

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PLANEJAMENTO URBANO: ESTUDO DE CASO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**SOCIAL PARTICIPATION IN PUBLIC HEARINGS IN URBAN PLANNING: A CASE STUDY OF THE STRATEGIC DIRECTOR'S PLAN OF THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO****Angela Limongi Alvarenga Alves¹****Rafael Barreto Castelo da Cruz²****RESUMO**

O Plano Diretor Participativo é o principal instrumento de política urbana nos municípios brasileiros, razão pela qual deve contar com a participação social como orientadora para a arquitetura das respectivas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano. Os processos participativos devem permitir que todos os atores contribuam para a definição da pauta de prioridades e que as contribuições se tornem insumos para o planejamento. Na mesma senda, os Planos Diretores Participativos devem articular a influência do cidadão na construção das cidades. Embora audiências públicas tenham sido realizadas, a análise de dados secundários inerentes à revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo nos anos de 2013 e 2014, revelou que esse processo foi composto de sucessivas esferas de consulta, meramente informativas. Através da utilização da metodologia da “Escada de Participação Popular”, proposta por Sherry Arnstein, verificou-se que a elaboração do PDE pode ser considerada “pseudoparticipativa”, evidenciando que o procedimento de auscultação social se deu muito mais para legitimar as decisões políticas acerca do PDE do que efetivamente para garantir a participação democrática no planejamento urbano. Apesar dos avanços, o processo ainda está aquém do almejado para uma participação plural e determinante na tomada de decisões em comunidades.

¹Professora Colaboradora III do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da USP. Vinculação: Universidade de São Paulo (USP - Brasil) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1765-4225>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9950871623157728> E-mail: angelalimongi2005@hotmail.com

²Pós-doutorando e Professor Colaborador no Departamento de Engenharia de Construção Civil e Urbana da USP. Vinculação: Universidade de São Paulo (USP - Brasil) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5516-8239>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3866185430150682> E-mail: rafaelcastelo@usp.br

Palavras-chave: Participação Social. Audiências Públicas. Planejamento Urbano. Plano Diretor. Município de São Paulo.

ABSTRACT

The Participatory Master Plan is the main instrument of urban policy in Brazilian municipalities, which is why it must count on social participation as a guide for the architecture of the respective public policies aimed at urban development. Participatory processes must allow all actors to contribute to the definition of the agenda of priorities and that contributions become inputs for planning. In the same vein, the Participative Master Plans must articulate the citizen's influence in the construction of cities. Although public hearings were held, the analysis of secondary data inherent to the review of the Strategic Master Plan (PDE) of the municipality of São Paulo in the years 2013 and 2014, revealed that this process was composed of successive spheres of consultation, merely informative. Through the use of the “Ladder of Popular Participation” methodology, proposed by Sherry Arnstein, it was verified that the elaboration of the PDE can be considered “pseudoparticipativa”, showing that the social auscultation procedure took place much more to legitimize the political decisions about the PDE than effectively to guarantee democratic participation in urban planning. Despite the advances, the process still lags behind the goal of plural and decisive participation in decision-making in communities.

Key-Words: Social Participation. Public Hearings. Urban planning. Master plan. Municipality of São Paulo.

1 INTRODUÇÃO

Ao desenvolver políticas públicas, o gestor público precisa incorporar os anseios do cidadão nas decisões atinentes à formulação dessas políticas. Entretanto, conciliar as diversas demandas, muitas vezes conflitantes, é tarefa delicada. Há ainda alguns resultados de longo prazo, o que por vezes, pode frustrar as expectativas da população.

Assim, a forma mais comum com a qual a participação popular é incorporada ao processo decisório de gestão pública é através das audiências públicas. A questão que se coloca é a forma pela qual essas audiências públicas são realizadas a fim de permitir ao Estado a compreensão acerca das necessidades e a elaboração de ações para o seu atendimento, levando em conta o necessário debate público acerca dessas questões, bem como a eficiência, princípio regente da Administração Pública.

O planejamento urbano no Brasil coloca o Plano Diretor Participativo como principal instrumento da política urbana, elencando a participação popular como um meio para orientar o desenvolvimento urbano. Os processos participativos devem permitir que todos os atores contribuam para a definição da pauta de prioridades e que as contribuições se tornem insumos para o planejamento urbano.

O município de São Paulo é o mais populoso do país, constituindo a maior megacidade da América Latina e do Hemisfério Sul. São Paulo e sua região metropolitana perfazem a quinta maior aglomeração urbana do mundo, com aproximadamente 18,8 milhões de habitantes (SÃO PAULO, 2019). A revisão do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo ocorreu entre os anos de 2013 e 2014, e outros instrumentos foram elaborados ao longo dos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, tais como a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação de Solo e o Código de Obras e Edificações. Este processo foi realizado contando com mais de 10.000 participantes, com dezenas de milhares de contribuições, todas estas registradas e colocadas a público pela administração municipal, conforme dados oficiais (SÃO PAULO, 2019).

Mesmo que a concepção da política urbana tenha sido formulada e formalizada, tomando a forma da Lei Municipal 16.050/2014, conhecida como Lei do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, e já contar com alguns instrumentos normativos regulamentadores, outros tantos ainda carecem de regulamentação. Esses, por sua vez, estão sujeitos a disputas políticas entre os diversos atores sociais e ainda demandarão institucionalização participativa, requerendo, igualmente, formas de avaliação quanto à sua efetividade.

Dentre os fatores que contribuem para uma participação mais envolvente é possível destacar: “i) Maior conhecimento da população acerca de seu papel e de sua competência; ii) Maior envolvimento no controle das deliberações; iii) Maior interesse e disponibilidade dos envolvidos; e iv.) Maior igualdade entre o saber técnico e a contribuição das vivências” (CRUZ; MARINS, 2017, p.289).

Cabe ressaltar que a viabilização da participação em todos os canais decisórios do Estado é essencial para a permanente institucionalização de seus procedimentos e as concernentes adequação e ampliação de parcelas da população, tradicionalmente excluídas dos processos de tomada de decisão urbana. Existem, contudo, lacunas sobre como qualificar os processos participativos em função do grau de abertura estatal disponibilizado aos diferentes atores, além das características dos espaços participativos e das instâncias de tomadas de decisão a fim de auferir se a participação popular em audiências públicas é, de fato, efetiva para a criação de instrumentos de gestão urbana. Assim, a questão que se coloca é se os resultados materializados na política pública

de planejamento urbano, bem assim, a gestão urbana participativa, instaladas no município de São Paulo, são, de fato, participativas.

A multiplicação de experiências participativas visando ampliar o controle social sobre políticas públicas e políticos, ou seja, orientadas, implícita ou explicitamente, pelas noções de *accountability*, entendida como responsabilização política e respectiva prestação de contas, tornou-se fenômeno relevante no Brasil e no mundo (CRUZ; COLLAÇO e MARINS, 2016, p. 1859-1868). Neste contexto, o objetivo deste artigo é analisar o processo participativo aplicado ao desenvolvimento do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE), em 2013-2014. Para tanto, conta com pesquisa exploratória de abordagem qualitativa e quantitativa, com a utilização de dados secundários coletados em bases disponibilizadas pela prefeitura do município de São Paulo, disponíveis em seu sítio na internet e em seu portal de transparência, especificamente em relação aos dados da gestão urbana (SÃO PAULO, 2014; 2019a; 2019b).

