

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CAMILA BARRETTO MAIA

THEO LOVIZIO DE ARAUJO

**Que impactos esperar da participação na elaboração de políticas públicas?  
Proposta de um conjunto de critérios para avaliar o processo participativo  
do Plano Diretor de São Paulo**

São Paulo

2016

CAMILA BARRETTO MAIA

THEO LOVIZIO DE ARAUJO

**Que impactos esperar da participação na elaboração de políticas públicas?  
Proposta de um conjunto de critérios para avaliar o processo participativo  
do Plano Diretor de São Paulo**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas. Campo de Conhecimento: Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Cristina Braga Martes

São Paulo

2016

Maia, Camila Barretto.

Que impactos esperar da participação na elaboração de políticas públicas?  
Proposta de um conjunto de critérios para avaliar o processo participativo do Plano  
Diretor de São Paulo / Camila Barretto Maia, Theo Lovizio de Araujo. - 2016.  
f. 153

Orientador: Ana Cristina Braga Martes

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo

1. Planejamento urbano - Participação do cidadão. 2. Políticas públicas -  
Avaliação. 3. Participação social - São Paulo (SP). I. Araujo, Theo Lovizio de. II.  
Martes, Ana Cristina Braga. III. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de  
Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 711.4(816.11)

CAMILA BARRETTO MAIA

THEO LOVIZIO DE ARAUJO

**Que impactos esperar da participação na elaboração de políticas públicas?  
Proposta de um conjunto de critérios para avaliar o processo participativo  
do Plano Diretor de São Paulo**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas. Campo de Conhecimento: Gestão e Políticas Públicas.

**Data de Aprovação:**

29/09/2016

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Ana Cristina Braga Martes  
FGV - EAESP

---

Prof. Dr. Peter Spink  
FGV – EAESP

---

Prof. Dr. José Eduardo Faria  
USP – Faculdade de Direito

---

Priscila Specie  
Prefeitura de S. Paulo – SMDU

## **AGRADECIMENTOS**

À Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, em especial à professora Regina Pacheco, coordenadora do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, e aos professores Cibele Franzese, Maria Rita Loureiro, Eduardo de Rezende Francisco pelos ensinamentos, dedicação nas disciplinas e atenção para com os alunos dentro e fora da sala de aula.

Aos pesquisadores e professores que nos apoiaram no levantamento de bibliografia, no desenho da pesquisa e na orientação para a realização deste trabalho, Fernando Burgos, Gabriela de Brelaz, Mario Aquino Alves, Melissa Pomeroy e Peter Spink, pela disponibilidade e abertura.

À Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano por abrir as portas para a realização desta pesquisa e pela disposição em ter um processo avaliado. Aos servidores da pasta que promovem a participação social com compromisso, empenho e dedicação. Em especial à Priscila Spécie, chefe de gabinete da Secretaria; à Núria Pardillos, Assessora de Participação Popular e Comunicação; ao Fernando Túlio, por ter mediado a pactuação que permitiu a realização do trabalho e à Marina de Almeida Magalhães, estagiária do gabinete, pelas incontáveis ligações e trocas de mensagens.

A todos os entrevistados nesta pesquisa, que nos atenderam com presteza e dedicaram tempo para compartilhar a sua experiência e refletir abertamente sobre o processo participativo do PDE. A disposição e o interesse de participantes e gestores no nosso tema de pesquisa fizeram das entrevistas não só uma valiosa fonte de informação, como também a grande força motivadora do nosso trabalho.

À professora Ana Cristina Braga Martes, pela orientação científica deste trabalho e pela calorosa acolhida nos numerosos encontros que fizemos desde a definição de nossa pergunta de pesquisa até a discussão dos seus resultados.

À Maria Elisa Brandt, pela rapidez e cuidado no apoio à revisão do trabalho.

Aos nossos amigos, colegas de curso e familiares, pelas ideias, pontos de vista e, sobretudo, pelo apoio e carinho nas horas de dificuldade.

*“As cidades têm condições de oferecer algo a todos apenas porque, e apenas quando, são criadas por todos”*

*(Jane Jacobs)*

## RESUMO

À participação social costumam-se atribuir resultados positivos que vão desde o aperfeiçoamento das políticas públicas até a democratização do Estado, passando pelo estímulo à construção de uma cultura participativa. No Brasil, os arranjos participativos foram amplamente institucionalizados nas últimas décadas, passando a fazer parte do arcabouço legal que rege a administração pública. Pouco se avançou, no entanto, na definição de parâmetros para a determinação da eficácia e eficiência destes arranjos. O presente trabalho estuda o processo participativo de elaboração do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo (PDE), realizado de março a setembro de 2013 pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Com o objetivo de propor um conjunto de critérios para a avaliação deste e de outros processos participativos, o trabalho aprofunda o olhar sobre os espaços de interlocução entre o poder público e a sociedade que permearam a elaboração do Plano. Tanto a seleção quanto a aplicação dos critérios de avaliação se fundamentam na análise documental e na pesquisa qualitativa realizada por meio de entrevistas com participantes-chave e com gestores. Como consequência deste exercício, o trabalho revela a dupla lógica das relações Estado-sociedade na construção do Plano Diretor de São Paulo. Por um lado, elas caracterizaram-se pela amplitude dos espaços e canais de participação e por um esforço inovador da gestão em relação à estruturação de uma metodologia participativa para o diálogo e o consenso. Por outro, foram marcadas por um papel ativo do Estado na mediação de conflitos entre setores organizados, tais como o movimento de moradia, o mercado imobiliário e as associações de moradores de Zonas Estritamente Residenciais, típico do corporativismo.

**Palavras-chave:** Participação Social. Avaliação. Processos Participativos. Plano Diretor Estratégico. Gestão Democrática. Políticas Públicas. Desenvolvimento Urbano.



## ABSTRACT

Many positive results are normally assigned to participation, ranging from the improvement of public policies to the democratization of the State and the promotion of a culture of participation in public affairs. In Brazil, participatory arrangements were broadly institutionalized in the past decades and are now a part of the legal framework that structures public administration. Very little was done, however, to establish standards to verify the efficacy of these arrangements. This work studies the participatory process for the elaboration of the Master Plan of the city of São Paulo (“Plano Diretor Estratégico”), held between March and September 2013 by the city’s Urban Development Secretary (“Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano”). With the aim of suggesting a set of criteria for the evaluation of this and of other participatory processes, this study deepens its regard over the spaces of interaction between government and society during the elaboration of the Plan. Through the analysis of documents and qualitative research based on interviews with key participants and public administrators, it identifies and applies a set of evaluation criteria to the participatory process of the Master Plan. By doing this, it also reveals a double logic behind the relationship between State and society during the process. On the one hand, it comprised broad channels for participation and innovative efforts by the local authorities to put forward a methodology based on dialogue and consent. On the other hand, it was characterized by an active role of the State in managing the conflicts between a restricted number of organized sectors, such as the housing movement, the housing market and neighbor associations from Strictly Residential Areas (“Zonas Estritamente Residenciais”), in a relationship typical of corporativism.

**Keywords:** Participation. Participatory Processes. Evaluation. Master Plan. Democratic Management. Public Policy. Urban Development.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACSP	Associação Comercial de São Paulo
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CMPU	Conselho Municipal de Política Urbana
Concidades	Conselho Nacional das Cidades
FLM	Frente de Luta por Moradia
FMU	Fundo Municipal de Urbanização
FGV	Fundação Getulio Vargas
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MDSP	Movimento Defenda São Paulo
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
OIDP	Observatório Internacional de Democracia Participativa
PDE	Plano Diretor Estratégico
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PT	Partido dos Trabalhadores
SCIESP	Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo
SECOVI	Sindicato dos Empregados em Empresas de Compra, Venda,

## Locação e Administração de Imóveis

SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
UCLM	Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia
UMM	União dos Movimentos de Moradia
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZER	Zonas Estritamente Residenciais

