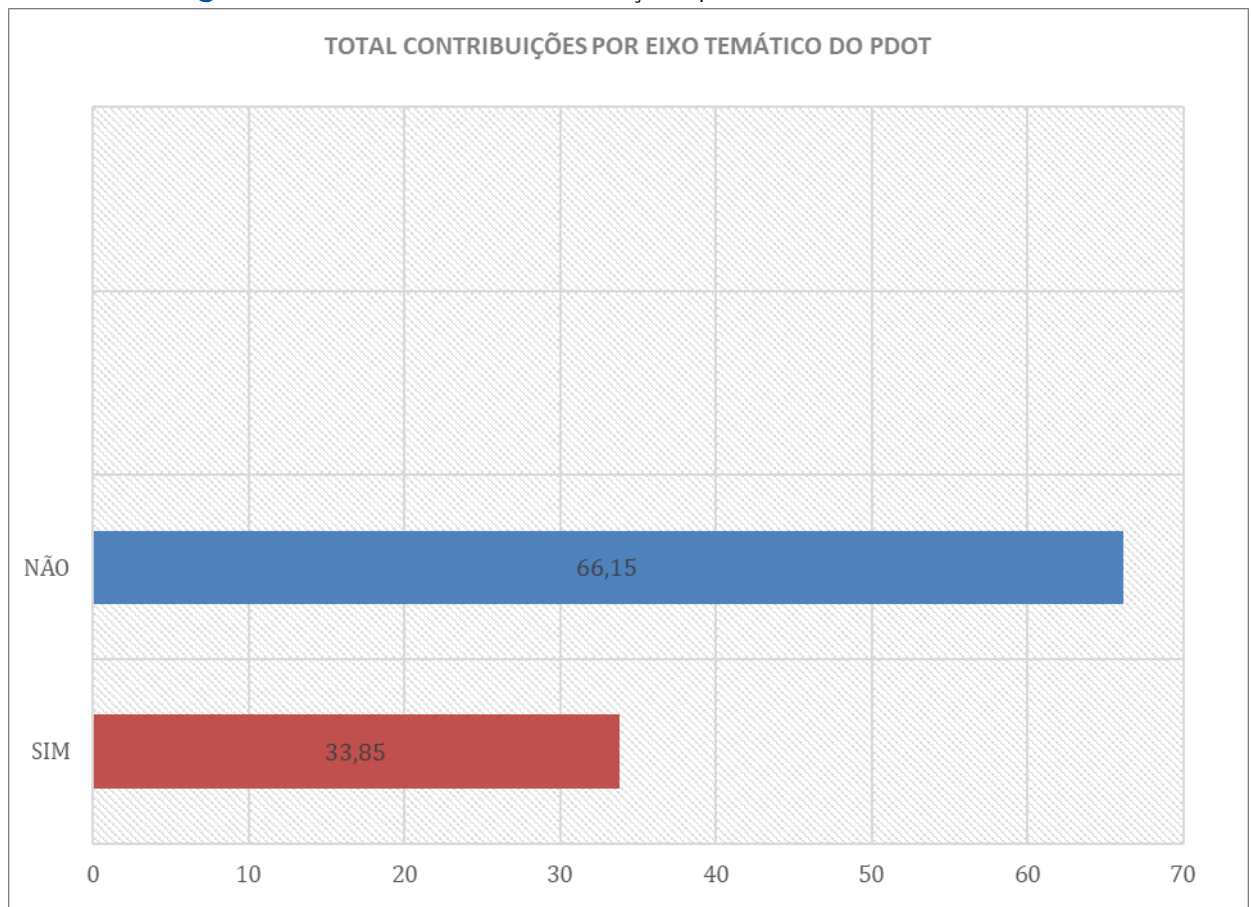
Não somente isso; esse resultado demonstra o pouco empenho da equipe do governo em promover o letramento urbanístico dos participantes das oficinas. Tendo ciência de que parte da população desconhece o escopo do Plano Diretor (ou, pelo menos, deveria ter essa consciência), cabia à Seduh utilizar ampla comunicação pública, em linguagem acessível, por meio dos canais de comunicação social de massa disponíveis, conforme estabelece a Resolução nº 25 do Conselho das Cidades.

A existência de falhas na comunicação foi consenso entre os entrevistados, inclusive por um dos coordenadores da revisão, José Mário Pacheco Júnior, que reconheceu dois fatores principais como determinantes do problema: a dificuldade dos agentes públicos em comunicar com clareza o escopo do PDOT e a indefinição sobre a função das oficinas participativas. Tais lacunas resultaram em frustrações e em uma percepção enviesada da efetividade do processo participativo.

Ocorre que não apenas houve falta de clareza na comunicação, como, em algumas ocasiões, a informação repassada nas oficinas — como no caso da oficina da RA Sudoeste — não correspondia ao que foi posteriormente divulgado na cartilha sobre como contribuir para o PDOT (Anexo 1 – Documentos Consultados – Cartilha informativa “Como contribuir para o PDOT”). A falha, talvez, tenha sido consequência do tempo insuficiente destinado à inclusão da população no debate, como se a participação social pudesse ocorrer sem esclarecimentos sobre o

tema, como acontece em outros processos de elaboração ou revisão de leis voltadas ao planejamento urbano.

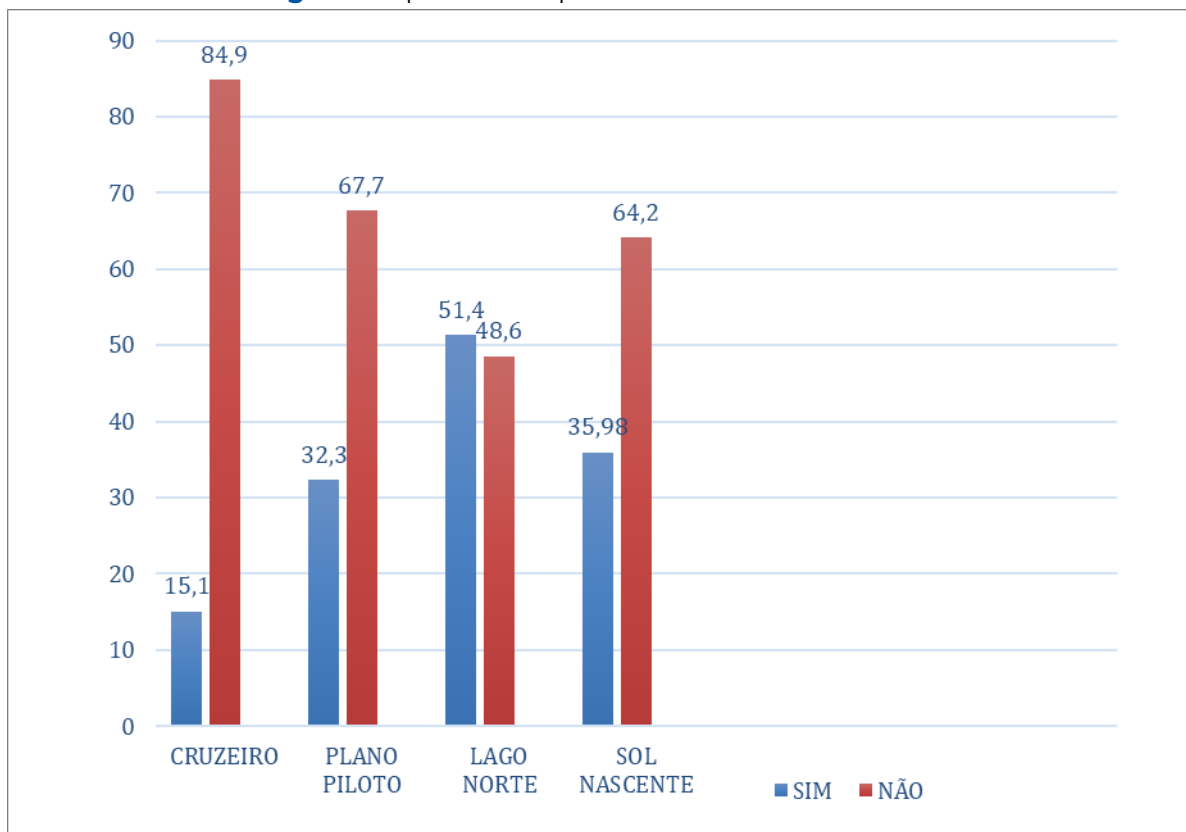
Figura 3 – Percentual de contribuições pertinentes ao PDOT



Fonte: Elaborado pela autora (2025), a partir de dados da Seduh (2024)

Para aprofundar a análise, foram selecionadas quatro Regiões Administrativas com perfis socioespaciais distintos — Cruzeiro, Lago Norte, Plano Piloto, Sol Nascente/Pôr do Sol —, com o objetivo de verificar a recorrência de padrões participativos distintos. Os resultados, contudo, mantiveram-se similares ou apresentaram desempenho ainda mais limitado em relação à compreensão dos conteúdos debatidos.

Figura 4 – percentual pertinência com o PDOT



Fonte: Elaborado pela autora (2025), a partir de dados da Seduh (2024)

De acordo com a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2021, 75% das pessoas com 25 anos ou mais no Plano Piloto possuem nível escolar superior, enquanto apenas 6,7% do Sol Nascente/Pôr-do-sol haviam atingido essa escolaridade. Cruzeiro e Lago Norte possuíam, respectivamente, 57,2% e 72% da população acima de 25 anos com escolaridade superior. No entanto, a comparação entre oficinas participativas revelou que o nível de escolaridade não foi traduzido em maior capacidade de proposição qualificada segundo os critérios da equipe da Seduh, nem maior interesse na participação como visto anteriormente.

O resultado apresentado confirma o que mencionamos anteriormente: em regra, os participantes desconhecem o objeto do Plano Diretor e são mantidos nesse estado de desconhecimento, sem que haja eventos sérios de promoção de letramento urbanístico ou orçamentário correspondentes — áreas em que os cidadãos deveriam estar incluídos. Essa dispensabilidade da escuta popular faz com que as pessoas não se sintam convidadas a participar do planejamento das cidades.

