



INSTITUTO SUPERIOR DE GESTÃO

ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS: Foco no Conhecimento e na Participação Popular

LEILA MARIA DOS PASSOS RIBEIRO MELO

Dissertação apresentada ao Departamento de Gestão,
do Instituto Superior de Gestão - ISG, como requisito
para a obtenção do grau de Mestre em Estratégias de
Investimento e Internacionalização.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Helena Curto

Lisboa

2017

LEILA MARIA DOS PASSOS RIBEIRO MELO

ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS: Foco no Conhecimento e na Participação Popular

Dissertação apresentada ao Departamento de Gestão da *Business and Economics School* – ISG, como requisito para a qualificação de Mestre em Gestão das Organizações.

Aprovado em: ____/____/ 2017.

APROVAÇÃO

Prof. Dr^a. Helena Curto

Business and Economics School - ISG

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me guiado nesse longo caminho, por ter me dado sabedoria para seguir com meus objetivos, e que, apesar dos contratemplos, das angústias, dos dias de desânimo, deu-me, e continua a dar-me, forças. É meu porto seguro e sempre me fortalece. Está aqui.

Aos familiares, que me auxiliam em todos os projetos que me proponho a realizar, a fim de que os meus e nossos objetivos sejam alcançados.

Ao meu pai, *in memoriam*, por ser bússola na construção do meu caráter, dádiva em minha vida. Esteja em paz!

Aos professores orientadores, pela paciência e atenção que me foram dispensadas ao longo destes meses, na condução deste trabalho, cuja meta final foi cumprida. Muito obrigada.

Aos colegas de trabalho, família, de bairros, do curso de mestrado, pelo empenho no compartilhamento dos questionários, sem eles, não seria possível atingir a amostra planejada.

Hino de Louvor a São Luís

Ó minha cidade

Deixa-me viver

que eu quero aprender

tua poesia

sol e maresia

lendas e mistérios

lunar das serestas

e o azul de teus dias

Quero ouvir à noite

tambores do Congo

gemendo e cantando

dores e saudades

A evocar martírios

lágrimas, açoites

que floriram claros

sóis da liberdade

Quero ler nas ruas

fontes, cantarias

torres e mirantes

igrejas, sobrados

nas lentas ladeiras

que sobem angústias

sonhos do futuro

glórias do passado.

Bandeira Tribuzi

RESUMO

A pesquisa ‘Orientação para resultados com foco no conhecimento e na participação popular’ é um estudo de natureza bibliográfica, que faz uso do método quantitativo, e tem como meios de investigação as pesquisas de campo e descritiva. Seu objetivo foi avaliar em que medida os cidadãos compreendem e efetivamente exercem seu direito de cidadania em relação à participação pública, e se conhecem as leis e os dispositivos de Ordenamento Territorial do local onde residem, isto é, o Plano Diretor do Município de São Luís, com fundamento teórico no estado democrático de direito estabelecido na Constituição Federal brasileira e estudos da academia. Assim, utilizou-se a pesquisa desenvolvida por Carreira, Machado e Vasconcelos (2016) em Portugal, como base para elaboração do questionário *on-line* – composto por perguntas fechadas (“sim” e “não”) e em escala *Likert* de cinco pontos – distribuído no município de São Luís, aplicado no *Google Docs* em uma amostra de 200 pessoas. Os dados foram tratados com a aplicação de testes estatísticos, elaborados no software SPSS, com o objetivo de comprovar as hipóteses levantadas. Dentre os testes aplicados estão o alfa Cronbach, Kolmogorov-Sminorv (KS), e Análise Fatorial (AF), estes dois últimos tiveram como objetivo efetuar a análise descritiva e multivariada dos dados da pesquisa, e permitiu evidenciar um resultado diferente daquele encontrado por Carreira et al. (2016), em Portugal. Pelo coeficiente alfa de Cronbach encontrado, de 0,913 e de 0,914, verificou-se que as questões dispostas na escala *Likert* possuíam alta confiabilidade; o teste de Kolmogorov-Smirnov (KS), responsável pela análise descritiva, detectou que a maioria dos cidadãos que conhece leis e instrumentos de Ordenamento Territorial está na maior faixa etária e tem maior nível educacional; a Análise Fatorial (AF), utilizada para confirmar as hipóteses do estudo, demonstrou que os índices encontrados não foram suficientes para comprovar a correlação das variáveis conhecimento das leis, instrumentos de Ordenamento Territorial de São Luís e a participação pública, pois, mesmo cidadãos com razoável nível de conhecimento sobre essas ferramentas, possuem participação baixa, na ordem de 10,5%, sendo pior ainda naqueles mais jovens e menos instruídos, 0%. O estudo propõe que a gestão pública desenvolva mecanismos capazes de estimular a participação popular, fornecendo informações claras, principalmente, às camadas mais distantes das discussões políticas.

Palavras-Chave: Conhecimento; Participação Popular; Leis; Instrumentos de Ordenamento Territorial; Instrumentos de Participação; Plano Diretor de São Luís.

ABSTRACT

The research 'Guidance for results with a focus on knowledge and popular participation' is a bibliographical study, which makes use of the quantitative method, and has the means of research field and descriptive research. Its purpose was to assess the extent to which citizens understand and effectively exercise their right to citizenship in relation to public participation, and are aware of the laws and provisions of Territorial Planning of the place where they reside, ie, the Master Plan of the Municipality of São Luís, with theoretical foundation in the democratic state of law established in the Brazilian Federal Constitution and studies of the academy. Thus, the research developed by Carreira, Machado e Vasconcelos (2016) in Portugal was used as the basis for the elaboration of the online questionnaire - composed of closed questions (yes and no) and a five-point Likert scale - distributed in the municipality of São Luís, applied in Google Docs in a sample of 200 people. The data were processed with the application of statistical tests, elaborated in SPSS software, in order to prove the hypotheses raised. Among the tests applied were the alpha Cronbach, Kolmogorov-Sminorv (KS), and Factorial Analysis (AF), the latter two had as objective the descriptive and multivariate analysis of the data of the research, and allowed to evidence a result different from that found by Career et al. (2016) in Portugal. From the Cronbach alpha coefficient found, of 0.913 and 0.914, it was verified that the questions arranged in the Likert scale had high reliability; the Kolmogorov-Smirnov (KS) test, responsible for the descriptive analysis, found that the majority of the citizens who know laws and instruments of Territorial Planning are in the largest age group and have a higher educational level; the Factorial Analysis (FA), used to confirm the hypothesis of the study, showed that the indexes found were not enough to prove the correlation between the variables knowledge of laws, instruments of Territorial Planning of São Luís and public participation, since even citizens with a reasonable level of knowledge about these tools, have a low participation, that is, in the order of 10.5%, and worse in those younger and less educated, 0%. The study proposes that public management develop mechanisms capable of stimulating popular participation, providing clear information, mainly, to the furthest layers of political discussions.

Keywords: Knowledge; Popular participation; Laws; Territorial Planning Instruments; Instruments of Participation; Master Plan of São Luís.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 01	Níveis de participação	20
Figura 02	Correlação entre a CF e instrumentos de Ordenamento Territorial	25
Figura 03	Modelo de Análise do Estudo	39
Figura 04	Relação entre as hipóteses e a participação popular	40
Figura 05	Etapas da pesquisa	41

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 01	Variáveis dependentes e independentes das hipóteses	39
Quadro 02	Estatísticas de confiabilidade	49
Quadro 03	Teste Kolmogorov-Smirnov	51
Quadro 04	Estatística descritiva da amostra	51
Quadro 05	Já ouviu falar de instrumentos legais x idade	52
Quadro 06	Já ouviu falar de instrumentos legais x grau de instrução	52
Quadro 07	Já ouviu falar de instrumentos legais x gênero	53
Quadro 08	Estatística com exclusão de item	56
Quadro 09	Teste T ao quadrado de Hotteling	57
Quadro 10	ANOVA com teste de Turkey para não aditividade	57
Quadro 11	Matriz de correlação	58
Quadro 12	Teste KMO e Bartlett	58
Quadro 13	Matriz anti-imagem	59
Quadro 14	Comunalidades	60
Quadro 15	Variância total explicada	60
Quadro 16	Matriz de Componentes (Método de extração)	61
Quadro 17	Matriz de Componente Rotativa	61
Quadro 18	Matriz de Coeficiente de Pontuação de Componente	62

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 01	Caracterização da população da amostra	43
Tabela 02	Influência das variáveis independentes sobre a participação pública no Plano Territorial	44

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

AF	Análise Fatorial
AFC	Análise Fatorial Confirmatória
AFE	Análise Fatorial Exploratória
AP	Administração Pública
BTS	<i>Bartlett Test of Sphericity</i>
CF	Constituição Federal
EC	Emenda Constitucional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDM	Plano Diretor Municipal
PPA	Plano Plurianual
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Planos Plurianuais
SEM	Modelagem de Equações Estruturais
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	14
1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Problema e questões de pesquisa	15
1.2 Objetivos do estudo	16
1.2.1 Objetivo Principal	16
1.2.2 Objetivos específicos	16
1.3 Metodologia	17
1.4 Estrutura do trabalho	17
CAPÍTULO 2 – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	19
2 REVISÃO DA LITERATURA	19
2.1 Definições	19
2.1.1 Participação pública	19
2.1.2 Leis, Instrumentos Legais e Mecanismos de Participação	22
2.1.3 Tipologias de Instrumentos Legais	23
2.1.4 Instrumentos de Ordenamento do Território	25
2.1.5 Tipologias de Instrumentos de Participação Popular	26
2.2 Estado da arte	31
2.3 Hipóteses do estudo	34
2.3.1 Do Código de Postura aos Planos Diretores Municipais	34
2.3.2 Instrumentos Legais de Planejamento Territorial e Participação Pública	35
2.3.3 Desenho da pesquisa e modelo de análise	39
CAPÍTULO 3	41
3 METODOLOGIA	41
3.1 Procedimentos de recolha	42
3.2 Medidas e instrumentos de recolha de dados	44
3.3 Métodos	45
3.4 Análise quantitativa	45
3.4.1 Universo e amostra.....	46
3.4.2 Questionário de pesquisa.....	47
3.4.3 Avaliação da confiabilidade do questionário.....	48
CAPÍTULO 4 – RESULTADOS	50
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES	50
4.1 Estatística descritiva	50
4.2 Análise fatorial (AF)	54
4.3 Teste de hipóteses	62
CAPÍTULO 5	64

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
5.1	Impactos no âmbito científico e social	66
5.2	Limitações da pesquisa	68
5.3	Sugestões de novas pesquisas	68
	REFERÊNCIAS	69
	APÊNDICE – Questionário de pesquisa	76

CAPÍTULO 1

1 INTRODUÇÃO

A participação social está prevista em vários instrumentos democráticos de vários países e se insinua como um dos grandes avanços no conceito de cidadania, ou, no entendimento de Hafer e Ran (2016), uma abordagem emergente a respeito de um dos fundamentos democráticos universalmente aceitos. Os autores acrescentam que a participação pública é uma oportunidade que os empregados que trabalham para o governo têm de aproveitar o conhecimento do cidadão para ajudar a resolver problemas sociais complexos.

Carreira, Machado e Vasconcelos (2016) afirmam que, embora possa ter conotação positiva, o fenômeno surge como um conceito de difícil operacionalização. Em síntese, o objetivo é encorajar os cidadãos a contribuir para o processo decisório dos diferentes centros políticos, garantindo que as decisões contemplem interesses coletivos e estimulem o exercício da cidadania. Essa participação é o que define a classificação de cidadãos ativos ou, de outro lado, passivos.

No Brasil, que é um Estado federativo, a participação social ou pública teve a sua origem com a Carta Magna do Brasil, de 1988, que estabeleceu o estado democrático de direito e previu a possibilidade de o cidadão utilizar vários instrumentos de intervenção social, como, conferências, conselhos deliberativos, orçamento participativo, plebiscito, referendo, promovendo e auxiliando a tomada de decisão, dentre outros.. (Brasil, 1988).

Frequentemente, tem-se observado a criação de normativos legais que preveem e ratificam essa colaboração social. Estes normativos continuam sendo confirmados na esfera pública, com o objetivo de proporcionar maior interação da Administração Pública (AP) com os cidadãos na prestação de serviços públicos. Tanto, que o Decreto nº 8.243, de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, confirmou novamente a possibilidade de utilização dos instrumentos de participação entre a administração pública e a sociedade civil, não limitando a criação de outras formas de diálogo.

No contexto do planejamento territorial não é diferente. O estatuto da cidade é considerado o primeiro instrumento legal para ordenamento do território brasileiro que prevê a gestão democrática. Criado pela Lei 10.257/2001, a normativa estabeleceu, dentre outras diretrizes, em seu Art. 2 (inciso II), 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” (Lei 10.257, 2001). Este importante instrumento legal estabeleceu em seu art. 40, a criação de vários instrumentos de planejamento municipal, dentre eles, os planos diretores, que visam orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana em âmbito municipal.

Serafim e Ricci (2017) apontam que é através do instrumento de Ordenamento Territorial, que a sociedade, agentes públicos e cidadãos, podem efetuar o planejamento urbano e se manifestar para a construção de uma cidade desenvolvida e igualitária, ressaltando ainda, que é por meio dos planos diretores municipais que a participação pública deve ser construída.

1.1 Problema e questões de pesquisa

Apesar da criação de várias leis e mecanismos prevendo a participação social no processo de tomada de decisão na administração pública, fatores sociais relacionados ao nível de educação, idade, acesso à informação etc., podem refletir na baixa participação (ONUBR, 2015; OCDE, 2015).

O problema da baixa participação também pode ser encontrado no contexto dos planos de ordenamento dos territórios, ou simplesmente estatuto das cidades (no Brasil), pois embora tenha como fundamento a gestão democrática participativa, com foco no envolvimento da sociedade na tomada de decisões, em planos diretores, a participação efetiva ainda está longe de ser alcançada. Como asseguram Bazolli e Delgado (2016, p. 9), “a sociedade não está sendo chamada a participar efetivamente na construção dos planos urbanos”.

Para alguns cientistas, a baixa participação pública no processo de planejamento territorial pode ser atribuída ao desconhecimento do cidadão das leis e instrumentos legais do seu território (Carreira et al., 2016; Figueiredo & Santos, 2014; Kleba, Comerlato, & Frozza, 2015).

Mesmo no contexto democrático da sociedade brasileira – que possui vários regulamentos normativos que preveem a participação social, que trazem em suas prerrogativas a obrigatoriedade de a Administração Pública disponibilizar meios para que os cidadãos possam participar no processo de tomada de decisões – problemas de baixa colaboração da sociedade acabam por impactar em fracos índices de governança pública, especialmente na região nordeste, como aponta recente pesquisa de Oliveira e Pisa (2015).

Além disso, Hafer e Ran (2016) colocam que as pesquisas a respeito de como ocorre a participação cidadã se tornaram uma tarefa difícil, porque as fontes de referência estão espalhadas por variados campos de estudo, e os dados só podem ser obtidos em diferentes esferas e níveis de governo. Os autores completam que alguns países, como os Estados Unidos, não esclarecem convenientemente o alcance do papel do cidadão, criando certa confusão aos administradores públicos, e, para completar, os próprios cidadãos perdem o interesse em razão das dúvidas que esses aspectos impõem.

Dessa forma, as perguntas desta pesquisa, que foram aplicadas aos cidadãos do município de São Luís (MA), foram realizadas com base no estudo de Carreira et al. (2016), com as seguintes adaptações: Os cidadãos sabem o que são leis e instrumentos de participação? Eles conhecem as Leis que preveem a participação social para a tomada de decisões no Ordenamento Territorial? Conhecem o instrumento legal utilizado para planejamento territorial? Compreendem as informações constantes no Plano Diretor Municipal? Já participaram de alguma política pública relacionada ao plano de ordenamento de seu município?

1.2 Objetivos do estudo

Para responder às questões que se configuram na problemática da pesquisa, foram previstos objetivo principal e os específicos.

1.2.1 Objetivo Principal

Avaliar em que medida os cidadãos compreendem e efetivamente exercem seu direito de cidadania em relação à participação pública, e se conhecem o instrumento de Ordenamento Territorial do local onde residem.

1.2.2 Objetivos específicos

- Identificar o conhecimento por parte dos cidadãos sobre as leis e instrumentos de participação pública;
- Verificar o nível de conhecimento do cidadão do Plano de Ordenamento Territorial da sua região;
- Concluir se o conhecimento das leis e instrumentos legais afeta ou não a participação pública no planejamento territorial.

1.3 Metodologia

A pesquisa foi desenvolvida inicialmente por meio de levantamentos bibliográficos, recorrendo-se à literatura publicada em periódicos e revistas de relevância nacional e internacional, para identificar o estado da arte.

Recorreu-se ainda, a livros, leis e outros documentos normativos para entender conceitos e a legislação que incide sobre a temática, proporcionando, dessa forma, uma completa interação do pesquisador com o ambiente em que a pesquisa foi desenvolvida.

Os dados foram obtidos em pesquisa de campo, realizada por meio de questionários aplicados diretamente aos cidadãos da região de São Luís, capital do Estado do Maranhão, no Brasil. São Luís foi escolhida por ser uma capital com mais de um milhão de habitantes e possuir características cosmopolitas, o que leva a crer que os seus habitantes possuam algum conhecimento da participação cidadã. Além disso, é a cidade onde reside a pesquisadora, o que tornou mais fácil a coleta de dados.