Os dados analisados contêm informações sobre o processo participativo conduzido pelo município, tais como a natureza das contribuições recebidas e os grupos que manifestaram essas contribuições. Dessa maneira, este trabalho tem uma abordagem inicialmente quantitativa a fim de reunir os dados acerca da participação popular, analisando o perfil da população participante e a natureza das contribuições realizadas. Após analisar qualitativamente as contribuições desenvolvidas no processo participativo, pretendendo detectar e por fim, identificar as contribuições que se concretizaram em ações nos instrumentos urbanísticos, como e em que medida, assim aferindo se o processo foi de fato participativo.

Os resultados serão apresentados em gráficos, conforme sugerido por Field (2009), nas pesquisas documentais de cunho quantitativo, sobretudo naquelas que utilizam processamento eletrônico, em que os dados podem ser organizados estatisticamente.

2 QUADRO TEÓRICO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM PLANEJAMENTO URBANO

Na maior parte dos municípios brasileiros a democracia representativa é a única prática democrática reconhecida pela população como forma de exercer direitos, tendo, como principal momento as eleições (PIZZIRANI, 2006, p. 38). No entanto, a participação popular permite o controle social, por exemplo, sobre políticas setoriais sendo, portanto, uma forma de permitir a democratização do espaço de discussão em áreas tidas como complexas, ou de atuação restrita a técnicos (FEENBERG, 1992, p. 42).

Dessa forma, o exercício da democracia não se restringe ao simples ato de votar e ser votado. Pressupõe a liberdade de organização e expressão e, frequentemente, a contraposição a posições do Estado (HERNÁNDES; BERMANN, 2006, p. 25). Assim, os processos participativos ganharam forma e mais adeptos, sobretudo a partir dos anos 1990, momento em que a ideia de participação social cresceu exponencialmente no Brasil, a exemplo dos conselhos de políticas e dos orçamentos participativos³ (ALVES, 2017, p. 128).

No tocante às formas e/ou mecanismos dos processos participativos, destacam-se as seguintes abordagens classificadas como “consultas diretas” à população: (i) plebiscito; (ii) referendo; (iii) iniciativa popular; (iv) *recall*, e; (v) veto popular (PIZZIRANI, 2006; CRUZ et al, 2016). No Brasil, a Constituição Federal, no artigo 14, determina apenas três das quatro formas de “consultas diretas” anteriormente mencionadas, que são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular⁴. Assim, a gestão democrática é apresentada como uma ferramenta que funciona para articular a participação popular e os demais segmentos da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação de planos, programas e políticas públicas. Uma das formas de atuação de gestão democrática é o planejamento participativo.

Mellinger e Floriani (2015, p.15), apontam que embora existam inúmeros arranjos institucionais (e formais) de participação, tais como, associações, assembleias, audiências e conselhos, que se delimitam por leis, normas e procedimentos e permeiam os processos de negociação e decisão, todos eles ainda são pouco integrados. E, portanto, existe dificuldade de incorporar variáveis e percepções que definam expectativas, experiências e contribuições da população na estruturação e no planejamento de áreas urbanas. Ainda existem desafios de como construir processos participativos que sejam capazes de vencer esta dificuldade, uma vez que as cidades, em suas diversas regiões, áreas, distritos e demais frações de território urbano, possuem elementos distintos e complexos que, em muitos casos, são diagnosticados pela percepção que os indivíduos têm da experiência em uma determinada realidade.

³ A principal referência de orçamento participativo é a experiência de Porto Alegre, a partir da década de 1990, seguida de Belo Horizonte, São Paulo e Recife (ALVES, 2017, p. 128).

⁴ De forma esparsa, a Constituição Federal prevê ainda outras formas de participação, tais como a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos (artigo 10); representação dos empregados nas discussões com os empregadores (artigo 11); controle dos municípios sobre as contas dos municípios (artigo 31, parágrafo 3º); participação do usuário na Administração Pública (artigo 37, parágrafo 3º); controle social sobre irregularidades econômico-financeiras (artigo 74, parágrafo 2º); gestão quadripartite da seguridade social (artigo 194, VII); participação da comunidade no SUS (artigo 198, III, e artigo 77, parágrafo 3º, do ADCT); participação popular na assistência social (artigo 204, II); gestão democrática do ensino (artigo 206, VI) e proteção do patrimônio cultural (artigo 216, parágrafo 1º). Outros instrumentos normativos também prevêem a participação social, porém, não serão analisados no presente artigo, dada a delimitação do objeto e dos objetivos inicialmente propostos.

Conforme Azevedo e Anastasia (2002, p.90), uma reflexão relevante no âmbito do planejamento urbano perpassa a morfologia urbana, orientada por parâmetros incorporados em normativas, códigos e leis, propiciando equidade, desenvolvimento urbano e a aproximação de uma abordagem técnica com o saber popular. Entende-se, dessa forma, que na implantação de instrumentos e políticas de intervenção urbana, a determinação, ou a adequada hierarquização de iniciativas de impacto coletivo e público, pode determinar o sucesso destas decisões, criando ações reais mais próximas às realidades locais, pois dessa forma, as assimetrias podem ser melhor trabalhadas. Nessa direção, a contribuição proveniente da participação popular pode trazer um saber coletivo vivencial relevante no processo de decisão.

Ferreira e Fonseca (2014, p.252) apontam ainda que dentre os fatores que contribuem para uma participação mais envolvente é possível destacar: "(i) Maior conhecimento da população acerca de seu papel e de sua competência; (ii) Maior envolvimento no controle das deliberações; (iii) Maior interesse e disponibilidade dos envolvidos; e (iv) Maior igualdade entre o saber técnico e a contribuição das vivências". Os autores reforçam que este processo passa por uma maior integração com a população local, com estratégias que permeiem um processo de educação e aprendizado, qualificando e estimulando a participação ativa na formulação e políticas e estratégias.

A participação popular é condição para a prestação de contas do Estado, bem como a responsabilização política dos gestores, por meio do controle social, como forma de garantir a eficiência das políticas públicas. Tal controle também ocorre na esfera municipal, uma vez que a concretização dos serviços públicos se dá fisicamente no local em que se desenvolve a vida dos cidadãos, ou seja, na cidade.

O município, portanto, configura-se como a forma de organização política mais próxima do cidadão, constituindo um papel indispensável na viabilização do processo de participação permanente na regulação, fiscalização e controle sobre os serviços e bens públicos. Para tanto, é necessário que existam transparência e acesso às informações públicas, de forma a possibilitar a prática participativa.

A Constituição Federal de 1988 introduziu a gestão descentralizada e participativa, bem como a autonomia dos entes federados. No âmbito do planejamento urbano, o arcabouço normativo construído através da Constituição e da Lei 10.257/2001, que estabelece o Estatuto da Cidade, objetiva uma melhor distribuição das funções sociais da cidade (habitação, circulação, trabalho e lazer), aspectos inerentes à funcionalidade, conforto, sossego, segurança e qualidade de vida (artigo 182, CF).