Na oficina do Cruzeiro, por exemplo, poucos participantes conseguiram contribuir efetivamente com a revisão do PDOT — cerca de 15%. Tal constatação reforça o argumento de que a ausência de uma “educação urbanística” prévia — entendida como a falta de conhecimento básico sobre como o Distrito Federal e os municípios organizam seus territórios — compromete o potencial de uma participação verdadeiramente informada e transformadora (Lefebvre, 2001). Mais do que isso, a baixa pertinência das contribuições poderia configurar até mesmo uma “não participação” popular, conforme definido por Arnstein.

Segundo o coordenador da revisão, José Mário Pacheco Júnior — que entrevistamos conforme liberação da Secretária (Anexo 2 – E-mail autorizando entrevista) —, a falta de educação urbanística pode ter sido empecilho para uma melhor qualidade de participação nas oficinas. No entanto, ele argumentou que essa ausência de cultura urbanística não poderia ser superada em um curto intervalo de tempo, revelando a necessidade de políticas estruturadas de formação cidadã voltadas ao planejamento urbano.

Apesar disso, não parece ter havido esforço da Secretaria em esclarecer à população, de forma clara e acessível, o objetivo da revisão do PDOT/DF. Os poucos momentos educativos foram mínimos, realizados online e durante a pandemia.

Nas oficinas participativas, mencionava-se superficialmente — e, algumas vezes, de forma equivocada — o que seria um Plano Diretor, em apresentações de cerca de 15 minutos. Após esse tempo, quando divididos em grupos menores, os participantes eram convidados a falar sobre qualquer assunto relativo às suas regiões administrativas, inclusive sobre serviços públicos (temas considerados impertinentes segundo a cartilha elaborada posteriormente às oficinas), como se a participação popular pudesse ser tratada como algo meramente protocolar ou até dispensável. A equipe nas salas se mostrava pouco preparada a explicar o que seria objeto do Plano Diretor, por isso a alta impertinência observada.

Embora também reconhecendo essas dificuldades, um dos membros do Comitê de Gestão Participativa (CGP) entrevistado demonstrou otimismo quanto à capacidade das oficinas de, ao menos, captar as percepções da comunidade local sobre a região onde vivem.

Outro membro do CGP apresentou uma visão mais crítica e menos otimista, destacando a influência negativa do baixo nível de escolaridade e da escassez de conhecimento técnico sobre os temas abordados. Segundo ele, essa situação favoreceu a concentração discursiva em determinadas lideranças comunitárias, cujas interpretações limitadas acabaram por influenciar as decisões coletivas, muitas vezes sem a devida compreensão por parte dos demais participantes.

Retornando à análise das contribuições comunitárias das oficinas por RA, o elevado número de contribuições classificadas como impertinentes também pode ser atribuído à falta de critérios objetivos e transparentes para avaliação da pertinência temática. Essa lacuna foi apontada tanto por membros do CGP quanto por representantes do Ministério Público, que destacaram a importância de regras claras no processo de sistematização e julgamento das contribuições, como forma de garantir legitimidade e transparência.

Cabe destacar que, no contexto do Distrito Federal, demandas por serviços públicos e melhoria de infraestrutura — frequentemente mencionadas pelos participantes — foram consideradas impertinentes ao PDOT, mas essa informação só foi transmitida por meio de cartilha explicativa “Como contribuir com o PDOT” após a etapa diagnóstica. Essa diretriz adotada pela Secretaria do Distrito Federal contrasta com metodologias adotadas em outros municípios, como São Paulo, onde o processo de revisão do Plano Diretor incorporou práticas mais abrangentes de escuta social, acolhendo e integrando, de forma mais flexível, demandas consideradas inicialmente periféricas ao escopo técnico do plano.

6.6 O CARÁTER “TECNICISTA” DA METODOLOGIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Considerando que o Distrito Federal, historicamente, tem se voltado muito mais para regularizar ocupações de terras (invasões) do que para planejamento urbano propriamente dito, também fomos buscar no documento “Consolidação de Propostas Preliminares” referências à participação popular no processo (Anexo 1 – Documento Consolidação de Propostas).

Observamos que grande parte do conteúdo da “Consolidação de Propostas Preliminares” foi composta por vocabulário técnico. O tópico

"Fundamentação Técnica para Propostas Preliminares: Regularização Fundiária Urbana" deixou evidente uma abordagem metodológica marcadamente tecnicista para identificação e caracterização dos Núcleos Urbanos Informais (NUI) no Distrito Federal:

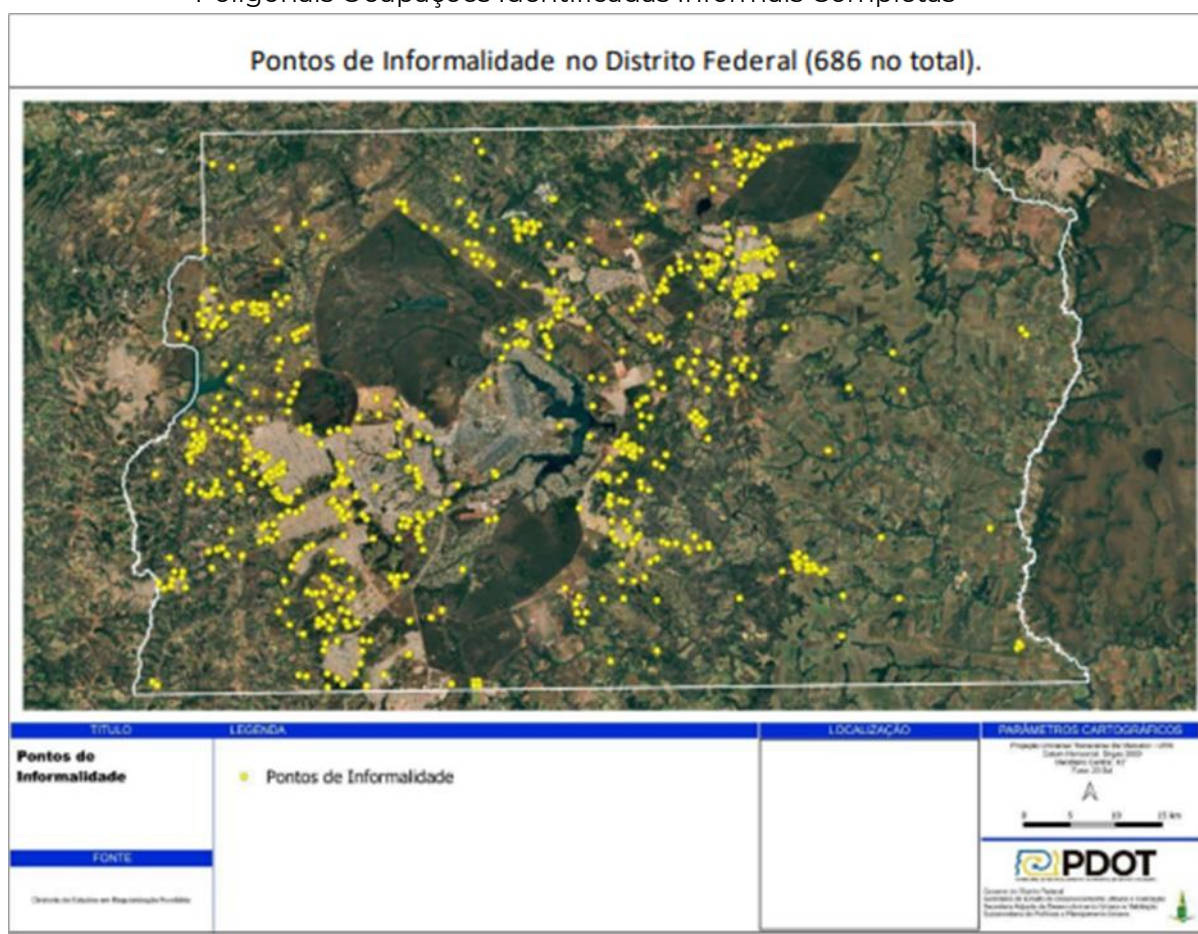
O primeiro procedimento realizado foi a identificação das ocupações informais no território do Distrito Federal. A partir da análise por sensoriamento remoto, foram comparados arquivos com informações e dados vetoriais georreferenciados (shapefiles) da base de dados desta Secretaria. Dessa forma, o shapefile Lotes Registrados foi contraposto ao de Cadastro Territorial – antigo shapefile Ocupações Identificada – e ao de Ocupações Informais. Logo, por meio dessa sobreposição, sobre as ocupações, que não integravam o universo da formalidade no DF, foram registrados os primeiros pontos de informalidade.

(...)

Foram, em adição, considerados levantamentos anteriormente realizados pela equipe técnica. Dentre esses constavam os pontos de requerimentos do PDOT, Processos SEI, demandas das Reuniões Livres, pontos de ocupação do solo divergentes ao zoneamento elaborados pela equipe técnica. Ainda, foi considerado o levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA na pesquisa Núcleos Urbanos Informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional e os resultados referentes às Favelas e Comunidades Urbanas do Censo 2022.

O documento apresentou um roteiro metodológico rigoroso, amparado em critérios técnicos e na utilização de tecnologias de geoprocessamento. Também foram feitas referências à legislação aplicável a cada tema. Como forma de demonstrar que a Administração conhece as irregularidades existentes no território, foram apresentados mapas e grade celular — uma das ferramentas utilizadas na avaliação da ocupação informal —, sendo duas delas elaboradas pelo IBGE e pelo IPEA.