Para o levantamento dos dados, foi desenvolvido um questionário de pesquisa na plataforma *Google Forms*, contendo questões fechadas, com opções de resposta orientadas pela Escala de *Likert*. As questões foram selecionadas na pesquisa anteriormente aplicada por Carreira et al. (2016) em Portugal, e adaptadas superficialmente para contemplar os aspectos locais. Foram coletadas 217 respostas, das quais foram aproveitadas 200. Essa coleta de informações foi submetida ao teste de fiabilidade processado por meio do alfa de Cronbach e ao teste de normalidade de Kolmogorov-Smirnov (KS), logo após foram tabuladas e apresentadas as características da amostra por meio de estatística descritiva, usando os mesmos parâmetros da pesquisa de Carreira et al. (2016), e, adicionalmente, foram realizados o teste e a Análise Fatorial tratadas no software SPSS (pacote estatístico produzido pela IBM). A descrição metodológica da pesquisa está contida no Capítulo 3, nas seções iniciais que antecedem a apresentação dos resultados constante do Capítulo 4.

1.4 Estrutura do trabalho

A pesquisa está organizada de acordo com a seguinte estrutura:

O capítulo I apresenta a introdução, motivação do estudo, seus objetivos, e o campo onde a pesquisa foi aplicada. No capítulo 2, consta a revisão da literatura, contemplando os conceitos iniciais ligados à participação social, instrumentos legais, suas tipologias, bem como os instrumentos legais de Participação. Em seguida, explana-se sobre os estudos recentes da academia, relacionando-os com a participação pública e os instrumentos legais,

que formaram a base e enquadramento teórico da pesquisa. Nesse contexto, desvela-se o Instrumento de planejamento territorial de São Luís.

No capítulo 3, retrata-se a metodologia de pesquisa utilizada, descrevendo o tipo de pesquisa, bem como, as técnicas de recolha dos dados para as variáveis. No capítulo 4, consta a análise dos resultados da pesquisa e discussões. No capítulo 5, estão expostas as considerações finais do trabalho, no qual também são sugeridas propostas para futuras investigações.

CAPÍTULO 2 – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2 REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo, estão delineados os aspectos conceituais de Participação, Instrumentos legais, instrumentos de participação pública.

2.1 Definições

2.1.1 Participação pública

Derivada do latim *participare* (Machado, 2012), participação significa fazer parte de algum grupo ou equipe, de determinada atividade ou negócio, inferir nas decisões, contribuir para construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Hu, Lv, Wu, Janowicz, Zhao e Yu (2015) consideram que há um crescente reconhecimento da importância da participação cidadã ou pública no processo de tomada de decisões, como no planejamento urbano, avaliação dos níveis de poluição e gerenciamento de recursos naturais. O envolvimento do público, na concepção dos autores, traz benefícios no sentido de produzir decisões que podem melhor atender às necessidades públicas.

Hafer e Ran (2016) informam que o conceito de participação pública carece de maior clareza na literatura acadêmica, pois é comum encontrar as palavras “pública” e “cidadã” usadas alternadamente com os termos “participação” e “engajamento”. Neste trabalho, seguiu-se a orientação desses autores, quando afirmam que quatro aspectos da participação podem fornecer clareza: a) quem participa é o público leigo que não ocupa cargos administrativos no governo; b) a forma como eles participam é a situação direta, o envolvimento pessoal e ativo em um processo; c) a duração da participação é contínua em vez de casual ou em eventos, como audiências públicas; d) o alcance de suas atividades de participação inclui o poder de compartilhamento com os funcionários públicos na tomada de decisões substantivas em relação à comunidade. Assim, eles entendem que a participação do público é um processo participativo direto e autêntico, envolvendo os indivíduos leigos (cidadãos) que contribuem substancialmente para várias etapas do processo político.

Dean (2017) arguiu que a participação cidadã é utilizada para justificar muitas prescrições políticas e encontra apoio em todos os segmentos sociais e políticos.

Arnstein (1969) definiu participação cidadã como “um termo categórico para dar poder aos cidadãos”, que permite aos “esquecidos” ou sem direitos, excluídos do processo econômico e político, a inclusão no futuro. Não obstante, Hafer e Ran (2016) asseguram que a

administração concentra suas decisões muito mais na perspectiva do administrador público do que do cidadão. A participação ou sua falta pode ser compreendida sob a forma de níveis, comparados aos degraus de uma escada, sendo que não há participação quando a população é manipulada e utilizada como peça decorativa ou quando a intervenção popular ocorre apenas de forma simbólica, conforme ilustrado na figura 1.

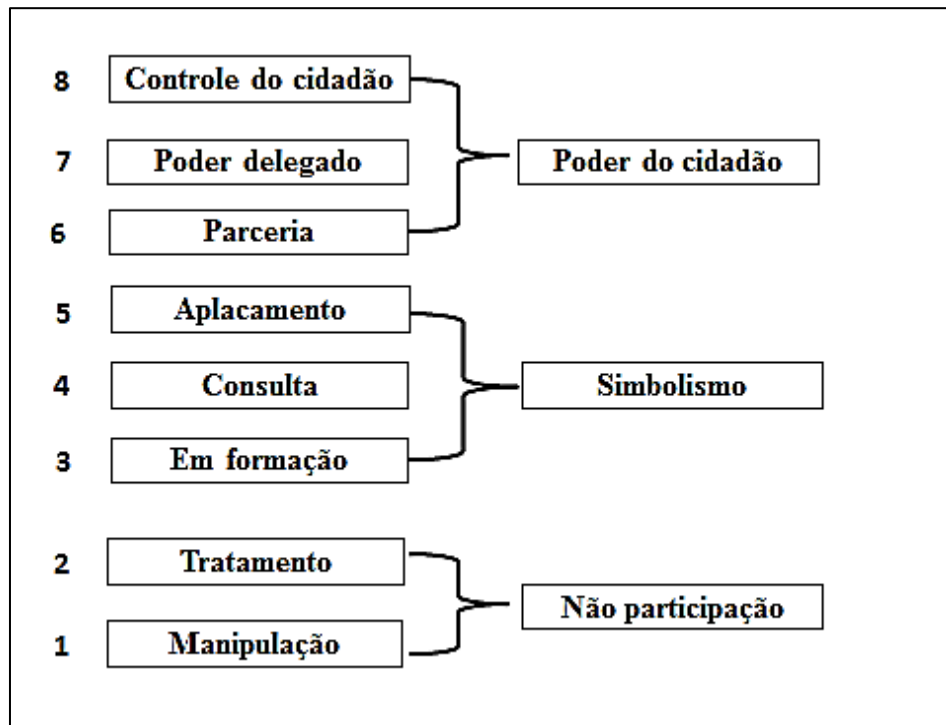


Figura 1. Níveis de participação

Fonte: Adaptado de Arnstein (1969)

Petrus e Pereira (2016) afirmam que participar se traduz na necessidade que as pessoas têm de interagir, de fazer parte da sociedade, sentir-se valorizado, ao contrário, a não participação constitui uma violação ao ser humano social. No entanto, é necessário entender o que motiva o cidadão a participar, e essa percepção precisa chegar às mãos dos administradores públicos, para que possam intensificar a presença da comunidade (Hafer & Han, 2016). Os autores propõem ainda, que é necessário entender quais habilidades ou competências os cidadãos possuem, além de tempo para participar.

A participação nas decisões políticas é destacada pelos autores Palvia e Sharma (2007, p. 1) como sendo:

A facilidade na prestação de informações em formato eletrônico aos cidadãos, em tempo hábil; Melhoria na prestação de serviços aos cidadãos; Capacitação das pessoas

através do acesso à informação sem burocracia; Melhoria da produtividade e economia de custos ao fazer negócios com fornecedores e clientes do governo; e participação na tomada de decisões de políticas públicas.

Nas palavras de Wang e Van Wart (2007, p. 268), a participação pública é definida como o envolvimento direto ou indireto da sociedade nas funções administrativas, e na tomada de decisões. Deve ocorrer a partir da “articulação ou avaliação de objetivos, níveis de serviço, diretrizes administrativas e resultados globais”. Os pesquisadores comentam que, em geral, o que se considera é que os cidadãos melhor informados podem contribuir de forma ativa e construtiva com a tomada de decisões sobre diversas questões – como, por exemplo, política, nível de prestação de serviços, regulamentação – com exceção da área técnica. A informação e o envolvimento contribuem para a obtenção de bons resultados.

Nesse contexto, Carreira et al. (2016) destacam a importância do perfil do cidadão na construção da participação classificando-o em sujeito ativo e passivo. Estes perfis condicionam a participação pública às suas características, pois, enquanto o cidadão ativo é considerado essencial para a saúde da democracia em razão de seu alto valor educacional, nível de informação e promoção de debates, o cidadão passivo é frequentemente preferido pelas autoridades, uma vez que, para estes, é indiferente a forma como a gestão do bem comum é realizada.

A Participação popular também pode ser efetuada por mecanismos virtuais ou *on-line*, que permitem ao cidadão um acesso mais conveniente à informação, facilitando a sua participação, o que contribui para um melhor relacionamento com o governo. No entanto, para Kim e Lee (2017, p. 1, tradução da autora), este viés apresenta limitações, porque não permite que estes cidadãos “observem fisicamente como os funcionários governamentais lidam com a contribuição dos cidadãos e tomam decisões”.

Renwick et al.(2017) citam Fung para afirmar não ser adequado buscar a participação cidadã em todas as decisões, justificando que a participação é necessária para corrigir deficiências nos processos de tomada de decisão e para combater a representação pública fraca, e isso deve ocorrer no momento certo e no lugar certo.

No Brasil, a implantação do princípio da participação ocorreu nos anos 90, com a reforma da Administração Pública, e serviu de base para a formulação de políticas públicas. Nesse contexto, a participação foi entendida como uma ação popular democrática, que propõe a inserção dos cidadãos e entidades da sociedade civil na determinação de algumas políticas governamentais (Milani, 2012).

Tanto na função administrativa quanto na tomada de decisões, a participação busca o envolvimento público na especificação de metas, elaboração da estratégia, e na efetivação e avaliação das ações. Este envolvimento, segundo Manaf, Mohamed e Lawton (2016), pode ser direto ou indireto, e incide na criação ou análise de objetivos administrativos, estabelecimento de níveis de serviço, instituição de diretrizes administrativas e avaliação de resultados; oportunizando ao público melhor informado, atuar na otimização da tomada de decisões, garantindo a legitimidade da democracia.

No processo de Ordenamento Territorial, a participação pública está relacionada “ao envolvimento, à informação e à consulta” da sociedade nas atividades de planejamento (Ferreira, Cunha & Marinho, 2004, p. 1). A importância do envolvimento é defendida pelos autores com base na existência de dois documentos que afirmavam a importância do envolvimento público nas questões de Ordenamento Territorial: a Carta Europeia de Ordenamento Territorial (1988), a qual previa que as políticas de ordenamento deveriam ser submetidas à participação ativa da população. Para tanto, os cidadãos deveriam ser informados de maneira simples e clara; e a Carta de Atenas, que, naquela época, já mencionava a necessidade de desenvolver novos mecanismos de participação, que pudessem facilitar o acesso à informação por parte dos cidadãos e habitantes da cidade, com a possibilidade ainda, de desenvolver uma rede de cidadãos ativos que se dispusessem a participar do futuro do ambiente urbano.

2.1.2 Leis, Instrumentos Legais e Mecanismos de Participação

Na concepção de Kleba et al. (2015, p. 1), a Administração Pública brasileira conta com diretrizes e parâmetros estabelecidos em “leis, políticas ou planos, que se constituem em instrumentos que norteiam e qualificam a gestão democrática das políticas públicas”. Em seu estudo, que tratou dos instrumentos e mecanismos de gestão, um dos pontos que mereceu destaque compreende a diferenciação feita entre instrumentos e mecanismos de gestão. Assim, instrumentos foram definidos como:

[...] base e fundamento que compõe o ordenamento oficial/legal e legítimo para orientar o processo decisório na gestão de políticas públicas, instruindo sua formulação, deliberação, implementação, fiscalização e avaliação (Kleba et al., 2015, p. 1065).

Dessa forma, os autores relacionaram leis, políticas, normatizações, planos, programas anuais e até mesmos relatórios, como instrumentos que alimentam o fluxo contínuo de planejamento na gestão pública.

No que tange aos mecanismos, estes foram definidos por Kleba et al. (2015) como meios de conduzir os debates, melhorando e ampliando as discussões. Nesse contexto, objetivam e possibilitam um melhor entendimento das questões em pauta, favorecendo o processo de tomada de decisão, revelando-se como estratégias e ações dinâmicas.

Leis, sob o aspecto instrumental referenciado por Schmieguel (2010, p. 131), são definidas como Normas jurídicas:

Expressas em palavras, adequadamente ordenadas, que assumem a forma de artigo, parágrafo, item ou inciso, genericamente chamados de dispositivos, formando um conjunto harmônico, que contém comandos e preveem sanções para quem as descumprir.

São sempre instrumentos de que alguém, com alguma parcela de poder, se utiliza para fazer valer sua autoridade e assim atingir algum objetivo geral ou específico.

Portanto, infere-se que, em ambos os conceitos, as leis são tratadas como instrumentos (Kleba et al., 2015; Schmieguel, 2010).

Entretanto, com relação aos mecanismos, outras definições podem ser encontradas, inclusive os referenciando também como instrumentos de participação:

Manaf et al. (2016) alegam que instrumentos de participação são mecanismos dispostos em uma plataforma disponibilizada pela esfera governamental, que visam oportunizar ao público um espaço para que este possa compartilhar suas ideias, fazer queixas, debater seus interesses e ter contato com os administradores locais para tratar de assuntos relacionados a problemas que afetam a comunidade a qual pertence, inclusive, quanto à prestação do serviço público (Manaf et al., 2016).

Figueiredo e Santos (2014) enfatizam que os mecanismos de participação social são ferramentas postas à disponibilidade da Sociedade para o exercício do controle social, com o intuito de fomentar a participação cidadã. Para isso, convém que a sociedade tenha, além do envolvimento, a compreensão sobre a sua utilidade.

2.1.3 Tipologias de Instrumentos Legais

Dean (2017) informa que, há quarenta anos, foi elaborada a Escada da participação cidadã de Arnstein, teoria que influenciou fortemente a forma como acadêmicos e decisores políticos abordam o tema em questão. A Escada defende a participação como uma espécie de redistribuição do poder e um controle do cidadão. O autor afirma que posteriormente foram criadas a tipologia de Pretty, em 1995, e a de White, em 1996, porém essas diferentes tipologias invariavelmente trouxeram uma variedade de formatos de participação. Sendo

assim, Dean (2017) sugere métodos menos normativos e que abrangem uma variedade de categorias, como os métodos de Fung, de 2003, de Rowe e Frewer, de 2005 e de Smith, de 2005.

Quanto às tipologias dos instrumentos legais, a CF brasileira prevê, em vários artigos, a utilização para o desempenho de diversas atividades: nas funções de planejamento, tanto no âmbito orçamentário quanto territorial, sob a ótica de controle social; para o exercício dos direitos do cidadão etc.

No planejamento orçamentário, os instrumentos legais são utilizados na competência federal para o processo de elaboração dos respectivos orçamentos. Nesse sentido, os arts. 165 da CF que compreendem os Planos Plurianuais (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) representam um conjunto de normas que regulamentam o processo do orçamento federal, e que é concebido como um instrumento de planejamento e gestão estratégica (Paulo, 2014).

Com relação às atividades de controle social, Instrumentos legais também são usados para efetuar o controle fiscal das despesas públicas, impondo limites de gastos e de endividamento, estabelecendo diretrizes para elaboração, execução e avaliação do orçamento, constituindo assim, um importante instrumento de controle fiscal, denominado Lei de Responsabilidade Fiscal (Giuberti, 2005).

Ainda no que diz respeito às atividades de planejamento, cita-se os planos de ordenamento do território, que são instrumentos de planejamento previstos na Carta Magna (art. 182 e 183), dos quais se destaca o Estatuto das Cidades e do Plano Diretor, que possuem uma relação de interdependência. Enquanto o Estatuto das cidades é considerado instrumento de política pública de desenvolvimento macro, o Plano Diretor é instrumento de planejamento regional, porque abrange o planejamento territorial de municípios. Na figura 2, observa-se uma representação da relação entre os instrumentos citados.

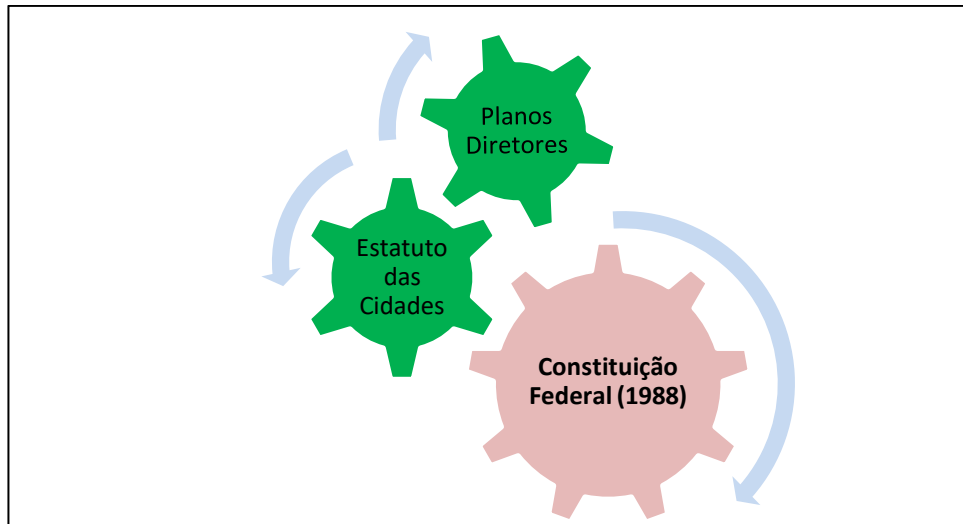


Figura 2. Correlação entre a CF e instrumentos de Ordenamento Territorial
 Fonte: Elaborado pela autora

O planejamento territorial, ou gestão das cidades, é necessário e de fundamental importância para toda a sociedade. Com ele há possibilidade de vários segmentos contribuírem para a “mudança na realidade econômica, social e ambiental das cidades” (França, 2016, p. 108), independentemente do seu tamanho.

