

## Compartilhando decisões: plataformas *online* para participação cidadã

*Sharing decisions: online platforms for citizen participation*

*Compartiendo decisiones: plataformas en línea para participación ciudadana*

TRAMONTANO, Marcelo Cláudio

Doutor, Prof. Assoc. IAU/USP, tramont@sc.usp.br

TRUJILLO, Juliana Couto

Mestre, Profa. Adj. FAENG/UFMS, juliana.trujillo@ufms.br

### RESUMO

O artigo discute o uso de plataformas *online* de consulta pública que promovam a participação comunitária em processos decisórios de intervenção urbana em espaços públicos. O texto apresenta estas plataformas como espaços de debate público, considerando a diversidade de atores envolvidos em discussões e deliberações do tipo *bottom-up*, que emergem da comunicação e troca de informação entre gestores, técnicos e comunidade. A pesquisa identificou e estudou mais de 100 plataformas *online* de participação cidadã, em várias partes do mundo para, em seguida, identificar categorias e elementos a serem considerados na concepção dessas plataformas, com base no pensamento complexo de Edgar Morin e na teoria da conversação de Gordon Pask. Entendemos que plataformas *online* de participação cidadã podem ampliar e enriquecer a comunicação, em direção a uma sociedade mais envolvida na ação política através de processos participativos baseados em abrangência e representatividade.

**PALAVRAS-CHAVES:** Processos participativos comunitários; Plataformas digitais *online*; Intervenção urbana; Espaços públicos.

### ABSTRACT

The article discusses the use of public consultation online platforms that promote community participation in decision-making processes of urban intervention in public spaces. The text presents such platforms as places of public debate, considering the diversity of actors involved in bottom-up discussions and deliberations that emerge from the communication and exchange of information between public managers, technicians, and the community. The research identified and studied over 100 online platforms for citizen participation, in several parts of the world, to then identify categories and elements to be considered in the design of these platforms, based on complex thought of Edgar Morin and the Conversation theory by Gordon Pask. We understand that online platforms for citizen participation can broaden and enrich communication, towards a society more involved in political action through participatory processes based on breadth and representativeness.

**KEY WORDS:** Community participatory processes; Online digital platforms; Urban intervention; Public spaces.

### RESUMEN

El artículo discute el uso de plataformas online de consulta pública que promuevan la participación comunitaria en procesos decisórios de intervención urbana en espacios públicos. El texto presenta estas plataformas como espacios de debate público, considerando la diversidad de actores involucrados en discusiones y deliberaciones del tipo bottom-up, que emergen de la comunicación e intercambio de información entre gestores, técnicos y

comunidad. La investigación identificó y estudió más de 100 plataformas online de participación ciudadana en varias partes del mundo para luego identificar categorías y elementos a ser considerados en la concepción de esas plataformas, con base en el pensamiento complejo de Edgar Morin y en la teoría de la conversación de Gordon Pask. Entendemos que plataformas en línea de participación ciudadana pueden ampliar y enriquecer la comunicación hacia una sociedad más involucrada en la acción política a través de procesos participativos basados en alcance y representatividad.

**PALABRAS CLAVE:** Procesos participativos comunitarios; Plataformas digitales en línea; Intervención urbana; Espacios públicos.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo discute o uso de plataformas *online* visando a participação da população em processos de projeto de intervenção urbana. Essa discussão faz parte de uma pesquisa mais ampla, de caráter exploratório, desenvolvida no grupo de pesquisa Nomads.USP. Também foram feitos experimentos que nos ajudaram a compreender com mais propriedade como se dá a participação das pessoas através das plataformas online, que não serão tratados neste texto, mas que constituem duas experiências distintas permitindo a observação e verificação de diferentes aspectos aqui abordados.

No campo da arquitetura e urbanismo, consultas à população não são uma ideia nova. Expressões como 'projeto participativo' e 'planejamento participativo' tiveram grande destaque na área, sobretudo a partir dos anos 1960, em diversos países, conhecendo igualmente grande desgaste, nas décadas seguintes, talvez porque, em muitos casos, a participação da população era limitada e acabava pouco influenciando os resultados das obras construídas. Luminosa baliza nesse percurso, o clássico ensaio "A city is not a tree", publicado por Christopher Alexander, em 1965, chama a atenção para duas questões fundamentais. A primeira, é que a cidade constitui um sistema complexo, e que toda tentativa de entendê-la demanda uma abordagem sistêmica, sob pena de se perder seu maior tesouro: a "pátina da vida", que só se constrói organicamente, ao longo do tempo, pela ação de seus habitantes. A segunda, são os riscos de que, por basear-se em conhecimentos técnico-científicos como garantia de sua racionalidade, o planejamento urbano moderno concentre excessivamente poder de decisão nas mãos de projetistas, planejadores, administradores urbanos e incorporadores imobiliários, acabando por ignorar, no processo, a cidade real, os modos de vida e as aspirações - sempre conflitantes - de seus habitantes.