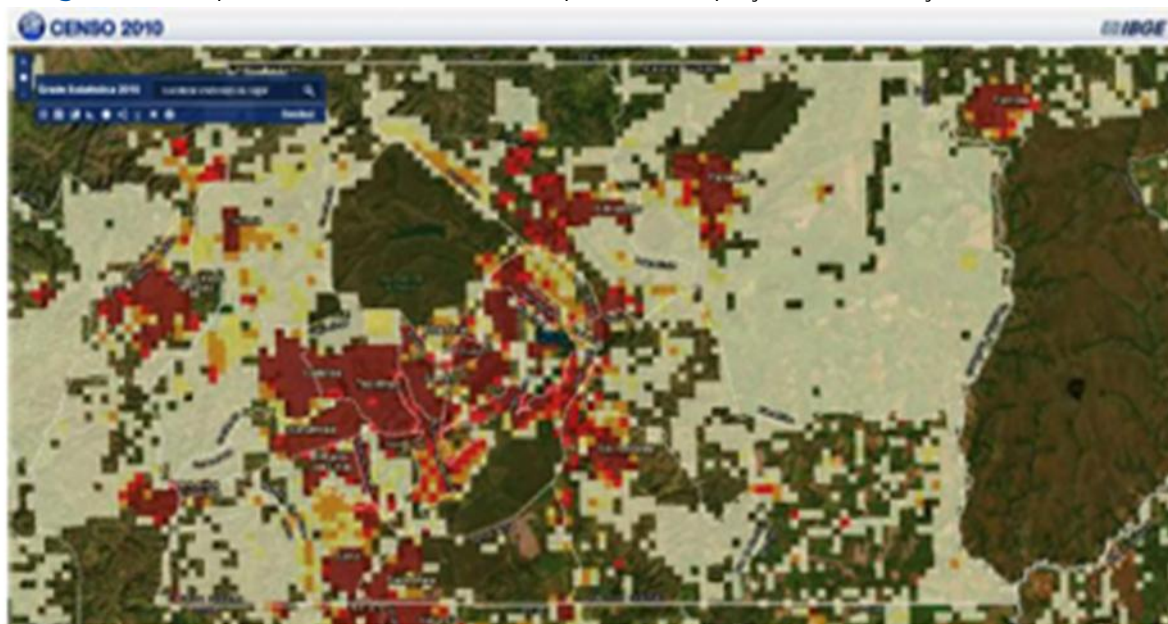
Figura 5 – Mapa com 686 pontos de informalidade registrados no Shapefile Poligonais Ocupações Identificadas Informais Completas



Fonte: Seduh, 2025

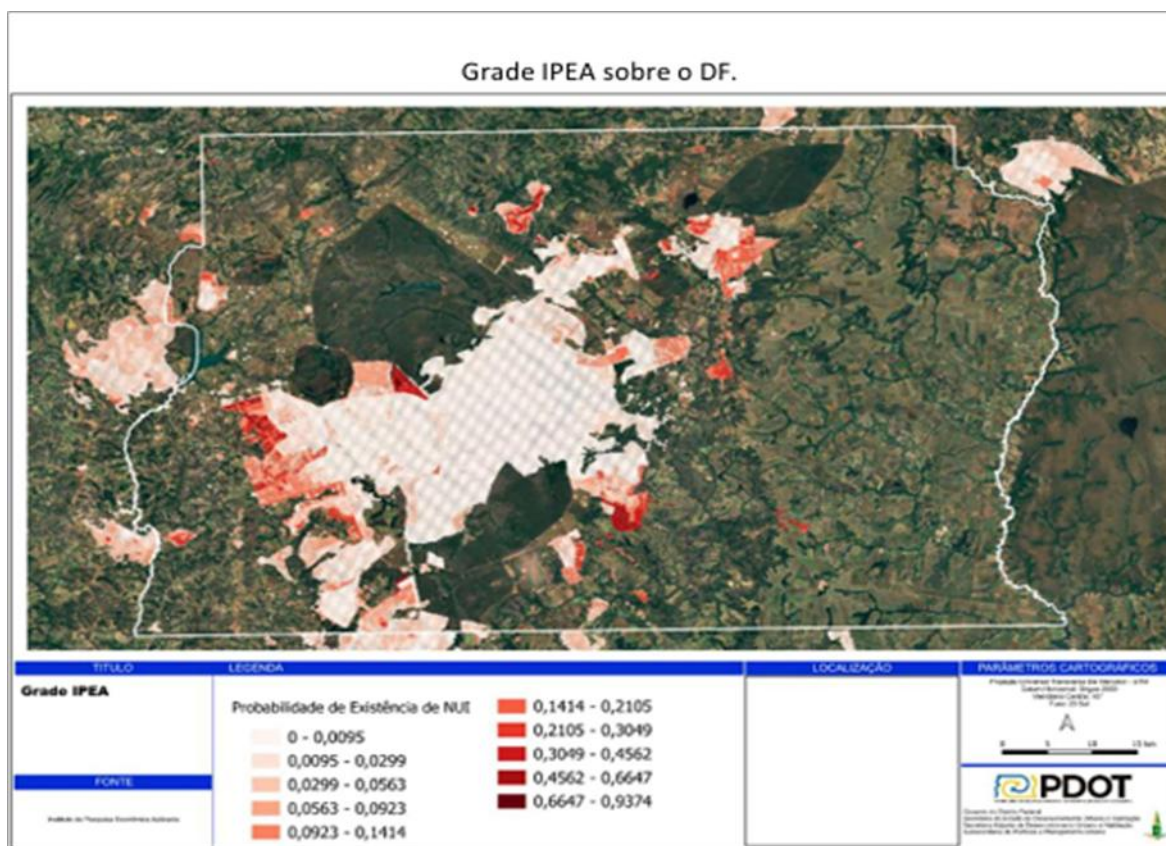
A imagem acima apresenta os pontos de informalidade identificados no Distrito Federal, resultado da metodologia tecnicista descrita pela Seduh. O mapa evidencia que a Secretaria tem total conhecimento sobre as irregularidades fundiárias, mas revela também a limitação dos processos participativos para argumentar aspectos sociais da ocupação diante de dados aparentemente técnicos. Embora seja imprescindível para o planejamento, mencionar uso tecnologias costuma acarretar tensões entre o domínio técnico do Estado e o conhecimento comum da população, distanciando esta da gestão pública e da participação popular no PDOT.

Figura 6 – Mapa de Grade IBGE com os pontos ocupações informações no DF



Fonte: Seduh, 2025

Figura 7 – Grade IPEA – Núcleos urbanos informais – grade celular de 100 m por 100 m.



Fonte: Seduh, 2025

O uso excessivo de termos técnicos, embora confira objetividade ao processo, pode colocar em segundo plano as dimensões sociais e

participativas inerentes à questão fundiária do Distrito Federal. Isso ocorre porque, ao dar ênfase à um "processo metodológico" para "incorporar os novos NUIs às novas Estratégias de Regularização Fundiária Urbana", o documento deu ênfase ao processo um viés técnico-normativo.

O documento prossegue trazendo a definição legal de NUI, tanto na Lei Federal nº 13.465/2017 quanto na Lei Complementar Distrital nº 986/2021, foi o ponto inicial da análise das áreas passíveis de serem inseridas na atualização das estratégias de regularização fundiária urbana. Na sequência, a metodologia destacou a importância dos conceitos de porte e compacidade como "aspectos fundamentais para caracterizar como urbana uma ocupação informal" (Seduh, 2025, p. 108). O porte foi definido pelo número mínimo de terrenos ocupados e a compacidade avaliada pela coesão das edificações e sua relação com a malha urbana consolidada, sendo métricas usadas para traduzir a complexidade da ocupação informal em parâmetros objetivos. Também segundo o documento, a justificativa para uso da compacidade residiu na busca por "maior eficiência" e "aproveitamento mais econômico e sustentável dos meios urbano e natural" (Seduh, 2025, p. 109), discurso que se alinha, em tese, ao planejamento urbano racionalista.

Consta no documento que o processo de identificação das ocupações informais teve como base a análise por sensoriamento remoto e a comparação de dados vetoriais georreferenciados (shapefiles), como "Lotes Registrados", "Cadastro Territorial" e "Ocupações Informais" (Seduh, 2025, p. 110). Ainda que o documento faça menção à incorporação de "demandas por regularização na revisão do PDOT" e "demandas das Reuniões Livres", afirma-se que houve análise técnica dos dados espaciais. A exclusão de pontos em Unidades de Conservação de Proteção Integral ou o reconhecimento de sua vocação rural aponta para a aplicação de critérios normativos e técnicos sobre a realidade social das ocupações (Seduh, 2025, p. 110).

A incidência de áreas sobre Parques Ecológicos, faixas de segurança de linhas de alta tensão, faixas de domínio de rodovias e ferrovias, áreas com declividade acentuada, Áreas de Preservação Permanente (APPs), Áreas de Proteção de Mananciais (APMs), Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs), zoneamentos restritivos em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), áreas de risco e áreas com baixa aptidão à urbanização foram critérios avaliados com base em legislação

específica, normativos técnicos e dados georreferenciados. Além disso, a necessidade de consultas a órgãos técnicos como IBRAM, CEB, Eletrobras, DNIT e DER para dirimir conflitos evidenciou a presença de uma avaliação técnica e interinstitucional qualificada.

Os critérios de porte e compacidade, por sua vez, refinavam a seleção das áreas. O porte mínimo variava conforme a inserção territorial (distância da Macrozona Urbana) e o zoneamento, estabelecendo um limiar quantitativo para a inclusão na estratégia. Ainda usando a técnica, a compacidade foi analisada em duas escalas (local e regional), utilizando-se de ferramentas como o Diagrama de Voronoi ou Polígonos de Thiessen para avaliar a dispersão e a coesão dos lotes. O desconhecimento dos métodos utilizados pela equipe técnica muito provavelmente reduziu a capacidade de diálogo, especialmente porque: “A metodologia apresentada fundamentou a escolha das áreas que, possivelmente, estarão na atualização da estratégia de regularização fundiária urbana no âmbito da revisão do PDOT” (Seduh, 2025, p. 127).