É válido ressaltar que o Estatuto das Cidades ainda prevê a utilização de outros recursos de política urbana, que são os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e de regularização fundiária.

2.1.4 Instrumentos de Ordenamento do Território

Na Europa, o Ordenamento Territorial é considerado uma ferramenta de planejamento espacial, “adotado pela comunidade científica de planejadores [...] para compreender uma gama complexa de eventos, discursos e práticas, desencadeada pela intervenção da União Europeia (UE) em políticas territoriais e urbanas” (Dühr & Nadin, 2010, p. 626).

Tais instrumentos foram utilizados naquele continente para o exercício do “controle efetivo das dinâmicas de produção e uso do espaço urbano, e para promoção do interesse público acima do privado” (Ferreira, 2003, p. 5). Portanto, a criação dos planos diretores brasileiros teve influência de instrumentos urbanísticos criados na Europa pós-guerra.

Ordenamento Territorial na visão de Mansur (2010, p. 237) é definido como “o planejamento e organização do uso de uma área de maneira a permitir o compartilhamento harmônico entre atividades de caráter econômico, social, cultural e ecológico”.

Com fundamento no princípio básico da Constituição Federal brasileira, que prevê a igualdade urbana, com a justa distribuição de benefícios no processo de urbanização, isto é, “o princípio da função social da cidade e da propriedade” (Santos & Montandon, 2011, p. 13), o estatuto das cidades, ou Lei de Ordenamento Territorial, foi criado com o objetivo de promover a gestão da política urbana territorial.

No Brasil, o Estatuto das Cidades passou a prever os instrumentos de política urbana, apenas em 2001. Antes, porém, a CF já o regulamentava. Mas fora a Lei Federal nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, que de fato criou esse instrumento de regulação.

Assim, sua definição se aplica à reunião de “normas concernentes à ação do poder público na regulação do uso da propriedade urbana visando ao interesse e ao bem-estar coletivos” (França, 2016, p. 115).

Rolnik e Pinheiro (2004) definem o Plano Diretor Municipal (PDM) como um instrumento de planejamento territorial, utilizado para o município ou região, o qual prevê, por exemplo, pontos onde se localizarão determinadas atividades, bem como todas as utilizações de espaço, presentes e futuros.

2.1.5 Tipologias de Instrumentos de Participação Popular

Hobololo e Mawela (2017) argumentam que, para os governos atenderem eficientemente aos seus cidadãos, precisam criar plataformas para o público tomar parte no processo de planejamento e ter influência nas decisões. Hu et al. (2015) informam que nas participações públicas tradicionais, como audiências, há restrições espaços-temporais que afetam as contribuições públicas (distância, programação etc.), o que pode acarretar em opiniões pouco objetivas. Para incentivar a participação, alguns governos publicam documentos eletrônicos na Internet, informando às comunidades locais sobre questões relevantes. Tais participações são, de acordo com os autores, direcionais (do governo para o cidadão), mas há também a participação bidirecional, que se baseia em interações dinâmicas entre o público e o governo.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 – principal lei do nosso ordenamento jurídico, conhecida como constituição cidadã, ao estabelecer o Estado Democrático de Direito no Brasil, promulgou vários princípios e diretrizes sobre a participação dos cidadãos, com a finalidade de implementar e realizar o controle social de políticas públicas (Ciconello, 2008).

Assim, o princípio da participação pública ou social, ou popular, estabelecido na Carta Magna de 1988, criou base para a implantação de mecanismos de participação como forma de

garantir o exercício da democracia direta e representativa. Essas prerrogativas encontram-se discriminadas ao longo de vários artigos e incisos da CF¹.

Além do plebiscito, referendo, a iniciativa popular de lei, a ação popular, participação do usuário do serviço público na AP direta e indireta, fiscalização da gestão da coisa pública, a CF previu ainda a criação de outros instrumentos de participação, como os conselhos deliberativos, fóruns, e orçamento participativos, que têm por objetivo envolver a sociedade nas decisões do governo.

Lock (2012) definiu plebiscito e referendo como formas de participação direta, que se dão por meio de consultas populares. Visam garantir o exercício da soberania popular e, embora similares – pois ambas objetivam saber a opinião popular sobre determinado assunto do Estado – divergem em relação ao momento em que ocorrem, pois, no plebiscito, a consulta é prévia, isto é, antes da matéria ser discutida no Congresso Nacional, enquanto, no referendo, a consulta é posterior às decisões tomadas, e tem como objetivo confirmá-la ou anulá-la.

Outra forma abordada por Lock (2012), utilizada pelo cidadão para o exercício da democracia participativa na tomada de decisões da AP, são as audiências públicas, que o autor define como:

[...] um processo de participação aberto à população, para que possa ser consultada sobre assunto de seu interesse e que participando ativamente da condução de assuntos públicos, venha a compartilhar da administração local com os agentes públicos (Lock, 2012, p. 127).

Sob esse aspecto, o autor a considera um “instrumento de legitimação das decisões”, e ainda, de participação popular, pois “possibilita ao cidadão a obtenção de informações e conhecimento das ações da AP”; propicia ainda, “avaliar a conveniência, oportunidade e intensidade dessas ações” (Lock, 2012, p. 128). Dessa forma, relaciona alguns instrumentos legais que preveem a utilização de audiências públicas, como, a Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/2000, que prevê a realização de audiências no processo de elaboração e discussão dos PPA, LDO e LOA; da mesma forma, a lei do Estatuto da Cidade, nº 10.257/2001, em que a participação popular é condição imprescindível para a aprovação das leis pelas Câmaras Municipais.

¹ Art. 5º Dos Direitos e Garantias fundamentais: Acesso à informação; o devido processo legal e o mandado de segurança; Art. 10: participação dos trabalhadores e empregadores no colegiado de órgãos públicos; art. 14: voto direto e secreto, plebiscito, referendo e iniciativa popular; art. 29: participação no planejamento; art. 58: participação no processo legislativo etc.

Importante também destacar o papel da Emenda Constitucional nº 10, de 04 de junho de 1998 e da Reforma Gerencial ocorrida no âmbito do movimento mundial denominado *New Public Management* (NPM), iniciado na Europa e que se difundiu para os demais continentes. Este movimento encabeçou a nova governança pública, a qual as organizações não estariam mais centradas em torno de si mesmas, portanto, elas levariam em conta a eficiência da AP e à participação dos cidadãos nas questões/problemas da governança (Xu, Sun, Si, 2015).

No Brasil, com a reforma gerencial implantada, houve a necessidade de instituir um plano de desburocratização da AP, a partir do qual foram criados instrumentos e mecanismos de participação, de forma a possibilitar o exercício do controle social pelos cidadãos (Bresser-Pereira, 2000)². Entende-se que esse foi o primeiro passo para estabelecer uma governança participativa na AP daquela época, correspondente aos ideais do NPM.

Assim, dentre as ações de orientação ao cidadão-usuário, adotadas pelo governo federal quando da implantação do Plano Diretor de Desburocratização, pode-se destacar a implantação dos seguintes mecanismos de participação:

- **A 1ª pesquisa Nacional de satisfação do usuário dos Serviços Públicos**, que teve como objetivo avaliar a percepção do cidadão sobre a qualidade dos serviços públicos nos setores educação, saúde e previdência social;
- **O Decreto do Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos serviços públicos**, nº 3.507, de 13 de junho de 2000, o qual dispôs sobre o estabelecimento de padrões de qualidade de atendimento prestado ao cidadão, tais como: atenção, respeito e cortesia no tratamento ao usuário, definição de prioridades para o atendimento, tempo de espera para o atendimento e prazo para o cumprimento dos serviços, mecanismos de comunicação com os usuários, entre outros;
- Iniciativas decorrentes das experiências premiadas no **Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal** – Prêmio Hélio Beltrão, organizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Instituto Hélio Beltrão. Nesse concurso, o foco no usuário foi considerado o critério para escolha das instituições premiadas,

² A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas e porque visa a dar ao administrador público condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública e, principalmente, porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle a posteriori dos resultados. (Bresser-Pereira, 2000, p. 18).

sendo as tecnologias utilizadas, formas de atendimento e evolução dos produtos e serviços, as experiências inovadoras;

- Incentivo à implantação de unidades integradas de atendimento, de vários órgãos públicos, ao cidadão, por meio de seus servidores, que resultou na criação das **Centrais de Atendimento**;
- **As centrais de atendimento**, que oferecem informações, integração de serviços em “guichê único”, com atendimento direcionado às necessidades dos usuários;
- **Atendimento itinerante**, que corresponde à prestação de serviços e informações a segmentos de usuários, evitando o seu deslocamento para obtenção do serviço demandado;
- **A utilização de tecnologias da informação**, que permite a oferta de serviços *on-line* ao cidadão, por meio de sistemas de telefonia e outros recursos de comunicação.

Recentemente, o Decreto n. 8.243 (2014), instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, o qual previu, em seu art. 6º, a possibilidade de utilização dos instrumentos de participação entre a administração pública e a sociedade civil, não limitando a criação de outras formas de diálogo, que por ventura pudessem ocorrer (Brasil, 2014):

- a) **O conselho de políticas públicas** – instância colegiada temática permanente, de diálogo entre a sociedade civil e o governo, para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;
- b) **A comissão de políticas públicas** – instância colegiada temática, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;
- c) **Conferência nacional** – instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado.
- d) **Ouvidoria pública federal** – instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos

às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

- e) **Mesa de diálogo** – mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;
- f) **Fórum interconselhos** – mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade;
- g) **Consulta pública** – mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação;
- h) **Ambiente virtual de participação social** – mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial, a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Serafim e Ricci (2017) enfatizam que mecanismos de participação e controle social apoiam a gestão democrática.

Sobre a participação virtual, importa destacar o comentário de Manuel Castells (2002), quando alega que a informação é a maior matéria-prima da sociedade contemporânea (sociedade da informação), existindo uma relação de alta dependência entre tecnologia e informação.

2.2 Estado da arte

Hafer e Ran (2016) desenvolveram um estudo no qual procuravam ampliar a abordagem em torno da identidade social, para entender a identidade do participante cidadão e como é possível construir o processo de colaboração entre participantes e administradores públicos. Os autores entendem que as duas partes podem eventualmente se perceberem como antagonistas, e reforçam a necessidade de compreensão para superar essa situação. Avaliam que os recursos eletrônicos (*web* e redes sociais) facilitam a conexão dos cidadãos com o governo e promovem mudanças no processo de participação.

Em consonância, Hobololo e Mawela (2017) investigaram os fatores que influenciam a intenção dos cidadãos em usar seus telefones celulares como mecanismos de participação cidadã. A investigação considerou questões relacionadas a gênero e idade na África do Sul, e concluiu que é relevante a aceitação do uso de telefone celular para participação pública. A população mais idosa declarou a necessidade de se familiarizar com a tecnologia; não houve distinção em relação ao gênero para esse público.

Hu et al. (2015) também conduziram pesquisa nessa mesma linha, testando um sistema colaborativo de vários estágios para apoiar a participação pública, que proporciona reuniões síncronas *on-line* entre os tomadores de decisão e os participantes, os quais podem apresentar sugestões e fazer avaliações. O sistema foi bem aceito e proporcionou a interação com os cidadãos que queriam participar, elevando o nível dessa iniciativa.

Figueiredo e Santos (2014, p. 73), em recente pesquisa realizada na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública (CONSOCIAL), apontaram “a necessidade de uma maior divulgação das informações da administração pública, a exteriorização das competências dos instrumentos de participação social, além da capacitação do cidadão para o exercício da participação social”. Segundo os autores, as falhas apontadas pelos participantes durante aquela conferência foram atribuídas ao desconhecimento das leis de transparência existentes, bem como, das funcionalidades das ferramentas de participação social. Em relação ao alcance da participação social, a transparência e a divulgação das informações pela AP foram evidenciadas como requisitos centrais para o livre acesso da sociedade às informações; No tocante à capacitação, foi apurado que o treinamento adequado pode fazer com que a sociedade consiga usufruir dos instrumentos de participação disponíveis para o exercício do controle social, tais como, Conselhos de políticas públicas, observatório social, orçamento

participativo, audiência pública e ouvidorias e, além disso, atribuem ao poder público, a incumbência de apresentar à sociedade as atribuições, objetivos e finalidade de cada instrumento de participação.

Kleba et al. (2015) identificaram instrumentos e mecanismos de gestão utilizados pelos Conselhos Municipais de assistência social e de saúde e descobriram que os mecanismos mais utilizados são “as comissões internas, capacitação, conferências e comunicação com outras organizações”. Consoante os mesmos, “a construção de espaços públicos pode alcançar um nível qualificado de discussão, para isso se deve institucionalizar instrumentos e mecanismos de participação na gestão, com o objetivo de melhorar o fluxo participativo, de decisão e de controle social” (Kleba et al., 2015, p. 1076).

No tocante ao planejamento territorial, o estudo empírico comparativo realizado por Bazolli e Delgado (2016) nos planos de ordenamento dos territórios brasileiros e portugueses constatou que, em ambos os países, há um comprometimento na construção da democracia participativa. No entanto, apontaram diferenças com relação à forma como se dão os debates nesses países. Enquanto no Brasil eles ocorrem apenas por meio de audiências públicas, em Portugal, há possibilidade de intervenção por meio da internet. Isso já demonstra um comprometimento da gestão portuguesa em obter uma divulgação mais ampla que apenas proporcionando um aumento de debates. Nesse contexto, a divulgação representa um grande contributo para o conhecimento e propagação das informações relativas ao ordenamento do território.

No que concerne à divulgação, Enshassi e Kullab (2014) realizaram uma pesquisa nos municípios da Faixa de Gaza, com o objetivo de propor estratégias de comunicação em comunidades, relativas à consulta e divulgação de informações, na qual identificaram barreiras ao processo de participação. Os resultados apontaram baixa transparência, ocasionada pela ausência de divulgação de informações, e ainda, falta de consulta à comunidade. Dentre as barreiras de divulgação e consulta, encontraram “desafios legais, conscientização pública, falta de habilidades, conhecimentos e fatores sociais dos membros da comunidade”; “falta de capital social e confiança das pessoas locais em seus líderes, desafios políticos, econômicos, cultura comunitária e conscientização” (Enshassi & Kullab, 2014, p. 9, tradução da autora).

Os desafios legais foram considerados a maior barreira à divulgação, em razão das informações relacionadas aos planos e orientações não ser fornecidas pelo município, que a justificaram pelo temor que sentiam em ferir direitos dos cidadãos. Para Enshassi e Kullab

(2014), esse receio poderia ser diminuído caso os documentos fossem discutidos com o público antes da adoção das medidas; as barreiras decorrentes da falta de habilidade e conhecimento, entre outros fatores sociais, apareceram em seguida, os quais, segundo os pesquisadores, poderiam ser amenizados caso houvesse reuniões de conscientização e publicações.

Com relação ao conhecimento, Souza, Ribeiro, Dias, Simões e Rodrigues (2015) destacaram a importância da informação, como sendo o principal produto a ser utilizado pelo cidadão. Além disso, tem o poder de aproximar a sociedade da gestão exercida por seus representantes, estimulando a participação social. Para tanto, deve haver um esclarecimento de crianças e jovens sobre a importância de se exigir transparência, bem como sobre a conquista de espaços no tocante à utilização de instrumentos de participação (Figueiredo & Santos, 2014).

Portanto, a informação gera conhecimento, e, de acordo com Ferreira, Cunha e Marinho (2004, p. 2), pesquisadores que analisaram a participação pública no planejamento territorial de Barcelos, “a compreensão das propostas de desenvolvimento do território é talvez o melhor caminho para a redução de conflitos e a reação à mudança, facilitando a cooperação social no processo de desenvolvimento”. Segundo os mesmos, o envolvimento dos cidadãos se faz necessário porque são eles que habitam o território, conhecem os problemas e como funciona a dinâmica do espaço territorial. Dessa forma, quando melhor informado e esclarecido, o cidadão passa a ser fonte direta de informação (Souza et al., 2015).

Carreira et al. (2016, p. 28, tradução da autora), em recente pesquisa, identificaram que há uma relação muito forte entre “o conhecimento do cidadão sobre leis e decisões” e o seu índice de participação, reforçando que “a ignorância normativa impede os cidadãos de exercerem plenamente seus direitos”. Para os autores, o conhecimento das leis e instrumentos de participação social no planejamento do território de Portugal é de vital importância para a tomada de decisões públicas, fato que denota a importância do envolvimento de cidadãos no processo de tomada de decisão pública.

Hunt (2015), por sua vez, estudou a participação efetiva do público em projetos de manejo sustentável florestal em Ontário, no Canadá. Seu objetivo foi entender a eficácia dos conselhos consultivos. As descobertas mostraram que os conselhos são formados predominantemente por homens na faixa etária de 50 a 69 anos, e que as percepções diferem entre homens e mulheres, prejudicando a participação. Renwick et al. (2017) analisam a

efetividade do processo de mudança (devolução de poderes) ocorrido na Inglaterra, e constataram se tratar de participação pública insuficiente, devido a custos financeiros.

Muito embora os estudos de Carreira et al. (2016) apontassem tal relação, foram as pesquisas desenvolvidas por Brito & Silva (2009), no âmbito do Plano Diretor Municipal de São Luís – recentemente criado pela Lei Municipal, nº 4.669, de 11 de outubro de 2006 – que identificaram a necessidade de promover a gestão democrática participativa de forma a alcançar o melhor aproveitamento do espaço urbano; a pesquisa destacou ainda, a importância da transparência na divulgação das informações municipais, pois, na época, o PDM de São Luís foi discutido às pressas, sem que houvesse o aproveitamento da leitura comunitária, tendo sido apresentado à uma minoria da população local.