Na prática arquitetônica, questões como estas fundamentaram os procedimentos de projeto participativo elaborados e aplicados por Lucien Kroll, nos anos 1970, na Bélgica, que, por sua vez, influenciaram gerações de projetistas e gestores. Seus projetos mais emblemáticos - para a Residência Universitária da Faculdade de Medicina de Louvain e o conjunto habitacional de Dordrecht - calçaram-se em amplos debates com os habitantes, constituindo iniciativas pioneiras do esforço de compartilhamento das decisões de projeto com a população. Para que esta colaboração se efetivasse, e a decorrente multiplicidade de soluções espaciais e técnico-construtivas pudesse ser incorporada ao projeto final, Kroll fez uso extensivo de modelos físicos, em madeira e papelão, e, a partir dos anos 1980, de programas computacionais (BATELI, 2015). É, no entanto, de Alexander a contribuição mais incisiva para a informatização de processos de projeto visando a inclusão dos habitantes. Seu livro "A pattern language", de 1977 (publicado, no Brasil, em 2013), tornou-se uma referência maior na área, reunindo, ou mapeando, 250 padrões do comportamento humano no ambiente construído, à maneira de parâmetros de projeto e organização.

No Brasil sob ditadura militar, práticas como os mutirões auto-gestionados revelaram-se poderosos articuladores de comunidades que, ao perceber sua capacidade de organização em torno da concepção e construção de suas habitações, passaram a mobilizar-se por novas reivindicações sociais e políticas. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) prevê, desde 2001, “uma gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, na qual a participação é realizada através de debates, audiências e consultas públicas. O orçamento participativo é fruto desta mesma lei, vinculando a aprovação de peças orçamentárias à obrigatoriedade da participação popular na sua elaboração.

As questões que investigamos e que apresentamos neste artigo, sobre o uso de plataformas *online* de participação comunitária, inscrevem-se nesta linha do tempo. Alinham-se com um certo resgate do protagonismo da comunidade promovido por práticas como os mutirões, encorajados legalmente desde 2001, na medida em que consideramos que o processo de participação é, antes de tudo, um processo de tomada de consciência da posição de um coletivo na sociedade e na cena pública, uma reivindicação do direito cidadão de opinar em decisões que continuamente reconfiguram o meio urbano, em caráter, às vezes, irreversível.

A pesquisa dialoga com estudos de Harvey (2012), Castells (2003, 2013) e Manovich (2013, 2016), entre outros, e entende que o uso de meios digitais, em especial aqueles baseados na comunicação via



Internet, podem configurar espaços de cidadania, articulação comunitária e reivindicação por direitos. De fato, a noção de rede viu-se potencializada pelo advento da Internet, que, segundo Castells (2003, p. 7), "passou a ser a base tecnológica para a forma organizacional da Era da Informação: a rede". Como reconhece Castells (2013), muito do debate público já vem sendo realizado nas chamadas redes sociais *online*, contribuindo para a consolidação de uma cultura do uso de tais meios - e dispositivos que permitem acessá-los - no debate de ideias. Tato e Vallejo (2013) estendem essa compreensão a processos decisórios envolvendo reconfigurações do espaço urbano, entendendo que a Internet tem se tornado o *locus* onde possibilidades mais avançadas de criação coletiva e auto-organização estão sendo testadas. Nesse contexto de redes interconectadas, os autores acreditam que projetos urbanos já não podem ser concebidos a partir de uma perspectiva singular, mas devem resultar de redes abertas e colaborativas de profissionais criativos, especialistas técnicos, cidadãos e governantes.

É claro que estes meios não substituem o debate presencial na cena pública, mas, associados a ele, podem constituir um território híbrido onde se desenvolvam parcelas importantes da vida urbana, híbrido de concretude e virtualidade. Igualmente, tais meios podem contribuir para suscitar reflexões coletivas sobre a importância de se garantir a implementação das decisões ali tomadas, assim como a necessidade de novas formas de se encaminhar politicamente questões de interesse público (BORJA, 2003), ampliando seu alcance e seu papel catalisador e articulador.