Após a leitura do documento, tem-se a sensação de que ele serve para afastar a população em geral do processo de planejamento urbano — não apenas pessoas de baixa escolaridade, mas qualquer indivíduo que não atue na área de urbanismo ou que não tenha recebido explicações sobre os termos empregados. A título de exemplo, até professores universitários do curso de Letras – Português poderão ter dificuldades semelhantes às de muitas outras pessoas ao ouvirem a equipe da Secretaria falar do método dos polígonos de influência de Thiessen ou Diagrama de Voronoi, que permite aferir matematicamente o adensamento construtivo da área em estudo.

6.6.1 RESIDENCIAL VITÓRIA E SANTA LUZIA

Apesar da abordagem predominantemente técnica no Documento Consolidação de Propostas Preliminares, duas áreas que não atendiam aos critérios técnicos definidos para regularização foram deixadas em análise: Residencial Vitória e Santa Luzia.

O Residencial Vitória é citado no documento como uma das áreas “em análise” (Seduh, 2025, p. 124). No texto, a Seduh reconhece a “grande pressão popular e presença da comunidade nos eventos participativos desta revisão” como fatores determinantes para a manutenção da área sob análise. Ao destacar a mobilização social, o

documento indica que o processo de regularização não se resume a uma adequação normativa e espacial, mas envolve também disputas políticas e reivindicações de direitos — como o direito à moradia e à cidade.

No entanto, apesar da referência à participação social, o documento afirma que a área incide sobre o Parque Ecológico do Riacho Fundo, e que a legislação vigente veda a regularização em Parques Ecológicos (Seduh, 2025, p. 112). Argumentou-se que a área permaneceu em análise, porque o parque ainda não possui Plano de Manejo, e a solução dependeria da "manifestação dos órgãos competentes quanto ao tema" (Seduh, 2025, p. 124), reforçando a posição superior da decisão técnica e institucional sobre a demanda social.

O caso da área Santa Luzia, também em análise, apresenta algumas particularidades. De acordo com o documento Consolidação de Propostas Preliminares, a região está localizada sobre a Zona de Amortecimento do Parque Nacional de Brasília e a ARIE Vila Estrutural, além de apresentar questões ambientalmente sensíveis relacionadas à qualidade do solo, devido à presença de um antigo aterro sanitário na área.

No entanto, notícia recente no Jornal de Brasília, de 27/05/2025, parecia confirmar a provável regularização daquela área por razões que não seriam meramente técnicas:

Atualmente, Santa Luzia não dispõe de redes regulares de água e esgoto. A área, vizinha ao Parque Nacional de Brasília, é considerada ambientalmente sensível. Por se tratar de uma Área de Relevante Interesse Social (Aris) em processo de regularização, o GDF pode iniciar a instalação da infraestrutura urbana. “Esse trabalho é pioneiro no Brasil. Já houve algumas iniciativas de saneamento integrado, mas não com a dimensão do que faremos no Santa Luzia”, explicou o presidente da Caesb, Luís Antônio Reis. “Seguindo o conceito de saneamento integrado, vamos fazer tudo isso junto da comunidade. Vamos nos aproximar da população, que vai participar e estar junto conosco”.

Apesar da abordagem predominantemente técnica no Documento Consolidação de Propostas Preliminares, duas áreas que não atendiam plenamente aos critérios definidos para regularização foram deixadas em análise: Residencial Vitória e Santa Luzia.

O Residencial Vitória é citado no documento como uma das áreas “em análise” (Seduh, 2025, p. 124). No texto, a Seduh reconhece a “grande pressão popular e presença da comunidade nos eventos participativos desta revisão” como fatores determinantes para a manutenção da área sob análise. Ao destacar a mobilização social, o documento indica que o processo de regularização não se resume a uma adequação normativa e espacial, mas envolve também disputas políticas e reivindicações de direitos — como o direito à moradia e à cidade.

No entanto, apesar da referência à participação social, o documento afirma que a área incide sobre o Parque Ecológico do Riacho Fundo, e que a legislação vigente veda a regularização em Parques Ecológicos (Seduh, 2025, p. 112). Argumentou-se que a área permaneceu em análise, porque o parque ainda não possui Plano de Manejo, e a solução dependeria da “manifestação dos órgãos competentes quanto ao tema” (Seduh, 2025, p. 124), reforçando a posição superior da decisão técnica e institucional sobre a demanda social.

O caso da área Santa Luzia, também em análise, apresenta algumas particularidades. De acordo com o documento Consolidação de Propostas Preliminares, a região está localizada sobre a Zona de Amortecimento do Parque Nacional de Brasília e a ARIE Vila Estrutural, além de apresentar questões ambientalmente sensíveis relacionadas à qualidade do solo, devido à presença de um antigo aterro sanitário na área.

No entanto, notícia recente no Jornal de Brasília, de 27/05/2025, parecia confirmar a provável regularização daquela área por razões que não seriam meramente técnicas:

Atualmente, Santa Luzia não dispõe de redes regulares de água e esgoto. A área, vizinha ao Parque Nacional de Brasília, é considerada ambientalmente sensível. Por se tratar de uma Área de Relevante Interesse Social (Aris) em processo de regularização, o GDF pode iniciar a instalação da infraestrutura urbana. “Esse trabalho é pioneiro no Brasil. Já houve algumas iniciativas de saneamento integrado, mas não com a dimensão do que faremos no Santa Luzia”, explicou o presidente da Caesb, Luís Antônio Reis. “Seguindo o conceito de saneamento integrado, vamos fazer tudo isso junto da comunidade. Vamos nos aproximar da população, que vai participar e estar junto conosco”.

O tratamento de Santa Luzia como Área de Relevante Interesse Social (ARIS) por parte de um presidente da empresa pública parecia um indicativo de que a decisão política já havia sido tomada, antecipando-se ao documento oficial de Consolidação de Propostas Preliminares.

A compreensão do caso Santa Luzia requer a contextualização histórica da ocupação e das tentativas anteriores de intervenção governamental. A ocupação de Santa Luzia se localiza nas bordas do Parque Nacional de Brasília, a mais importante unidade de conservação do DF, com cerca de 40 mil hectares. Trata-se de uma das periferias mais pobres da capital brasileira, e que ficou nacionalmente conhecida por ter abrigado o maior lixão a céu aberto da América Latina, o “Lixão da Estrutural”.

Em 2022, o governo do DF propôs realocar os moradores através de um projeto que previa a construção de quatro lajes sobrepostas estendidas ao longo de 3,2 quilômetros com cerca de 2400 unidades habitacionais. A área entregue às famílias seria bruta para que cada uma pudesse construir a sua moradia na laje. Na época, lideranças locais e um conjunto de entidades, liderado por pesquisadores e professores da Universidade de Brasília (UnB), além da Defensoria Pública e órgãos como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), atuaram para impedir a remoção, propondo alternativas que mantivesse a existência da comunidade, mas com proteção ambiental do Parque Nacional.

A evolução das decisões políticas em relação ao caso Santa Luzia demonstra que a opção pela regularização fundiária pode ser influenciada por fatores que extrapolam critérios técnicos. Em 2024, foi noticiado no site Jornalismo Digital DF, que a regularização do Setor Santa Luzia iria além da infraestrutura, representando um passo importante na inclusão social e no fortalecimento da comunidade. “Com a legalização da área, os moradores teriam acesso a melhorias urbanas, como pavimentação, saneamento básico e iluminação pública, além da possibilidade de obter escrituras definitivas de suas propriedades”.

O comprometimento do Governo do Distrito Federal com a regularização tornou-se mais evidente em 04/04/2025. No jornal Correio Braziliense naquela data, consta que havia sido assinado um contrato de R\$ 260 milhões, por meio do qual o GDF irá fazer o

saneamento básico da chácara Santa Luzia, na Estrutural. A assinatura do contrato com o Banco Itaú, contou com recursos do PAC e do Governo Federal, através do Fundo de Garantia Tempo de Serviço (FGTS).

Nesta revisão do PDOT, observa-se um conflito ou uma contradição entre as avaliações técnicas e as decisões políticas. Apesar de equipes técnicas serem contra a ocupação da área de Santa Luzia em razão do comprometimento do solo, possível impacto de recurso hídrico e ser área de risco à ocupação humana, a opção pela regularização parece ter prevalecido, atendidas condicionantes necessárias, entre as quais, baixa densidade e feita infraestrutura verde com muita permeabilidade.

O caso Santa Luzia evidencia o conflito entre direito à moradia e proteção ambiental, reflexo de ausência de bom planejamento urbano e falha na fiscalização do território, além de uma política habitacional que historicamente não contempla as populações mais vulneráveis.

No entanto, as decisões em relação à Santa Luzia não guardam qualquer relação com as oficinas participativas do PDOT. Elas são resultantes de antiga luta de moradores daquela região pelo direito à moradia, e fazem parte de mais uma tentativa de urbanizar favelas no Distrito Federal, como exposto no documentário *Lixo Estrutural* (2023).

Um outro incidente específico, ocorrido na oficina por Unidade de Planejamento Territorial Central I (UPT) da fase Proposta, ilustra a complexidade do processo de revisão do Plano Diretor do Distrito Federal. Durante essa oficina, presenciada diretamente pela pesquisadora, a representante de uma ocupação informal questionou a não inclusão de sua área nas propostas preliminares de regularização fundiária. A resposta da moderadora da sala foi reveladora das dinâmicas políticas subjacentes ao processo técnico. Foi sugerido à representante que buscasse intercessão política junto a um deputado distrital, com a explicação de que a revisão do PDOT envolvia dimensões tanto técnicas quanto políticas. A moderadora explicitou que a resolução de algumas demandas extrapolava o âmbito estritamente técnico, adentrando necessariamente no campo político.

A ausência de explicações mais detalhadas sobre os critérios de inclusão ou exclusão das áreas nas estratégias de regularização criava um ambiente que remetia a um “sorteio de loteria”. Algumas pessoas tentavam entender por que sua área havia ficado de fora do “sorteio”

enquanto outras áreas, aparentemente em situação fática similar, haviam conseguido o “bilhete premiado” da regularização.