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 – METODOLOGIA.....	16
CAPÍTULO 2 – MARCO TEÓRICO .....	21
2.1 Participação social e democracia.....	21
2.2 Desafios à institucionalização da participação no Brasil .....	25
2.3 Participação no Plano Diretor.....	28
2.4 Avaliação de processos participativos.....	31
2.4.1 Critérios e indicadores de participação.....	34
CAPÍTULO 3 – PROCESSO PARTICIPATIVO DE REVISÃO DO PDE.....	38
3.1 Marco legal da participação.....	38
3.2 Histórico de participação no planejamento urbano em São Paulo: de 1989 a 2013.....	40
3.3 A Revisão do PDE de 2013 .....	44
3.3.1 Etapa 1: avaliando o PDE 2002.....	47
3.3.2 Etapa 2: elaboração de propostas .....	49
3.3.3 Etapa 3: sistematização de propostas.....	50
3.3.4 Etapa 4: devolutiva e discussões públicas da minuta de projeto de lei .....	51
CAPÍTULO 4 – ATORES, INTERESSES E CONFLITOS .....	53
4.1 O Poder Público municipal.....	53
4.1.1 A SMDU e o Executivo: entre a metodologia participativa e a “pactuação” .....	54
4.1.2 Os vereadores no processo do Executivo: a antecipação das disputas na Câmara..	59
4.2 O Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) .....	61
4.3 A sociedade civil: múltiplos interesses, múltiplas estratégias.....	63
4.3.1 Movimentos de moradia .....	63
4.3.2 Associações de bairro .....	65
4.4 O setor privado .....	66
4.4.1 Mercado imobiliário .....	66
4.4.2 Associação Comercial .....	68
4.5 Outros atores.....	69
CAPÍTULO 5 – AVALIAÇÃO.....	71
5.1 Lista das Dimensões e critérios de avaliação .....	71
5.2 Coordenação do processo participativo .....	72
5.2.1 Consenso.....	72

5.2.2 Transversalidade .....	74
5.2.3 Integração aos demais espaços de participação .....	76
5.2.4 Clareza dos objetivos .....	78
5.2.5 Planejamento e recursos .....	81
5.3 Quem participa? .....	82
5.3.1 Quantidade de participantes .....	85
5.3.2 Diversidade da participação .....	88
5.3.3 Representatividade .....	95
5.4 Em que participam? .....	96
5.4.1 Relevância .....	96
5.4.2 Capacidade de intervenção da administração .....	97
5.5 Como? .....	98
5.5.1 Diagnóstico participativo .....	98
5.5.2 Grau de participação .....	99
5.5.3 Capacidade de proposição .....	100
5.5.4 Qualidade da informação .....	102
5.5.5 Métodos e técnicas de deliberação .....	103
5.6 Consequências do processo .....	107
5.6.1 Resultados substantivos .....	107
5.6.2 Devolutiva dos resultados .....	111
5.6.3 Relação entre os atores .....	114
5.6.4 Formação de cultura política participativa .....	115
CAPÍTULO 6 – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	119
6.1 O processo participativo do PDE: lições aprendidas .....	119
6.2 Desafios na aplicação da metodologia de avaliação ao caso concreto .....	123
6.3 Critérios para avaliação da participação .....	124
CONCLUSÃO .....	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	133
ANEXOS .....	139

## INTRODUÇÃO

A participação social na elaboração das políticas públicas envolve uma série de promessas, que vão desde a possibilidade de que as políticas sejam aperfeiçoadas, conectando-se mais diretamente às necessidades e anseios da população, até o seu papel na formação de uma cultura política mais permeada pelos valores democráticos da abertura e do debate coletivo sobre projetos de vida em sociedade.

No Brasil, a institucionalização em larga escala de arranjos participativos nas últimas três décadas não veio acompanhada de um esforço do poder público para avaliar os resultados efetivos destes espaços. A dificuldade reside, de uma forma mais geral, em suspender os significados dos processos participativos como valiosos em si, através de um exercício de identificação de objetivos específicos e da verificação do grau de aproximação com os resultados esperados em cada caso concreto.

A ausência de avaliação dos arranjos participativos no Brasil resulta em uma série de consequências para a gestão pública. Por um lado, significa que um volume considerável de gastos está sendo efetuado ano a ano sem que haja parâmetros para medir a sua efetividade e eficiência. Por outro, a administração vem abdicando da possibilidade de identificar e corrigir problemas e de entender as oportunidades existentes para o aperfeiçoamento destes arranjos.

Estes foram os parâmetros da pactuação de um Termo de Referência com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (SMDU) para o desenvolvimento, como trabalho de conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas, de um estudo aprofundado sobre o processo participativo de elaboração do Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo aprovado em julho de 2014.

A presente dissertação tem como objetivo propor um conjunto de critérios que permitam avaliar o processo participativo de revisão do PDE, coordenado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (SMDU) e realizado no ano de 2013. Embora tenha havido um grande esforço da SMDU no sentido de promover uma ampla participação, o governo municipal ainda carece de instrumentos capazes de avaliar se esse esforço se refletiu, de fato, em uma participação de qualidade, e que possibilitem verificar de maneira mais objetiva em que medida os seus métodos e processos permitiram o alcance dos resultados esperados pelo órgão.

Por meio das conclusões desse trabalho, pretendemos oferecer subsídios que permitam a melhoria de processos participativos futuros na SMDU e outras organizações públicas, e a instrumentalização da administração pública para a avaliação destes processos.

De forma mais ampla, pretendemos contribuir para o debate sobre participação social no Brasil, provocando, a partir de um caso concreto, uma reflexão crítica sobre as visões, atores, interesses e conflitos que permeiam processos participativos com a abrangência deste, em torno do Plano Diretor de São Paulo, município de 11 milhões de habitantes. Acredita-se que a pesquisa possa também oferecer insumos para a compreensão mais geral dos impactos da participação na formulação das políticas públicas.

Este trabalho foi dividido em seis capítulos, além de introdução e conclusão.

O primeiro capítulo apresenta as perguntas que nortearam a realização deste trabalho, o escopo da pesquisa e a justificativa para a escolha do tema. Descreve ainda as principais escolhas realizadas em termos metodológicos e a forma em que o estudo de caso avaliativo foi utilizado para ajudar a responder às perguntas de pesquisa formuladas.

No capítulo dois, é feita uma revisão bibliográfica sobre participação social e democracia e oferecida uma perspectiva histórica sobre a participação social no Brasil, desde a redemocratização até os dias de hoje. Com isso, pretendemos contextualizar a participação no plano diretor no marco mais geral da democracia participativa, seus principais conceitos, avanços e limites. Apresenta-se também o debate mais específico da participação no Plano Diretor, cujo instrumento central é o Estatuto da Cidade. Por fim, apresentamos um debate teórico sobre a avaliação de processos participativos e a utilização de indicadores nesta avaliação. Nesta seção, são apresentadas as bases teóricas que sustentam a metodologia escolhida para avaliar o PDE.

O terceiro capítulo é eminentemente descritivo, iniciado pela revisão da base jurídica sob a qual se sustenta a participação no planejamento urbano, novamente com destaque para os instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade. Em seguida, descrevemos o processo histórico de participação no planejamento urbano em São Paulo, desde a primeira tentativa frustrada de aprovação do Plano Diretor Estratégico na gestão Luiza Erundina, no início da década de 1990, até o período que antecedeu a revisão do PDE analisada nesta dissertação. Visto isso, apresentamos de forma detalhada todo o processo de revisão participativa do PDE aprovado

em 2014, desde a sua formulação no gabinete da SMDU até o envio da minuta de projeto de lei à Câmara dos Vereadores.

No capítulo quatro, procuramos descrever o mapa dos principais atores envolvidos neste processo participativo, seus interesses, estratégias de ação e conflitos. Esta análise mostrou-se essencial como elemento prévio ao processo de avaliação, para situar os principais debates que envolveram a elaboração do plano.

No quinto capítulo, todas as informações recolhidas são estruturadas de acordo com as cinco dimensões e 18 critérios selecionados para avaliar o processo participativo de revisão do PDE. Em se tratando de uma avaliação eminentemente qualitativa, os critérios propostos não pretendem eliminar a subjetividade inerente a trabalhos desta natureza, mas sim propor parâmetros que permitam analisar com maior sistematicidade diferentes aspectos do processo.

No sexto capítulo, discutimos os resultados da pesquisa. Em primeiro lugar, apresentamos as principais lições extraídas do processo participativo do Plano Diretor em matéria de gestão pública. Elencamos, assim, aqueles que nos parecem ser os principais desafios revelados pelo caso em análise para o aprimoramento da participação social em política urbana no município de São Paulo. Discutimos a necessidade de que a gestão pública municipal reconheça e equilibre os diferentes objetivos do processo, o desafio de construir um processo que permita uma discussão mais ampla sobre modelos de cidade e, finalmente, a possibilidade de institucionalização da participação como método de gestão na SMDU. Em segundo lugar apresentamos, de forma sintética, o conjunto de dimensões e critérios utilizados para a avaliação do processo do PDE, que entendemos serem úteis para a avaliação de processos participativos de um modo geral.