Com base nos estudos sobre o planejamento territorial, já desenvolvidos pela academia no tocante ao PDM de São Luís, observou-se que não houve nenhuma pesquisa que apontasse a relação entre o conhecimento e a participação em planos de ordenamento, defendida por Carreira et al. (2016). Por este motivo, decidiu-se aplicar a pesquisa em São Luís e testar as hipóteses a seguir.

2.3 Hipóteses do estudo

As hipóteses foram desenvolvidas a partir dos estudos teóricos da academia; antes de discuti-las, contudo, apresenta-se uma breve contextualização de como era o Planejamento territorial de São Luís, expondo algumas nuances da organização territorial do século XVII.

2.3.1 Do Código de Postura aos Planos Diretores Municipais

Fundada por franceses em 1612, São Luís tem esse nome em homenagem ao Rei da França daquela época, Luiz XIII. Em análise às fontes bibliográficas, verificou-se que a história da regulação do espaço territorial de São Luís também se iniciou nesse século.

Naquela época, já era comum ocorrerem reuniões (da Câmara Municipal e Senado da Câmara) para definição de regras para o comércio, habitação e uso de terras do município. Ao final dessas discussões, criava-se um documento chamado de Código de Postura da Câmara, que era utilizado para regular as atividades urbanas e rurais do município, além de disciplinar o crescimento da cidade (Martins, 2005). As regulações mais comuns daquele período concentravam-se no âmbito do comércio, das fábricas, oficinas, casas de saúde, casa de jogos, escritórios e armazéns, sendo que, tais locais só podiam funcionar com a autorização da Câmara, a qual tinha também como atribuição regular todos os pesos e medidas; além disso, o

Código de Posturas trazia outras proibições, como: cortar árvores frutíferas, utilizar redes de pescar que estivessem fora da especificação recomendada pela Câmara etc.

Compreende-se que, no século XVII, a cidade de São Luís já possuía um plano, que tinha por objetivo organizar os espaços da cidade, a qual, com o passar do tempo, tornava-se cada vez mais ocupada (Martins, 2005). Para tanto, suas construções obedeciam às regras de edificações portuguesas, sendo o papel da Câmara, de administrar a distribuição de lotes entre os moradores, além de fazer a vistoria, emitir pareceres dos terrenos, e aprovar pedidos de lotes feitos por moradores.

No início do século XIX, surgiram as primeiras obras de calçamento, pois, como destaca Martins (2005), a topografia de São Luís era muito irregular, o que demandaria uma grande quantidade de recursos, pois construções como as galerias subterrâneas, aterramento de ruas, muros de contenção, empregavam materiais muito caros, fato pelo qual o plano urbano da capital era considerado um dos mais onerosos do país. Os padrões dessas construções também eram estabelecidos pelas Câmaras, sendo a divulgação destas obras de sua responsabilidade.

Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017), atualmente, a cidade de São Luís, tem uma população estimada em 1.091.868 habitantes, sendo considerada a capital mais populosa do estado do Maranhão. Sua regulamentação territorial é concebida pelo Plano Diretor, criado pela Lei Municipal nº 4.669, de 11 de outubro de 2006, sendo o principal instrumento normativo que orienta a política de desenvolvimento urbano e rural com sustentabilidade socioambiental dentro da capital. É responsável por especificar “qual a destinação de cada pedaço do território do município”, considerando o bem-estar coletivo da população em geral.

Sua criação está sustentada sob o viés do Estatuto das cidades, Lei Federal nº 10.257/2001, possuindo diretrizes semelhantes àquele regulamento, inclusive no tocante à garantia da “efetiva participação da sociedade civil no processo de formulação, execução, controle e revisão do Plano Diretor de São Luís, assim como nos planos setoriais e leis específicas necessárias à sua aplicação”.

2.3.2 Instrumentos Legais de Planejamento Territorial e Participação Pública

No âmbito federal, o Estatuto das Cidades é o primeiro e principal instrumento legal de ordenamento do território brasileiro, é a lei que rege “O direito à cidade” (Lefebvre, 1969). Antes, esse direito se encontrava previsto na CF de 1988.

Nesse instrumento, direitos, como o acesso à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer, são tidos como garantias para “presentes e futuras gerações” (Lei 10.257, 2001).

Sobre esses direitos, Serafim e Ricci (2017) esclarecem que, embora a CF os tenham previsto inicialmente, e dado incumbência aos municípios para realizar a reforma urbana e cumprir com a função social, foi apenas com a lei 10.257/2001 que realmente os caminhos para o alcance dessa reforma foram sedimentados.

Ferreira (2003) contextualiza a Reforma Urbana brasileira, primeiro, a partir da sua aprovação na CF, e, depois, com a criação da Lei Federal do Estatuto da Cidade. Apenas através dessa lei foi possível criar os instrumentos urbanísticos que “permitissem dar às prefeituras um instrumental para exercer algum controle sobre as dinâmicas de produção da cidade”.

Ressalta-se que foi o estatuto o responsável por criar elementos que permitissem o acompanhamento e a participação da sociedade de forma mais ativa, e que foi possível garantir “o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana” (Lei 10.257, 2001). Nesse sentido, a participação do cidadão é destacada como fator determinante para o cumprimento da função social da cidade, já que ele é ator principal para construção dos instrumentos municipais de sua cidade (Serafim & Ricci, 2017; ENAP, 2001).

Foram com esses objetivos, de garantir e cumprimento da função social da cidade, da propriedade urbana e rural, da participação popular com controle social, nos processos de decisão, planejamento e gestão em território municipal, dentre outros, que os planos diretores municipais foram criados (Lei 4.669, 2006).

Portanto, o art. 40, do Estatuto das cidades, define Plano Diretor como instrumento de planejamento, que visa orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana municipal. Prevê ainda, no âmbito do município, outros instrumentos de planejamento para:

- Regulamentação do uso e ocupação do solo;
- Zoneamento ambiental;
- PPA, LDO e LOA;
- Gestão orçamentária participativa;
- Planos, programas e projetos setoriais;
- Planos de desenvolvimento econômico e social etc. (Lei 10.257, 2001).

A política de desenvolvimento urbano do município de São Luís tem como propósito garantir o bem-estar da coletividade, diminuir as desigualdades sócioespaciais, com o retorno de investimentos públicos, de forma a proporcionar valorização imobiliária; controlar expansão do perímetro urbano; implantar um processo de urbanização baseado na cooperação governo e iniciativa privada; preservar, proteger e recuperar o meio ambiente, patrimônio histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, arquitetônico e urbanístico; planejar o Ordenamento Territorial da cidade, distribuindo a população e as atividades econômicas (Lei 4.669, 2006).

Rolnik e Pinheiro (2004) destacam que a formalização do PDM deve levar em conta que:

- É parte integrante do processo de planejamento municipal, em conjunto com o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.
- Nesse instrumento, o município deve ser apresentado na sua totalidade;
- Deve ser revisado a cada 10 (dez) anos.

Algumas de suas prerrogativas, dispostas em lei, contribuem favoravelmente para o acesso e conhecimento das informações, e ao mesmo tempo, fomentam a participação popular em debates, como:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Rolnik & Pinheiro, 2004).

Sobre o processo participativo do PDM, Rolnik e Pinheiro (2004) afirmam que deve se dar a partir do envolvimento em diversos níveis (Núcleo Gestor, Multiplicadores, e a população como um todo), especialmente os territorialmente marginalizados. Com isso, espera-se uma capacitação do Plano Diretor, pois é justamente nessa fase que as informações do plano são divulgadas para que a sociedade tenha o devido conhecimento e condições de discutir. Assim, é salutar que a sociedade entenda e compreenda claramente alguns conceitos (Rolnik & Pinheiro, 2004), tais como:

- O que é o Plano Municipal;
- A importância do Plano como instrumento de resolução dos problemas na organização sócioespacial da cidade;

- Entender o que o Plano prevê.

De acordo com Souza et al. (2015), a informação é o principal produto utilizado pelo cidadão, proporciona o seu entendimento e melhora a participação no cenário político.

Destarte, verifica-se que as leis têm um importante papel no contexto participativo, pois elas são instrumentos que orientam e qualificam a gestão democrática das políticas públicas (Kleba et al., 2015).

No entanto, a falta de habilidade e conhecimento no trato as informações (quando divulgadas) são barreiras que impedem a participação da comunidade (Enshassi & Kullab, 2014).

O processo de capacitação do PDM, especialmente da população marginalizada, é defendido por Ronilk (2004) como condição que favorece o conhecimento e os debates, sendo que, para que haja o conhecimento, as informações devem ser divulgadas.

Sem o devido conhecimento dos instrumentos legais e mecanismos de participação o processo de participação pública fica prejudicado (Figueiredo & Santos, 2014; Carreira et al., 2016).

Para Silva e Silva (2015), a gestão democrática representa uma diretriz para o desenvolvimento sustentável, que deve se fundamentar em preceitos de democracia participativa, cidadania, soberania e participação popular. No entanto, os autores afirmam ser importante o estabelecimento de instrumentos legais que permitam a participação popular.

Serafim e Ricci (2017) relacionam alguns mecanismos de participação e controle social no âmbito municipal, que fortalecem a gestão democrática. São eles: as consultas públicas, os plebiscitos, referendo, audiências públicas, debates, conferências, orçamento participativos, iniciativas populares, conselhos municipais etc.

As audiências são instrumentos de participação popular, utilizados para a promoção dos debates em discussões de planos diretores, logo, são obrigatórias para aprovação do Plano Diretor. Deve ser usada para ampliar a participação, dirimir conflitos e integrar os debates sobre diversas políticas setoriais e orçamento participativo (Rolnik & Pinheiro, 2004). São mecanismos que promovem a participação social e que se garantem os direitos constitucionais dos cidadãos, dentre eles, o “de ser ouvido, o direito de poder opinar, de modo eficaz, notadamente a respeito daqueles assuntos que interessam à coletividade” (Oliveira, 1997, p. 276).

Figueiredo e Santos (2014) consideram que, quando um dispositivo de participação é desconhecido pelos administradores, torna-se difícil a sua plena utilização. A articulação da sociedade é necessária porque favorece a transmissão de opiniões e fomenta debates. Essa articulação fica comprometida se a sociedade não conhece os instrumentos de participação.

A partir do exposto, foram formuladas as seguintes hipóteses:

H1: Existe relação entre o conhecimento das leis e instrumentos legais e a participação pública.

H2: Existe relação entre o conhecimento dos instrumentos legais de Ordenamento Territorial e a participação pública.

H3: Existe relação entre o conhecimento do Plano Diretor e a Participação pública.

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	VARIÁVEL DEPENDENTE
V1 - Conhecimento das Leis e Instrumentos legais (Kleba et al., 2015; Rolnik & Pinheiro, 2004; Enshassi & Kullab, 2014; Figueiredo e Santos, 2014; Silva e Silva, 2015; Carreira et al., 2016)	Participação Pública no Ordenamento do Território
V2 - Conhecimento dos instrumentos de Ordenamento Territorial (Carreira et al, 2016; Figueiredo & Santos, 2014; Souza et al., 2015; Enshassi & Kullab, 2014; Ferreira et al.; 2004)	
V3 - Conhecimento do Plano Diretor (Rolnik & Pinheiro, 2004; ENAP, 2001; Serafim & Ricci, 2017).	

Quadro 1. Variáveis dependentes e independentes das hipóteses

Fonte: Elaborado pela Autora

2.3.3 Desenho da pesquisa e modelo de análise

A pesquisa foi planejada e desenhada para encontrar respostas para o problema inicialmente formulado, atingir os objetivos propostos e testar as hipóteses elaboradas a partir da literatura previamente consultada, como indica a figura seguinte.

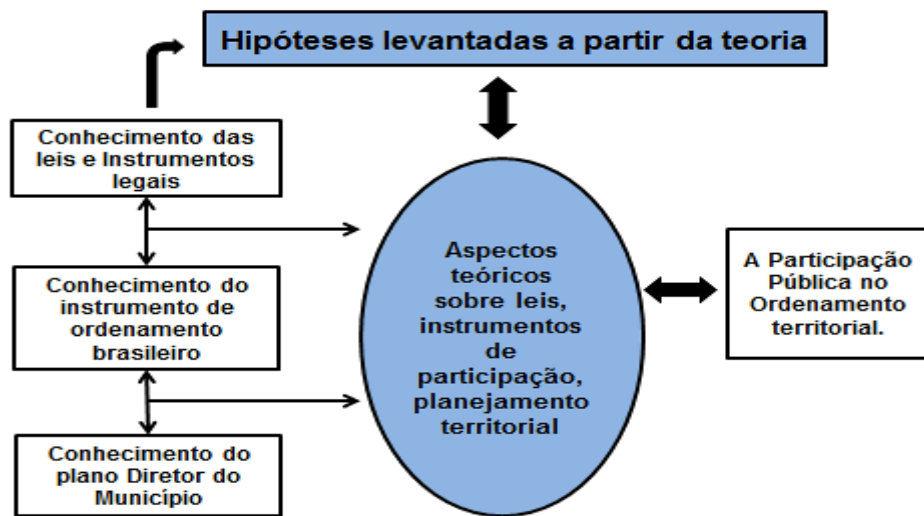


Figura 3. Modelo de Análise do Estudo
Fonte: Elaborado pela Autora

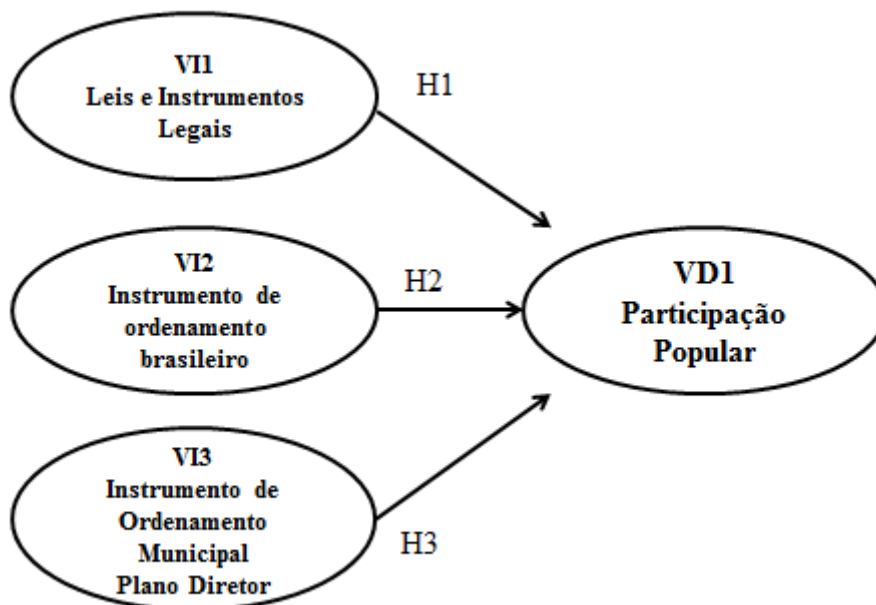


Figura 4. Relação entre as hipóteses e a participação popular
Fonte: Elaborado pela autora

CAPÍTULO 3

3 METODOLOGIA

A pesquisa está estruturada de acordo com as seguintes etapas ou fases (Minayo, 2012; Silva & Menezes, 2001):

Minayo (2012) considera que as etapas da pesquisa correspondem às fases de planejamento, execução e comunicação dos resultados, respectivamente. Afirma ainda, que as decisões tomadas na fase de planejamento correspondem às informações elencadas no projeto de pesquisa.

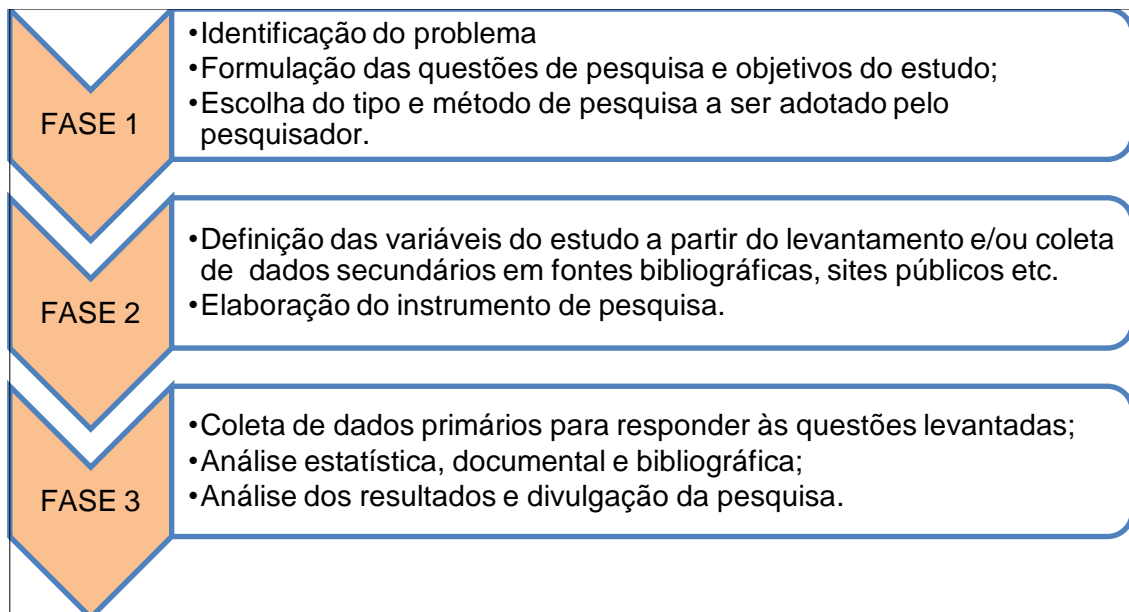


Figura 5. Etapas da pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora

Para Silva e Menezes (2001), as etapas de planejamento e execução podem ser detalhadas da seguinte forma:

- Escolha do tema;
- Revisão de literatura;
- Justificativa;
- Formulação do problema;
- Determinação de objetivos;
- Metodologia;
- Coleta de dados;

- Tabulação de dados;
- Análise e discussão dos resultados;
- Conclusão da análise dos resultados;
- Redação e apresentação do trabalho científico (dissertação ou tese).