Esse episódio revela a fragilidade dos mecanismos participativos quando não acompanhados de transparência nos critérios decisórios, além de evidenciar como o discurso técnico pode mascarar decisões políticas.

Como antecipado pelas notícias de jornais, na segunda versão da minuta do Projeto de Lei Complementar a área Santa Luzia foi mantida nas estratégias de regularização fundiária, embora não mencionem as condicionantes necessárias. Em contrapartida, o Residencial Vitória e seus moradores, apesar da mobilização participativa reconhecida oficialmente, não foram contemplados no PDOT.

Encerramos nossa coleta de dados em um momento em que ainda estava aberto prazo para novas contribuições populares até as 23h59 do dia 28/06, embora a apresentação da versão definitiva de minuta de Projeto de Lei Complementar fosse ocorrer na manhã do mesmo dia 28/06 na Câmara Legislativa do DF. Dali seguiria para nova avaliação por equipes técnica e para o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano – DF sem a participação popular.

A cronologia dos eventos - apresentação da versão final da minuta do projeto de Lei Complementar antes do encerramento das contribuições populares - evidencia uma inversão da lógica participativa, onde a participação social deveria informar e influenciar as decisões técnicas e políticas no planejamento urbano, e não simplesmente referendá-las.

6.7 AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Após a análise dos documentos disponíveis no site criado para o acompanhamento do processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Urbano, em notícias de jornais e em entrevistas, concluímos que a participação social através das oficinas participativas teve pouca capacidade para influenciar na elaboração do Projeto de Lei Complementar de revisão Plano Diretor do Distrito Federal, ou seja, baixa efetividade. Concluímos que a participação popular ainda se encontra na categoria Tokenismo ou Participação Simbólica, idealizada

por Arnstein (1969), pela reduzida capacidade de diálogo e ausência de deliberação que expomos a seguir.

A participação social promovida por meio das oficinas participativas no processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal configurou-se, predominantemente, como simbólica, com a apresentação de informações e realização de consulta sem que houvesse compromisso de levarem em conta na elaboração da norma, e ficou mais evidente no último prazo para contribuições comunitárias.

Embora a realização desses encontros represente, em tese, uma abertura institucional ao diálogo com a população, a efetividade dessa participação foi comprometida por múltiplas variantes, tanto internas quanto externas ao processo participativo. O processo iniciou-se com baixa divulgação da revisão do PDOT e prosseguiu com baixa transparência durante todo o processo.

Internamente ao processo, a principal limitação residiu na ausência de poder de deliberação conferido aos participantes. As oficinas funcionaram, em grande medida, como espaços de escuta, sem garantias institucionais de que as contribuições comunitárias seriam, de fato, incorporadas ao conteúdo final do plano.

Não houve um compromisso de acolhimento e sistematização vinculante das propostas oriundas da sociedade civil. Embora, em vários momentos, tenha havido abertura para o recebimento de contribuições, não foram dadas explicações sobre quais delas foram acolhidas ou rejeitadas. Inclusive, o último prazo para envio de contribuições ainda estava em andamento quando a minuta definitiva foi apresentada em audiência pública. Decisões dessa natureza reduzem a capacidade transformadora da participação e reforçam seu caráter simbólico.

Além disso, do ponto de vista externo, observou-se que grande parte da população mobilizada para as oficinas apresentava baixo grau de conhecimento técnico sobre o PDOT, suas implicações jurídicas e urbanísticas, bem como os limites de atuação do próprio instrumento. Essa carência informacional comprometeu a capacidade de diálogo crítico entre sociedade e poder público, dificultando a formulação de contribuições que pudessem ser transformadas em propostas qualificadas e efetivamente articuladas aos eixos temáticos do plano.

Conforme apontam autores como Pateman (1970) e Arnstein (1969), a ausência de formação e empoderamento prévio compromete o exercício pleno da cidadania participativa, deixando os cidadãos a uma posição periférica nos processos decisórios. Ao somarem a fragilidade dos mecanismos de escuta institucional com a reduzida capacidade de intervenção qualificada por parte dos participantes, conclui-se que a participação social nas oficinas teve caráter predominantemente simbólico. Apesar do discurso da gestão democrática, a prática revelou um modelo consultivo e pouco impactante no Distrito Federal, mantendo-se a lógica verticalizada de formulação das políticas urbanas pelos técnicos. Em um contexto dessa natureza, a participação não pode ser considerada um instrumento de transformação, passando a funcionar como um ritual simbólico de legitimação formal de um processo decisório já previamente orientado e definido pelos agentes técnicos e políticos, resultando em um baixo grau de efetividade substantiva da participação popular.

Além disso, a ausência de transparência sobre as decisões tomadas e o tratamento dado às contribuições comunitárias impede uma gestão democrática do processo. Esse achado reforça a crítica de Gaspardo (2018) sobre os limites da democracia participativa quando esta não é acompanhada de mecanismos de devolutiva, accountability e empoderamento social. Também confirma as conclusões de Vick e Lavallo (2020), segundo as quais é necessária a existência de aliados institucionais e de capacidade técnica e organizativa dos grupos participantes, para que haja resultados positivos nas práticas participativas, evitando a captura ou o esvaziamento dessas práticas no jogo político institucionalizado.

6.8 SUGESTÕES PARA MELHORIA DA PARTICIPAÇÃO EM PROCESSOS DE REVISÃO DE PLANO DIRETOR

Embora o processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/DF) tenha observado, formalmente, a determinação do Estatuto da Cidade de abrir espaço para a população, os resultados indicaram limitações para uma participação popular efetivamente cidadã.

As fragilidades identificadas incluem a baixa divulgação das oficinas participativas, a escassez de processos educativos que capacitassem a população a compreender a função e os limites do

Plano Diretor, bem como a ausência de devolutiva sobre o tratamento dado às contribuições, caracterizando um processo que se aproxima mais de uma participação simbólica. Também não foram observados momentos deliberativos na elaboração das propostas preliminares para revisão do PDOT/DF.

A ausência de deliberação na formulação das propostas preliminares já afastaria a participação popular no DF da categoria de participação cidadã. A realização de audiências para ouvir as propostas feitas pela equipe da Seduh e recebimento de contribuições sem qualquer compromisso em prestar contas à população foi responsável por criar a imagem de Plano Diretor elaborado para atender a poucos.

Essa constatação reforça as críticas presentes na literatura sobre democracia participativa no Brasil (Fung, 2024; Gaspardo, 2018; Souza, 2016), que apontam para a persistência de práticas excludentes, nas quais os processos participativos tendem a reproduzir as mesmas desigualdades socioespaciais, mantendo grande parte da população alheia ao processo de elaboração e revisão de Planos Diretores de Cidades.

6.8.1 PLANEJAMENTO ANTECIPADO DO PROCESSO DE REVISÃO: DEFININDO OBJETIVOS E CONTRIBUIÇÕES PERTINENTES

O sucesso de qualquer processo de revisão de um plano diretor participativo está diretamente ligado à qualidade do seu planejamento inicial. Quando há falhas nessa etapa, o processo tende a se tornar meramente simbólico, com a população sendo chamada apenas para referendar ou não as ideias dos técnicos de governo nas fases subsequentes.

Antes de iniciar qualquer processo de revisão, é fundamental que os objetivos do Plano Diretor sejam definidos com clareza e precisão, acompanhados de ampla divulgação. A definição clara desses objetivos possibilita que os participantes compreendam o escopo da revisão e apresentem suas contribuições de forma mais eficaz, evitando que a participação se restrinja a um caráter meramente simbólico.

6.8.2 ELABORAÇÃO DE UM GUIA PARA A PARTICIPAÇÃO QUALIFICADA E USO ESTRATÉGICO DA TECNOLOGIA – QUALIFICAÇÃO DA EQUIPE QUE VAI ATENDER AO PÚBLICO

Um dos maiores desafios dos processos participativos de grande escala é a gestão do volume e da diversidade das contribuições ao final dos eventos. Para otimizar esse processo, sugere-se a elaboração de uma “relação de contribuições pertinentes” ainda na fase de planejamento. Essa relação não deve ter caráter excludente, ou seja, não deverá eliminar contribuições que não coincidam exatamente com as diretrizes, mas funcionar como um guia que auxilie os participantes a formular propostas tecnicamente viáveis, legalmente admissíveis e alinhadas aos objetivos da revisão. Mas, especialmente, preparar a equipe da Secretaria que irá atuar nas oficinas participativas.

A título de exemplo, essa relação pode orientar que contribuições relacionadas à falta de equipamentos comunitários sejam direcionadas à previsão de “áreas para instalação de equipamentos públicos.” Essa predefinição não limita a participação, mas a qualifica, direcionando a energia dos participantes para as áreas de maior impacto no PDOT.

Além do preparo da equipe da Seduh, em 2023, as oficinas participativas da etapa de Diagnóstico do PDOT/DF poderiam ter feito maior uso da tecnologia da informação. Em pleno século XXI, não se justifica subutilização dessas ferramentas em processos participativos. O uso de tecnologias digitais tem grande potencial para aprimorar a participação pública no planejamento urbano, facilitando a coleta, o processamento e a disseminação de informações espaciais e permitindo que um número maior de cidadãos participe de forma ativa e mais informada.

Um exemplo do uso eficaz da tecnologia em processos participativos foi o “Encontro do Cidadão” da organização AmericaSpeaks citado por Fung (2004), realizado em 2001. Nesse evento, 3.500 residentes deliberaram sobre o plano estratégico do prefeito Anthony Williams, com os organizadores concentrando esforços em envolver comunidades de baixa renda e grupos minoritários. Realizado no Centro de Convenções de Washington, D.C., o encontro foi organizado em cerca de 350 mesas, cada uma com 10 participantes. Para cada grupo, havia um facilitador responsável por

conduzir as discussões e um voluntário encarregado de registrar os pontos principais em um laptop.