Do ponto de vista normativo, as questões levantadas são viabilizadas por instrumentos aplicados ao planejamento urbano, os quais destacam-se: (i) Constituição Federal de 1988, especificamente a Política Urbana (artigos 182 e 183); (ii) Lei 10.257/2001 – Estatuto das Cidades; (iii) Lei 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole; (iv) Planos Diretores Participativos de Desenvolvimento Urbano; (v) Leis Federais e municipais de parcelamento, uso e ocupação do solo; (vi) Leis municipais para Projetos de Intervenção Urbanas e Operações Urbanas Consorciadas; (vii) Políticas Setoriais, e; (viii) Códigos de Posturas.

O processo de participação popular na escolha das prioridades encontra-se especificamente no Estatuto da Cidade. Nesta direção, a política urbana prevê que sejam utilizados os seguintes instrumentos: a) criação de órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal; b) debates, audiências e consultas públicas; c) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal, e; d) iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 43, I, II, III e IV do Estatuto da Cidade).

O Plano Diretor, previsto pelo Estatuto da Cidade, por sua vez, tem o objetivo de orientar ou reorientar a estruturação do território municipal a partir da (re)leitura de sua atual capacidade, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Daí infere-se a determinação normativa de que o Plano Diretor deva ser elaborado com a participação de diferentes setores da sociedade, já que é o principal instrumento de política e planejamento de longo prazo da esfera urbana. Tal instrumento define que os municípios com mais de 20 mil habitantes ou aqueles localizados em regiões metropolitanas, e/ou considerados aglomerados urbanos devem ter seus Planos Diretores elaborados desde o ano de 2006.

Além disso, é importante destacar a Política Nacional de Participação Social (PNPS), juntamente com o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), instituídos pelo Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que buscaram institucionalizar a participação da sociedade civil na esfera governamental, consolidando os mecanismos de participação social já existentes, a fim de fortalecê-los e articulá-los à Administração Pública federal e a sociedade civil. Esta política, embora tenha sido expressamente revogada pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019,⁵ esteve vigente durante a elaboração do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo e teve papel relevante.

⁵ O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu instâncias participativas, estabelecendo diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração federal direta, autárquica e fundacional. Tal decreto em sua exposição de motivos se justifica pela desburocratização, simplificação administrativa e contenção de

Especificamente o artigo 2º, que apresentava os mecanismos de participação e o artigo 3º, as diretrizes gerais para participação social, ambos da PNPS, foram amplamente observados (SÃO PAULO, 2019a). Da mesma forma, a previsão na PNPS sobre os arranjos institucionais formados por instâncias e mecanismos de ausculta, tais como o conselho de políticas públicas, a comissão de políticas públicas, a conferência municipal (nos moldes propostos pela PNPS para a conferência nacional) e de igual forma, a ouvidoria pública municipal, a mesa de diálogo, os fóruns interconselhos, as audiências públicas, a consulta pública e audiência virtual de participação social, foram amplamente utilizados, de maneira até então inédita, na revisão do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, principalmente a participação institucionalizada com apoio de canais eletrônicos (SÃO PAULO, 2019a).

Nessa medida, é evidente que o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo teve em conta o fato de que as políticas públicas urbanas devem promover o bem-estar humano nas cidades e sua relação com a dinâmica territorial. Estes instrumentos de desenvolvimento urbano abrangem um conjunto de intervenções e medidas que podem, ou ainda, devem congrega a participação democrática da sociedade. Considera-se que as contribuições sociais possam fornecer insumos técnicos, ou ainda indicadores, que possibilitem a melhoria das soluções em planejamento e engenharia urbanas. Assim, passa-se a descrever o processo de elaboração do PDE do município de São Paulo.

3 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDE DE SÃO PAULO

O processo de revisão dos instrumentos de planejamento e gestão urbanos do município de São Paulo teve início em janeiro de 2013 e se estendeu até o final de 2018. Pode ser organizado em três grandes etapas: a primeira, com foco na Lei Municipal 13.430/2002 que depois foi revogada pela 16.050/2014, que estabelece o atual Plano Diretor Estratégico; a segunda, que revisou a Lei 13.885/2014, sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Planos Regionais Estratégicos, e os Planos de Bairro, em fase de elaboração; e a terceira etapa, que corresponde à revisão do Código de Obras, também em fase de elaboração. O presente artigo se propôs a analisar apenas a primeira, atinente ao PDE.

gastos e despesas. Porém, na prática, pode significar a contenção de grupos de pressão e por fim, a redução da participação social. Isso, porém, dependerá de análises futuras, razão pela qual deixa-se de analisar a questão.

O processo de revisão do PDE foi realizado segundo quatro fases de desenvolvimento: 1ª. Fase de Avaliação Participativa do PDE de 2002 e de sua aplicação; 2ª. Fase de Recepção de Propostas; 3ª. Fase Interna de Sistematização das contribuições, e; 4ª. Fase de Devolutivas à sociedade e composição da Minuta do Projeto de Lei do novo Plano Diretor (CEM, 2014a; CEM 2014b; SÃO PAULO, 2019a). Este trabalho analisou as atividades participativas componentes do processo estabelecido para a elaboração do referido Plano cujo foco foi o compartilhamento das avaliações da sociedade e de avaliações técnicas realizadas pela prefeitura, ocorridas entre 2013 e 2014, e nos resultados obtidos nas demais fases de elaboração da lei.

Tal fase contou com atividades informativas e de reflexão, realizadas coletivamente (de forma comunitária, por temática ou envolvendo um determinado segmento social), sobre aspectos da política urbana regulados pelo PDE. Significou uma fase de “alinhamento” de informações, com a identificação e discussão dos principais problemas diagnosticados tanto nos estudos técnicos, quanto pela experiência dos participantes.

Na elaboração do PDE de São Paulo, no escopo de análise do presente trabalho, foram identificadas duas grandes estratégias, articuladas e complementares, de envolvimento dos cidadãos: (i) o desenvolvimento de atividades participativas presenciais, e; (ii) a construção da Plataforma Participativa Digital. Assim, o setor técnico da prefeitura do município de São Paulo, a partir da Secretaria de Desenvolvimento Urbano deliberou pela realização da primeira sessão aberta à comunidade em janeiro de 2013 (SÃO PAULO, 2019a).

A dinâmica das atividades presenciais teve início com a apresentação de estudos realizados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), seguida da realização de audiências públicas. As dinâmicas ocorreram em toda a cidade, em locais públicos definidos e agendados pela municipalidade, complementada por dinâmicas que buscavam estimular os participantes da audiência a formular perguntas, esclarecer dúvidas e expressar sua forma de ver o assunto (SÃO PAULO, 2019a).

O primeiro instrumento adotado foram as Fichas. As fichas consistiram em papeletas que permitiam que qualquer um escrevesse a sua demanda sobre a cidade, o que possibilitava aos participantes a elaboração de sua contribuição individual. Para organizar os participantes, os técnicos os agruparam a fim de que representassem um movimento organizado. Nas atividades em Grupos as questões temáticas eram conduzidas por um técnico da Prefeitura e os participantes apresentavam suas contribuições coletivamente e, em conjunto, decidiam e votavam nas melhores contribuições (SÃO PAULO, 2019a).