## **CAPÍTULO 1 – METODOLOGIA**

Como nosso desenho de pesquisa, adotamos o estudo de caso, entendido como um método de análise de uma situação ou evento particular “cuja importância vem do que revela sobre o fenômeno objeto da investigação” (GODOY, 2006, p. 121). Para tanto, lançamos mão de técnicas de pesquisa diversas, como a realização de entrevistas, a coleta de documentos e a observação direta das práticas. Procuramos utilizar diferentes fontes de evidências de forma a triangular informações e a descrever o processo a partir do discurso dos diferentes atores e do conteúdo dos documentos. Segundo Yin (2001, p.32),

"A investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidência, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados." (apud GODOY, 2006, p. 120).

Em virtude do foco da pesquisa, podemos classificá-la como um estudo de caso voltado à avaliação, em que "a preocupação é gerar dados e informações com o objetivo de apreciar o mérito e julgar os resultados e a efetividade de um programa" (Patton, 1990 apud Godoy, 2006, p. 125). Merriam (1998) destaca a pertinência da utilização do estudo de caso para a avaliação por ser um método capaz de fornecer "uma descrição densa, fundamentada, holística e realista, que simplifica os dados a serem considerados pelo leitor, ilumina significados e permite transmitir conhecimento tácito" (MERRIAM, 1998, tradução nossa).

Definida a revisão participativa do PDE como nosso estudo de caso, a primeira decisão metodológica que tomamos foi a de circunscrever nosso objeto de análise ao plano do Executivo. Analisamos o processo de elaboração da proposta do governo, iniciado no começo da gestão Haddad, em janeiro de 2013, até a conclusão de um projeto de lei, enviado à Câmara dos Vereadores em 26 de setembro de 2013. Embora fosse interessante entender as dinâmicas ocorridas no plano legislativo que permitiram a posterior aprovação do plano, consideramos que era preferível focalizar o trabalho no âmbito do Executivo de modo a aprofundar a análise e oferecer uma descrição mais detalhada de atores, interesses e resultados. Entendemos que, desta forma, a pesquisa poderia apontar com mais profundidade os avanços e os limites verificados nesta etapa. Este recorte permite ainda manter um foco

específico nas atribuições do Poder Executivo, orientando as considerações sobre possibilidades de melhoria à lógica de funcionamento deste Poder.

Iniciamos o estudo de caso pela revisão da literatura, realizada com o intuito de situar a pesquisa no contexto dos debates sobre participação social no Brasil e os desafios contemporâneos de sua institucionalização. Buscamos apresentar, ainda, as especificidades da participação na elaboração de Planos Diretores. Ainda na revisão bibliográfica, elaboramos também uma síntese das discussões sobre a avaliação de processo participativos no Brasil e no exterior. Este último exercício foi extremamente importante para a definição do conjunto de critérios de avaliação adotado em nossa análise. Conforme será detalhado na seção 2.4.1, selecionamos a metodologia proposta por Diaz, Parés, e Pomeroy (2006). O *Guia prático Para Avaliar Processos Participativos* foi desenvolvido pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa (DIAZ et al., 2006), vinculado à Universidade Autônoma de Barcelona. A metodologia foi discutida com a SMDU e adaptada ao objeto de análise.

A seguir, descrevemos os métodos utilizados para a coleta de dados.

#### *Análise documental*

A análise documental compreendeu a sistematização da legislação federal e municipal pertinente à participação social no Plano Diretor, utilizada para apresentar o arcabouço jurídico do processo.

Para a elaboração do mapa de atores, interesses e conflitos consultamos documentos judiciais que revelavam importantes antecedentes ou informação de contexto sobre o caso em análise. Assim, a partir das entrevistas realizadas julgamos necessário analisar as representações das partes em uma ação civil pública promovida em 2007 contra uma tentativa anterior de revisão do Plano Diretor; o conteúdo da sentença proferida nesta ação, em 2010; e a ação civil pública apresentada em 2013, contestando o processo de revisão do PDE de 2014.

A maior parte dos documentos analisados, no entanto, foi proveniente de registros do processo participativo produzidos pela SMDU e disponíveis publicamente no portal Gestão Urbana<sup>1</sup>. A extensa relação de documentos incluiu dezenas de gravações em vídeo dos encontros realizados nas diferentes etapas, listas de presença de todos os encontros presenciais realizados, relação de propostas elaboradas por cidadãos nas oficinas presenciais e pela

---

<sup>1</sup> O funcionamento e conteúdo do Portal Gestão Urbana serão mais bem analisados na seção 3.3 desta dissertação.

internet, além de relatório de participação<sup>2</sup>. A análise e sistematização desses registros foram essenciais para a produção das informações sobre a quantidade e a diversidade da participação.

O maior esforço de análise documental se concentrou no processamento da informação contida nas listas de presença dos encontros presenciais e dos dados de cadastro dos participantes do canal virtual. Classificamos um total de 10.894 registros individuais de participação quanto ao gênero do indivíduo e quanto ao segmento representado, a partir, respectivamente, dos nomes dos participantes e de uma breve análise da entidade à qual declararam pertencer. Para alguns destes segmentos, procedemos a uma segunda classificação por subgrupos temáticos (no caso das entidades, movimentos sociais e ONG), territoriais (no caso das associações de bairro) ou institucionais (no caso do Poder Público). Esta metodologia de classificação, conforme veremos de maneira detalhada no capítulo 5, é em grande medida aproximativa e aberta a erros, permitindo tão somente apresentar uma ideia geral do perfil da participação, que deve ser lida em conjunto com os resultados da pesquisa qualitativa realizada por meio das entrevistas.

Analizamos também o próprio resultado do processo participativo, no que tange a seu impacto nas minutas de projeto de lei em suas diferentes versões. Não chegamos, no entanto, a sistematizar as milhares de propostas recebidas nas diferentes etapas do processo, o que teria sido importante para garantir a triangulação das informações. Assim, a nossa análise sobre em que medida as propostas elaboradas pelos cidadãos foram ou não incorporadas pelo governo foi realizada apenas a partir das informações surgidas das entrevistas com os atores.

### *Entrevistas*

As entrevistas realizadas compuseram um importante instrumento de coleta de dados durante esta pesquisa. Utilizamos o método de entrevista semi-estruturada com o objetivo de compreender os significados que os diferentes atores atribuíam ao processo participativo analisado (GODOY, 2006, p. 134). No intervalo de dois meses, realizamos 19 entrevistas com 24 diferentes atores, totalizando aproximadamente 22 horas de gravação<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> No Anexo 2, apresentamos uma lista completa de todos os documentos analisados ao longo desta pesquisa.

<sup>3</sup> A relação completa, contendo data da entrevista, nome, cargo e papel do ator entrevistado, nome dos entrevistadores e tempo de duração encontra-se no Anexo 2.

O primeiro grupo de entrevistados foi composto pelos gestores da SMDU. Por meio dessas entrevistas buscamos compreender os objetivos traçados pela SMDU para a execução do processo participativo e a forma como se organizou internamente para cumpri-los. Para tanto, foram entrevistados os principais dirigentes da pasta à época da realização do processo – o chefe de gabinete, os diretores de urbanismo e de informações e a chefe da assessoria de participação – e técnicas responsáveis pela execução do projeto, sendo duas servidoras da SMDU e três consultoras contratadas.

Paralelamente, também entrevistamos atores da sociedade civil e do legislativo que participaram do processo. Inicialmente, a definição da lista de atores deu-se a partir de indicações feitas pelo gabinete da SMDU. Ao longo do processo, foram sendo identificados outros atores relevantes a partir de indicação dos próprios entrevistados. Ao todo, foram 12 participantes entrevistados, sendo três atores da academia, quatro do legislativo, dois do setor privado, dois do movimento de moradia, dois de ONG ligadas à habitação e um representante de associações de bairro.

Para cada grupo (gestores e participantes), utilizamos um roteiro de entrevistas diferente, contendo um "guia de tópicos" utilizado como linha mestra para as perguntas a serem formuladas (GODOY, 2006, p. 134). Desta forma, garantimos que todos os tópicos pertinentes foram abordados sem que a fala dos entrevistados tenha sido prejudicada pela rigidez de um roteiro fechado de perguntas<sup>4</sup>. A cada entrevista, esse roteiro padrão era ajustado para que fossem incluídas questões específicas que precisavam ser respondidas por aquele ator.

### *Pesquisa quantitativa*

Com o objetivo de traçar um perfil dos participantes e uma avaliação qualitativa do processo de revisão do PDE de 2013, consideramos a realização de um *survey*<sup>5</sup> com os participantes utilizando uma lista de *e-mails* existente no cadastro da prefeitura. Este conjunto de informações quantitativas seria de grande valor para a triangulação de informação,

---

<sup>4</sup> O roteiro padrão utilizado para entrevista com os gestores encontra-se no Anexo 3. O roteiro de entrevista dos participantes está no Anexo 4.