6.8.3 REVISÃO DESCENTRALIZADA PARA AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO POPULAR: O PAPEL DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS NA CONSTRUÇÃO DO PDOT

A visão do Distrito Federal como uma grande unidade, embora juridicamente aceitável, mostra-se funcionalmente limitada quando se trata de planejamento urbano. As Regiões Administrativas (RAs) operam como verdadeiras cidades, com demandas próprias de infraestrutura, serviços públicos, habitação e desenvolvimento econômico local. A compreensão aprofundada das especificidades de cada RA — como vocação econômica, padrões de uso e ocupação do solo e desafios ambientais — é crucial para a elaboração de um PDOT que corresponda à realidade local, o que implica em uma escuta mais atenta e qualificada da população.

Sugere-se a realização de atividades de educação urbanística/letramento urbanístico presenciais nas Regiões Administrativas, pois é nesses espaços que a população, especialmente a mais pobre, percebe de forma mais concreta a presença do Estado, por meio da administração local. É fundamental que as oficinas devolutivas ocorram por Região Administrativa, e não apenas por Unidade de Planejamento Territorial (UPT), para assegurar maior proximidade com a realidade local e letramento urbanístico adequado (Mello, 2021).

Após o levantamento de contribuições e as discussões realizadas nas RAs, essas informações deverão ser devidamente integradas ao plano geral do PDOT. Para tanto, é necessário estabelecer mecanismos claros de comunicação e coordenação entre os grupos de trabalho regionais e a equipe central responsável pela revisão do Plano Diretor. A criação de plataformas digitais interativas, a realização de reuniões periódicas entre os representantes das RAs e a equipe técnica, bem como a elaboração de relatórios consolidados das discussões regionais, são exemplos de ferramentas que podem facilitar essa integração. Por fim, a integração das contribuições deve ocorrer somente após as devolutivas nas RAs, para que toda a população se sinta efetivamente participante do processo de debate (Gomes, 2021).

6.8.4 SISTEMATIZAÇÃO QUALIFICADA DAS CONTRIBUIÇÕES: TRANSPARÊNCIA E JUSTIFICATIVA NO TRATAMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PARA CRIAÇÃO DE AMBIENTE DE DEBATE E EDUCATIVO

Um dos pontos mais críticos nos processos de revisão de planos diretores é a forma como as contribuições da sociedade são recebidas, analisadas e incorporadas ao documento final. A percepção de que tais contribuições são ignoradas ou descartadas sem justificativa clara pode minar a confiança no processo participativo e comprometer a legitimidade do plano, como tem sido observado na revisão do PDOT do Distrito Federal.

Todas as contribuições recebidas — seja por audiências públicas, plataformas digitais ou outros canais — devem ser devidamente registradas e classificadas. Essa análise precisa indicar a viabilidade técnica da proposta, sua conformidade com a legislação vigente e seu alinhamento com os objetivos gerais do PDOT e com as diretrizes definidas no planejamento antecipado do processo.

O ponto central de uma sistematização qualificada é a apresentação de justificativas claras e fundamentadas para a aceitação ou rejeição de cada contribuição. Não basta apenas informar se uma proposta foi acatada ou não (ou manter o simples silêncio, como ocorre na revisão do PDOT/DF); é necessário explicar os motivos. Em caso de aceitação, a justificativa deve indicar como a contribuição será incorporada ao PDOT — seja como princípio geral, reserva de área para implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários — e qual será seu impacto esperado. No caso de rejeição, a justificativa deve apresentar as razões técnicas, jurídicas ou estratégicas que fundamentaram a decisão. Essas justificativas devem ser acessíveis ao público, preferencialmente por meio de uma plataforma digital que permita a consulta individualizada das contribuições e das respectivas análises.

A transparência nesse processo de análise não apenas demonstra respeito aos participantes, como também contribui para educar a sociedade sobre os limites e as possibilidades do planejamento territorial. Além disso, as justificativas devem ser redigidas em linguagem clara e acessível. Para tanto, a equipe de planejamento poderá contar com profissionais de outras áreas, especialmente da comunicação social.

Por fim, a sistematização das contribuições não deve ser um processo unilateral. É fundamental haver um canal de feedback para os proponentes, permitindo que compreendam as decisões tomadas e, se necessário, apresentem esclarecimentos ou novas propostas. A realização de sessões devolutivas nas Regiões Administrativas, nas quais as justificativas sejam apresentadas e discutidas publicamente, pode fortalecer o diálogo entre o poder público e a sociedade civil.

Para aprimorar o feedback, sugere-se a criação de um sistema de notificação por e-mail para os proponentes, informando sobre o status de suas contribuições e a disponibilidade das justificativas. Também nesse aspecto, a Administração deve recorrer à tecnologia da informação para reduzir o trabalho excessivo e mecânico empregado durante o processo de revisão do PDOT/DF (IPEA, 2011).



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

1 - Livros e artigos científicos:

ARNSTEIN, Sherry R. **A ladder of citizen participation**. Journal of the American Institute of planners, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da cidade: quem ganhou? quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BARBABELA, Eduardo. **Liberdade de expressão na teoria democrática**: conceitos e perspectivas. Mediações - Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 24, n. 2, p. 83-107, 2019. DOI: 10.5433/2176-6665.2019v24n2p83. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/36459>. Acesso em 24 mai. 2025.

BECKER, Paula; RAVELOSON, Jean-Aimé A. **O que é democracia?** Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, v. 26, 2001.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Democracia y secreto**. Fondo de Cultura Económica, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em set. 2024.

BRASIL. Estatuto da cidade: **Lei n. 10.257, de 10 julho de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, Diário Oficial da União em 11 de julho de 2001 e retificado em 17 de julho de 2001.

BRASIL. Distrito Federal. **Decreto nº 41.004, de 20 de julho de 2020**. Institui a estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009 (Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal). Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, Seção 1, p. x-x, 21 jul. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução nº 25, de 18 de março de 2005**. Dispõe sobre a criação do Conselho das Cidades - ConCidades. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>. Acesso em 30 jun. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução Recomendada nº 34, de 01 de julho de 2005**. Recomenda diretrizes para a elaboração de planos diretores municipais. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf. Acesso em 30 jun. 2025.

CAMBRIDGE DICTIONARY. **Token**. Cambridge: Cambridge University Press, 2025. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/token>. Acesso em: 23 jul. 2025.

CARVALHO, I. M. M. Segregação, vulnerabilidade e desigualdades sociais e urbanas. Civitas - **Revista de Ciências Sociais**, v. 20, n. 2, p. 270–286, mai 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/4WdzxmcMx9gLKjLTLn89C3w/#ModalHowcite>. Acesso em set. 2024.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. **Mobilidade urbana sustentável**: conceitos, tendências e reflexões. 2016.

CASTRO, Valéria Arruda. **Política urbana no Distrito Federal**: gestão participativa e o papel dos conselhos de ordenamento territorial. Textos para discussão, v. 1, n. 6, p. 1-17, 2015.

COSTA, Lucas Silva da. **Uma análise da evolução e tendências dos códigos de obras sobre as mudanças e dinamismo da sociedade atual**. 2023.

COSTA, M. A. & FAVARÃO, C. B. Governança E Políticas Nacionais Urbanas: Capacidade E Desenvolvimento Institucional. In: M. A. Costa, M. T. Q. Magalhães, C. B. Favarão (org.), **A nova agenda urbana e o**

Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação (p. 45-58), 2018.

DA SILVA, Leila Marques et al. **Plano Diretor Estratégico:** ferramenta de governança pública sustentável. GOT: Revista de Geografia e Ordenamento do Território, n. 25, 2023.

DE LAMARE LEITE, Fabiana et al. **Morfologia urbana do plano piloto de Brasília e a sua imagem para o turista.** Revista Turismo & Desenvolvimento, v. 1, n. 13/14, p. 275-285, 2010.

DE OLIVEIRA LANCELOTTI, A. C., & GUINANCIO, C. (2022). **A política urbana do Distrito Federal:** um resgate historiográfico da relação entre ocupação territorial e desigualdades socioespaciais. *Paranoá*, 15(33), 1–23. Disponível em: <https://doi.org/10.18830/issn.1679-0944.n33.2022.19>. Acesso em 21 set. 2025

DE OLIVEIRA LANCELOTTI, A. C. **A irregularidade fundiária habitacional do Distrito Federal:** História, Dimensões e Perspectivas da Reurb à luz do ordenamento jurídico nacional. Orientador: Profa. Dra. Cristiane Guinancio. 2024. Dissertação (Mestrado) – Curso de Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, 2024. Disponível em: repositorio2.unb.br/bitstream/10482/49382/1/AnaCarolinaDeOliveiraLancellotti DISSERT.pdf. Acesso em 28 mai. 2025.

DERNTL, Maria Fernanda. **O Plano Piloto e os planos regionais para Brasília entre fins da década de 1940 e início dos anos 60.** Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, v. 21, n. 1, p. 26-44, 2019.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009.** Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT e dá outras providências. Disponível em: <http://www.dflegis.df.gov.br/ato.php?p=leicomplementar-803-de-25-de-abril-de-2009>. Acesso em set. 2024.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei nº 7.191, de 21 de dezembro de 2022.** Cria a Região Administrativa de Água Quente – RA XXXV e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, 21 dez. 2022. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ee49b13b3d5443fb8198732f885ca231/Lei_7191_21_12_2022.html. Acesso em 30 jun. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH). **Consolidação das Propostas PDOT SEDUH 2025.**

Brasília, DF: SEDUH, 2025. Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/DocumentosProposta>. Acesso em 30 jun. 2025.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT**: documento técnico. Brasília, DF: SEDUMA, 2009. Disponível em: <https://www.Seduh.df.gov.br/pdot-2009/>. Acesso em 29 jun. 2025.

FERREIRA, Marcilio Mendes; GOROVITZ, Matheus. **A invenção da superquadra**: o conceito de Unidade de Vizinhança em Brasília. Brasília: IPHAN-DF, 2007.