Os resultados desse processo foram apresentados nas Plenárias que consistiram em um espaço para discussão pública e apresentação das demandas pelas pessoas em um palco, nas quais alguns participantes, previamente inscritos, também tinham direito à fala, conforme os relatórios publicados pelo município de São Paulo (SÃO PAULO, 2019a). De acordo com os registros oficiais é possível descrever o processo conforme os quatro passos a seguir, conforme descritores disponibilizados pelo município de São Paulo (2019a):

- 1** Foram organizados Seminários, Oficinas de Avaliação Temática, Diálogos Abertos com Segmentos Sociais e a 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo. Para discussão de questões específicas e retorno da síntese das discussões das Plenárias, adotando dois instrumentos: i) seminários para apresentação dos estudos seguidos de debates em plenária, e; ii) oficinas com apresentação dos estudos, seguidas da divisão da plenária em subgrupo. O formato “Oficina”, definido pela Prefeitura para o debate público e levantamento de propostas, justificou-se “por se distinguir das tradicionais atividades regidas por listas de inscritos, em que poucos participantes conseguem fazer uso da palavra e apresentar suas opiniões e propostas”;
- 2** Nos Seminários, foi definido o tempo de fala de cada participante do debate em aproximadamente 3 minutos. Durante a exposição dos técnicos, uma equipe de apoio recolhia a inscrição dos interessados em usar a palavra. Além da fala, os interessados poderiam apresentar avaliações em formulário específico. A atividade contou com dois técnicos relatores. As colocações foram posteriormente transcritas para os quadros de sistematização, em que as contribuições foram organizadas, segundo a atividade participativa, em arquivo eletrônico intitulado “balanço quantitativo das contribuições”;
- 3** Nas Oficinas, os participantes recebiam o primeiro Volume da Revisão Participativa e “Informações Básicas para os participantes”, com um descritivo das atividades que ocorreriam naquele dia. Depois da apresentação inicial da avaliação técnica realizada sobre o tema do dia, os participantes foram divididos em salas de até 50 pessoas. Um moderador e um apoiador coordenaram a discussão; um relator anotava todas as colocações em formulário padrão. Foram propostas para todas as salas duas ou três questões norteadoras da discussão e, na sequência, as salas foram subdivididas em subgrupos de 8 a 10 pessoas. Cada subgrupo definiu um porta-voz. Foram fornecidas fichas coloridas – cada cor correspondendo a uma questão e os subgrupos puderam compor quantas respostas considerassem adequadas à questão proposta. Na sequência, tiveram de agrupar as questões registradas, de modo a facilitar a apresentação para a sala das questões consideradas mais relevantes, que foram afixadas em um painel. Cada sala contou com

um técnico responsável pela relatoria. Parte dos participantes (1/3) respondeu à ficha de avaliação da atividade, classificando-a, na grande maioria, como “bom” e “ótimo”, tanto com relação à dinâmica realizada, como quanto à estrutura disponibilizada para a atividade;

- 4 Os Seminários e Oficinas Temáticas foram direcionados para lideranças comunitárias, lideranças de movimentos sociais, representantes dos segmentos de universidades, categorias profissionais, trabalhadores representados por suas entidades sindicais, organizações não governamentais, empresários e cidadãos em geral. Segundo a programação da Prefeitura, os trabalhos versariam sobre os seguintes temas: 1. Objetivos da Revisão e a Cidade que Queremos; 2. Uso e Ocupação do Solo; 3. Instrumentos de Política Urbana; 4. Habitação; 5. Meio Ambiente; 6. Mobilidade Urbana; 7. Investimentos Prioritários, Planos Regionais e Planos de Bairro.

Quanto à participação através da Plataforma Participativa Digital, essa se deu com apoio de uma ferramenta *online* que visou facilitar o acesso da população ao processo de revisão do PDE. Trata-se da plataforma digital Gestão Urbana SP, *site* que nasceu como instrumento participativo de planejamento e gestão urbana em que o cidadão o utilizou para enviar propostas e contribuições sobre temas pré-definidos. O município teve acesso a uma ferramenta bastante semelhante ao *Google Maps*, em que era possível registrar um problema de sua região e propor soluções. No caso de propostas mais elaboradas, o cidadão também poderia enviar documentos (anexos) ao próprio *site*.

A implantação das estratégias de participação descritas mostrou uma preocupação do governo municipal em disponibilizar diferentes formatos de consulta pública, que permitissem, ao mesmo tempo, a participação mais ampla da sociedade, assim como a criação de espaços para debate, nos quais os cidadãos pudessem conhecer e reconhecer os posicionamentos, interesses e propostas defendidas pelos diversos segmentos e/ou grupos sociais interessados em influenciar e a participar da composição da nova lei.

4 A QUALIFICAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR A PARTIR DA “ESCALA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR”

Para analisar o processo participativo desenvolvido no PDE de São Paulo em 2013 e 2014, foi utilizado como método de análise a “Escala de Participação Popular”, proposto por Sherry Arnstein (1969). A “Escala de Participação Popular” pressupõe um processo de delegação de poder e de

accountability entre poder público e cidadão, que, em conjunto, devem determinar metas e políticas. Tal método parte da premissa de que a participação popular é verificada na redistribuição de poder, independente da sua inclusão política, econômica e social.

De acordo com Arnstein (1969) e Souza (2001), nas categorias “Manipulação”, “Coerção (ou Decoração)” e “Informação” não há participação nenhuma da sociedade civil nas atividades públicas. Nessas categorias, esquematizadas na Figura 1, a opinião da sociedade é manipulada pelo poder público e os participantes não exercem, de fato, influência na tomada de decisão.



Figura 1 – “Escada de participação”: nível “Não Participação”. Fonte: Adaptado de Arnstein (1969); Souza (2000); Rudd et al (2006); Cruz et al (2016) e Cruz (2019).

No segundo nível de participação popular, encontram-se as categorias que proporcionam uma “Pseudoparticipação”, indicadas na Figura 2. Estas recebem tal classificação, pois, apesar do poder público disponibilizar informação e abrir o espaço para o diálogo, não existem ferramentas que garantam a adoção das contribuições dos participantes na tomada de decisão.



Figura 2 – “Escada de participação”: nível “Pseudoparticipação”. Fonte: Arnstein (1969); Souza (2000); Rudd et al (2006); Cruz et al (2016) e Cruz (2019).

Ao contrário das outras categorias já mencionadas, na “Autogestão” e na “Delegação de Poder”, integrantes do terceiro nível da “Escada de Participação” (Figura 3), o poder público compartilha os espaços decisórios com a sociedade civil, permitindo dessa forma uma participação efetiva no processo decisório.



Figura 3 – “Escada de participação” nível “Participação”. Fonte: de Arnstein (1969), Souza (2000), Rudd et al (2006); Cruz et al (2016) e Cruz (2019).