<sup>5</sup> Survey pode ser definido como “a obtenção de dados ou informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população-alvo, por meio de um instrumento de pesquisa, normalmente um questionário” (FREITAS, Henrique; OLIVEIRA, Mírian; SACCOL, Amarolinda; MOSCAROLA, Jean, 2000, p.105).

comparando os dados do *survey* com as informações recolhidas nas entrevistas e na análise documental. No entanto, devido aos limites de tempo e conflitos de agenda, não foi possível levar a cabo essa pesquisa, que teria que ser aplicada pela própria Secretaria, uma vez que os dados pessoais de contato dos participantes não poderiam ser entregues a pessoas externas à administração.

Procuramos suprir essa lacuna com a realização de um questionário aplicado durante a 7ª Conferência da Cidade, realizada em julho de 2016. O questionário de perfil foi oferecido a todos os participantes da conferência, que preencheram dados sobre gênero, idade, escolaridade e raça/cor. Foram perguntados também sobre a participação durante o processo de revisão do PDE, em 2013 e em outros processos participativos da prefeitura<sup>6</sup>. Ao todo, do total de 1.253 participantes da Conferência, 513 pessoas preencheram as fichas, das quais 210 indicaram ter participado da revisão do PDE em 2013. Na nossa visão, no entanto, os dados provenientes desta pesquisa não são suficientemente confiáveis. Possivelmente devido à falta de clareza das instruções do questionário, detectaram-se muitos erros de preenchimento, especialmente na questão sobre a participação no PDE. Como se verá na seção 5.3.2 deste trabalho, entendemos que os resultados dessa pesquisa foram limitados.

---

<sup>6</sup> O questionário completo encontra-se no Anexo 7.

## **CAPÍTULO 2 – MARCO TEÓRICO**

### **2.1 Participação social e democracia**

A discussão sobre participação social se insere no debate mais amplo sobre a democracia – sua natureza, sentido e limites. Este debate vem se tornando mais agudo nos últimos anos. A literatura sobre democracia tem se caracterizado, em diferentes países, por uma crescente preocupação com o chamado déficit democrático do Estado. Têm se multiplicado as discussões sobre uma suposta crise de representatividade ou de legitimidade das instituições públicas, que escondem, no entanto, uma grande diversidade de perspectivas sobre as suas causas, a sua profundidade e as perspectivas para o seu enfrentamento.

De um modo geral, essas disputas sobre o sentido da democracia se dão em duas grandes arenas. A primeira delas se refere às macroestruturas que definiriam um regime democrático, envolvendo elementos como o sistema eleitoral, o regime de separação dos poderes, o sistema de representação e os mecanismos de proteção de direitos e garantias fundamentais. A segunda, da qual nos ocuparemos neste trabalho, enfatiza a criação de novos espaços de participação e deliberação e o seu papel dentro dessas macroestruturas. O debate sobre participação e deliberação na teoria democrática, ou seja, sobre o que são, que lugar que ocupam e de que forma se estruturam estes espaços exige compreender a natureza da passagem entre essas duas arenas (NOBRE, 2004).

A literatura sobre democracia produziu, ao longo das últimas décadas, diversos modelos teóricos, que partem de diferentes premissas ideológicas e possuem carga normativa, mesmo quando se apresentam como realistas (HELD, 2006; NOBRE, 2004). Sem pretender ser exaustivos, e embora a origem de muitos aspectos desse debate possa ser rastreada até a teoria política clássica, apresentaremos algumas das visões de democracia desenvolvidas a partir da consolidação do Estado moderno que se mostram pertinentes ao presente trabalho.

A democracia de acordo com o modelo “competitivo elitista” tem como autor paradigmático Joseph A. Schumpeter. Aqui, a democracia é concebida como um mero arranjo institucional para a tomada de decisões necessárias à reprodução social e econômica da sociedade. Esta visão parte da premissa de que as sociedades ditas pós tradicionais ou modernas não possuem um conjunto de valores últimos compartilhados por todos os membros do corpo político e de que o sistema de eleição de representantes serve apenas para que as elites disputem entre si pelo poder. Assim, “democracia não significa e não pode significar que o povo governe (...).

[mas] apenas que o povo tem a possibilidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo” (SCHUMPETER, 1961, p.339).

A obra de Robert Dahl (2005), por sua vez, é a referência mais conhecida do modelo pluralista. Para esta corrente, a democracia, entendida como “um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” tampouco se verifica de forma plena em nenhum país (DAHL, 2005, p. 25). No entanto, as instituições podem se aproximar em maior ou menor medida do ideal. Em particular, os grupos e associações políticas, em competição entre si, poderiam contribuir para reduzir a assimetria de poder entre os indivíduos e os seus governantes. Medidas tendentes a favorecer uma composição plural da sociedade, com níveis altos de participação – entendida como o exercício do voto – e de contestação – entendida como competição pelo poder – ajudariam a impedir que algum grupo tenha acesso exclusivo ao poder e se imponha sobre os demais (DAHL, 1972).

Afastando-se da ideia de participação como geralmente restrita ao exercício do voto ou à participação em grupos de interesse, presentes nas visões elitista-competitiva e pluralista, alguns autores passaram a defender que a democracia poderia ser aprofundada por meio do máximo de participação de todas as pessoas, em várias esferas políticas. Isso implicaria o controle mais direto das pessoas sobre as decisões que as afetam. Os teóricos mais radicais deste modelo enfatizam, nesta linha, que os espaços de participação devem contar com real poder de decisão. A participação teria, ainda, uma importante função de formação política ou uma dimensão educativa, entendida

“... no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática e de habilidades e procedimentos democráticos (...). A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 60-61)

A ideia da participação como mecanismo de controle ou prestação de contas dos representantes, por outro lado, é especificamente enfatizada em trabalhos mais recentes que ressaltam a complementaridade entre representação e participação, entendidos como dois momentos igualmente centrais dos regimes democráticos. Uma democracia forte exigiria a criação de processos e procedimentos mediante os quais os eleitores convoquem seus representantes a prestar contas sobre as suas decisões em matéria de políticas públicas no

intervalo entre os momentos “autorizativos”, centrados no exercício do voto. Esses processos ajudariam a conectar os representantes e os representados, sobretudo nas democracias modernas de massas, onde essa relação tende a se romper (YOUNG, 2006; LOUREIRO, 2009).

O modelo deliberativo de democracia, com grande influência sobre os estudos sobre participação, é fortemente baseado na teoria do discurso de Habermas. Sem negar a ideia da participação através da criação de espaços formais, o foco se volta aqui para as formas em que se dá o diálogo entre Estado e sociedade e entre os próprios atores sociais. A legitimidade das escolhas públicas depende de que resulte de um processo substancial de deliberação entre agentes livres, iguais e racionais. Uma tomada de decisão democrática deve ser fundamentada em um processo no qual argumentos a favor ou contra assuntos que afetam as vidas dos cidadãos, como leis ou políticas, são apresentados em função da sua contribuição para o bem comum dos cidadãos e a justiça da sociedade política. Esse procedimento argumentativo é o que permitiria justificar exercício do poder político coletivo (CHRISTIANO, 2007).

O modelo deliberativo deu origem a uma série de debates específicos preocupados com as configurações institucionais concretas dos diferentes ideais de democracia. Grande parte deles se relaciona com a busca por conciliar a criação de espaços de participação com os ideais deliberativos, buscando determinar em que medida os desenhos institucionais e os procedimentos adotados nesses espaços asseguram a igualdade no processo argumentativo, a racionalidade e a imparcialidade na formação do juízo dos participantes (FUNG, 2004; FUNG, 2011; BRELAZ, 2012).

O contexto histórico específico da formação do Estado brasileiro, assim como a persistência das fortes desigualdades como traço predominante da sua sociedade devem ser levados em consideração para a aplicação destes modelos teóricos à nossa realidade concreta.

Parte da literatura nacional relativiza, por exemplo, a ênfase atribuída pelo modelo deliberativo à busca de consensos, ressaltando os desafios inerentes à sua aplicação em sociedades caracterizadas por profundas desigualdades. Conforme apontam Vera Schattan Coelho e Marcos Nobre (2004), a ideia de democracia deliberativa surge em contextos caracterizados pela perda de vitalidade da democracia, mas que contavam com um patamar elevado de garantia de direitos políticos, civis e sociais. Em sociedades complexas e profundamente desiguais, emergem questões associadas à necessidade de conciliar o ideal



deliberativo ao componente estratégico e conflituoso inerente à política (COELHO e NOBRE, 2004).