FUNG, A. **Receitas para esferas públicas**: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Shattan P (Org). Participação e Deliberação - Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 173-209.

GASPARDO, M. **Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios**. Estudos Avançados, v. 32, n. 92, p. 65–88, jan. 2018.

GATTUPALLI, A. **Planejamento participativo**: moldando cidades por meio do envolvimento comunitário. ArchDaily Brasil. 2023, 9 de dezembro. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/1009676/planejamento-participativo-moldando-cidades-por-meio-do-envolvimento-comunitario>. Acesso em 22 set. 2025.

GOMES, J. F. F. et al. **Desafios para a efetiva participação popular e controle social na gestão do SUS**: revisão integrativa. Saúde em Debate, v. 45, n. 131, p. 1198-1210, out./dez. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sdeb/a/_____mnGCSGkFNYjRshXhxGMk95m/. Acesso em 14 jun. 2025.

GRÃ-BRETANHA. **Bill of Rights, 1689. An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Succession of the Crown. Londres**, 1689. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>. Acesso em 29 jun. 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KING JR., Martin Luther. **Porque não podemos esperar**. Tradução de Sarah Pereira. São Paulo: Faro Editorial, 2020.

LAGE E LAGE, Selena Duarte; FRANCISCO FILHO, Lauro Luiz. **A construção do Estatuto da Cidade e da ideia de Plano Diretor numa perspectiva histórica**: discutindo a adequação destes instrumentos aos municípios de pequeno porte populacional. *Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 1-16, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/161985>. Acesso em 29 maio 2025.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas versão de Le Corbusier**. Tradução de Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC; EDUSP, 1993.

LEHFELD, Lucas de; TORRES, Juliana Castro. **O Plano Diretor como instrumento de concreção do estado socioambiental de direito ante a função social e ambiental da propriedade**. *Direito da Cidade*, v. 13, n. 1, 2021.

MARTELLI, C. G.; COELHO, R. **Avaliar o quê?** Os vários sentidos de efetividade no campo de estudos da participação. *Opinião Pública*, v. 27, n. 2, p. 623–649, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912021272623>. Acesso em 18 jun. 2025.

MELO, C. A. B. de. **Modalidades de descentralização administrativa e seu controle**. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 5, n. 17, p. 123-145, 2021. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/380/418>. Acesso em 14 jun. 2025.

PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

NASSIF, T. **Planejamento urbano participativo**: o desafio da linguagem técnica. *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, e20190188, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190188>. Acesso em 18 jun. 2025.

PELUSO, Marília Luiza; CIDADE, Lúcia Cony F. **Meio ambiente, expansão urbana e desafios territoriais em Brasília**. *Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, p. 1-11, 2014.

PEREIRA, E. M. **Como anda a participação?** As condições para a elaboração de planos diretores participativos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 19, n. 2, p. 235–250, maio 2017.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. **Accountability**: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>. Acesso em 18 jun. 2025.

PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 347–370. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>. Acesso em 18 jun. 2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Guia metodológico dos processos participativos: a participação como método de governo e sua dimensão formativa**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, s.d. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Guia-Metodológico-de-Participação.pdf>. Acesso em 18 jun. 2025.

RICARDO, F. **Brasília e o seu Planejamento Territorial**: Novas Escaladas, Novas Demandas e Novos Paradigmas. *Revista Eletrônica: Tempo - Técnica - Território*, v.7, n.2 (2016), p. 1:17

SANTOS, Matheus Henrique de Souza. **Análise da revisão do Plano Diretor de Araraquara-SP (2014)**: Em discussão o papel do Legislativo e os pilares da participação no planejamento urbano. 2018.

SANTOS, Suellen Barth dos et al. **O traçado urbano de Brasília proposto por Lúcio Costa**. Encontro científico cultural interinstitucional, v. 15, 2017.

SANTOS, Bruna de Souza; SILVA, Ana Licks de Almeida. **Social Participation and Master Plan Public Hearing – myth or truth?** *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 10, n. 9, p. e19310918046, 2021.

SCHVARSBERG, B. **Avanços e Dilemas após 10 anos do Estatuto da Cidade no Brasil**: uma agenda de política urbana comprometida com o direito à cidade. *Cadernos INESP*, v. 1, p. 63-76, 2011.

SCHMITTER, Philippe. KARL, Terry Lynn. **What Democracy is... and is Not**. *Journal of Democracy*, Volume 2, Number 3, Summer 1991, pp. 75-88

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOTO MAIOR, Gustavo. **Fluxos Habitacionais e Regularização Fundiária**, Relatório Cities Alliance 2006.

SOUZA, C. H. L. **Desafios e perspectivas para a incorporação da participação social como método de gestão das políticas de direitos humanos**. In: Ana Luiza de Menezes Delgado; Carmen Isabel Gatto; Maria Stela Reis; Pedro Assumpção Alves. (Org.). *Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos? Coletânea*. 1 ed. Brasília: ENAP, 2016, v. 1, p. 139-160.

SWI SWISSINFO.CH. **Como funciona a democracia direta na Suíça?** 31 mar. 2025. Disponível em: <https://www.swissinfo.ch/por/democracia/como-funciona-a-democracia-direta-na-suíça/88953936/>. Acesso em 27 jun. 2025.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 65-81, 2002.

VASSOLER DA SILVA, Rodolfo; ETINGER DE ARAUJO JUNIOR, Miguel. **Plano Diretor**: a constituição do ordenamento urbano e como a sua hierarquia material deve garantir eficácia ao direito à cidade. Revista de Direito da Cidade, v. 15, n. 3, p. 1162–1186, 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/64128>. Acesso em 8 maio 2025.

VICK, F. E LAVALLE, A. G. **É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais**. Opinião Pública, v. 26, n. 3, p. 556-586. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912020263556>. Acesso em 8 maio 2025.

ZORZAL, G. e Carlos, E. (2017) **Audiências públicas do Legislativo estadual**: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 64, pp. 23-46. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256402>. Acesso em 8 maio 2025.

2 - Notícia de jornal:

JORNAL DE BRASÍLIA. **GDF abre licitação de R\$ 92 milhões para levar saneamento à comunidade de Santa Luzia, na Estrutural**. Brasília, 27 maio 2025. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/brasil/gdf->

abre-licitacao-de-r-92-milhoes-para-levar-saneamento-a-comunidade-de-santa-luzia-na-estrutural/. Acesso em 30 jun. 2025.

JORNALISMO DIGITAL DF. *Setor Santa Luzia terá obras de regularização iniciadas em 2025*. Brasília: Jornalismo Digital DF, 30 dez. 2024. Disponível em: <https://jornalismodigitaldf.com.br/setor-santa-luzia-tera-obras-de-regularizacao-iniciadas-em-2025>. Acesso em: 31 jul. 2025.

CRUZ, Davi. ***Fim da última favela do DF, diz Ibaneis sobre Santa Luzia, na Estrutural***. *Correio Braziliense*, Brasília, 04 abr. 2025. Disponível em: < <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2025/04/7102088-fim-da-ultima-favela-do-df-diz-ibaneis-sobre-santa-luzia-na-estrutural.html>>. Acesso em: 3 de ago. 2025.

3 - Vídeos:

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa de Água Quente** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Uud4gDhgXEc>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa de Águas Claras** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NbegqnbCQRE>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa de Arapoanga** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XdgXDCYVEcQ>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa de Arniqueira** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=drRKDhqbB2E>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa de Brazlândia** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XcILwwpPN6k>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa Candangolândia** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SfvkKjartHU>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa Ceilândia** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=B9E1E2N0Lpl>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa Ceilândia** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=rN5_TGzH9i0. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa do Cruzeiro** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8mL_AsFcFBU. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa Fercal** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NPgo6CYzTi4>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa Gama** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=p3H-98jczUE>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa Guará** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KsK5Fz5lqjA>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa Itapoã** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=e6zpgj3lwqg>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa Jardim Botânico** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=62_Q-g7Vb_o. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa do Lago Norte** – PDOT 2023 [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dzrDpip0zOA>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa do Lago Sul** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=QzPtRiJu7dU>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa Núcleo Bandeirante** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=B82tLzVfStE>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa do Paranoá** – PDOT 2023 [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7Cjw8O97bwY>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa do Park Way** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=uV_St3eO0CY. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa de Planaltina** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qcjG8fyXnDo>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa do Plano Piloto** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qIf_zCb3AiU. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa do Recanto das Emas** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=de54ukii0bU>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa do Riacho Fundo 1** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=27mYVAFQI_Q. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa do Riacho Fundo 2** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=i2UDfN-9uqk>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa de Samambaia** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=DOTVyN8Yymo>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa de Santa Maria** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bF99WIk6pfo>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa de São Sebastião** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zx-xaPexsTk>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa de SCIA/Estrutural** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=lrC5ut8kCG8>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa do SIA** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Lh84CEojonM>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa de Sobradinho** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PT9Ls0OOi5M>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa de Sobradinho II** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XhJpBio9eHs>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa do Sol Nascente/Pôr do Sol** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MZQo3BFag8g>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa Sudoeste/Octogonal** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=51K9HAKrlq4>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa de Taguatinga** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=yz_JHGJyAs0. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa do Varjão** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zlKgfUnLgXg>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa da Região Administrativa de Vicente Pires** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QhIWLemHzpU>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Direito à Cidade, Moradia e Habitação** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IHipFcDbiNM>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Construção Civil, Setor Imobiliário, Indústria e Comércio**– PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wN2byOLAU6Y>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento População LGBTQIAPN+** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nVp8FnNTdJs>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Comunidades Tradicionais, Quilombolas, Ciganas e Indígenas** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=j6_p4hEHGmc. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Mulheres e Igualdade de Gênero** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EWkFnDkiQjg>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Região Metropolitana** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=97to_ln6_bM. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Transporte e Mobilidade Urbana** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=hW2f10Lpkk8>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Pessoas Com Deficiência** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fzeT4PwFABs>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Reforma Agrária, Agricultura Familiar e Democratização do Acesso à Terra** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fM37EOam0n4>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Migrantes, Imigrantes, Apátridas e Refugiados** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ym0fpqXrqec>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Cultura** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=la2N-ngkKWY>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Áreas Produtoras de Águas** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fIAHvuM7bCo>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento População em Situação de Rua** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TWSpXXf3SvE>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Regularização Fundiária Urbana** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WZZAQeyWCUC>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Áreas de Regularização de Interesse Social – ARIS** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=NbWOM9eG_Bw. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Infância, Juventude e Idosos** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=gTzlvdNwetY>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Cooperativas de Habitação**– PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0AS0ecKlug8>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Igualdade Racial** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=s3sqychbOfg>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Regularização Fundiária Rural** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=atC4RSFJEjw>, Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Oficina participativa segmento Produtores Rurais** – PDOT/DF [vídeo]. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1xUnghVMdRs>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **1ª Audiência Pública – Revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF**. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rBZqMyQoYAU>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **2ª Audiência Pública – Revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF** [vídeo]. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OhCB4uYGKP4>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Encontros para pensar o território – Habitação e Regularização** [vídeo]. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=mV5feqmtkXE>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Encontros para pensar o território - Ruralidades** [vídeo]. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=u5Go8FA2GSA>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Encontros para pensar o território - Mobilidade** [vídeo]. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-FPjQ2KfQk8>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Encontros para pensar o território – Desenvolvimento econômico sustentável e Centralidades** [vídeo]. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ciptvPHSNs4>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Encontros para pensar o território – Meio ambiente e infraestrutura** [vídeo]. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pHcfcPbRcXo>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Encontros para pensar o território – Gestão Social da Terra** [vídeo]. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QGHOM4jGC7Y>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Encontros para pensar o território – Participação Social e Governança** [vídeo]. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=aq6NHE6jl1c>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONEXÃO SEDUH. **Encontros para pensar o território – Território resiliente** [vídeo]. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PqiBwP1BITs>. Acesso em: 4 jul. 2025.