Em que pese o método fornecido por Arnstein (1969), é importante considerar o apontamento de Souza (2000, p.68), no sentido de que muitas definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas, mas que não se pode deixar de lado o aspecto conflituoso que cerca as decisões, tampouco a cooperação que possa existir entre governos, instituições e grupos sociais. Neste contexto, a política urbana atua em arenas sociais, isso porque é preciso que as pessoas se convençam das decisões tomadas. E o governo deve primar pela transparência, utilizando mecanismos lastreados na divulgação de indicadores, na apresentação continuada de problemas e na apresentação de falhas na política atual.

5 APLICAÇÃO DA “ESCADA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR” AO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDE DE SÃO PAULO DE 2014

Inicialmente, foram quantificados os dados da primeira fase do processo do PDE de São Paulo: número de participantes do processo, na primeira fase (enquanto forma de participação e representação por grupos de interesse), os tipos de dinâmicas de participação, o número de contribuições e o número de contribuições por dinâmica, por tema e por participante.

Os materiais utilizados são todos documentos públicos disponibilizados pela prefeitura do município de São Paulo, no sítio institucional do órgão, e consistiram, basicamente, na planilha

Microsoft Excel intitulada “Banco de Contribuições da 1ª fase do PDE” e “Caderno Versão 1”, publicação que se refere à descrição de todo o processo participativo de desenvolvimento do PDE da cidade de São Paulo (SÃO PAULO, 2019).

Na primeira fase (avaliativa) de elaboração do PDE, foram realizadas seis atividades participativas (avaliações temáticas e diálogos com segmentos sociais), contando com 1.804 participantes e 1.846 contribuições. Foram realizadas cinco sessões em cinco dias diferentes ao longo do ano de 2013, com seis atividades em cada dia, distribuídas entre exposição em plenária e oficinas em grupos de forma temática: “i. Habitação; ii. Instrumentos Urbanísticos; iii. Investimentos Prioritários; iv. Meio Ambiente; v. Mobilidade; vi. Uso e Ocupação de Solo”, conforme relatório do Centro de Estudos da Metrópole (CEM, 2014a, 2014b). Passa-se a analisar.

Na oficina temática “Habitação” foram recebidas 608 contribuições, cerca de 33% do total de contribuições da primeira fase, conforme é demonstrado na Figura 4. Tal fato aponta sua predominância sobre os demais temas. Em segundo lugar, ficaram as contribuições relativas ao tema “Meio Ambiente”, que contou com 345 contribuições, à frente, portanto, de temas como “Investimentos Prioritários”, “Uso e Ocupação de Solo” e “Mobilidade”, apontando, neste momento, a priorização de elementos ligados ao meio ambiente, logo após habitação, em relação aos demais.



Figura 4 - Contribuições ao PDE de São Paulo por Oficina. Fonte: Elaborada pelos autores com base em “BALANÇO QUANTITATIVO DAS CONTRIBUIÇÕES” - São Paulo (2014).

Ao analisar as contribuições por tema (Figura 5), fica evidente a relevância do tema “Habitação” que contou com 31% de todas as colaborações recebidas. Contudo, embora a oficina temática proposta para discussão de questões inerentes ao “Meio Ambiente” tenha sido a segunda que mais recebeu contribuições em geral, ao se analisar apenas as contribuições recebidas sobre o tema de Meio Ambiente, essa oficina recebeu apenas 14% de todas as colaborações, sendo superadas pelas contribuições ligadas a “Investimentos Prioritários”, com 16% do total. Ademais, chama à atenção que o tema ligado a “Equipamentos Sociais” seja o que menos reuniu contribuições, cerca de 1% apenas.

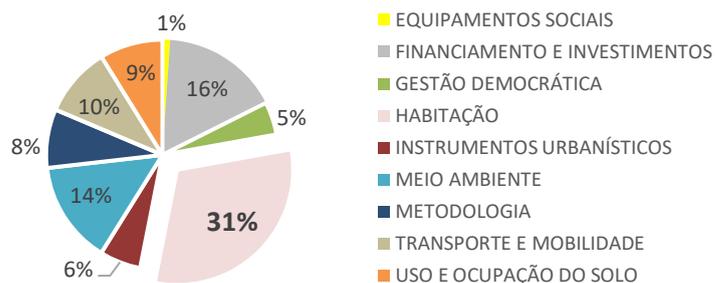


Figura 5 - Contribuições ao PDE de São Paulo por Tema. Fonte: Elaborada pelos autores com base em “BALANÇO QUANTITATIVO DAS CONTRIBUICOES” - São Paulo (2014).

Com relação às participações, agrupou-se por classe, categorizadas em 8 classes de participantes: 1. Instituições Privadas; 2. Associações e Sindicatos; 3. Conselhos; 4. Indivíduos; 5. Fundações, Institutos e Organizações não governamentais; 6. Grupos; 7. Governo; e 8. Plenária.

A categoria “Grupos” reúne as contribuições manifestadas nos Grupos Temáticos orientados pela prefeitura, já descritos. Já a categoria “Plenária” reúne as contribuições realizadas por participantes que se inscreveram para exposição e fala pública. Embora as contribuições tenham sido analisadas de forma individualizada, cada uma delas foi também quantificada em cada uma das classes propostas.

Analisando-se os resultados reunidos na Figura 6, verifica-se que a categoria que mais realizou contribuições foi a dos “Grupos”, quase 60% do total. Salienta-se a inexpressiva participação da categoria “Conselhos” com menos de 1% do total de contribuições, o que, em números absolutos, representa apenas 3 contribuições.

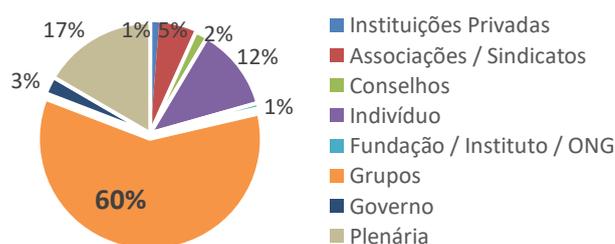


Figura 6 - Contribuições ao PDE de São Paulo por Classe. Fonte: Elaborada pelos autores com base em “BALANÇO QUANTITATIVO DAS CONTRIBUICOES” - São Paulo (2014).

Nota-se que a forma de condução orientada por Grupos Temáticos conduzidos por técnicos, não permite, de fato, avaliar se há discordância sintomática entre os representantes e os representados, pressuposto fundamental de um modelo de gestão governamental que se ancora em gestão democrática. Importante notar, também, que a categoria “Grupos” se configurou como a

maior atividade participativa. No caso da Oficina “Habitação”, por exemplo, a categoria “Grupos” supera em quase 20 vezes as contribuições individuais, conforme mostra a Figura 7.

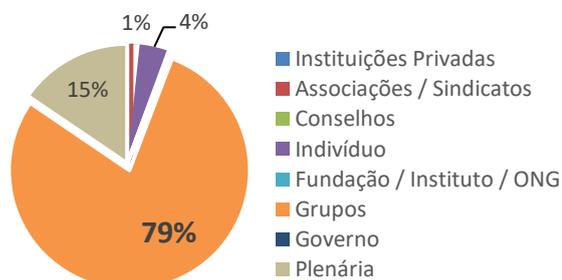


Figura 7 - Contribuições ao PDE de São Paulo por Classe – Oficina habitação. Fonte: Elaborada pelos autores com base em “BALANCO QUANTITATIVO DAS CONTRIBUICOES” - São Paulo (2014).