Gil (2008), em concordância com Minayo (2012), também afirma que a pesquisa se inicia com a formulação do problema, para, em seguida, construir as hipóteses ou determinar os objetivos, delinear a pesquisa, operacionalizar os conceitos e variáveis etc.

No que diz respeito à formulação do problema, ratifica-se que esta é a fase na qual ocorre a formulação das hipóteses, as quais visam explicar os fatos que podem contribuir para a solução do problema; ressalta-se, contudo, que nem sempre terão a obrigatoriedade de ser comprovadas, isto é, poderão ser verdadeiras ou falsas. Assim como nem todas as hipóteses levantadas são testáveis (Gil, 2008). Consoante às palavras do autor, esta fase inicial representa o marco teórico da pesquisa.

Destarte, a pesquisa em questão é classificada como descritiva, pois se destinou a verificar as características de determinada população, descrevendo as relações entre as variáveis estudadas e hipótese elaboradas (Gil, 2008; Minayo, 2012).

Quanto ao seu delineamento, é considerada uma pesquisa bibliográfica, face à utilização de materiais bibliográficos já produzidos por outros autores, dispostos em livros e artigos científicos (Gil, 2008).

3.1 Procedimentos de recolha

Dados Secundários:

A coleta dos dados secundários se deu por meio de pesquisa em livros, artigos científicos publicados em revistas e jornais nacionais e internacionais; também foram utilizados dados documentais produzidos por instituições especializadas na produção de pesquisas científicas, as quais serviram de base para a coleta de informações populacionais, além de documentos de instituições publicados na internet, tais como, atas e editais de audiências públicas.

Quanto aos dados coletados para suporte documental, Lakatos e Marconi (2001) identificam o uso de fontes secundárias, tais como: documentos escritos ou não, pertencentes a arquivos públicos; documentos particulares de instituições e domicílios, e fontes estatísticas.

Dados primários:

Foram elaboradas 13 (treze) perguntas fechadas, dentre elas, 3 (três) oferecem opção de resposta binária (“sim” ou “não”), as demais oferecem alternativas de múltipla escolha na escala *Likert* de 05 (cinco) pontos, aplicadas a uma população de 200 (duzentas) pessoas, com base no estudo científico de Carreira et al. (2016).

Esta pesquisa foi aplicada no município de São Luís. A escolha considerou o fato de este município possuir uma população estimada, em 2017, de 1.091.868 habitantes, sendo considerada a capital mais populosa do estado do Maranhão (IBGE, 2017).

O questionário foi elaborado no formulário da plataforma *Googleforms*, e encaminhado no período de 06 a 18 de setembro de 2017, para e-mails, grupos de relacionamento do aplicativo *WhatsApp*, de forma aleatória, isto é, para grupos de trabalhos, grupos de moradores de bairros, entre outros. Salienta-se que foram abordados primeiramente os dados correspondentes ao perfil do respondente, de acordo com as características abaixo:

Tabela 1
Caracterização da população da amostra

Parâmetro	N	Categoria	
Idade	200	18 - 24 (anos)	
		X	25 – 34 (anos)
		SD	35 – 44 (anos)
		Min.	45 – 54 (anos)
		Max.	55 – 64 (anos)
			> 65 (anos)
Gênero	200	Masculino	
		Feminino	
		Outro	
Nível de Educação	200	Sem educação	
		Fundamental	
		Fundamental Incompleto	
		Médio Completo	
		Médio Incompleto	
		Superior Completo	
		Superior Incompleto	
Pós-Graduação			

Fonte: Elaborado pela autora

3.2 Medidas e instrumentos de recolha de dados

De acordo com Silva e Menezes (2001), a utilização do instrumento de coleta de dados depende dos objetivos que se pretende alcançar com a pesquisa e do universo a ser investigado. Dentre os instrumentos referenciados, estão os diversos tipos de observação, entrevista e os questionários, estes últimos, definidos como sendo:

[...] uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante. O questionário deve ser objetivo, limitado em extensão e estar acompanhado de instruções. As instruções devem esclarecer o propósito de sua aplicação, ressaltar a importância da colaboração do informante e facilitar o preenchimento. (Silva & Menezes, 2001, p. 33).

O instrumento de pesquisa utilizado para confirmar as hipóteses e alcançar os objetivos deste estudo, teve como base uma amostra aleatória de 200 pessoas, na qual foi aplicado questionário em escala *Likert* de 5 (cinco) pontos, para avaliar se existe relação entre as variáveis já estudadas pelo autor Carreira et al. (2016), sobre as leis e instrumentos de participação no âmbito do Plano de Ordenamento Territorial de São Luís.

Tabela 2

Influência das variáveis independentes sobre a participação pública no Plano Territorial

Variável dependente	Variáveis independentes	Escala <i>Likert</i>
Nível de participação Pública na Tomada de Decisões	1. Conhece as leis sobre participação pública; 2. Sabe que leis preveem a participação pública; 3. Conhece o instrumento legal para planejamento do espaço territorial; 4. Tem consciência do que está sendo discutido; 5. Compreende as informações que estão sendo transmitidas.	

Fonte: Elaborado pela autora

A escolha da escala *Likert* (1932) de 5 (cinco) pontos encontra fundamento em recente estudo de Dalmoro e Vieira (2013), que avalia a influência do número de itens na escala *Likert*, bem como a disposição da escala nos resultados de determinada mensuração. Os autores concluíram que a escala de cinco pontos é a mais adequada para a área das ciências sociais.

A escala de três pontos é menos confiável e tem menos capacidade de demonstrar com precisão a opinião do entrevistado, mas foi considerada a mais veloz. A escala de cinco pontos teve, em média, a mesma precisão e mostrou-se mais fácil e mais rápida que a escala de sete pontos (Dalmoro & Vieira, 2013, p. 1).

A faixa da escala utilizada contempla as alternativas: Desconheço Totalmente; Desconheço; Nem Conheço, nem Desconheço; Conheço Pouco; Conheço Totalmente.

3.3 Métodos

Na consecução deste trabalho, recorreu-se a uma revisão bibliográfica extensa nos principais periódicos, revistas científicas, jornais e livros nacionais e internacionais que abordam a temática relacionada à participação cidadã, de forma a entender como se dá essa atividade nos diferentes locais onde foram empreendidas pesquisas semelhantes. Nesse sentido, a consulta teve início nas obras dos principais autores que tratam das correntes de pensamento atinentes ao tema, identificando conceitos e vertentes da teoria que delimitam o assunto, assim como discutindo a evolução do pensamento acadêmico a respeito da participação da população nas decisões públicas. Em um segundo momento, explorou-se as pesquisas mais recentes no intuito de compreender o estado da arte.

Para determinar as metodologias a ser aplicadas na pesquisa, foram considerados elementos mínimos que têm o condão de garantir credibilidade ao processo de coleta de dados, rigor na validação das conclusões e perspectivas de generalização dos resultados. Esses aspectos são tratados por Coutinho (2014) como elementos capazes de assegurar a uniformização dos conceitos e legitimidade entre os pesquisadores, porque apontam critérios de validade e interpretação.

Recorreu-se, portanto, ao chamado *paradigma positivista*, também conhecido por *quantitativo*, *empírico-analista*, *racionalista* e *empirista* (Coutinho, 2014; Vergara, 2004), que vislumbra o mundo como independente da observação que dele possa ser feito e em que o conhecimento é questionado por hipóteses de causa e efeito, estatisticamente comprovadas.

3.4 Análise quantitativa

A análise quantitativa foi feita por meio de ferramentas estatísticas no campo da análise descritiva e análise multivariada. Enquanto a estatística descritiva objetiva descrever e sumarizar um conjunto de dados, apresentando características intrínsecas àquele fenômeno, a análise multivariada, na perspectiva de Corrar, Paulo e Dias Filho (2014), inclui um conjunto de métodos estatísticos que oportunizam a análise simultânea de medidas múltiplas para cada elemento do fenômeno observado.

O estudo seguiu a metodologia proposta por Carreira, Machado e Vasconcelos (2016), valendo-se de uma amostra de duzentos indivíduos ($N = 200$), de ambos os sexos, residentes em São Luís, capital do Estado do Maranhão, no Brasil. O território foi escolhido pela facilidade de acessar o universo da amostra, já que é o local de residência da pesquisadora e, ainda, por ser uma capital de Estado, com população superior a um milhão de habitantes e área de 834.785 km^2 (IBGE, 2016), em franco desenvolvimento e contando com todos os extratos populacionais pertinentes ao interesse da pesquisa. O Estado do Maranhão, por sua vez, é um dos mais populosos do Brasil, com mais de 6,5 milhões de habitantes e forte vocação para o agronegócio. Possui uma rede logística bem avançada e que abrange todos os modais, facilitando o escoamento da produção. Parte do território está assentada no bioma amazônico e outra parte é de cerrados, onde são produzidos os principais produtos agrícolas, em especial, grãos e carne. Entre as duas áreas há espaços com vocação turística e para indústria de transformação, especialmente minero metálica.

3.4.1 Universo e amostra

O universo da pesquisa é composto pelos cidadãos de São Luís (MA) com idade acima de dezoito anos, que corresponde a 632.075 habitantes (IBGE, 2010). O tamanho da amostra foi calculado de acordo com critérios estatísticos propostos por Santos (2016), descrito a seguir:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{Z^2 \cdot p \cdot (1 - p) + e^2 \cdot (N - 1)}$$

Onde n representa o tamanho da amostra, N corresponde à população (632.075 pessoas), Z , à variável normal padronizada associada ao nível de confiança de 95% (1,64), p , representa a verdadeira probabilidade do evento (50%, conforme sugerido por Bruni, 2011) e o erro amostral (6%). Dessa forma, o tamanho da amostra resultou em 188 pessoas:

$$n = \frac{632.075 \cdot 1,64^2 \cdot 0,50 \cdot (1 - 0,50)}{1,64^2 \cdot 0,50 \cdot (1 - 0,50) + 0,06^2 \cdot (632.075 - 1)} = 188$$

Definida a amostra, deu-se início à preparação do questionário na plataforma *Google Forms*, em seguida, à distribuição em redes sociais (*Facebook*, *Linkedin*, *Google+*, *Instagram* e *WhatsApp*). A escolha dessas ferramentas se deu em razão do elevado alcance de potenciais respondentes sem interferência direta do pesquisador (respostas voluntárias). Além disso, o método de recolha de dados proporciona maior velocidade no recebimento de respostas, de

forma muito mais segura e econômica, permitindo elaborar, na própria plataforma, boa parte da tabulação dos dados.

3.4.2 Questionário de pesquisa

O instrumento de coleta de dados definido para esta pesquisa foi o questionário, composto por perguntas formuladas a partir das informações extraídas da literatura consultada. Optou-se por aplicar a mesma linha de investigação desenvolvida na pesquisa anteriormente formulada por Carreira et al. (2016), na qual os autores procuraram entender o conhecimento dos cidadãos sobre leis e instrumentos legais de participação pública na democracia portuguesa em relação ao ordenamento do território. Nesse sentido, o questionário foi dividido em duas partes, a primeira, contendo dados básicos de identificação dos respondentes, quanto à idade, nível de instrução e gênero. Na segunda parte, buscou-se aferir qual o grau de conhecimento da participação cidadã, por meio das seguintes perguntas:

- (P1) Já ouviu falar sobre instrumentos legais?
- (P2) Sabe o que são instrumentos legais?
- (P3) Sabe o que as leis fornecem?
- (P4) Sabe que as leis preveem a participação do cidadão?
- (P5) Conhece as leis de participação pública?
- (P6) Conhece o que as leis preveem para a participação do cidadão?
- (P7) Já ouviu falar sobre o instrumento legal Plano Diretor de São Luís?
- (P8) Entende o que está sendo discutido no Plano Diretor de São Luís?
- (P9) Entende todas as informações do Plano Diretor de São Luís?
- (P10) Já participou de alguma política pública de planejamento territorial em São Luís?

Foram, portanto, abordadas 13 (treze) questões – sendo 3 (três) destas destinadas à identificação dos respondentes, e 10 (dez), alusivas ao objeto da pesquisa – em 217 (duzentos e dezessete) questionários respondidos, dos quais foram aproveitados 200 (duzentos), número superior à amostra definida. À exceção das três questões iniciais, que tratam de informações identificadoras do respondente, e das questões P1, P7 e P10, cujas alternativas de respostas são “sim” ou “não”, as demais questões foram apresentadas com respostas usando a escala de

Likert (1. Desconheço totalmente; 2. Desconheço; 3. Nem conheço, nem desconheço; 4. Conheço pouco; 5. Conheço totalmente). Os questionários foram aplicados no período de 06 a 18 de setembro de 2017, com envio do link de acesso à Plataforma *Google Forms* para as redes sociais e acompanhamento da evolução das respostas obtidas, até a obtenção de um número superior à amostra.

3.4.3 Avaliação da confiabilidade do questionário

A avaliação da confiabilidade do questionário foi feita pelo coeficiente alfa de Cronbach. Essa é uma etapa considerada crucial, pois se destina à atestação de informações obtidas a partir de pesquisas relacionadas a atitudes, opiniões etc., desenvolvidas com a escala de *Likert*, as quais objetivam quantificar constructos que não são diretamente mensuráveis. Como a escala geralmente possui múltiplos itens, que podem ser combinados, e cada um desses itens mede uma característica que varia quantitativa e qualitativamente, não há respostas certas ou erradas, o que torna impossível estabelecer uma classificação (Gliem & Gliem, 2003). O alfa de Cronbach se apresenta, portanto, como um dos principais estimadores da confiabilidade desse tipo de informação, considerado um dos mais importantes em tais pesquisas (Christmann & Van Aelst, 2006; Cortina, 1993).

Boa parte dos autores considera como aceitável o valor do alfa de Cronbach acima de 0,700 (Tavakol & Dennick, 2011; Cortina, 1993; Christmann & Van Aelst, 2006), posto que um valor inferior a esse patamar pode revelar número insuficiente de questões e pobre inter-relação entre os itens ou constructos. Neste estudo, o alfa de Cronbach, calculado pelo software SPSS, foi de 0,913 para itens padronizados e de 0,914 para itens não padronizados, consideradas as questões formuladas com opções de resposta na escala de *Likert*. Esse número atesta que as variáveis estão estruturadas de forma apropriada para análise.

Alfa de Cronbach	Alfa de Cronbach com base em itens padronizados	N de itens
,913	,914	7

Quadro 2. Estatísticas de confiabilidade

Nota: a - Exclusão de lista com base em todas as variáveis de procedimento

Para alcançar os objetivos propostos, ou seja, avaliar em que medida os cidadãos compreendem e efetivamente exercem seu direito de cidadania em à relação participação

pública, e se conhecem o instrumento de Ordenamento Territorial do local onde residem, foram formuladas as seguintes hipóteses:

H1: Existe relação entre o conhecimento das leis e a participação pública.

H2: Existe relação entre o conhecimento dos instrumentos legais de Ordenamento Territorial e a participação pública.

H3: Existe relação entre o conhecimento do Plano Diretor e a Participação pública.

Para analisar as relações, efeitos e causas, variáveis independentes e dependentes, e entender como elas se inter-relacionam, foram aplicadas ferramentas estatísticas- descritivas e análise multivariada, como descrito na próxima seção. Antes, porém, foi aplicado o teste de Kolmogorov-Smirnov, que objetivou detectar a diferença absoluta máxima entre a função de distribuição acumulada para os dados coletados e a função da distribuição empírica. A segunda se refere à análise fatorial, uma técnica pertencente ao conjunto da análise multivariada, que permite a análise simultânea de medidas múltiplas de cada fenômeno observado.

A primeira parte, portanto, utiliza a estatística descritiva, evidenciando as características dos respondentes (gênero, faixa etária e nível de instrução), cruzando esses dados com as respostas sobre o conhecimento da participação cidadã. A segunda parte trata da análise fatorial, uma técnica que proporciona avaliar as inter-relações entre as diferentes variáveis, tentando sumariá-las de tal sorte a reduzir o número de informações contidas nas variáveis utilizadas originalmente na pesquisa, com a menor perda possível de informações. A necessidade de usar a análise fatorial (não utilizada no estudo de base que deu origem a esta pesquisa) se justifica por não haver nenhum indicador que, sozinho, consiga explicar o fenômeno estudado, destarte, a solução desse problema pôde ser obtida pela análise fatorial, devido a sua capacidade de identificação das dimensões de variabilidade comuns dos fenômenos, suas estruturas não observadas diretamente, denominadas ‘fator’ (Tabachnick & Fidell, 2007).

CAPÍTULO 4 – RESULTADOS

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa, no qual cada seção trata de uma das ferramentas estatísticas utilizadas para a análise dos dados. Ratifica-se que as informações foram coletadas em pesquisa quantitativa, desenvolvida por meio de duzentos questionários aproveitados, cujos respondentes são pessoas de ambos os sexos, na faixa etária superior a dezoito anos, eleitores em São Luís.

4.1 Estatística descritiva

Como atividade preliminar à aplicação da estatística descritiva, realizou-se o teste Kolmogorov-Sminorv (KS) como mecanismo de avaliação da normalidade dos dados da amostra em relação ao universo da pesquisa.

O teste KS, assim como o Qui-quadrado estão no campo da inferência, o ramo da estatística que tem por objetivo fazer afirmações para uma população a partir de uma amostra. Bussab e Morettin (2004) informam que, às vezes, o pesquisador pode ter interesse em explorar relações entre variáveis e não dispõe de todos os elementos dos parâmetros da população, cabendo recorrer a modelos. Trata-se de testes não paramétricos que, segundo Bruni (2011), são usados quando não é possível supor ou assumir características dos parâmetros populacionais de onde a amostra foi extraída.