Embora não faça parte dos modelos da teoria democrática, outra corrente teórica importante para o entendimento das relações entre Estado e sociedade no Brasil é o corporativismo. Schmitter (1990) o define como um "sistema de intermediação de interesses baseado em um número limitado de categorias compulsórias, não competitivas, hierárquicas e funcionalmente separadas, reconhecidas, permitidas e subsidiadas pelo Estado" (apud NUNES, 1997). Para o autor, o corporativismo atua ao mesmo tempo como sistema de intermediação de interesses e de formulação de políticas, visando à eficiência econômica com baixos níveis de conflito (SCHMITTER, 1990 apud NUNES, 1997). Enquanto no pluralismo a estrutura de interesses organizados aparece sob a forma de pressões, no corporativismo ela aparece na forma de concertação. Para os corporativistas, o Estado é uma organização com interesses estabelecidos, um ator principal que opera lado a lado com os grupos da sociedade (NUNES, 1997). Uma vez que o Estado tem que competir com grupos sociais e, ao mesmo tempo, manter seu monopólio sobre a autoridade, muitas vezes ele fornece incentivos e limitações à ação desses grupos (NUNES, 1997). Esta lógica de concertação tende a esconder os conflitos de interesses entre classes, operando como mecanismos para o esvaziamento de conflitos sociais.

Segundo Nunes (1997), o corporativismo estatal brasileiro configura-se com uma das “gramáticas” que explicam o funcionamento de nosso sistema político. Inspirado no fascismo italiano, o Governo Vargas, a partir dos anos 30, foi o grande responsável pela introdução do modelo corporativista brasileiro, com a instituição de organizações sociais controladas pelo Estado.

Para Boschi (2010), o corporativismo de estado, embora replicando as desigualdades sociais básicas, significou um marco importante de mobilização e organização das classes sociais pela via da representação de interesses ao longo do desenvolvimento industrial brasileiro. Embora os grupos privados tenham sido capazes de influenciar o Executivo na formulação da política econômica por meio de espaços formais de participação, políticas sociais desenvolveram-se conjuntamente com os processos de crescimento econômico, urbanização e industrialização. A inclusão progressiva das categorias sociais deu-se no âmbito da cidadania regulada, cujo auge foi atingido pela Constituição Federal de 1988 (BOSCHI, 2010). O autor

defende ainda que a ascensão de um partido de trabalhadores ao poder a partir de 2003 contribuiu para uma importante transformação no modelo de relação entre Estado e sociedade. Embora tenha se mantido a tradição corporativista e a assimetria interclasses, o autor sugere que a ampliação das instâncias de interlocução e a significativa inclusão de segmentos anteriormente excluídos do acesso formal deram ao corporativismo brasileiro uma faceta mais social-democrata (BOSCHI, 2010).

## **2.2 Desafios à institucionalização da participação no Brasil**

No Brasil, o desenvolvimento da participação social como campo de estudo aparece entrelaçado ao processo prático de expansão e institucionalização dos espaços de participação.

A introdução, no nível federal, de conselhos como instâncias de participação na gestão pública brasileira remonta aos anos 1930. Estes espaços, que tinham inicialmente inspiração corporativista, no período populista (1946 a 1964) atrelaram-se à ideia de emancipação popular, diretamente vinculada à “estratégia basista” da esquerda. A participação seria uma possibilidade de ampliar a agência das camadas populares e, conseqüentemente, avançar a pauta das demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos (LAVALLE, 2011b).

Durante o período da redemocratização, desde o final dos anos 1970, fortaleceram-se movimentos de reivindicação e protesto que deram protagonismo a novos atores no plano da participação, desafiando o velho populismo varguista e o autoritarismo da ditadura militar. Para Martes e Araujo (2016), esses “movimentos se apresentavam como um ator social capaz de ampliar e renovar não apenas o conteúdo das demandas populares, mas também as formas de participação política”, rompendo com os partidos existentes e com as lideranças políticas tradicionais. Tinham como bandeiras de luta a descentralização do poder, a melhoria e a expansão dos serviços públicos e a luta por direitos sociais. Grupos distintos, como movimentos populares de luta pela reforma urbana, grupos feministas e LGBT, juntaram-se em uma frente ampla pró-democracia, que culminou na campanha nacional “Diretas Já”.

Esse processo de mobilização foi coroado pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Conjuntamente à ideia da descentralização e à ênfase no poder local, que encontrou sua maior expressão na caracterização dos municípios como entes da federação, o texto cristaliza a ideia, que havia ganhado força durante o processo de redemocratização nos anos 80, de conferir a conselhos da sociedade civil a participação nas decisões sobre políticas públicas, em especial

as políticas sociais. Às expectativas sobre a participação advindas do ideário de “participação popular” somou-se a noção da participação “cidadã”, baseada em visões mais próximas aos valores liberais-democráticos ou pluralistas. Nesse mesmo contexto e ao longo dos anos 90 se deu a emergência das ONG como atores sociais não necessariamente vinculados às pautas redistributivas (LAVALLE, 2011b).

Durante muito tempo, prevaleceu no país um tipo de literatura demasiadamente otimista, quando não apologética, a respeito do papel destes espaços. Diretamente influenciados pela literatura dos anos 60 a 80, que condensava a crítica perante o déficit de inclusão e participação, a produção acadêmica posterior à adoção da Constituição de 1988 e sobretudo a partir de 2003, quando novo ímpeto foi dado à abertura desses espaços, presumia o caráter popular dos conselhos, o seu vínculo com os movimentos sociais e o seu potencial transformador. A sua centralidade na prática dos atores e na teorização esteve carregada, assim, de uma forte carga normativa, que os considerava a encarnação dos ideais democráticos de inclusão e autodeterminação (MARTES e ARAUJO, no prelo; LAVALLE, 2011b).

Ao longo das últimas três décadas, multiplicaram-se no Brasil as instâncias e processos participativos. Aos orçamentos participativos em nível municipal, somaram-se os conselhos e conferências, nos três níveis da federação, vinculados a áreas específicas de políticas públicas como saúde, educação, assistência social, entre outros, e a direitos de grupos específicos, como mulheres, afrodescendentes, crianças e adolescentes, entre outros. A partir da adoção do Estatuto da Cidade, em 2000, uma nova onda de participação se organizou em torno de processos de planejamento de médio e longo prazo, em particular no contexto da elaboração de Planos Diretores municipais e de Planos Plurianuais em todos os níveis da federação. A participação tornou-se “parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não só na história do país, mas em outras democracias” (LAVALLE, 2011a, p. 13).

Esse contexto terminou levando os estudos sobre participação no Brasil a um novo estágio, chamado por Lavallo de cenário “pós-participativo”. A existência de espaços e processos de participação funcionando, em alguns casos, há mais de dez anos deu origem a pesquisas que partiam dos processos em curso, para então extrair implicações gerais no plano da teoria. Um novo conjunto de problemas era colocado a partir da consolidação e da capilaridade territorial

de arranjos participativos diversos, e da magnitude de atores sociais envolvidos nesses espaços (LAVALLE, 2011a).

Os espaços participativos institucionalizados passaram a representar um campo rico para estudos sobre estratégia e mobilização de recursos, baseado numa concepção racionalista das disputas políticas. Nestes estudos, destaca-se o processo de aprendizagem derivado da realização de múltiplas rodadas de negociação em espaços com regras estáveis de funcionamento, e borram-se as diferenças entre governo, partidos e Sociedade Civil, tomados como *players* de um mesmo jogo (TATAGIBA, 2011; LAVALLE, 2011a).

Tatagiba e Blikstad (2011) destacam que uma das principais características dos estudos recentes sobre participação no Brasil, no entanto, é o deslocamento da análise dos desenhos institucionais e da dinâmica política interna desses espaços para “a forma como eles se conectam com os seus contextos mais amplos e os significados que adquirem a partir desses contextos externos” (TATAGIBA e BLIKSTAD, 2011, p. 180). As dinâmicas participativas não ocorrem no vazio, mas obedecem a repertórios políticos e tramas relacionais pré-existentes. Os espaços participativos baseiam-se em vínculos e lealdades entre grupos da sociedade civil, militantes partidários e agentes públicos constituídos no contexto mais amplo do processo democrático, em particular das dinâmicas eleitorais para os poderes Executivo e Legislativo, e revelam-se arenas relevantes na medida em que permitem aumentar os custos dos adversários e potencializar as ações próprias e de aliados (TATAGIBA, 2011).

Ainda, estes novos estudos constataam que os espaços participativos institucionalizados, onde há um número limitado de integrantes e determinadas pessoas são escolhidas para ocupar um assento – como é o caso dos conselhos e das conferências – se aproximam menos do ideal de participação direta do que de formas de representação extraparlamentar. Assim, nos espaços participativos manifestam-se alguns dos problemas clássicos da democracia representativa (LAVALLE, 2011a; TATAGIBA, 2011; LOUREIRO, 2009).