A implantação das estratégias de participação descritas mostrou uma preocupação do governo municipal em disponibilizar diferentes formatos de consulta pública que permitissem, ao mesmo tempo, a participação mais ampla da sociedade, assim como a criação de espaços para debate, nos quais os cidadãos pudessem conhecer e reconhecer os posicionamentos, interesses e propostas defendidas pelos diversos segmentos e/ou grupos sociais interessados em influenciar na composição da nova lei.

Assim, ficou claro que o Estado, aqui representado pelo município, permitiu o acesso a informações, realizou consultas à população e até as encorajou, incitando a participação. Porém, não houve garantias de que as opiniões coletadas seriam incorporadas ou consideradas no texto da nova lei.

Também é importante salientar que apesar do município de São Paulo ter 18,8 milhões de habitantes (SÃO PAULO, 2019a) reúne menos de 0,02% de participação de sua população, tanto em número de participantes quanto em número de contribuições (SÃO PAULO, 2019a), demonstrando que o processo foi participativo do ponto de vista formal, mas indicou deficiências quanto à sua representatividade.

Nessa direção, além da classificação da revisão do PDE do município de São Paulo como um modelo de pseudoparticipação, é possível verificar elementos apontados por Souza (2001, p.76), em que o cenário construído e formado por especialistas na divulgação de resultados, na realidade, cria uma narrativa que favorece suas próprias demandas tecnocráticas.

Esta percepção também se nota nas contribuições, majoritariamente, apresentadas por grupos organizados que em geral constituem redes sociais que envolvem as pessoas por vínculos, contatos e conexões, em que o foco é a cristalização do grupo e não as relações baseadas nas

demandas características. Souza (2000) aponta que esta estrutura de arena social, em redes, constrange as ações, contudo, a investigação dos padrões das relações entre os indivíduos e os grupos podem fornecer insumos relevantes de pesquisa.

Por outro lado, não se pode negar a importância da política urbana na vida das pessoas que vivem nas cidades. Bucci (2008, p.252), aponta que a política pública é um aglutinado de dados e processos e que, portanto, sua qualidade e compreensão é diretamente proporcional aos métodos aplicados na sua formulação. Se as políticas públicas são arranjos complexos de estratégias que resultam em processos regulados, o Plano Diretor Estratégico é, em si, um exemplo claro deste arranjo, uma vez que codifica as estratégias necessárias para o alinhamento das expectativas da população urbana por meio de regras juridicamente consolidadas.

Portanto, o direito, as ciências sociais, as ciências políticas e o planejamento urbano, são em si, complementares e elementos de um único objeto de expectativa resultante de um processo participativo. São indissociáveis e conforme Bucci (2008, p.258), o desafio se traduz na sistematização das análises, a fim de se extrair conclusões efetivas do processo decisório e suas componentes jurídicas.

6 RESULTADOS DECORRENTES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO PDE

Após o processo participativo, a elaboração do PDE do município de São Paulo levou em conta 10 estratégias para orientar o crescimento e o desenvolvimento urbano de todo o Município. São elas: 1. Socializar os ganhos da produção da cidade. 2. Assegurar o direito à moradia digna para quem precisa. 3. Melhorar a mobilidade urbana. 4. Qualificar a vida urbana dos bairros. 5. Orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público. 6. Reorganizar as dinâmicas metropolitanas. 7. Promover o desenvolvimento econômico da cidade. 8. Incorporar a agenda ambiental ao desenvolvimento da cidade. 9. Preservar o patrimônio e valorizar as iniciativas culturais. 10. Fortalecer a participação popular nas decisões dos rumos da cidade (SÃO PAULO, 2014; 2015; 2019a; 2019b).

Tendo em vista as delimitações do presente artigo e, considerando que o eixo temático que recebeu o maior número de contribuições, e, portanto, o que contou com a participação social mais ampla foi o da habitação, passa-se a analisar mais detidamente em que medida a participação social nas audiências públicas nesse eixo influenciaram de fato a elaboração final do PDE do município de São Paulo.

No eixo temático de habitação, durante a fase 1, observou-se demanda expressiva pela redução do déficit habitacional e pela regularização fundiária de assentamentos irregulares, bem assim a desburocratização para o exercício da função social da propriedade. Além disso, o acesso à moradia nas regiões mais bem localizadas da cidade, a fim de quebrar o ciclo de segregação dos trabalhadores em bairros periféricos(SÃO PAULO, 2019a; 2019b).

No plano fático, no entanto, a questão central da habitação na versão final do PDE permeou o incentivo à construção de novas unidades residenciais pela iniciativa privada. Em que pese a forte demanda social em favor da redução do déficit habitacional na cidade, bem como a relevância que esse tema assume, observa-se que nesse particular a participação social até foi levada em conta, mas não em sua completude. Senão vejamos.

Nos perímetros de estruturação incentivados pela lei, correspondentes dos atuais Eixos de Estruturação Urbana, o número de unidades residenciais lançadas pela iniciativa privada com até 70 m² de área útil – de 2004 até 2018 – vêm crescendo. As unidades com até 35 m² tiveram um crescimento de quase 500% no período de 2014-2018 em relação ao período 2009-2013. Em contraposição a isso, o lançamento de unidades com área útil maior que 70 m² vêm decrescendo, sendo que as unidades com área útil maior que 120 m² foram as que tiveram a maior redução no número de lançamentos no período de 2004 a 2018 – de 7.281 unidades de 2004 a 2008 para apenas 1.315, no período de 2014 a 2018 (SÃO PAULO, 2019).

Isso permite concluir que o PDE adotou como política urbana o incentivo a empreendimentos com unidades menores, próximas ao transporte público de alta capacidade, com o objetivo de promover o adensamento populacional, o que não representa, necessariamente, o incentivo à construção de habitação voltada para a moradia popular ou para a população de baixa renda.

Apesar disso, há no PDE a diretriz de incentivo à produção de habitação de interesse social (HIS). E nesse particular, o município conseguiu multiplicar o número de moradias populares licenciadas na cidade nos últimos quatro anos (até dezembro de 2018), aprovando a execução de mais de 93 mil unidades, sendo 68 mil (correspondente a 73%) em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com destaque para os bairros Butantã (15.527 unidades habitacionais), Itaquera (10.595 unidades habitacionais) e Jabaquara (5.176 unidades habitacionais), o que, por outro lado, ainda não foi capaz de reduzir, significativamente, o déficit habitacional da cidade, que é de 474.000 unidades (SÃO PAULO, 2019b).