Plataformas *online* de participação cidadã possibilitam a ampliação de metodologias clássicas para a aproximação e identificação de desejos e necessidades de indivíduos e grupos da comunidade, dificilmente perceptíveis de outra maneira, em geral evidenciando conflitos existentes no território.

## 2 METODOLOGIA

Após extensa revisão bibliográfica sobre os principais conceitos utilizados para construção de plataformas *online* de consulta pública, mais de 100 exemplares de plataformas foram estudados, produzidos por diversos organismos, em cidades com contextos diversos, visando atingir variados objetivos específicos, a partir do objetivo comum da participação cidadã em processos decisórios de intervenção urbana. As principais categorias analíticas consideradas foram agrupadas em 1. Conceituais (objetivos, acordos iniciais, atores envolvidos e emergências, etc.), 2. Técnicas (tecnologia, tipo de *input* e *output*, reprodutibilidade, etc.), 3. Usabilidade (forma de participação, navegabilidade, níveis de interação, qualidade de *input*, etc.), e 4. Publicização (*online*, presencial, ambos).

Notamos que algumas plataformas parecem mais adequadas a processos de debate de ideias e a votações, enquanto outras foram desenhadas para o recebimento de queixas da população, que demandam uma ação rápida dos serviços administrativos, nem sempre possível. A concepção da plataforma precisa ser cuidadosa para ser eficiente e inspirar confiança nos usuários, e adequada à mediação de processos de comunicação de naturezas diversas.

### 3 RESULTADOS

Há, de fato, atualmente, uma grande diversidade de plataformas *online* e aplicativos computacionais de consulta pública que permitem a participação cidadã objetiva e sem intermediários, ampliando instrumentos legais já estabelecidos. Prefeituras de grandes cidades, como Paris, Barcelona e Madri, têm incentivado seus habitantes a usar estes meios para manifestar-se sobre questões de interesse público, da vida cidadina, dos espaços urbanos, e até avaliando atos da própria administração.

Plataformas como, por exemplo, Decide.Madrid<sup>1</sup>, Decidim.Barcelona<sup>2</sup> e Paris Budget Participatif<sup>3</sup> gerenciam propostas, votações e processos decisórios em relação a temas variados como aplicação do orçamento participativo, transporte e mobilidade, limpeza urbana, uso de energia limpa, remodelações de logradouros e, neste último caso, permitem que a população decida qual dos projetos urbanos propostos deve ser implementado. Em algumas delas, a população também pode propor temas a serem debatidos e inserir propostas que, uma vez suficientemente apoiadas pelos participantes, são incluídas no processo de votação do orçamento participativo.

Um exemplo bastante ilustrativo do funcionamento e potencialidades desse tipo de plataforma é o projeto de remodelação da Praça Espanha, colocado em discussão pela Decide.Madri. O processo de consulta pública iniciou-se em outubro de 2016 e durou pouco mais de um ano. Na primeira etapa, a prefeitura convocou um grupo de trabalho multidisciplinar (associações de bairro, urbanistas, setor hoteleiro, técnicos, entre outros) para desenvolver um questionário com perguntas relacionadas à praça (<https://bit.ly/2Ws3sF1>). As perguntas abordavam desde se era necessário ou não reformá-la, que outras funções a praça poderia ter, qual uso e frequência as pessoas faziam dela, sobre estacionamento, entre outras. Esta consulta pública ficou aberta por 3 meses e resultou nas bases

<sup>1</sup> <https://decide.madrid.es/>

<sup>2</sup> <https://www.decidim.barcelona/>

<sup>3</sup> <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/>



obrigatórias para o Concurso Internacional de Remodelação da Praça Espanha. Foram obtidas 26.961 respostas válidas, 99,14 % das quais recebidas através da plataforma e 0,86% pelo correio, através de questionário impresso.

O concurso internacional teve 72 projetos inscritos e as propostas foram colocadas em exposição na própria praça. Cada projeto foi apresentado em três painéis explicativos e ilustrativos, de forma anônima. A população foi convidada a apreciar os projetos e a votar em uma proposta através da plataforma. A partir da votação popular e de um júri formado por secretários e técnicos municipais, membros do Colégio de Arquitetos de Madrid e arquitetos e engenheiros de notório saber, foram selecionados 5 projetos (<https://bit.ly/2MGxbu0>). Esses cinco selecionados receberam uma premiação de dez mil euros para desenvolver o projeto para a fase seguinte, em nível de anteprojeto. O júri técnico selecionou dois projetos finalistas, o Projeto X: *Welcome mother Nature* e o Projeto Y: *Un paseo por la cornisa* (<https://bit.ly/2Wqd96Q>). Os dois selecionados foram disponibilizados na plataforma, uma nova votação foi aberta à população e o resultado desse processo de participação cidadã determinou o vencedor do concurso (<https://bit.ly/2MGxbu0>). O projeto vencedor foi o *Welcome mother Nature* (<https://bit.ly/2lr4TkW>) e sua execução teve início em maio de 2019.