Outra dimensão de análise é a que enfatiza a relação entre os movimentos sociais e os espaços participativos. Entendendo a participação como um dos componentes de um repertório político de atuação, esta perspectiva destaca que os “movimentos sociais”, tendo contribuído para a criação desses espaços formais nas décadas de 80, 90 e primeira década dos anos 2000, passaram então a disputar neles os seus interesses e projetos, em uma aposta de luta “por dentro do Estado”. Ao fazê-lo,

“(...) modificaram suas formas de atuação, construíram novas demandas, buscaram qualificação, alteraram suas relações com a base, forjaram novos padrões de liderança, intensificaram o diálogo e os trânsitos com o campo político-institucional” (TATAGIBA e BLIKSTAD, 2011, p. 184).

Argumenta-se que ao passar por este processo de institucionalização “de mão dupla”, que abarca tanto a conformação de uma estrutura organizacional, quanto a mudança das estratégias de atuação, essas entidades já não podem ser corretamente chamadas Movimentos Sociais (MS), entendidos como uma forma de ação coletiva horizontal, em rede e não institucional. Nesse sentido, estudos mais recentes apontam para a necessidade de se estudar a expansão e consolidação dos conselhos, conferências e processos participativos à luz da eclosão de importantes ciclos de mobilização e manifestações públicas no Brasil a partir de 2013. Destaca-se o aparente paradoxo representado pelo fato de que, no auge do processo de institucionalização dos espaços participativos – surgidos a partir da ideia-força de incorporar a sociedade civil na gestão pública e de aproximar as políticas públicas das demandas da população – o país tenha assistido à reemergência de manifestações de protesto que, entre outras coisas, questionam a qualidade e o sentido dessas políticas (MARTES e ARAUJO, 2016).

Martes e Araujo argumentam que discutir os resultados dos processos participativos, sobretudo no atual contexto político e social do país, exige que se tenha clareza sobre os limites inerentes ao tipo de ação coletiva que eles possibilitam. A sua lógica intrínseca instrumental, baseada na intermediação e na negociação, assim como os seus laços de dependência em relação ao Estado, diferem substancialmente da lógica por trás dos Movimentos Sociais, mais aberta ao conflito, orientada por valores e permeada por uma busca ativa de autonomia dos órgãos governamentais.

### **2.3 Participação no Plano Diretor**

A literatura costuma apontar a existência de ao menos três momentos da institucionalização de arranjos participativos no Brasil. O primeiro seria a experiência dos orçamentos participativos locais; a segunda, a multiplicação e consolidação dos conselhos e conferências de políticas públicas; a terceira e mais recente, a participação na elaboração de instrumentos de planejamento e gestão, em particular os Planos Plurianuais e os Planos Diretores.

Embora a academia tenha se debruçado sobre os dois primeiros tipos de arranjo e, em menor medida, sobre as conferências, pouco produziu a respeito da chamada “terceira onda de participação” (LAVALLE, 2011b, p. 36). No caso dos Planos Diretores, os estudos existentes são principalmente focados nas questões de urbanismo e planejamento urbano.

A obrigatoriedade da aprovação de Planos Diretores em todos os municípios de mais de vinte mil de habitantes foi estabelecida na Constituição Federal de 1988, mas só foi regulada pelo Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 após 13 anos de negociações. O Estatuto determinou ainda a obrigatoriedade da participação social na elaboração destes instrumentos. Desde então, numerosos processos participativos foram realizados no país. No caso da cidade de São Paulo, os processos participativos para a elaboração de Planos Diretores têm uma história ainda mais longa, tendo o primeiro deles, realizado na gestão de Luiza Erundina (1989-1992), antecipado a aplicação dos dispositivos que seriam incluídos no Estatuto da Cidade (VILLAÇA, 2009).

A cristalização no ordenamento jurídico da obrigatoriedade da participação na elaboração dos Planos Diretores se origina nas demandas históricas dos movimentos sociais da chamada “luta pela reforma urbana”. As raízes deste processo têm relação com o forte processo de crescimento urbano no Brasil entre 1950 e 1980, podendo ser rastreado pelo menos até 1963, quando se constituiu no Brasil o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Interrompido pelo golpe militar de 1964, este movimento ressurgiria com força a partir do início dos anos 80, vinculado à emergência de movimentos populares de luta pela moradia, inicialmente de maneira pontual e fragmentada, e progressivamente organizados em redes cada vez mais abrangentes. A articulação entre os movimentos de moradia e ONG, representantes de setores profissionais e acadêmicos e técnicos do poder público comprometidos com a democratização do planejamento e da gestão deu origem, na época da Constituinte, à Frente Nacional Pela Reforma Urbana e posteriormente ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) (CYMBALISTA e MOREIRA, 2006; AVRITZER, 2010).

Três princípios fundamentais da política urbana constituíam a agenda deste movimento: i) a garantia do direito à cidade, entendido como um compromisso do Estado de articular uma política urbana e habitacional abrangente, que tratasse a moradia e a cidade como direitos de todos, priorizando em particular as necessidades das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social; ii) a garantia da função social da propriedade por

meio do fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano e do funcionamento do mercado de terras, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária que tornassem mais justa a distribuição dos custos e benefícios da urbanização<sup>7</sup>; e iii) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental, contribuindo para a inclusão política de classes historicamente excluídas (RIBEIRO, 2003; AVRITZER, 2010).

Os treze anos que separaram a promulgação da Constituição da aprovação do Estatuto da Cidade mostram a dificuldade de tornar aplicáveis os dispositivos constitucionais relativos à política urbana. Neste período, o FNRU atuou permanentemente junto ao Congresso para incidir sobre o conteúdo da lei e por sua aprovação. Um dos itens da agenda do Fórum que maior resistência enfrentou no legislativo federal foi a regulamentação de mecanismos de participação democrática. Relata-se que, ao final do processo de negociação, a estratégia da sociedade civil teve que se concentrar em garantir a participação no processo de aprovação do Plano Diretor, tendo este dispositivo se tornado “o ponto central da agenda democratizante do movimento pela reforma urbana no Brasil” (AVRITZER, 2010).

As demandas históricas por participação no Plano Diretor e a sua regulação em 2001 se encontram intrinsecamente conectadas a uma visão muito específica sobre o papel deste instrumento normativo. Concebido no texto constitucional como a norma incumbida de determinar, para cada comunidade local, o conteúdo específico do conceito de função social da cidade e da propriedade, o Plano Diretor teria o poder de definir em que medida e de que forma poderia o interesse público coletivo impor limitações ao direito de propriedade. Superando uma concepção técnica predominante nos Planos dos anos 70, os Planos Diretores regulados pelo Estatuto da Cidade passariam a ser instrumentos de regulação dos conflitos que permeiam a questão urbana. Nas palavras de Raquel Rolnik,

“mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, o Plano passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território” (ROLNIK, 2001, p. 7).

---

<sup>7</sup> O solo criado, o imposto progressivo sobre a propriedade, o usucapião especial urbano e a preempção são alguns destes instrumentos fiscais e administrativos.

Ao longo dos últimos anos, uma literatura mais crítica sobre a capacidade efetiva dos Planos Diretores de funcionarem como indutores do desenvolvimento urbano foi acompanhada de um ceticismo quanto à capacidade real, tanto de gestores municipais, quanto da cidadania em geral, de contribuir de forma efetiva para a construção destes instrumentos de alta complexidade técnica e jurídica. Especificamente no caso de São Paulo, apontou-se que os processos participativos contariam com uma participação desproporcional dos moradores de áreas nobres das cidades, movidos por interesses particulares e desprovidos de uma visão coletiva de cidade. Preocupados com a preservação da qualidade ambiental dos seus bairros e com a valorização patrimonial dos seus imóveis, esta parcela pequena e pouco representativa da população teria uma capacidade alta de pautar os debates e o conteúdo dos Planos por contar com conhecimento técnico especializado e acesso privilegiado aos meios de comunicação e ao poder público (VILLAÇA, 2006).

#### **2.4 Avaliação de processos participativos**

Os arranjos participativos surgidos no contexto das diferentes “ondas” de participação adquiriram um papel relevante nos processos de formulação, execução, monitoramento e controle das políticas públicas no país. Nesse sentido, consolidaram-se hoje como um tema central para a própria gestão pública de um modo geral.