O teste Qui-quadrado (χ^2) não paramétrico (teste de adequação do ajustamento) é, na opinião de Bruni (2011), um dos mais simples e usuais, empregado para analisar a hipótese nula de não existir discrepância entre as frequências observadas de um determinado evento e as frequências esperadas. A hipótese alternativa indica a existência de discrepância entre frequências observadas e esperadas.

O teste KS, por outro lado, é uma prova de aderência, pois avalia o grau de concordância entre a distribuição de um conjunto de valores observados na amostra, e determina a distribuição teórica específica. Nesse caso, o teste avalia se os valores colhidos na amostra podem ser considerados como oriundos da população, com uma suposta distribuição teórica.

A aplicação do teste KS nas duzentas amostras colhidas da população mostrou normalidade, conforme pode ser percebido no quadro seguinte, extraído do sistema SPSS, não se tornando necessário recorrer ao teste Qui-quadrado.

		P2	P3	P4	P5	P6	P8	P9
N		200	200	200	200	200	200	200
Normal Parameters ^{a,b}	Média	3,2750	3,4200	3,5500	3,3200	3,3150	2,8200	2,6550
	Desvio padrão	1,24786	1,24553	1,22269	1,16808	1,14557	1,26713	1,20967
	Absoluto	,334	,364	,354	,365	,350	,276	,301
Most Extreme Differences	Positive	,197	,181	,168	,200	,204	,276	,301
	Negative	-,334	-,364	-,354	-,365	-,350	-,244	-,232
Kolmogorov-Smirnov Z		4,729	5,152	5,000	5,159	4,951	3,906	4,255
Sig. Assint. (2 caudas)		,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000

Quadro 3. Teste Kolmogorov-Smirnov

Nota:

- a. A distribuição do teste é Normal.
b. Calculado dos dados.

A amostra de 200 pessoas é formada por 118 mulheres (59%) e 82 homens (41%). Foram identificados apenas dois respondentes não alfabetizados (1%), seis respondentes com nível de instrução do ciclo fundamental (3%), 56, com ensino médio (28%), 74, detentores de ensino superior (37%) e 62, com curso de pós-graduação (31%). Essas pessoas estão distribuídas por faixa etária, da seguinte forma: 29, entre 18 e 24 anos (14,5%); 74, entre 25 e 34 anos (37%); 50, entre 35 e 44 anos (25%); 25, entre 45 e 54 anos (12,5%); 19, entre 55 e 64 anos (9,5%); e três, com mais de 65 anos (1,5%). Estes dados encontram-se sumarizados no quadro seguinte:

Parâmetro	Categoria	Frequência (N=200)	%
Idade	18 a 24 anos	29	14,5%
	25 a 34 anos	74	37,0%
	35 a 45 anos	50	25,0%
	45 a 54 anos	25	12,5%
	55 a 64 anos	19	9,5%
	> 64 anos	3	1,5%
Instrução	Sem instrução	2	1,0%
	Fundamental	6	3,0%
	Ensino médio	56	28%
	Ensino superior	74	37%
	Pós-graduação	62	31%
Gênero	Feminino	118	59,0%
	Masculino	82	41,0%

Quadro 4. Estatística descritiva da amostra

Fonte: Elaborado pela autora

Indagados se já ouviram falar dos instrumentos legais, os respondentes posicionaram-se de acordo com as respostas apresentadas nos quadros seguintes, segregadas por categoria (idade, instrução e gênero).

IDADE	SIM		NÃO		TOTAL	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
18 a 24 anos	14	10,22%	15	23,81%	29	14,50%
25 a 34 anos	46	33,58%	28	44,44%	74	37,00%
35 a 44 anos	37	27,01%	13	20,63%	50	25,00%
45 a 54 anos	20	14,60%	5	7,94%	25	12,50%
55 a 64 anos	17	12,41%	2	3,17%	19	9,50%
> 64 anos	3	2,19%	-	0,00%	3	1,50%
SOMA	137	100,00%	63	100,00%	200	100,00%

Quadro 5. Já ouviu falar de instrumentos legais x idade

Fonte: Elaborado pela autora

INSTRUÇÃO	SIM		NÃO		TOTAL	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Sem instrução	2	1,46%	-	0,00%	2	1,00%
Fundamental	3	2,19%	3	4,76%	6	3,00%
Médio	26	18,98%	30	47,62%	56	28,00%
Superior	54	39,42%	20	31,75%	74	37,00%
Pós-Graduação	52	37,96%	10	15,87%	62	31,00%
SOMA	137	100,00%	63	100,00%	200	100,00%

Quadro 6. Já ouviu falar de instrumentos legais x grau de instrução

Fonte: Elaborado pela autora

GÊNERO	SIM		NÃO		TOTAL	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Feminino	80	58,39%	38	60,32%	118	59,00%
Masculino	57	41,61%	25	39,68%	82	41,00%
SOMA	137	100,00%	63	100,00%	200	100,00%

Quadro 7. Já ouviu falar de instrumentos legais x gênero

Fonte: Elaborado pela autora

Percebe-se que os homens estão ligeiramente bem mais informados acerca dos instrumentos legais que as mulheres, e que, quanto mais elevado é o grau de instrução, mais bem informado é o respondente. Em relação à idade, também é perceptível maior nível de informação à medida que a idade avança, de sorte que os mais jovens são menos informados sobre os instrumentos legais de participação.

Quando perguntados se conhecem o que são os instrumentos legais, aproximadamente 62% dos respondentes, na faixa etária de 18 a 24, declararam desconhecimento dos instrumentos legais. Percebeu-se que, à medida que se analisa as faixas de idade mais elevadas, o conhecimento a respeito do que sejam os instrumentos de participação aumenta, chegando a 64%, na faixa entre 55 e 64 anos, e 66,7%, na faixa acima de 64 anos. Em relação ao nível de instrução, ocorre o mesmo comportamento. O conhecimento dos instrumentos legais aumenta na mesma proporção em que aumenta o tempo de estudo formal dos respondentes. Aqueles que se declararam sem instrução, em sua totalidade, desconhecem essas leis, e mais de 82% dos que possuem pós-graduação têm algum tipo de conhecimento da legislação. A análise por gênero indica que quase 66% dos homens e pouco mais de 59% das mulheres conhecem as leis.

A análise da frequência de respostas de todas as demais questões envolvendo opções da escala de *Likert* apresentou resultado parecido, ou seja, os mais jovens conhecem menos ou desconhecem as leis, como participar e demais variáveis pesquisadas, enquanto os mais idosos apresentam conhecimento mais elevado. Da mesma forma, quanto mais instruído é o respondente, mais conhecimento ele tem da participação cidadã, sendo mais frequente esse tipo de resposta no gênero masculino.

O simples estudo das frequências de respostas levaria a concluir que a participação cidadã é mais conhecida entre o público de idade mais avançada e com maior nível

educacional. A rápida superioridade de conhecimento no gênero masculino não se mostra relevante para merecer destaque.

Percebe-se, de pronto, que as características da amostra da pesquisa anterior de Carreira et al. (2016) diferem das características da amostra desta pesquisa, apesar de encontrar certas similaridades em alguns pontos. Uma das divergências é que Carreira et al. (2016) não encontraram normalidade na amostra pelo teste KS, recorrendo ao teste Qui-quadrado, no qual identificaram que aproximadamente metade dos participantes desconhece o que prevê a lei de participação cidadã, enquanto nesta pesquisa, apenas 27% declararam desconhecer, contra 71% que conhecem e 2% que nem conhecem, nem desconhecem. Aqueles que disseram desconhecer são os mais jovens e menos instruídos, como demonstrado anteriormente.

Em relação aos instrumentos legais relatados, a pesquisa de Carreira et al. (2016) também apresenta divergências em relação a este estudo, revelando que 43% da amostra respondeu que participou efetivamente das reuniões, enquanto nesta pesquisa, apenas 10,5% participaram. Por esse critério, ambas as pesquisas apresentam convergência quando a maioria dos indivíduos que conhecem as leis de participação pública não participa. No entanto, o percentual dos que participam em Portugal é mais de três vezes superior ao percentual local.

Além desse ponto convergente, ainda foi possível identificar a presença de variáveis dependentes nos resultados de Carreira et al. (2016), constatada na informação de que a participação cidadã é condicionada ao conhecimento que as pessoas têm sobre as leis que regulam a sua participação pública. Nesta pesquisa, essa característica também foi observada, assim como outras variáveis dependentes, o que justificou a aplicação da análise fatorial, não tratada na investigação de Carreira et al. (2016).

4.2 Análise fatorial (AF)

A análise fatorial (AF) está inserida no campo da análise multivariada, um conjunto de métodos estatísticos que, na concepção de Corrar et al. (2014), permite a análise simultânea de medidas múltiplas para cada fenômeno observado. Fazem parte desse conjunto a regressão múltipla, a análise discriminante (*discriminant analysis*), a regressão logística (*logistic regression*), a análise fatorial (factor analysis), a análise conglomerados (*cluster analysis*), o MDS (escalonamento multidimensional ou *muldimensional scaling*), as redes neurais e a lógica nebulosa (*fuzzy logic*).

De acordo com Yong e Pearce (2013), a AF foi inicialmente estudada quando Charles Spearman realizou testes de habilidade mental e tentativas de reduzir as variáveis a um índice geral de inteligência, chamado de fator “g”, em 1904. Duas décadas depois, Louis Thurstone avançou nesse campo ao desenvolver o fator múltiplo de análise (*multiple factor analysis*), criando o termo Análise Fatorial. Corrar et al. (2014) informam que a AF trabalha em formato de um modelo avaliador da correlação entre um grande número de variáveis, capaz de identificar agrupamentos dessas variáveis em um número menor de variáveis latentes, de forma a identificar o significado dos agrupamentos.

Nesse processo de agrupamento, Spearman identificou uma variável invisível que, sozinha, poderia explicar (mesmo que parcialmente) as oscilações de cada uma das variáveis observadas, denominada ‘fator’, que pode ser reduzido a um modelo matemático:

$$X_i = \alpha_{i1}F_1 + \alpha_{i2}F_2 + \alpha_{i3}F_3 + \dots + \alpha_{ij}F_j + e_i$$

Corrar et al. (2014) indicam que, na expressão anterior, X_i representa as variáveis padronizadas, α_i , as cargas fatoriais, F_j , os fatores comuns não relacionados entre si, e e_i , o erro que representa a parcela variável de i , que é exclusiva dela e não é explicada por nenhum fator ou variável analisada. Os autores acrescentam que as cargas fatoriais medem o grau de correlação entre a variável original e os fatores, e podem ser estimados por combinação linear com a seguinte fórmula:

$$F_j = \sum_{i=1}^i \omega_{ji}X_i$$

A AF pode ser realizada de forma exploratória e combinatória (Tabachnick & Fidell, 2007; Figueiredo & Silva, 2010; Corrar et al., 2014). A Análise Fatorial Exploratória (AFE) é a mais utilizada, principalmente nos estágios embrionários da pesquisa, quando ainda se procura explorar os dados. O seu uso não exige conhecimento prévio do pesquisador sobre as relações de dependência entre as variáveis, podendo ser empregada para identificar as variáveis independentes e dependentes, que podem ser usadas mais adiante, nos estudos de regressão. A Análise Fatorial Confirmatória (AFC) é usada para confirmar hipóteses, com base em alguma teoria, e é também denominada Modelagem de Equações Estruturais (SEM).

A aplicação da AF pressupõe a realização de um processo de planejamento e preparação, como: a) verificar a adequabilidade dos dados, efetuada por meio do alfa de Cronbach; b) determinar o método de extração dos fatores, sendo que, neste caso, foi escolhido o método dos componentes principais; c) definir qual análise será realizada e como será feita a rotação dos fatores, sendo escolhido, para esta pesquisa, o método ortogonal Varimax.

É importante acrescentar, ainda, e mesmo antes de apresentar os resultados, que é preciso respeitar o padrão de correlação entre as variáveis. Figueiredo e Silva (2010) recomendam coeficientes acima de 0,600, uma vez que o teste Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) varia entre 0 e 1, sendo melhor quanto mais perto de 1. Outros autores, como Hair, Anderson, Tatham, e Black (2005) já se satisfazem com padrões acima de 0,500. Quanto à estatística *Bartlett Test of Sphericity* (BTS) ou teste de esfericidade de Bartlett, esses autores recomendam significância inferior a 0,05 ($p < 0,05$).

Conforme foi demonstrado anteriormente, a aplicação da estatística para medir o coeficiente alfa de Cronbach evidenciou confiabilidade superior a 0,700 (padronizado e não padronizado, respectivamente de 0,914 e 0,913), indicando que as escalas utilizadas são consistentes e aptas às análises multivariadas. Seria possível, em caráter alternativo, avaliar o alfa de Cronbach com a eliminação de algum item, de forma a perceber se haveria ganho de consistência. O quadro seguinte comprova a perda de consistência se algum item for excluído (última coluna à direita).

Estatísticas de item-total					
	Média de escala se o item for excluído	Variância de escala se o item for excluído	Correlação de item total corrigida	Correlação múltipla ao quadrado	Alfa de Cronbach se o item for excluído
P2	19,0800	35,089	,741	,671	,899
P3	18,9350	34,614	,781	,755	,895
P4	18,8050	34,972	,770	,723	,896
P5	19,0350	35,139	,802	,830	,893
P6	19,0400	35,446	,795	,805	,894
P8	19,5350	36,491	,621	,805	,912
P9	19,7000	36,633	,649	,817	,909

Quadro 8. Estatística com exclusão de item

Fonte: Elaborado pela autora

Este estudo aplicou, também, o teste F-ANOVA e o T ao quadrado de Hotelling. Esses dois testes comparam grupos de variáveis, suas igualdades médias, a análise de dispersão no conjunto de dados (variância) para saber se as médias das variáveis são iguais ou diferentes. Os resultados encontram-se dispostos nos quadros seguintes e evidenciam que não existe interação entre as variáveis (sig= ,000).

T ao quadrado de Hotelling	F	df1	df2	Sig
101,209	16,444	6	194	,000

Quadro 9. Teste T ao quadrado de Hotteling

Fonte: Elaborado pela autora

			Soma dos Quadrados	Df	Quadrado Médio	F	Sig
Entre pessoas			1353,399	199	6,801		
	Entre itens		129,057	6	21,510	36,373	,000
		Não aditividade	3,220 ^a	1	3,220	5,465	,020
Entre pessoas	Resíduos	Saldo	702,866	1193	,589		
		Total	706,086	1194	,591		
	Total		835,143	1200	,696		
Total			2188,542	1399	1,564		

Média global = 3,1936

a. Estimativa de potência de Tukey para a qual as observações devem ser levantadas para se obter aditividade = ,487.

Quadro 10. ANOVA com teste de Turkey para não aditividade

Fonte: Elaborado pela autora

O quadro seguinte resume os resultados da matriz de correlação, usando todos os itens simultaneamente. Observa-se que boa parte dos itens apresenta correlação superior a 0,500 (parte superior do quadro) e que o teste de significância apresentou valores iguais a 0,000 (parte inferior do quadro), o que já indica a existência de forte correlação entre as variáveis.

	P2	P3	P4	P5	P6	P8	P9	
Correlação	P2	1,000	,795	,664	,612	,614	,441	,506
	P3	,795	1,000	,785	,698	,660	,417	,447
	P4	,664	,785	1,000	,777	,726	,411	,404
	P5	,612	,698	,777	1,000	,889	,463	,466
	P6	,614	,660	,726	,889	1,000	,486	,499
	P8	,441	,417	,411	,463	,486	1,000	,894
	P9	,506	,447	,404	,466	,499	,894	1,000
Sig. (1 extremidade)	P2		,000	,000	,000	,000	,000	,000
	P3	,000		,000	,000	,000	,000	,000
	P4	,000	,000		,000	,000	,000	,000
	P5	,000	,000	,000		,000	,000	,000
	P6	,000	,000	,000	,000		,000	,000
	P8	,000	,000	,000	,000	,000		,000
	P9	,000	,000	,000	,000	,000	,000	

Quadro 11. Matriz de correlação

Fonte: Elaborado pela autora

Nota: a. Determinante = ,001

Não obstante a boa correlação e a adequada significância identificadas entre as variáveis, esta pesquisa avaliou também o teste KMO – Kaiser-Meyer-Olkin (*Measure of Sample Adequacy – MAS*, ou Medida de Adequação da Amostra) para saber se os dados originais permitem utilizar a AF. Nesse caso, o MAS deve indicar grau de explicação superior a 0,500, conforme pode ser visto no quadro seguinte.

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.	,809
Qui-quadrado aprox.	1287,943
Teste de esfericidade de Bartlett	Df
	21
	Sig.
	,000

Quadro 12. Teste KMO e Bartlett

Fonte: Elaborado pela autora

O teste KMO, com escore de 0,809, indicou elevado poder de explicação entre os fatores e variáveis, assim como o teste de esfericidade de Bartlett, com $\text{sig}=,000$, indicou haver relação suficiente entre os indicadores para aplicação da análise fatorial. Ainda assim, poderia ser necessário retirar alguma variável da análise, com o intuito de elevar o poder de explicação dos fatores. Para saber se essa providência seria imperativa, recorreu-se à Matriz anti-imagem, que tem como objetivo indicar a explicação de cada variável analisada. Corrar et al. (2014) informam que a matriz anti-imagem mostra, na diagonal da parte inferior (correlação anti-imagem), o MAS de cada variável analisada, assinalada com a letra *a* sobrescrita (^a). Quando o valor for inferior a 0,500, os autores recomendam excluir a variável. Constatou-se que nenhuma variável apresentou MAS inferior a 0,500, não justificando a sua exclusão.