A plataforma conferiu grande transparência ao processo, permitindo que os votantes discutissem os projetos postando comentários (e comentando os comentários dos demais), disponibilizando toda a documentação do processo (<https://bit.ly/2wHKy2r>), além de estatísticas sobre os votantes por faixa etária, sexo e domicílio, entre outras informações. Exemplificado no caso de Madri, o papel que a plataforma *online* pode desempenhar abre outras possibilidades de participação cidadã em decisões urbanas, contribuindo para a realização, em um sentido mais amplo, de espaços mais democráticos, plurais e, principalmente, a transparência em processos de gestão da cidade.

Ainda que, durante a pesquisa, tenhamos identificado um número expressivo de projetos e programas no mundo anglo-saxão, no norte europeu e em países ibéricos, interessam-nos particularmente ações na América Latina, onde as condicionantes culturais, políticas, econômicas e sociais permitem diversos paralelos com realidades brasileiras. É o caso da proposição do escritório de arquitetura espanhol Ecosistema Urbano para o *master plan* do Centro Histórico de Assunção, no Paraguai, o Plan CHA<sup>4</sup>, que construiu e disponibilizou para acesso público à plataforma ASUmap, visando definir, junto com a população, quais seriam as ações priorizadas pelo plano (ECOSISTEMA URBANO, 2016).

<sup>4</sup> <http://plancha.gov.py/circuloestrategias/>



Vencedora de um concurso internacional lançado pelo governo do país e parcialmente implementada entre 2014 e 2017, a proposta baseia-se em um conjunto de dez estratégias institucionais, conectadas a lugares ou aspectos específicos da cidade. Cada uma delas contém um Plano de Ação, totalizando mais de 100 ações, como *workshops*, mapeamentos, exposições, reuniões presenciais, consultas através de plataformas digitais, kits escolares educacionais, entre outras. A ideia de que o próprio processo coletivo de discussão e tomada de decisões constitui um dos principais objetivos da requalificação urbana preside a formulação das inúmeras ações *top-down* e *bottom-up* para a requalificação do centro de Assunção.

#### 4 DISCUSSÃO

É importante perceber que, do ponto de vista teórico proposto pela pesquisa, as plataformas descritas acima podem ser entendidas como sistemas complexos, conforme formulados por Edgar Morin. Elas se referenciam no pensamento sistêmico, um conjunto de elementos interdependentes definido por um observador, o qual também é parte do sistema, e que o altera ao utilizá-lo e observá-lo. Para Morin “a complexidade é efetivamente o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem nosso mundo fenomênico” (MORIN, 2011, p. 13). Teorias que envolvem sistemas e complexidade pressupõem que fenômenos não podem ser entendidos com base no estudo das partes isoladamente, mas sim das relações que os compõem.

Nessa perspectiva, um processo colaborativo que ocorre a partir das relações de troca entre os atores envolvidos pode ter como resultado um fenômeno emergente. Morin (2002a) chama de emergências os fenômenos que ocorrem em um sistema a partir da interação entre suas partes, em processos com hierarquias reduzidas. Essas emergências são desejadas em um sistema complexo, que se abre ao indeterminismo através da auto-organização, possibilitando novos aprendizados e resultados.

Baseados nos trabalhos de Gordon Pask (1976) e na noção de sistema de conversação, identificamos os elementos que compõem esse sistema, considerados aqui categorias para observação das plataformas *online* e para compreender seus processos de diálogo, a saber: quais os atores envolvidos; quais os objetivos e acordos iniciais da conversação, e o lugar das emergências nesses processos. Em processos decisórios colaborativos, a plataforma *online* possui a função de garantir a circulação da informação e permitir que o sistema se mantenha aberto aos *feedbacks* dos diferentes atores e do ambiente externo.



Outra atribuição importante nos sistemas de comunicação e trocas de informação é evitar a estabilidade, onde o fluxo informacional se estagna, na manutenção do equilíbrio. A estabilidade, ou estado de equilíbrio pode parecer a princípio desejável, já que poderia evidenciar um entendimento entre os atores. Entretanto, do ponto de vista de fluxo informacional, o equilíbrio significa que a troca de informações cessa e que, portanto, o sistema torna-se inerte (BERTALANFFY, 1977). Assim, é importante notar que o sistema deve ser sempre dinâmico, com trocas de informação ocorrendo o todo tempo, e constantes mudanças de posição dos atores. O equilíbrio não significa que todos os atores são iguais o tempo todo, mas que há um equilíbrio global de forças.