Em primeiro lugar, a participação surge para a gestão pública como condicionamento institucional e obrigação jurídica. As instituições e processos participativos, consolidados na estrutura do Estado ou estabelecidos como obrigação jurídica, exigem da burocracia e dos políticos a tomada constante de decisões de caráter não só político, como também administrativo em relação a eles. A criação e o relacionamento com espaços permanentes de participação e a instauração e a condução de processos participativos envolvem a mobilização de recursos orçamentários e humanos, a introdução de rotinas e processos específicos de trabalho, a articulação de setores e agendas, a harmonização entre diretrizes técnicas, condicionamentos legais e demandas e pressões políticas e sociais.

A participação, como processo de canalização e resposta às demandas da sociedade, pode ser entendida ainda como atividade finalística do Estado. A promoção de processos efetivos de escuta e incorporação das pautas trazidas pelas organizações setoriais e pela sociedade civil, vista como um direito da cidadania, seria também um objetivo dos órgãos de governo. A participação se torna, sob essa perspectiva, um item específico da agenda governamental.



Por fim, a participação pode ser concebida como um método de gestão, tal como sugerem as abordagens contemporâneas sobre o tema. Aqui a participação é entendida como parte de um conceito mais amplo de “gestão democrática”, que envolve também uma preocupação com a transparência da atuação estatal e com o fortalecimento do controle social da administração. Por trás desta visão estaria uma percepção de que os administradores não seriam mais capazes de, sozinhos ou a partir da contribuição de poucos especialistas, elaborar planos e leis sofisticados. A incorporação dos cidadãos nas decisões e atuações da administração pública ajudaria a captar a complexidade do mundo externo e incorporá-la ao processo decisório, ampliando pontos de referência externos, trazendo conhecimentos complementares, construindo apoios e melhorando o desempenho dos órgãos governamentais (BRUGUÉ, 2009).

Seja qual for perspectiva adotada,

“(...) quando considerado o grau de institucionalização e capilaridade territorial dos arranjos participativos, bem como o fato de a participação ser uma feição institucional do Estado no Brasil, o diagnóstico sistemático acerca dos efeitos reais desses arranjos sobre as políticas públicas ou sobre sua *performance* coloca-se como uma questão relevante para a tomada de decisões” (LAVALLE, 2011a, p. 17).

No entanto, o debate acadêmico sobre a importância dos arranjos participativos para a compreensão das relações entre Estado e sociedade no Brasil e, mais concretamente, sobre as suas potencialidades, limites e significados não deu lugar a esforços significativos de avaliação empírica e sistemática dos seus resultados que possam contribuir para o seu aperfeiçoamento, do ponto de vista da gestão pública.

Entre os incipientes esforços existentes nesse sentido se encontram aqueles focados na “análise dos efeitos democratizantes e distributivos das instituições participativas nas políticas públicas associada à ideia da participação política da população de baixa renda enquanto facilitadora do acesso dessa população a bens públicos” (AVRITZER, 2009, p. 7). Estes estudos apresentam lacunas metodológicas importantes. Na maioria dos casos a participação foi tomada apenas na sua dimensão quantitativa, expressa em quantidade de indivíduos ou entidades participantes ou, no máximo, na presença de pessoas de baixa renda, pressupondo a relação causal entre esta presença e o caráter redistributivo das políticas sociais, e transformando assim uma hipótese de pesquisa em indicador de resultado.

Outra linha ainda busca avaliar a estrutura institucional e os procedimentos de participação no interior desses espaços, com ênfase nos mecanismos de deliberação pública neles presentes (AVRITZER, 2009). Nesses trabalhos, a análise do marco normativo dos conselhos, incluindo as formas de eleição de seus presidentes, seu caráter consultivo ou deliberativo (entendido como a possibilidade ou não de tomada de decisão sobre a política pública) e de aspectos pontuais como a presença ou ausência de câmaras técnicas parte de pressupostos normativos sobre a sua contribuição para uma participação “mais qualificada” cuja validade não foi suficientemente demonstrada. Em outros casos, uma análise de atas de reuniões foi realizada para comparar quantitativamente o uso da fala por parte de representantes da sociedade civil, estabelecendo uma relação automática entre esse dado e a qualidade da deliberação. A existência de “polemica e debate” foi também utilizada como um indicador da qualidade do processo, mas pouco se aprofundou a respeito do conteúdo e significado desses debates.

Uma falha comum a estes esforços de avaliação é a falta de documentação e registro que reflita a riqueza do que foi discutido e decidido nas reuniões, o perfil dos participantes e os métodos empregados, que aponta para a necessidade de um maior investimento nesta área (COELHO, 2011).

Os exemplos ilustram ainda outro importante obstáculo metodológico enfrentado pelos estudos avaliativos da participação no Brasil, que consiste na dificuldade de suspender a visão da participação como um “valor em si” para enxergá-la como um meio para atingir determinados efeitos. A avaliação de arranjos participativos exige, em primeiro lugar, um esforço de explicitação precisa dos resultados esperados que é ainda raro na literatura nacional. Subordinado a este obstáculo existe outro, que é a dificuldade de estabelecimento das relações causais que sustentam metodologicamente a avaliação – evitando os chamados problemas de atribuição, “isto é, de associação espúria entre causa (participação) e efeito (performance política, por exemplo)” (LAVALLE, 2011a, p. 17-18).

Embora o estabelecimento de relações causais no campo da participação, assim como nas ciências sociais em geral, seja um tema reconhecidamente complexo, alguns trabalhos recentes sugerem caminhos para a superação desses obstáculos.

Em “Participação: valor, utilidade, efeitos e causa”, Adrián Lavalle (2011b) apresenta três passos metodológicos para a avaliação dos efeitos da participação.

O primeiro deles, no sentido já destacado, consiste em “suspender seus significados como valor em si, preservando seu papel como ideia-força” e na “clara especificação das consequências esperadas e dos mecanismos causais que as tornarão possíveis” (LAVALLE, 2011b, p. 38-39). O segundo passo consiste em identificar os *trade-offs* entre diferentes efeitos desejáveis, já que nem todos eles são produzidos da mesma forma e a priorização de um conjunto de efeitos pode gerar obstáculos para a consecução de outros.

Finalmente, o autor ressalta a necessidade de se esquivar do que ele chama de “tentação da causalidade remota” – a tendência de procurar efeitos remotos e gerais da participação cujas cadeias causais “não são apenas desconhecidas como improváveis e, por vezes, indemonstráveis”, como é o caso dos estudos que buscam associar participação e melhora em indicadores de bem-estar social. Sugere concentrar o olhar nos efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às instituições participativas, ou seja, nas decisões que elas produzem, voltando a análise para uma caracterização descritiva de cada processo (LAVALLE, 2011b).

#### **2.4.1 Critérios e indicadores de participação**

Embora a construção de indicadores de participação constitua ainda um tema incipiente na literatura nacional, alguns estudos realizam um esforço de sistematização de dimensões de análise e critérios objetivos de avaliação.

Schattan Coelho (2011), por exemplo, partindo da pergunta: “de que modo seria possível promover mecanismos participativos democráticos e eficazes e como avaliá-los?”, sugere indicadores em quatro dimensões: *inclusão* (quem está incluído e o grau de heterogeneidade dos participantes conforme características sociodemográficas, políticas e associativas); *participação* (descrever a agenda de trabalho e como a organização das discussões e as práticas de deliberação, persuasão, acordos e confrontos se dão nas reuniões); *debates* (identificar os temas presentes na agenda e descrever os conteúdos das discussões; mapear as proposições que surgem por meio do processo, como informam a população sobre o tema e trazem à tona informações sobre demandas da população/ avaliações sobre qualidade de serviços); *conexões* (descrever os elos entre os poderes executivo e legislativo e outros fóruns participativos, outras instituições do setor e outras organizações públicas e privadas) (COELHO, 2011).

Avanços mais claros na construção de indicadores, no entanto, podem ser identificados no debate internacional sobre avaliação de processos participativos, que atingiu um maior nível de sofisticação e detalhamento.

Um estudo publicado pela fundação Jaume Bofill, de Barcelona, busca apresentar um sistema de indicadores claro e acessível para a avaliação da qualidade de processos e mecanismos de participação cidadã, com o objetivo de que possa ser utilizado por todos os interessados. Os autores enfatizam que a construção de um sistema de indicadores busca simplificar um fenômeno em si complexo e dotar-nos de um instrumento de análise para estabelecer comparações e facilitar a compreensão e a avaliação do impacto desses processos. São propostos, assim, quatro campos de análise e vinte indicadores, um número reduzido e que não pretende constituir uma avaliação completa e exaustiva, mas sim oferecer informação sintética sobre algumas dimensões fundamentais das qualidades dos processos participativos (ANDUIZA e DE MAIA, 2005).