		P2	P3	P4	P5	P6	P8	P9
Covariância anti-imagem	P2	,329	-,156	-,018	,012	-,027	,027	-,052
	P3	-,156	,245	-,108	-,023	,007	,001	-,002
	P4	-,018	-,108	,277	-,064	-,016	-,021	,024
	P5	,012	-,023	-,064	,170	-,132	-,006	,003
	P6	-,027	,007	-,016	-,132	,195	-,002	-,015
	P8	,027	,001	-,021	-,006	-,002	,195	-,161
	P9	-,052	-,002	,024	,003	-,015	-,161	,183
Correlação anti-imagem	P2	,859 ^a	-,547	-,060	,052	-,106	,105	-,211
	P3	-,547	,840 ^a	-,413	-,114	,032	,006	-,009
	P4	-,060	-,413	,898 ^a	-,295	-,068	-,091	,108
	P5	,052	-,114	-,295	,811 ^a	-,723	-,035	,017
	P6	-,106	,032	-,068	-,723	,828 ^a	-,008	-,077
	P8	,105	,006	-,091	-,035	-,008	,703 ^a	-,856
	P9	-,211	-,009	,108	,017	-,077	-,856	,703 ^a

Quadro 13. Matriz anti-imagem

Nota: a. Medidas de adequação de amostragem (MSA)

De qualquer forma, e para afastar qualquer dúvida, até porque algumas variáveis apresentaram correlação inferior a 0,500, é necessário avaliar as comunalidades. Corrar et al. (2014) ensinam que indicadores de comunalidade acima de 0,700 indicam explicações adequadas, e inferiores a esse número podem ser considerados razoáveis.

	Inicial	Extração
P2	1,000	,690
P3	1,000	,801
P4	1,000	,821
P5	1,000	,816
P6	1,000	,780
P8	1,000	,943
P9	1,000	,948

Quadro 14. Comunalidades

Nota: Método de extração: análise do componente principal.

Percebe-se, a partir do quadro anterior, que todas as comunalidades situaram-se acima do patamar considerado adequado ($,700$), exceto uma, que ficou muito próxima desse parâmetro, sendo considerada satisfatória. Dessa forma, não se constata a necessidade de excluir itens na análise, mantendo-se o conjunto completo. Ensejando, portanto, a realização da análise do grau de explicação das variáveis, representada pelo quadro seguinte, extraído do SPSS.

Compo- Nente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado			Somadas rotativas de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	4,641	66,306	66,306	4,641	66,306	66,306	3,726	53,235	53,235
2	1,158	16,538	82,844	1,158	16,538	82,844	2,073	29,608	82,844
3	,558	7,968	90,811						
4	,278	3,966	94,777						
5	,163	2,323	97,101						
6	,104	1,486	98,587						
7	,099	1,413	100,000						

Quadro 15. Variância total explicada

Nota: Método de extração: análise do componente principal

O quadro anterior mostra que um único fator explica 53,235% da variância dos dados e que dois fatores conseguem explicar 82,844% dessas variáveis, o que é bastante significativo. Assim, surgiu a necessidade de identificar quais indicadores fazem parte de cada um dos fatores. Para fazer essa verificação, recorreu-se à Matriz de Componentes, apresentada no quadro seguinte.

	Componente	
	1	2
P2	,819	-,139
P3	,855	-,264
P4	,851	-,310
P5	,875	-,225
P6	,868	-,165
P8	,696	,677
P9	,715	,661

Quadro 16. Matriz de Componentes (Método de extração)

Nota: Análise do Componente principal

a. 2 componentes extraídos.

Observa-se que a Matriz de Componentes detalha quais componentes estão relacionados ao fator 1 e ao fator 2, e seus respectivos pesos. Nota-se, também, que os componentes P8 e P9 possuem valores muito próximos, o que pode causar alguma confusão. Nesses casos, é recomendável aplicar a rotação dos fatores, para o qual foi escolhido o critério ortogonal Varimax. O resultado da rotação está apresentado no quadro seguinte.

	Componente	
	1	2
P2	,775	,300
P3	,870	,211
P4	,890	,170
P5	,867	,256
P6	,830	,303
P8	,251	,938
P9	,276	,934

Quadro 17. Matriz de Componente Rotativa

Nota: Método de extração: Análise do Componente principal

Método de rotação: Varimax com normalização de Kaiser

a. Rotação convergida em 3 iterações

Na matriz, percebe-se que o fator 1 é composto pelos itens P2, P3, P4, P5 e P6 e que o fator 2 é composto pelos itens P8 e P9. A partir desse dado foi possível apurar que o fator 1 se

refere ao conhecimento dos instrumentos legais de participação cidadã e o fator 2 diz respeito ao conhecimento e participação no Plano Diretor de São Luís. Esses fatores podem, por exemplo, ser utilizados como instrumentos de avaliação do grau de conhecimento a respeito das leis de participação cidadã e de conhecimento e participação no Plano Diretor de São Luís. Para isso, bastaria multiplicar os escores apresentados no quadro seguinte em cada um dos respondentes que participaram da pesquisa.

	Componente	
	1	2
P2	,213	-,013
P3	,275	-,102
P4	,295	-,136
P5	,261	-,070
P6	,234	-,027
P8	-,171	,579
P9	-,160	,569

Quadro 18. Matriz de Coeficiente de Pontuação de Componente

Nota: Método de extração: Análise do Componente principal
Método de rotação: Varimax com normalização de Kaiser

4.3 Teste de hipóteses

Foram formuladas três hipóteses baseadas na literatura consultada, testadas pelas ferramentas estatísticas utilizadas nesta pesquisa. Essas hipóteses foram testadas tanto pela estatística descritiva, já que a amostra apresentou normalidade em relação ao universo, e pela análise fatorial por meio das correlações entre variáveis. As hipóteses levantadas foram as seguintes:

H1: Existe relação entre o conhecimento das leis e a participação pública.

H2: Existe relação entre o conhecimento dos instrumentos legais de Ordenamento Territorial e a participação pública.

H3: Existe relação entre o conhecimento do Plano Diretor e a Participação pública.

A hipótese **H1** pressupõe correlação entre o conhecimento das leis de participação cidadã e a efetiva participação pública. Ao se recorrer à estatística descritiva, percebeu-se que há conhecimento mais acentuado das leis de participação do cidadão entre pessoas mais idosas e com maior grau de instrução. Entretanto, a participação é baixa, situando-se em média de 10,5% dos respondentes. Em que pese os mais idosos e mais instruídos participarem mais (33,33% e 17,74%, respectivamente), não foi possível confirmar a hipótese.

A análise efetuada por meio da Matriz de correlação permitiu a identificação dos índices de correlação entre os pares de variáveis P5 e P8 e P5 e P9, indicando que a correlação entre a variável P5 e P8 é de ,463 e, entre P5 e P9, de ,466, ambas abaixo de ,500, que é considerada ideal. Tratam-se de correlações fracas, o que indica não confirmação da hipótese.

Em relação à hipótese **H2**, buscou-se investigar se o conhecimento dos instrumentos legais de Ordenamento Territorial possui relação com a participação pública. A frequência das respostas obtidas e tabuladas pela estatística descritiva indica que 49% dos entrevistados conhece ou já ouviu falar dos instrumentos legais de Ordenamento Territorial, contudo, a participação, conforme relatado anteriormente, é de 10,5%, não confirmando a hipótese. Ao testar a hipótese pelas correlações entre os pares de variáveis P6 e P* e P6 e P9, verificou-se correlações respectivas de ,486 e ,499, abaixo de ,500, o que não valida a hipótese, a despeito de estarem bem próximas do número considerado ideal.

A hipótese **H3** segue o mesmo padrão das demais. Os respondentes, especialmente os de maior idade e maior nível educacional, afirmam conhecer o Plano Diretor. Na média, 49% disseram conhecer, todavia, esse número alcança quase 67% das pessoas acima de 64 anos, praticamente 79% daqueles na faixa etária de 56 a 64 anos e 60% dos que estão na faixa etária de 46 a 54 anos. Em relação ao nível educacional, os respondentes sem educação formal e os de nível básico disseram desconhecer totalmente o Plano Diretor. Cerca de 32% dos respondentes de nível médio, 45% dos que têm nível superior e quase 76% dos pós-graduados conhecem plenamente o Plano Diretor. No entanto, a participação é de apenas 10,5% dessas pessoas, o que invalida a hipótese H3. As correlações também se situaram abaixo de ,500, reforçando a invalidação da hipótese.

Em resumo, as três hipóteses levantadas foram totalmente refutadas. Percebe-se que os cidadãos brasileiros residentes em São Luís possuem razoável conhecimento das leis de participação popular e da lei de zoneamento territorial e que esse conhecimento é tanto maior quanto mais educado e mais velho são os respondentes, porém pouco mais de 10% destes está disposto a participar efetivamente, contribuindo para a melhoria das decisões públicas.

CAPÍTULO 5

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parece muito evidente, a partir dos resultados encontrados, que o cidadão brasileiro residente em São Luís, a exemplo do cidadão português, alcançado na pesquisa de Carreira et al. (2016), procura conhecer as leis de participação popular, porém pouco participa do processo de discussão e gestão. Carreira et al. (2016) afirmam, em sua pesquisa, que a participação cidadã é um mecanismo de apoio à democracia e, para se tornar efetiva, depende do conhecimento e da confiança da população nas leis, instrumentos legais e instituições, derivadas de justificativas éticas e normativas.

Trabalho anteriores, como o de Hafer e Ran (2016) mostram que a perspectiva do cidadão é costumeiramente negligenciada em razão da baixa motivação participativa. Os autores consideram que os indivíduos que se identificam com os grupos sociais e buscam manter essas identidades possuem maior motivação para participar. Nesse sentido, a despeito dos cidadãos brasileiros residente em São Luís buscarem conhecimento acerca da participação cidadã, eles parecem não se identificar com as propostas de governo a ponto de não participar da concepção do plano de ordenamento territorial da cidade. Nesse nível de incerteza de pertencimento, os indivíduos acabam por se afastar, e isso é perceptível tanto no grupo de jovens, menos afeitos a opiniões políticas, e de pessoas menos instruídas, que possivelmente não se acham habilitadas a dar opiniões.

Questiona-se, ademais, sobre a existência de plataformas que facilitem a participação popular. De nada adianta existir legislação específica e estímulo ao conhecimento dessas leis, se os cidadãos não dispuserem de meios ou locais onde possam exercer o direito de opinar, contribuir e influenciar nas decisões. Em outras situações, como a descrita por Hobololo e Mawela (2017), a inexpressiva participação pode estar associada à baixa percepção do público quanto ao aproveitamento das suas ideias e opiniões em decisões de impacto pelo governo.

Esta pesquisa nasceu com o propósito de entender qual o nível de conhecimento dos cidadãos sobre as leis e instrumentos de participação. A preocupação principal residiu em saber se eles conhecem as leis que preveem a participação social para a tomada de decisões no Ordenamento Territorial, se conhecem o instrumento legal utilizado para o planejamento territorial, se compreendem as informações constantes no Plano Diretor Municipal e se já participaram de alguma política pública relacionada ao plano de ordenamento. Para responder a essa preocupação ou problemática de pesquisa, propôs-se avaliar em que medida os

cidadãos compreendem e efetivamente exercem seu direito de cidadania em relação à participação pública e se conhecem o instrumento de Ordenamento Territorial do local onde residem.

Essas questões e objetivos foram respondidos ao longo da pesquisa. Reafirma-se que os cidadãos pesquisados em São Luís possuem razoável conhecimento da legislação que versa sobre a participação cidadã e sobre o Ordenamento Territorial. Esse conhecimento é considerado admissível, porque ele se dá, com maior frequência, entre as classes etárias mais altas e entre aqueles com maior nível educacional. Todavia, quando se verificou o nível de participação, o índice médio caiu para 10,5%, chegando a zero nas camadas mais jovens e nas menos instruídas, e, bem mais elevado, entre os mais idosos e mais escolarizados.

Foram, ainda, propostas três hipóteses que não se confirmaram, exatamente porque a participação popular é baixa. Esta pesquisa não adentrou no mérito de entender os motivos pelos quais há baixa participação, no entanto, como demonstrado no início deste capítulo, a literatura existente apresenta indicativos que explicam esse fato, e eles estão quase sempre relacionados ao pouco espaço dado aos cidadãos, à inexistência de tecnologias e ambientes capazes de estimular e captar a participação, e, ainda, à desmotivação dos cidadãos ao não se sentir pertencentes ao grupo social que mais interage para opinar sobre políticas públicas ou não enxerga os resultados efetivos da sua contribuição.

Os resultados encontrados nesta pesquisa diferem um pouco do que evidenciou Carreira et al. (2016) em pesquisa semelhante realizada em Portugal. As disparidades estão associadas especificamente aos indicadores de frequência, revelando que o conhecimento das leis e a participação popular são um pouco mais efetivos em Portugal que no Brasil. Essas pequenas divergências podem ser explicadas pelo fato de Portugal possuir legislação mais abrangente e atualizada no sentido de garantir o direito à participação, muito embora os autores afirmem que isso não significa que o governo implemente, de forma correta, essas prerrogativas.

Ademais, os autores acrescentam que o governo português foi acusado de má preparação na promoção dos incentivos à prática contínua de participação pública ativa, o que acaba por transformar a participação popular em algo eventual, pontual ou meramente opinativo. Passa a ideia de que os cidadãos participam como forma de cumprir um rito legal e constitucional, sem, entretanto, usar essa faculdade como uma oportunidade de envolvimento da comunidade, que proporcione elevação da funcionalidade das formas de participação pública.

No Brasil, não é diferente. Os problemas identificados em Portugal são potencializados em terras brasileiras. De início, a participação cidadã, também regulada em lei e contemplada na Constituição, é pouco divulgada e menos ainda estimulada. Não há mecanismos adequados para que os cidadãos possam se manifestar, exceto em audiências públicas, divulgadas por edital como mero cumprimento de obrigação legal. No entanto, nessas audiências, impera o silêncio e a baixa ou quase inexistência de opiniões populares. Não há plataformas tecnológicas que fomentem a participação, o que não mais se justifica diante das inúmeras possibilidades que os recursos atuais de telefonia móvel, computação e outros mecanismos oferecem. Quando se trata de participação contínua e não ocasional, os indicadores beiram o traço estatístico, ou seja, zero absoluto.

No Brasil, existem também críticas ao papel do governo. Pelo menos nos três últimos governos, considerando o atual, pairam sérias dúvidas acerca da integridade moral, não apenas dos principais mandatários, mas da sua equipe, base aliada e até mesmo de membros do judiciário. Os esquemas de corrupção que estão sendo investigados e revelados já colocaram sob suspeição todos os ex-presidentes ainda vivos, presidentes do Senado e Câmara dos Deputados, mais de 1.800 políticos, empresários da iniciativa popular e gestores de empresas estatais. Boa parte dessas autoridades está cumprindo prisão temporária ou já foi julgada e aguarda recurso.

Em um ambiente volátil como esse, é natural que o cidadão comum se afaste das grandes decisões e passe a desacreditar no sistema de governo que está instituído no Brasil. A situação é tão grave que não há nenhum político habilitado, ou seja, sem restrições, que possa se candidatar a qualquer cargo majoritário no país. O ambiente no poder executivo e legislativo é de planejamento de medidas que possam, de alguma forma, reduzir o peso das penas ou isentar políticos das responsabilidades pelos crimes que estão sendo apurados. Como poderia o cidadão comum, que, segundo as pesquisas de opinião, quer ver a justiça imperar e os corruptos pagando por seus crimes, opinar em políticas públicas, quando os mandatários querem exatamente o oposto do que a população deseja? Não há ambiente para o exercício desse direito.

5.1 Impactos no âmbito científico e social

Os resultados desta pesquisa serão úteis tanto no âmbito científico quanto social, para evidenciar o tamanho do fosso que precisa ser transposto até que os direitos de exercício de plena cidadania possam ser alcançados. Há ainda muito a ser executado para que o cidadão comum possa ser estimulado a opinar e, dessa forma, ajudar a construir um país melhor. O

envolvimento da população, além de ser um requisito constitucional, é também uma necessidade social de aumentar a funcionalidade das formas de participação, o que requer, aqui como em Portugal, ou em qualquer outro lugar, oportunidades políticas e estratégias de informação e treinamento, como propuseram Carreira et al. (2016).

Quando se sugere estratégias, está-se propondo desenvolver mecanismos que possam estimular a participação, e isso envolve informar a população de que participar é possível e necessário, é salutar e traz benefícios para a comunidade. Tais informações devem chegar a todos os cidadãos e não apenas aos mais instruídos, cabendo ao governo encontrar meios de atingir as camadas mais afastadas das discussões políticas. É preciso dar aos cidadãos informações precisas acerca do assunto em discussão, demonstrando a importância da participação. Finalmente, é fundamental dar garantias de que as ideias serão discutidas, aproveitadas e implementadas quando se mostrarem úteis e adequadas ao desenvolvimento local.

Choca, portanto, descobrir que meros 10,5% de uma amostra representativa da sociedade, portanto, a imagem do universo pesquisado, se dispõe a participar da construção do seu próprio futuro. Em Portugal, esse número é cerca de três vezes maior, porém não chega a 40%, o que não deixa de ser baixo, considerando se tratar de um país com história milenar, cultura consolidada e maior experiência de cidadania que o Brasil. Carreira et al. (2016) atribuem a baixa participação do cidadão português à falta de clareza e ambiguidade da legislação. Enfatizando que o poder público, no que diz respeito ao plano territorial, não quer informar ou não quer a participação do cidadão. Essa é a mesma situação brasileira, o que torna a situação local semelhante à portuguesa.

As revelações estampadas neste trabalho podem, e devem ser aproveitadas pelas autoridades, no sentido de adotar mecanismos e recursos tecnológicos que viabilizem maximizar a participação popular. Em relação ao ambiente acadêmico, as descobertas jogam luzes sobre questões concernentes ao entendimento por parte do povo sobre as leis e instrumentos de participação popular, esclarecendo quais extratos sociais estão melhor informados e quais estão à margem do processo, assim como a relação entre o conhecimento das leis e a disposição para participar.