Com a diminuição do fluxo comunicativo e informacional, sua dinâmica tende a deixar de existir, incluindo o fenômeno da emergência. Assim, a função do controlador, ao contrário do que o nome possa indicar, não visa reforçar regras e papéis de outros sistemas que interagem com eles, mas sim de estimular que estes se auto-organizem em torno dos objetivos e processos, e em resposta aos diferentes estímulos externos e internos. Essa auto-organização, assim como a manutenção do fluxo informacional e as emergências, são condições essenciais para a compreensão dos processos participativos e colaborativos como sistemas complexos, conforme formulação de Edgar Morin (2011). O estudo de processos que visam a participação de diversos atores numa rede colaborativa, de aprendizagem e retroalimentação do sistema, possibilitou compreender algumas formas de diálogos e relações entre os elementos da conversação, identificados na pesquisa como categorias analíticas desses processos.

De um ponto de vista funcional, as plataformas *online* apresentam possibilidades únicas de debate, dificilmente encontradas em reuniões presenciais, a saber: 1. permitem a participação assíncrona, de quem não esteve presente no debate; 2. permitem falas simultâneas e possibilitam a fala de todos os envolvidos, independentemente de diferenças hierárquicas fora do debate 3. atenuam hierarquias, mesmo havendo moderação; 4. constituem um repositório de registro de todo o processo, de todas as falas e documentos.

É partir deste sentido organizacional que acreditamos na utilização da plataforma *online* como potencializadora de processos cada vez mais democráticos, participativos e colaborativos, não apenas na gestão das cidades e de seus recursos, mas também na retroalimentação das reflexões sobre os modos de vida e os fluxos de atividades do cotidiano e, ainda, um caráter educador, mais amplo e aberto, ao alcance de todos.





## 5 REFERÊNCIAS

ALEXANDER, C. A city is not a tree. *Architectural Forum*, v. 122, n. 1, p. 58-62, Abr. 1965. Disponível em: <<http://bit.ly/2i4Zn8k>>. Acesso em: 09 Nov. 2017.

ALEXANDER, C.; ISHIKAWA, S.; SILVERSTEIN, M.; JACOBSON, M.; FIKSDAHL-KING, I.; ANGEL, S. **Uma linguagem de padrões**. Porto Alegre: Bookman, 2013. Título original: A pattern language. 1977.

BATELI, Q. **De l'architecture alternative: un questionnement sur le rôle de l'architecte dans le système de production et la démocratisation de l'acte de bâtir** par Lucien Kroll. Mémoire de Master. Bruxelas: Université Catholique de Louvain, 2015.

BERTALANFFY, L. V. **Teoria Geral dos Sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1977.

BORJA, J. **La Ciudad Conquistada**. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

BRASIL (2001) **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional.

CASTELLS, M. **A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

ECOSISTEMA URBANO. Renascimento a partir do centro: o caso do Centro Histórico de Assunção. Traduzido do inglês por Marcelo Tramontano e Luciana Roça. **VIRUS**, São Carlos, n. 13, 2016. Disponível em: <<http://www.nomads.usp.br/virus/virus13/?sec=5&item=67&lang=pt>>. Acesso em: 09 Nov. 2017.

HARVEY, D. **Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution**. Londres/New York: Verso, 2012. Disponível em: <[http://abahlali.org/files/Harvey\\_Rebel\\_cities.pdf](http://abahlali.org/files/Harvey_Rebel_cities.pdf)>. Acesso em: 22 Nov. 2017.

MANOVICH, L.; INDACO, A. A imagem da cidade de dados. Traduzido do inglês por Marcelo Tramontano. **VIRUS**, São Carlos, n. 13, 2016. Disponível em: <<http://www.nomads.usp.br/virus/virus13/?sec=4&item=1&lang=pt>>. Acesso em: 1.11.2017.

MANOVICH, L. **Software takes command**. New York/London: Bloomsbury Academic, 2013.

MORIN, E. **O método 1: a natureza da natureza**. Porto Alegre: Sulina, 2002a.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

PASK, G. **Conversation Theory: applications in education and epistemology**. Amsterdam: Elsevier, 1976.

TATO, B.; VALLEJO, J. L. **Networked urbanism: design thinking initiatives for a better urban life**. Cambridge: Harvard University, Graduate School of Design, 2013.