A photograph of a modern office interior, overlaid with a semi-transparent blue filter. The office features large windows, people working at desks, and a lounge area with hexagonal ottomans. The text 'APÊNDICES' is prominently displayed in the center.

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICE A – NÚMEROS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

DADOS DAS OFICINAS PARTICIPATIVAS [1] E VISUALIZAÇÃO NO CANAL YOUTUBE CONEXÃO SEDUH (Até o dia 15/06/2025) [2]		
NOME	Nº PARTICIPANTES	ConexãoSeduh
Água Quente – RA XXXV	48	235
Águas Claras – RA XX	77	155
Arapoanga – RA XXXIV	90	79
Arniqueira – RA XXXIII	128	111
Brazlândia – RA IV	174	199
Candangolândia – RA XIX	93	80
Ceilândia – RA IX	56 [3] 62	177
59		
Cruzeiro – RA XI	50	134
Fercal – RA XXXI	43	155
Gama – RA II	183	568
Guará – RA X	100	112
Itapoã – RA XXVIII	75	152
Jardim Botânico – RA XXVII	250	338
Lago Norte – RA XVIII	179	207
Lago Sul – RA XVI	57	163
Núcleo Bandeirante – RA VIII	33	208
Paranoá – RA VII	[4]	119
Park Way – RA XXIV	190	124
Planaltina – RA VI	146	189
Plano Piloto – RA I	33	96
Recanto das Emas – RA XV	34	90

Riacho Fundo I – RA XVII	195	200
Riacho Fundo II – RA XXI	129	225
Samambaia – RA XII	130	168
Santa Maria – RA XIII	70	72
São Sebastião – RA XIV	126	85
SCIA/Estrutural – RA XXV	549	209
SIA – RA XXIX	53	313
Sobradinho – RA V	161	220
Sobradinho II – RA XXVI	130	119
Sol Nascente/ pôr do sol – RA XXXII	109	147
Sudoeste/Octogonal – RA XXII	50	99
Taguatinga – RA III	193	252
Varjão – RA XXIII	35	68
Vicente Pires – RA XXX	108	282

[1] Listas de presença baixadas

[2] <https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/OficinasParticipativasPorRa> e <https://www.youtube.com/c/ConexãoSeduh/streams>

[3] Foram realizadas duas oficinas participativas.

[4] Não foi disponibilizada a lista de presença na internet.

APÊNCIDE B – PLANILHA CONTRIBUIÇÕES PERTINENTES

Planilha para cálculo do percentual de contribuições pertinentes com o PDOT

https://drive.google.com/file/d/1rMG9DHFd8WRRXDKBt1oLzBLoogBIV_2k/view?usp=drive_link (abrir com LibreOffice Calc).

ANEXO 1 – DOCUMENTOS CONSULTADOS

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. Apresentação das oficinas. Brasília, 2025. <https://drive.google.com/file/d/1XuxWu14Kegr5DmbZRWvKIQ02sZFvhb0y/view>. Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/OficinasParticipativasPorRa>. Acesso em 30 jun. 2025.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. Atas de oficinas participativas por segmento. Brasília, 2025. https://drive.google.com/file/d/1YXweZU_Krwc7bklfKf_UEY8okISXDJzn/view. Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/OficinasParticipativasPorRa>. Acesso em 30 jun. 2025.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. Atas de oficinas participativas por Região Administrativa. Brasília, 2025. <https://drive.google.com/file/d/1gvdB3N6awj2lrNq-HTDMhIFsP7SX8KB9/view>. Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/OficinasParticipativasPorRa>. Acesso em 30 jun. 2025.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. Cartilha informativa “Como contribuir para o PDOT”. Brasília, 2025. <https://drive.google.com/file/d/1tzyf-VPfAokMDGYOSsQ0JpMwgUajuwg/view>. Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/DocumentosProposta>. Acesso em 30 jun. 2025. Consulta restrita.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. Cronograma das oficinas participativas. Brasília, 2025. https://drive.google.com/file/d/1hDo0UkvgtMJ_C0skkHg4OIHiBRw9_yKE/view. Disponível em: Acesso em 30 jun. 2025.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. Documento “Diagnóstico” - setembro 2024. Brasília, 2024. https://drive.google.com/file/d/1Cw1c1v4nNPAbv_z3T5LqlrRf3C9scxdc/view. Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/DocumentosDiagnostico2>. Acesso em 30 jun. 2025.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. Lista de presença das oficinas participativas por Região Administrativa. Brasília, 2025.

<https://drive.google.com/file/d/1N1cswXzwTsB1wPVxlixvCJATOV91MqIs/view>. Disponível em:

<https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/OficinasParticipativasPorRa>.

Acesso em 30 jun. 2025.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. Lista de presença das oficinas por segmento. Brasília, 2025.

https://drive.google.com/file/d/1sl89KRf7QaAeCxVAFqVdnSCnrLP_jKmm/view. Disponível em:

<https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/OficinasParticipativasPorRa>.

a. Acesso em 30 jun. 2025.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. Planilha PDAD 2021. Brasília, 2021. Disponível em:

https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Apresentacao_RAs.pdf

Acesso em 2 jul. 2025.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. Recomendações do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Brasília, 2025.

<https://drive.google.com/file/d/1qbhtgG8xTTm1WidJyybvT6Y6-kexoyl0/view>. Disponível em:

<https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/mpdft-acao/recomendacoes-menu/800-promotoria-de-justica-de-defesa-da-ordem-urbanistica-prourb>.

Acesso em 2 jul. 2025.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. Sistematização das contribuições comunitárias para o Diagnóstico. Brasília, 2025.

<https://drive.google.com/file/d/16SnV575gYJeAugRoVl6MxU2IHDoKRL0R/view>. Disponível em:

<https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/DocumentosDiagnostico2>.

Acesso em 2 jul. 2025. Consulta restrita.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. Transcrição das contribuições das oficinas participativas por Região Administrativa. Brasília, 2025.

<https://drive.google.com/file/d/1LV7XdcS5GYZ9xnYcQzx4sQlxQ56Z5Uby/view>. Disponível em:

<https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/SistematizacaoOficinasParticipativas>. Acesso em 2 jul. 2025.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. Segunda versão a minuta de Lei Complementar do PDOT. Brasília, 2025. https://drive.google.com/file/d/1_mhP1Fa87tKBQ-1eduWrdZlOvnU9A9qg/view. Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/MinutaDeLei>. Acesso em 26 jun. 2025.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO. Material Produzido nas oficinas por RA. Brasília, 2025. https://drive.google.com/file/d/1Aq2pbJr0XEOM1fzUrXt-hs80Q3ZGATO9/view?usp=drive_link

<https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/SistematizacaoOficinasParticipativas>. Acesso em 2 jul. 2025.

ANEXO 2 – E-MAIL AUTORIZANDO ENTREVISTA

Subsecretaria de Políticas e Planejamento Urbano <suplan@seduh.df.gov.br>
para Secretária, Natália, Helloyze, Juliana, Fernanda, mim ▾

seg., 7 de abr., 16:33 ☆ 😊 ↩ ⋮

 Traduza para o português

×

Prezada Josabette,

Em atendimento a sua solicitação para a realização de entrevista com os coordenadores do processo de revisão do PDOT, informo que a mesma ocorrerá dia **11/04/2025, sexta-feira, às 10h00, no 10º andar do Edifício sede da SEDUH- Setor Comercial Norte - SCN, Quadra 01, Bloco A, Edifício Number One, sala de reuniões da SUPLAN.**

Na ocasião, participarão da entrevista os Coordenadores Gerais do processo de revisão do PDOT, Juliana Machado, José Mário e Antônio Martins. Ademais, coloco-me à disposição para esclarecimento, se necessário, pelo telefone: 3214-4127 ou e-mail: suplan@seduh.df.gov.br.

Por gentileza, confirmar presença.

Atenciosamente,

Érika Bárbara Carvalho de Almeida
Assessora do GAB/SUPLAN
Telefone: 3214-4127
E-mail: suplan@seduh.df.gov.br



idn

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO