



QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO DISTRITO FEDERAL (PDOT-DF)

Manuella de Carvalho Coelho¹

Jeovan Assis da Silva²

Carlos Vinícius Pereira da Silva³

1 INTRODUÇÃO

Previsto como obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, o Plano Diretor é o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano. No DF, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, PDOT-DF, está em revisão desde 2018, sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, com atividades diversas de participação comunitária.

A mera existência de mecanismos participativos não é garantia de cumprimento pleno do direito de participação, assim, faz-se relevante avaliar processos participativos a partir da observação de características relevantes para a garantia de interações e resultados democráticos. A literatura acadêmica tem proposto metodologias de avaliação que podem auxiliar a qualificar as experiências participativas.

¹ Estudante do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Universidade do Distrito Federal. Arquiteta e Urbanista, Universidade de Brasília. Diretora de Estudos em Regularização Fundiária, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF, mcarvalhocoelho@gmail.com.

² Doutor em Administração e Mestre em Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Professor de Educação Superior, Universidade do Distrito Federal. E-mail: jeovan.silva@undf.edu.br.

³ Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Ipea e Especialista em Gestão Pública. Gestor de Políticas Públicas e Gestão Governamental, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF. E-mail: carlos.silva@seduh.df.gov.br.



Anduiza e Maya (2005) sugerem 4 dimensões de análise: “quem participa?”, sobre a quantidade, diversidade, e representatividade dos participantes; “o que está envolvido”, com foco relevância das questões tratadas e na capacidade real de decisão; “como você participa”, sobre o envolvimento dos atores, a disponibilidade de recursos e a organização do processo; e “quais são as consequências do processo participativo”, que investiga a capacidade de deliberação e o potencial de influenciar a cultura participativa.

Analisado por Assis e Myssior (2019) em processos voltados ao planejamento urbano, o Cubo da Democracia é proposto por Archon Fung em três dimensões: “quem participa”, que avalia o grau de inclusão variando de participação restrita a formatos abertos; “como ocorre a comunicação a construção de decisões”, que analisa o grau de deliberação do processo; e “qual é a capacidade de influenciar políticas públicas”, que avalia se as decisões tomadas nos espaços participativos são efetivamente consideradas.

2 METODOLOGIA

O Decreto nº 41.004/ 2020 instituiu a Estrutura de Governança e Gestão Participativa da revisão em 4 instâncias: Coordenação Técnica; Comissão de Governança–CGO, colegiado consultivo composto por titulares de órgãos; Grupo de Trabalho Interinstitucional–GTI, com representantes técnicos dos governo; e Comitê de Gestão Participativa-CGP, consultivo e propositivo com seleção por edital.

Além dessas 4 instâncias, as atividades ocorridas e registradas no *website* oficial da revisão do Plano Diretor, acessível pelo link <https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/PDOT>, são: Reuniões do CGP, Reunião Pública de Consolidação, Requerimentos via processo, Pré-Propostas, Encontros para Pensar o Território, Oficinas Temáticas, Reuniões Livres, Oficinas Participativas por Região Administrativa, Oficinas Participativas por Unidade de Planejamento Territorial e Audiências Públicas.

Na pesquisa, para fins de avaliação das atividades ocorridas até abril de 2025, adotou-se as seguintes categorias de avaliação, com base no referencial teórico apresentado:

- Inclusão: sobre o perfil de quem participa, percebendo se os mecanismos permitem participação aberta ao público ou se têm direcionamento e regras específicas;
- Representatividade: considera a abrangência da participação e se ela consegue ser representativa dos perfis distintos da comunidade de referência;



- **Colaboração:** se o desenho é capaz de contribuir para interações construtivas entre os participantes e servir, portanto, como espaço de aprendizagem e colaboração;
- **Deliberação:** avalia a possibilidade de decisão dos participantes, se há deliberação real ou se funciona em caráter apenas consultivo;
- **Investimento:** verifica se houve dispêndio de recursos financeiros para as atividades e se o montante é significativo.

Todas as instâncias participativas receberam avaliação entre BOA, RAZOÁVEL e RUIM para cada quesito, permitindo quantificar os aspectos qualitativos analisados. Foram considerados os mecanismos registrados na página oficial da revisão e as instâncias de governança participativa, exceto a Coordenação Técnica, que não inclui participação social.

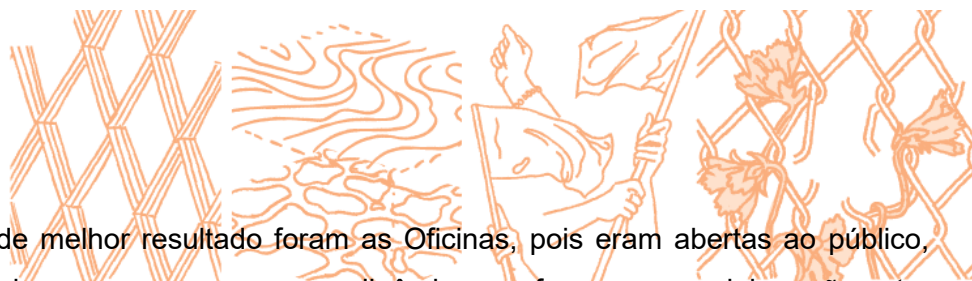
3 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A Inclusão obteve melhor desempenho. Das 12 instâncias, 9 foram consideradas boas por permitirem a participação do público sem restrições, 1 foi avaliada como razoável, por ter participação controlada via edital, e 2 como ruins, por restringirem o acesso. A Colaboração obteve 2 mecanismos bem avaliados, sendo 5 razoáveis e 5 ruins. Formatos tradicionais, como reuniões e audiências públicas, não favorecem dinâmicas colaborativas. As oficinas participativas e temáticas, por seu turno, buscaram formato mais lúdico e acessível, promovendo colaboração entre os participantes.