Em termos sociais, é possível atuar no sentido de esclarecer melhor o público jovem e o público menos escolarizado da importância de se fazer presente nos ambientes em que são decididas regras que irão impactar na sociedade. É, ainda, imprescindível incentivar a participação, eliminando entraves, e estimulando a intervenção contínua do cidadão, no

propósito de que este acompanhe todas as etapas do processo, reduzindo a participação apenas pontual e localizada.

5.2 Limitações da pesquisa

O método utilizado apresentou algumas limitações. Em relação à análise desenvolvida por meio da pesquisa descrita, observou-se que – muito embora a amostra tenha se revelado normal, portanto, representativa do universo – nem sempre é possível confirmar hipóteses com base em frequências.

Em relação à análise fatorial, Corrar et al. (2014) esclarecem que a técnica de utilizar como principal fonte a Matriz de correlações, esta pode se tornar vulnerável em caso de correlação espúria, ou seja, com má qualidade da base de dados. Além disso, Hair et al. (2005) denotam que a AF é uma técnica mais conceitual do que estatisticamente comprovada.

Tais limitações não impactam significativamente o resultado, considerando que a amostra foi testada e se mostrou com fiabilidade adequada. Esse cuidado inibe, de certa forma, as limitações do método, o que torna os resultados alcançados passíveis de generalização.

5.3 Sugestões de novas pesquisas

Apesar de esta pesquisa ter abordado uma metodologia já testada e aprovada em estudos anteriores, percebe-se que algumas lacunas ainda persistem e podem ser resolvidas por novas pesquisas. Por essa razão, sugere-se investigações que abordem os seguintes pontos:

- Mecanismos que ampliem a participação popular;
- Desenvolvimento de estímulos para que jovens e pessoas com menor nível educacional sejam inseridas no processo de participação;
- Ampliar os extratos sociais pesquisados, considerando outros aspectos, como status marital, ocupação profissional, experiência em participações anteriores.

REFERÊNCIAS

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Bazolli, J. A., & Delgado, C. M. N. (2016). Análise comparada da participação popular em planos de ordenamento do território: estudo empírico brasileiro e português. *Revista de Políticas Públicas*, 19(2), 423-434.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988.
- Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). (2001). Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos. *Texto para Discussão*, (42).
- Bresser-Pereira, L. C. (2000). A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, 34(4), 7-26. Recuperado de http://reformadagestaopublica.org.br/papers/2000/608-RefGerencial_1995-RAP.pdf. (Acesso em: 20 jun. 2016).
- Brito, C. D. D. S. B. (2009). *O processo de uso e ocupação do solo urbano previsto no Plano Diretor de São Luís-MA*. (2009). (Dissertação de mestrado). Fundação Universidade federal de Rondônia, Porto Velho, RO, Brasil.
- Bruni, A. L. (2011). *Estatística Aplicada à Gestão Empresarial* (3a ed.). São Paulo: Atlas.
- Bussab, W. O., Morettin, P. A. (2004). *Estatística básica* (5a ed.). São Paulo: Saraiva.
- Camargo, Liamara Tansini, & Moraes, Sergio Torres. (2015). Plano Diretor participativo: os desafios da gestão democrática da política urbana no município de Joinville (SC). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 11(2).
- Carreira, V., Machado, J. R., & Vasconcelos, L. (2016). Legal citizen knowledge and public participation on environmental and spatial planning policies: A case study in Portugal. *International Journal of Humanities and Social Science Research*, 2(7), 28-33.
- Castells, M. (2002). *A Sociedade em Rede - A Era da Informação: economia, sociedade, cultura*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castro Neto, M., de Melo Cartaxo, T., Salvador, M. G., Rodrigues, M., Associada–Sociedade de Advogados, R. L., Ferreira, T. M., & Pais, S. C. (2016). Reforma da política de ordenamento do território. *Public Policy Portuguese Journal*, 1(1), 77-93.
- Christimann, A.; Van Aelst, S. (2006). Robust Estimation of Cronbach's Alpha. *Journal of Multivariate Analysis*. (97), 1660-1674.
- Ciconello, A. (2008). A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: *From poverty to power*. Recuperado de <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>. (25 jun. 2016).

- Corrar, L. J., Paulo, E., & Dias Filho, J. M. (2014). Análise Multivariada: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia. *FIPECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras*. São Paulo: Atlas.
- Cortina, J. M. (1993). What is Coefficient alpha? An examination of Theory and Applications. *Journal of Applied Psychology*, (78), 98-104.
- Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: teoria e prática* (2a ed.). Lisboa: Grupo Almedina.
- Dalmore, M., & Vieira, K. M. (2013). Dilemas na construção de escalas Tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados? *Revista Gestão Organizacional*, 6 (3).
- Dean, R. J. (2017). Beyond radicalism and resignation: the competing logics for public participation in policy decisions. *Policy & Politics*, 45(2), 213-30.
- Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. (Acesso em: 21 set. 2016).
- Dühr, S., Colomb, C., & Nadin, V. (2010). *European spatial planning and territorial cooperation*. New York: Routledge.
- Enshassi, A. A., & Kullab, A. S. (2014). Community participation in local governments: public consulting and transparency in Gaza Strip, Palestine. *International Journal of Sustainable Construction Engineering and Technology*, 5(1), 9-21.
- Ferreira, J. S. W. (2003). Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. In: *V Conferência das Cidades*. Brasília: Câmara Federal, 2.
- Ferreira, I., Cunha, C., & Marinho, M. (2004). *Planeamento local e participação pública: o caso de Barcelos*. Recuperado de http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_V_Congresso_APG/web/_pdf/D2_14%20Out_Isabel%20Ferreira-Carlos%20Cunha-Manuel%20Marinho.pdf. (Acesso em: 18 ago. 2016).
- Ferreira, L. S. R. (2011). O cidadão e o acesso aos serviços públicos. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília. *Anais...* Brasília: SGC, 4, 1 - 76. Recuperado de: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_42-148_149_150.pdf. (Acesso em: 23 jun. 2017).
- Figueiredo, V. S., & Santos, W. J. L. (2014). Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. *Revista Contabilidade e Controladoria*, 6(1), 73-88.
- Figueiredo, D. B. Fº; & Silva, J. A., Jr. (jun. 2010) Visão além do alcance: uma introdução à análise factorial. *Opinião Pública*. Campinas, 16(1), 160-185.
- França, I. S. (2016). Planejamento urbano e participação social em cidade média: a revisão do Plano Diretor de Montes Claros-MG. *GeoTextos*, 12(2).

- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6a ed.). São Paulo: Editora Atlas SA.
- Gilbert, Lysias Dodd, & Allen, Fidelis. (2014). Democracy and Good Governance: The Missing Link in Nigeria. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5(16), 524.
- Giuberti, A. C. (2005). Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. In: XXXIII Encontro Nacional de Economia ANPEC, CD-ROM, *Anais da ANPEC*.
- Gliem, J. A.; & Gliem, R. R. (Oct. 2003). Calculating, Interpreting, and Reporting Cronbach's Alpha Reliability Coefficient for Likert-Type Scales. *Midwest Research to Practice Conference in Adult, Continuing, and Community Education*. The Ohio State University, Columbus, OH.
- Hafer, J. A., Ran, B. (2016). *Developing a citizen perspective of public participation: identity construction as citizen motivation to participate*. *Administrative Theory & Praxis*, 38, 206-222.
- Hair, JR. J. F.; Anderson R. E.; Tatham, R. L.; Black, W. C. (2005). *Análise Multivariada de Dados* (5a ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Hobololo, T. S., & Mawela, T. (2017). Exploring the use of mobile phones for public participation in the Buffalo City Metropolitan Municipality. *Agris on-line Papers in Economics and Informatics*, 9(1).
- Hu, Y., Lv, Z., Wu, J., Janowicz, K., Zhao, X., Yu, B. (2015). A multistage collaborative 3D GIS to support public participation. *International Journal of Digital Earth*, 8(3), 212-234.
- Hunt, L. M. (2015). Monitoring changes in forest resource advisory groups' composition and evaluations of perceptions of public participation effectiveness: a case of Ontario's Local Citizens Committees. *NCR Research Press*. Retrieved from www.ncresearchpress.com.br/cfjr. (Access in: 22 aug. 2016).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2010). População no último Censo. Recuperado de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/sao-luis/panorama>. (Acesso em: 29 ago. 2016).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2013). *Estatísticas do cadastro central de empresas*. Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/estadossat/temas.php?sigla=ma&tema=estruturaempresarial2013>. (Acesso em: 18 mai. 2016).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2015). Uma análise das condições de vida da população brasileira 2015. Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicossociais2015/default.shtm>. (Acesso em: 18 mai. 2016).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2016). *Estados@*. Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ma>. (Acesso em: 18 out. 2016).

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2017). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2017. Recuperado de <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=211130&search=||infogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas>. (Acesso em: 18 mai. 2016).
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. A. (2001). *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. São Paulo: Atlas
- Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. (Acesso em: 20 ago. 2016).
- Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006*. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de São Luís e dá outras providências. Recuperado de < <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-luis-ma>>. (Acesso em: 20 ago. 2016).
- Lefebvre, H. (1969). *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Documentos.
- Likert, R. (1932). A technique for the measurement of attitudes. *Archives of psychology*. Recovered from https://legacy.voteview.com/pdf/Likert_1932.pdf. (Acesso em: 22 mai. 2016).
- Lock, F. N. (2012). Participação Popular no Controle da Administração Pública: um estudo exploratório. *Revista Eletrônica de Contabilidade (Descontinuada)*, 1(1), 134.
- Kim, S., & Lee, J. (2017). *Citizen Participation and Transparency in Local Government: Do Participation Channels and Policy Making Phases Matter?* Paper presented at the Proceedings of the 50th Hawaii International Conference on System Sciences. Recovered from <http://hl-128-171-57-22.library.manoa.hawaii.edu/bitstream/10125/41487/1/paper0338.pdf>. (Acesso em: 30 mai. 2016).
- Kleba, M. E., Comerlatto, D., & Frozza, K. M. (2015). Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. *Revista de Administração Pública-RAP*, 49 (4).
- Machado, L. M. O. *Controle social da Política de Assistência Social: caminhos e descaminhos*. (2012). Porto Alegre: EdiPUCRS.
- Manaf, H. A., Mohamed, A. M., & Lawton, A. (2016). Assessing Public Participation Initiatives in Local Government Decision-Making in Malaysia. *International Journal of Public Administration*, 39(11), 812-820.
- Mansur, K. L. (2010). Ordenamento Territorial e geoconservação: análise das normas legais aplicáveis no Brasil e um caso de estudo no estado do Rio de Janeiro. São Paulo, UNESP, *Geociências*, 29(2), 237-249.

- Martins, A. (2005). *São Luís: fundamentos do patrimônio cultural séculos XVII, XVIII e XIX*. São Luís: Editora Fort Gráfica Ltda.
- Milani, C. R. (2012). Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV, pp. 33-70.
- Minayo, M. C. D. S. (2012). Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, 17(3).
- Moresi, E. (2003). *Metodologia da pesquisa*. Universidade Católica de Brasília. Disponível em: http://ftp.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1370886616.pdf. (Acesso em: 3 abr. 2016).
- Oliveira, G. H. J. D. (1997). *As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro*. Recuperado de [file:///C:/Users/User/Downloads/47049-95009-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/47049-95009-1-PB%20(1).pdf). (Acesso em: 3 abr. 2016).
- Oliveira, A. G., & PISA, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Rev. Adm. Pública* [online], 49(5), 1263-1290. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000501263&lng=en&nrm=iso. (Acesso em: 9 set. 2016).
- Organização das Nações Unidas do Brasil - ONUBR. (2015). *PNUD destaca importância de 2015 para o desenvolvimento mundial em relatório anual*. Recuperado de <https://nacoesunidas.org/pnud-destaca-importancia-de-2015-para-o-desenvolvimento-mundial-em-relatorio-anual/>. (Acesso em: 18 mai. 2016).
- Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico - OCDE. (2015). *Relatórios econômicos da OCDE Brasil*. Recuperado de <http://www.oecd.org/eco/surveys/Brasil-2015-resumo.pdf>. (Acesso em: 21 ago. 2016).
- Palvia, S. C J., & Sharma, S. S. (2007). E-government and e-governance: definitions/domain framework and status around the world. In: *Paper presented at the International Conference on E-governance*. Recovered from http://www.iceg.net/2007/books/1/1_369.pdf. (Acesso em: 21 ago. 2016).
- Paulo, L. F. A. (2014). O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, 61(2), 171-187.
- Petrus, J. K. B., & Pereira, M. V., Jr.. (2016). A influência da participação social para o desenvolvimento local. *Polis (07176554)*, (44).
- Renwick, A., Giovannini, A., Sandford, M., Flinders, M., Jennings, W., Smith, G., Spada, P., Stoker, G., Ghose, K. (2017). *Policy & Politics*. 45(2), 251-69.
- Rolnik, R., & Pinheiro, O. M. (Coord.). (2004). *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Recuperado de <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRegularizacaoFundaria/PlanoDiretor/Plano%20Diretor%20Participativo%20Guia%20para%20a>

[%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20pelo%20munic%C3%ADpio%20e%20os%20ci dad%C3%A3os.pdf](#). (Acesso em: 22 abr. 2016).

- Santos, G. E. O. (2016). *Cálculo amostral: calculadora on-line*. Recuperado de <http://publicacoesdeturismo.com.br/calculoamostral>. (Acesso em: 1 jun. 2016).
- Santos, O. A. D., Jr., & Montandon, D. T. (Org.) (2011). *Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Schmieguel, C. (2010). Conceito de lei em sentido jurídico. *Ágora: Revista de Divulgação Científica*, 17(1), 128-134.
- Serafim, M. P., & Ricci, M. S. (2016). O Planejamento Urbano e a Materialização do Plano Diretor: uma análise comparativa entre Bauru e Piracicaba/Urban Planning and materialization of the Master Plan: a comparative analysis between Bauru and Piracicaba. *Redes*, 22(1), 118-141.
- Silva, E. L. D., & Menezes, E. M. (2001). *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação* (3a ed.). Florianópolis: Laboratório de ensino a Distância da UFSC.
- Silva, F. V., & Santos, W. J. L. (2013). Transparência e controle social na administração pública. *Temas de Administração Pública*, 8(1).
- Silva, M. V. V., & Silva, J. E. (2015). O estatuto da cidade, uma necessidade social e ambiental no sistema democrático. *Revista Eletrônica Direito e Política*, 10(1), 197-219.
- Souza, A. C. T., Ribeiro, G. W., Dias, L. M. D. S., Simões, M. H., & Rodrigues, M. (2015). *Federalismo no Brasil*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas gerais.
- Tabachnick, B. G., & Fidell, L. S. (2006). *Using Multivariate Statistics*. Allyn & Bacon, Inc. Needham Heights, MA, USA. Recovered from <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=1213888>. (Access in: 10 jun. 2016).
- Tavakol, M.; Dennick, R. (2011). Making Sense of Cronbach's Alpha. *International Journal of Medical Education*. (2), 53-55.
- Tribunal Superior Eleitoral - TSE. (2016). Eleições 2016. Recuperado de <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>>. (Acesso em: 11 jul. 2017).
- Vergara, S. C. (2004). *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração* (5a ed.). São Paulo: Atlas.
- Xu, R., Sun, Q., & Si, W. (2015). The third wave of public administration: The new public governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21
- Yong, A. G., & Pearce, S. (2013). A Beginner's Guide to Factor Analysis: Focusing on Exploratory Factor Analysis. *Tutorials in Quantitative Methods for Psychology*. 9 (2), 79-94.

Wang, X., & Van Wart, M. (2007). When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review*, 67(2), 265-278.

APÊNDICE A - Questionário de pesquisa**PERFIL DOS RESPONDENTES****Idade ***

- Entre 18 e 24 anos
- Entre 25 e 34 anos
- Entre 35 e 44 anos
- Entre 45 e 54 anos
- Entre 55 e 64 anos
- Superior a 65 anos

Nível de Instrução *

- Pós-graduação
- Superior Completo
- Superior incompleto
- Médio
- Fundamental
- Sem instrução

Gênero *

- Masculino
- Feminino
- Outro

PERGUNTAS DA PESQUISA

1 - Já ouviu falar sobre instrumentos legais. *

- Sim
- Não

2 - Sabe o que são instrumentos legais. *

- Desconheço totalmente
- Desconheço
- Nem conheço, nem desconheço
- Conheço pouco
- Conheço totalmente

3 - Sabe o que as leis fornecem. *

- Desconheço totalmente
- Desconheço
- Nem conheço, nem desconheço
- Conheço pouco
- Conheço totalmente

4 - Sabe que as leis preveem a participação do cidadão. *

- Desconheço totalmente
- Desconheço
- Nem conheço, nem desconheço
- Conheço pouco
- Conheço totalmente

5 - Conhece as leis de participação pública. *

- Desconheço totalmente
- Desconheço
- Nem conheço, nem desconheço
- Conheço pouco
- Conheço totalmente

6 - Conhece o que as leis preveem para a participação do cidadão. *

- Desconheço totalmente
- Desconheço
- Nem conheço, nem desconheço
- Conheço pouco
- Conheço totalmente

7 - Já ouviu falar sobre o instrumento legal Plano Diretor de São Luís. *

- Sim
- Não

8 - Entende o que está sendo discutido no Plano Diretor de São Luís. *

- Desconheço totalmente
- Desconheço

- Nem conheço, nem desconheço
- Conheço pouco
- Conheço totalmente

9 - Entende todas as informações do Plano Diretor de São Luís. *

- Desconheço totalmente
- Desconheço
- Nem conheço, nem desconheço
- Conheço pouco
- Conheço totalmente

10 - Já participou de alguma política pública de planejamento territorial em São Luís. *

- Sim
- Não