Já a distribuição de habitações de baixa renda em zonas especiais de interesse social (ZEIS) indica que os investimentos públicos e privados estão coerentes com as premissas do PDE, mas não

necessariamente com a participação social emanada nas audiências públicas, que por sua vez primava pelo acesso à moradia em zonas mais bem localizadas da cidade, tais como Pinheiros, Vila Mariana e Mooca por exemplo. De fato, cerca de 50% das licenças para construção encontram-se em macroáreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos (SÃO PAULO, 2019b), mas não se encontram localizadas nas áreas cuja demanda social demonstrou interesse na fase 1. Por fim, cabe destacar que o Plano Municipal de Habitação foi encaminhado à Câmara Municipal em dezembro de 2016. A atual gestão propôs alterações pontuais no projeto de lei, enviadas ao Legislativo municipal em 22 de agosto de 2019 (SÃO PAULO, 2019b).

Ano	Em ZEIS		Fora de ZEIS		Total por ano	
	HIS	HMP	HIS	HMP	HIS	HMP
2014	6.579	1.077	1.264	2.406	7.843	3.483
2015	7.203	2.131	2.200	2.946	9.403	5.077
2016	10.455	2.895	4.406	3.313	14.861	6.208
2017	16.143	4.518	4.731	6.326	20.874	10.844
2018	27.739	8.820	12.526	5.519	40.265	14.339
Total	68.119	19.441	25.127	20.510	93.246	39.951

Outro aspecto a ser destacado na produção de HIS refere-se à natureza do agente promotor: público ou privado. A participação do setor privado destaca-se com 77% das unidades em ZEIS e 92% fora de ZEIS no período desde a implantação do PDE (SÃO PAULO, 2019a). Não se dispõe de dados anteriores a 2014 para fins comparativos, mas os dados da Tabela a seguir mostram que a oferta de unidades dentro de ZEIS é bem mais expressiva do que fora delas, tanto para o setor privado como para o público.

Os dados relativos ao licenciamento de Habitação de Interesse Social entre 2014 e 2018 revelam que houve um crescimento expressivo, principalmente nos dois últimos anos, quando o total de unidades licenciadas quase dobrou, totalizando no período, mais de 93 mil unidades. Com relação à Habitação de Mercado Popular (HMP) os números são bem mais modestos, mas apresentaram avanço em 2017 e 2018, totalizando no período 2014 a 2018 quase 40 mil unidades, conforme tabela 1. Isso revela que apesar do PDE considerar relevante a temática da habitação, seu conteúdo não reflete os anseios sociais ínsitos nas contribuições elaboradas no momento das audiências públicas. Isso permite concluir que a participação social no PDE, de fato, não ocorreu.

Tabela 1 - Unidades Licenciadas de HIS e HMP⁶, em ZEIS e fora de ZEIS

⁶HIS é a habitação de interesse de social destinada ao atendimento famílias de baixa renda, com área entre 24m² e 70m² para famílias com renda igual ou inferior à R\$ 5.280,00. HMP é a habitação oferecida ao mercado

Fonte: São Paulo (2019a)

Também no plano geral, ao confrontar as contribuições provenientes dos demais eixos temáticos durante as audiências públicas em face dos elementos do PDE observa-se que, até o final do ano de 2019, elas de fato não se concretizaram. São raras as ações na cidade voltadas para a promoção do meio ambiente, implementação de políticas de financiamento e investimentos às ações urbanas, como os planos de bairro e da inexistência – até o presente momento – da concretização de diversos instrumentos urbanísticos, tais com os “PIUs”⁷, bem como a efetivação de ações específicas e eficientes voltadas ao transporte e à mobilidade urbanas– demandas essas apresentadas pela população durante as audiências públicas do PDE (SÃO PAULO, 2019a).

Outro exemplo concreto de que as contribuições da população foram negligenciadas no PDE foi a demanda específica da população para a criação de um fundo de desenvolvimento urbano (FUNDURB), para aplicação de recursos para a melhoria do sistema de transporte público e ciclo viários. O fundo de fato foi criado e foi alocado para obras viárias, porém, privilegiando o transporte individual(SÃO PAULO, 2019a; 2019b), em detrimento do coletivo.

Quanto aos avanços institucionais, planos, programas e regulamentações, especificamente a Elaboração do Plano de Gestão das Áreas Públicas, a Elaboração do Plano de Articulação e Integração das Redes de Equipamentos Urbanos e Sociais, esses não foram realizados.

Em suma, o PDE foi regulamentado em questões relativas à habitação, mobilidade urbana, saneamento ambiental, preservação da Mata Atlântica, cultura, saúde, esporte e lazer, assistência social, educação e segurança alimentar. Ainda estão em elaboração as questões envolvendo áreas protegidas, verdes e espaços livres, arborização urbana, áreas prestadoras de serviços ambientais, desenvolvimento rural sustentável, desenvolvimento econômico e ordenamento da paisagem (SÃO PAULO, 2019b).

O desenvolvimento de plataformas digitais como o “GestãoUrbana”, o “GeoSampa”, o “ObservaSampa”, “Monitoramento do PDE”, “Participe do Monitoramento dosPIUs” representaram

popular com área entre 24m² e 70m² para famílias com renda igual ou inferior à R\$ 8.880,00 e superior a R\$ 5.280,00.

⁷Os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) são os estudos técnicos necessários para promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação na cidade de São Paulo. Elaborados pelo poder público e originados a partir de premissas do Plano Diretor Estratégico, têm por finalidade sistematizar e criar mecanismos urbanísticos que melhor aproveitem a terra e a infraestrutura urbana, aumentando as densidades demográficas e construtivas além de permitir o desenvolvimento de novas atividades econômicas, criação de empregos, produção de habitação de interesse social e equipamentos públicos para a população (SÃO PAULO, 2019a).

grandes avanços para fortalecer a transparência e controle social da política urbana de São Paulo, além de criar novos canais e ferramentas de participação social (SÃO PAULO, 2014; 2019a; 2019b).

De modo geral, a implantação das estratégias de participação descritas mostrou uma preocupação do governo municipal em disponibilizar diferentes formatos de consulta pública, que permitissem, ao mesmo tempo, a participação mais ampla da sociedade, assim como a criação de espaços para debate, nos quais os cidadãos pudessem conhecer e reconhecer os posicionamentos, interesses e propostas defendidas pelos diversos segmentos e/ou grupos sociais interessados em influenciar a elaboração final do PDE.

Porém, o processo basicamente se limitou a consultar a população sobre os temas relativos à política urbana, previamente pautados pela administração pública municipal, sem, contudo, tomar como deliberativa essa participação. Isso sugere que, independentemente do resultado da auscultação pública, as decisões e a política urbana já estavam direcionadas. Diante do processo realizado e dos resultados analisados é possível concluir que as contribuições da população efetivamente não foram consideradas na composição da lei, o que evidencia que o processo se deu muito mais para legitimar as decisões políticas acerca do PDE do que efetivamente para garantir a participação social democrática.

A imposição constitucional e normativa para concepção de Planos Diretores Participativos deve articular a influência da população na construção das cidades. Diante do contexto fático, no entanto, pode-se concluir que o processo de construção do PDE do município de São Paulo foi meramente de “Informação ou Consulta”, ou seja, aquele em que o Estado permite o acesso à informação e a população é consultada e até encorajada a participar, porém, não há garantias de que as suas opiniões serão incorporadas ao produto normativo, o que ao final, revela-se como “Pseudoparticipativo”, segundo a “Escada de Participação Popular”, proposta por Sherry Arnstein (1969). Isso mostra que, embora avanços possam ser observados, esses ainda se revelam aquém do almejado para o processo, que deve ocorrer segundo uma participação plural e determinante para a tomada de decisão em comunidades.