O quesito Investimentos considerou a atuação da empresa contratada. Dos 12 mecanismos, 4 utilizaram esse recurso, enquanto 8, sem investimento extra, tiveram avaliação ruim. Entre 2019 e 2024, foram gastos R\$ 232.520,58 com o contrato da revisão do PDOT, valor que representa 3,2% do total investido na política urbana no período⁴.

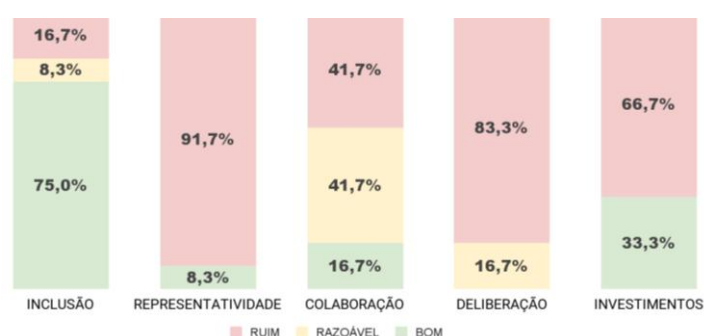
A Deliberação obteve 10 instâncias ruins, 2 razoáveis e nenhuma boa. As atividades de participação não ofereceram espaços de tomada de decisão coletiva. Sobre Representatividade apenas o CGP pôde ser analisado. Dos 40 representantes, 5 são do governo, 20 de movimentos sociais e 15 de empresas e entidades de representação técnica/acadêmica, sendo considerada boa, dada a abertura a segmentos historicamente excluídos.

⁴ Cálculo feito a partir do Quadro de Detalhamento de Despesa dos anos de 2019 a 2024.



Os formatos de melhor resultado foram as Oficinas, pois eram abertas ao público, tiveram investimento de recursos e propuseram dinâmica que favoreceu a colaboração entre os participantes. As Reuniões Livres e os Encontros para Pensar o Território tiveram bom desempenho pois não tiveram restrição de participação e propunham consenso no desenho participativo. As Audiências Públicas melhoraram na avaliação por dispor de investimentos específicos para sua realização.

Gráfico 1: Avaliação dos indicadores de qualidade do processo de revisão do PDOT-DF.



Fonte: Elaborado pelos autores.

O CGP foi o formato com mais quesitos bem avaliados, destacando-se em representatividade e inclusão, além de colaboração e deliberação razoáveis. Requerimentos e Pré-Propostas foram bem apenas em inclusão, pois eram abertos ao público. O GTI teve avaliação razoável em colaboração e deliberação, graças à diversidade técnica que favorece consensos. A CGO teve a pior avaliação, sem registros de reuniões, composta por titulares de pastas e com forte poder de decisão concentrado no governo.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos mecanismos de participação social na revisão do PDOT-DF desvela questões relevantes sobre a qualidade da participação social no planejamento urbano. A maioria das atividades avaliadas fomentou a inclusão ao favorecer a participação ampla da população, no entanto, o estudo revela limitação na baixa capacidade de deliberação.

As oficinas participativas se destacaram como o formato mais qualitativo, reunindo inclusão, colaboração e investimento, o que reforça o potencial desses espaços para



promover experiências mais democráticas. Por outro lado, instâncias decisórias como a Comissão de Governança (CGO) apresentaram baixa qualidade participativa, concentrando poder em atores governamentais e funcionando à margem de mecanismos mais abertos.

Ao propor uma avaliação empírica fundamentada em referenciais teóricos, este trabalho permite identificar avanços, contradições e lacunas em momentos decisivos no que tange ao direito à cidade. Identificar os limites da participação formalizada e propor caminhos para seu aprimoramento torna-se tarefa urgente e necessária. Assim, os resultados aqui apresentados reforçam a importância de avaliações sistemáticas da qualidade participativa e apontam para a necessidade de fortalecimento institucional de práticas com maior repercussão nos processos decisórios. Trata-se de um passo essencial para que o direito à cidade não se restrinja a um discurso normativo e a práticas protocolares, mas se materialize em processos inclusivos, legítimos e efetivos.

REFERÊNCIAS

ANDUIZA, Eva; MAYA, Sergi. **La qualitat en la participació**: una proposta d'indicadors. Finestra Oberta, n. 43, maio 2005. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/anduiza_ev_a_maya_sergi_la_qualitat_participacion_proposta_indicadors.pdf. Acesso em: 29 abr. 2025.

ASSIS, Eleonora Sad de; MYSSIOR, Sergio. **O cubo da democracia aplicado ao planejamento urbano municipal**. In: CONGRESSO ARQUISUR, 23.; ENCONTRO ARQUISUR, 38., 2019, Belo Horizonte. A produção da Cidade Contemporânea no Cone Sul: desafios e perspectivas da Arquitetura e do Urbanismo. Belo Horizonte: Arquisur, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/50989>. Acesso em: 29 abr. 2025.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. **Metodologia de Revisão do PDOT**. Brasília: SEDUH, 2020. Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/MetodologiaDeRevisao?Referencia=31>. Acesso em: 28 maio 2025.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. **Participação social no processo de revisão do PDOT até 2021**. Brasília: SEDUH, 2021. Disponível em: https://sistemas.df.gov.br/PDOTSEDUH/Visualizador?PDF_LinksIdentifier=140. Acesso em: 28 maio 2025.