Arnstein (1969) salienta que em processos participativos há uma tendência de entrada assimétrica de certos grupos minoritários fortemente organizados nos processos de planejamento urbano conduzidos pelo governo. E isso é percebido no caso paulistano, já que há predominância das contribuições geradas por determinados grupos de pressão, como no caso da habitação, haja vista a mobilização de participantes nas oficinas do tema e o número de contribuições para esta temática, comparativamente à infinidade de temáticas relevantes para discussão na realidade paulistana.

Ainda assim, na elaboração final do PDE, verifica-se que as suas tratativas não necessariamente refletiram as demandas e contribuições que foram elaboradas no momento de ausculta democrática nas audiências públicas, razão pela qual, infere-se que a participação social no planejamento urbano, de fato, não ocorreu.

8 CONCLUSÃO

Embora os resultados ainda sejam preliminares e limitados pela restrição da pesquisa, eles apontam que o planejamento urbano realizado de forma participativa tem o potencial de fortalecer o processo de aquisição e transmissão de conhecimento de um lado para outro, dos cidadãos para o Estado e do Estado para os cidadãos, bem como promover a eficiência das estratégias e soluções urbanas, regulamentada pelos instrumentos do Plano Diretor.

Embora tenham havido esforços para promover a transparência, o processo participativo de elaboração do PDE do município de São Paulo foi constituído por sucessivas esferas de consulta, verificando-se que, na prática, a voz dos interessados não foi ouvida e incorporada nas decisões. Neste caso, é difícil considerar que o processo promoveu de fato, a participação social. O que se nota no caso paulistano é que apenas um pequeno grupo que tem coesão e organização consolidada é representado, e, ainda assim, isso não necessariamente implicou na acolhida e posterior concretização de suas contribuições, como restou demonstrado.

O processo, basicamente, consultou a população interessada sobre diversos temas colocados em pauta. Porém, ao contrário do esperado, tal participação foi prejudicada, tendo em vista que o processo, seus participantes e suas contribuições, realmente não impactaram na elaboração do PDE, o que enquadra o processo ocorrido no desenvolvimento do Plano como “Pseudoparticipativo”, de acordo a aplicação do método da “Escada de Participação Popular”, proposto por Sherry Arnstein (1969).

Segundo essa metodologia, o gestor público ao estabelecer canais de participação popular precisa implantar estratégias que permitam que a participação popular evolua na Escada de Participação, de forma que o processo estabelecido possa, de fato, ser qualificado como “Participativo”, com mecanismos que favoreçam as deliberações nas decisões com apoio popular.

O presente trabalho se restringiu às análises do município de São Paulo, objetivamente à política urbana. Considerando que o município de São Paulo é o maior do Brasil, por um lado, mais

heterogêneo e por outro, com inúmeras questões sociais que são motivadas pela política urbana, os esforços governamentais ainda não foram capazes de criar um espaço participativo que de fato considere importante a participação social. Outros contextos participativos, em outras cidades, devem ser investigados para que se possa verificar se os achados neste trabalho são específicos da realidade paulistana, ou se constituem em conjuntura sistêmica da realidade política brasileira.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Angela Limongi Alvarenga. *Limites e potencialidades da soberania estatal na pós-modernidade*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the american institute of planners*, New York, v.35, n.4, p. 216-224, Jul. 1969.
- AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, accountability e responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. *Revista de economia política*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 79-97, jan./mar. 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio Cesar dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Políticas públicas: possibilidade e limites*. Belo Horizonte: Forum, 2008
- CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE - CEM. *Relatoria do plano diretor. Produto 3.1. Sistematização final das contribuições escritas ou apresentadas verbalmente pelo público nas reuniões técnicas, nas audiências públicas, pelo endereço eletrônico da Câmara Municipal ou enviadas via correio à Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente*. São Paulo: CEM/CEBRAP, 2014a.
- CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE - CEM. *Relatoria do plano diretor. Produto 4. Relatório para subsidiar a Comissão de política urbana - compilação dos estudos elaborados sobre temas do Plano*. São Paulo: CEM/CEBRAP, 2014b.
- CRUZ, Rafael Castelo Barreto da; MARINS, Karin Regina de Casas Castro. Avaliação do índice de compacidade nas subprefeituras do município de São Paulo. *Revista eletrônica de engenharia civil*, Goiânia, v.13, n.2, p. 287-298, jul./dez. 2017.
- CRUZ, Rafael Castelo Barreto da; COLLAÇO, Flávia Mendes de Almeida; MARINS, Karin Regina de Casas Castro. Application of the 'ladder of citizen participation' to the analysis of the São Paulo Master Plan revision process. In: SBE Series. *International sustainable built environment conference series Brazil & Portugal*. Vitoria: SBE, 2016.
- CRUZ, Rafael Castelo Barreto da. *Proposta metodológica para participação popular na definição de estratégias em planejamento urbano*. 2019. Tese (Doutorado em Engenharia) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 139-154, Mar. 2002.

FEENBERG, Andrew. Racionalización democrática: tecnología, poder y libertad. *American philosophical association*, St. Louis, v. 35, Inquiry, 1992.

FERREIRA, Cristina Maria Soares; FONSECA, Alberto. Análise da participação popular nos conselhos municipais de meio ambiente do médio Piracicaba (MG). *Ambiente e sociedade*, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 239-258, set. 2014.

FIELD, Andy. *Descobrimo a estatística usando spss*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, Aug. 2004.

MELLINGER, Larissa; FLORIANI, Dimas. Participação democrática na gestão dos bens naturais comuns e populações nativas no litoral sul do Paraná. *Ambiente e sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 1-22, abr./jun. 2015.

PIZZIRANI, Fabiane. *O papel dos processos de participação popular na gestão municipal: estudo do orçamento participativo no município de Rio Claro/SP*. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humana da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RUDD, Tim; COLLIGANE, Fiona; NAIK, Rajay. *Futurelab: Learner Voice Handbook*. Bristol: Harbourside, 2006.

SÃO PAULO. *Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano: gestão urbana – relatório do plano diretor estratégico – São Paulo (2014)*. Disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/APRESENTACAO/SMDU_PDE_140731_sancao_FINAL.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2019.

SÃO PAULO. *Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano: infocidade – São Paulo (2015)* - Disponível em <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/7_populacao_recenseada_e_taxas_de_crescime_1980_702.html>. Acesso em: 03 abr. 2019.

SÃO PAULO. *Arquivos de sistematização das contribuições – São Paulo (2019a)*. Disponíveis em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos-pde-biblio/>. Acesso em: 01 abr. 2019.

SÃO PAULO. *Plano diretor estratégico: 5 anos da Lei nº 16.050/2014*. São Paulo, SMDU/PLANURBE. Setembro de 2019 (2019b). Disponível em :<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/Balan%C3%A7o-de-5-anos-do-PDE-20190911-2.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2019.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

Trabalho enviado em 11 de março de 2020

Aceito em 18 de junho de 2020