Por sua vez, o documento intitulado *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*, elaborado pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP), pretende-se ainda mais abrangente. Fazendo parte de um projeto que se iniciou com a instalação de nove Observatórios Locais de Democracia Participativa (OLDP) e a criação de indicadores de avaliação da qualidade das experiências participativas, este trabalho respondeu à necessidade, verificada ao longo do processo, de consolidação de instrumentos de avaliação mais complexos e mais amplos do que aqueles dos quais se dispunha até então (DIAZ, PARÉS e POMEROY, 2006).

Desenvolveu-se então a proposta de uma "Caixa de Ferramentas", onde foram incorporados diferentes critérios de avaliação, indicadores ou possíveis aspectos a avaliar em cada critério, assim como possíveis metodologias para levar a cabo a avaliação de acordo com as características e objetivos de cada critério ou indicador. O documento oferece, assim, um conjunto plural de ferramentas para a avaliação de processos participativos, das quais, em cada processo, se selecionarão algumas e se combinarão critérios e metodologias. A proposta parte, por um lado, do pressuposto de que é impossível desenhar um tipo de avaliação descontextualizada e pertinente a todo e qualquer processo, em todas suas dimensões, momentos ou níveis, e, por outro, de que os enfoques metodológicos podem ser

multiestratégicos, combinando avaliação quantitativa, qualitativa e participativa (DIAZ, PARÉS e POMEROY, 2006).

Para que se proceda à avaliação de um processo participativo, antes de se aplicar os critérios, os autores destacam a importância de identificar os elementos que vão condicionar a perspectiva pela qual a avaliação será realizada. Devem ser levados em consideração:

- O contexto social, econômico e político da experiência que se deseja avaliar;
- O âmbito temático: os temas abordados podem ser mais ou menos setoriais, globais ou integrais, variando os critérios de avaliação. À medida que o tema se torna mais específico, pode não haver mais sentido em avaliar a diversidade dos participantes, por exemplo, pois ela se torna naturalmente mais homogênea;
- O âmbito territorial: podem ser municipais, distritais ou de bairros, por exemplo. Em regiões maiores e menos homogêneas, é necessário ter em conta a diversidade territorial dos participantes;
- Os objetivos: embora existam alguns critérios comuns a todos os processos, há muitos outros que só fazem sentido se dialogarem com os objetivos almejados pelo próprio processo.
- Os atores envolvidos: em função dos atores envolvidos no processo (sociedade organizada, grupos específicos, corpo técnico, políticos), variam os critérios de avaliação;
- Os tipos de avaliação: é necessário distinguir entre avaliação interna e externa e definir o grau de participação dos participantes do processo em sua avaliação.

A “caixa de ferramentas” apresenta então cinco dimensões de avaliação: coordenação do processo; quem participa; tema do processo (em que participa); formas de participação e consequências do processo. Para cada dimensão, propõe uma série de critérios e para cada critério, indicadores. Em outro eixo de sistematização, elencam-se possíveis metodologias quantitativas e qualitativas para a aferição de cada indicador (DIAZ, PARÉS e POMEROY, 2006).

O modelo proposto por Diaz et al.(2006) proporciona um apoio metodológico útil para a avaliação de experiências participativas no Brasil. Apropriando-nos desta ferramentas e adaptando-as ao nosso objeto de pesquisa, e mantendo como referência as reflexões teóricas mais amplas desenvolvidas nacional e internacionalmente sobre as relações entre democracia

e participação, pretendemos contribuir para os esforços recentes no Brasil que buscam aprofundar, tanto empírica quanto teoricamente, o debate sobre a questão da efetividade da participação, oferecendo, ao mesmo tempo, uma avaliação metodologicamente consistente e um conjunto de recomendações concretas aos gestores públicos que conduziram o processo em questão.

## **CAPÍTULO 3 – PROCESSO PARTICIPATIVO DE REVISÃO DO PDE**

### **3.1 Marco legal da participação**

O Plano Diretor Estratégico (PDE) é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano municipal. Conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, tem por objetivo regular a função social da cidade e é obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes<sup>8</sup>.

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

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

(...)

Em seu Artigo 40, parágrafo 4º, ficam estabelecidos padrões mínimos de participação, transparência e controle social no processo de construção do plano.

Art. 40. (..)

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

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.

O Estatuto estabelece ainda os seguintes instrumentos para garantir a gestão democrática:

---

<sup>8</sup> Segundo estimativas do IBGE para a população em 2013, o número aproximado de municípios com população acima de vinte mil habitantes é de 1.700, ou apenas 30% dos 5.570 municípios. Por outro lado, nestas cidades habitam mais de 80% dos cidadãos brasileiros.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Seguindo sua atribuição de emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade, o Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES) regulamentou, por meio da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, a elaboração de planos diretores participativos pelos municípios brasileiros. Neste regulamento, fica estabelecido que a elaboração do plano diretor deve ser compartilhada entre o poder público e a sociedade civil em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões. A resolução determina também que deve haver ampla comunicação sobre o processo, feita em linguagem acessível a toda a população. Exige ainda a publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo. Determina que os debates atendam aos critérios de diversidade social, por temas e divisões territoriais, garantindo-se a alternância dos locais de discussão. Reforça a necessidade de integração e articulação entre o PDE e os demais instrumentos de planejamento da cidade, como o orçamento público. Estabelece que as ações de sensibilização, mobilização e capacitação devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais e profissionais especializados. Sobre as audiências públicas, determina que têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo. Sua realização deve ser precedida de ampla divulgação, ser realizada em horário e local acessíveis, com espaço para manifestação de todos os presentes, além da exigência de serem gravadas e anexadas ao processo. Por fim, determina que a proposta do projeto seja aprovada em uma conferência ou evento similar.

No nível municipal, a lei orgânica do município de São Paulo, de 4 de abril de 1990, em seu Art. 144, elenca o PDE como instrumento obrigatório de planejamento municipal, em



conjunto com os planos plurianual, setoriais, regionais e específicos. Define ainda padrões mínimos de territorialidade e participação.

Art. 150 – O Plano Diretor é o instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano e de orientação de todos os agentes públicos e privados que atuam na cidade.

§ 1º – O Plano Diretor deve abranger a totalidade do território do Município, definindo as diretrizes para o uso do solo e para os sistemas de circulação, condicionados às potencialidades do meio físico e ao interesse social, cultural e ambiental.

§ 2º – Será assegurada a participação dos munícipes e suas entidades representativas na elaboração, controle e revisão do Plano Diretor e dos programas de realização da política urbana.

Constituído pelo Plano Diretor de 2002, O Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) é um órgão colegiado integrante da estrutura da SMDU criado com o objetivo de, junto às Conferências, assembleias e audiências públicas, “assegurar a participação direta da população no processo de gestão democrática da Política Urbana da Cidade”<sup>9</sup>. Dentre suas competências está analisar questões relativas à aplicação, debater propostas e emitir parecer sobre propostas de alteração e acompanhar a implementação dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Estratégico. No formato definido pelo plano diretor de 2002, o CMPU compunha-se por 48 membros, sendo 16 representantes das regiões de São Paulo (oito eleitos pela população local e oito indicados pelo governo), 16 representantes de entidades setoriais (setor imobiliário, construção civil, associações de moradores, movimentos de moradia, entidades ambientais, universidades, sindicatos) e 16 representantes do setor público. A revisão do formato do CPMU, celebrada pela nova lei do Plano Diretor, aprovada em 2014, ampliou o número de membros para 60 e instituiu a eleição para escolha de todos os membros da sociedade civil.

### **3.2 Histórico de participação no planejamento urbano em São Paulo: de 1989 a 2013**

Processos participativos para a discussão da cidade de São Paulo não são novidade. A construção de políticas urbanas com base em processos participativos está sintonizada com o processo histórico de redemocratização do país a partir dos anos 80. Durante a gestão da

---

<sup>9</sup> Lei Nº 13.430 de 2002, art. 279.

prefeita Luiza Erundina (1989-1992), o governo municipal realizou uma série de estudos para a formulação de uma proposta de Plano Diretor. Na visão de Villaça (2009), a proposta inovava ao incluir temas da reforma urbana e dispositivos que promoveriam, de fato, a função social da cidade, conforme previsto pelo Art. 182 da Constituição Federal. Propunham-se formas mais democráticas de construção do planejamento urbano, introduzindo instrumentos de regulação urbana com a intenção controlar mais os agentes do mercado imobiliário e buscar novas formas de regular o uso e ocupação do solo. Dentre os mecanismos propostos estavam o coeficiente de aproveitamento único e igual a um para toda a cidade, a concessão onerosa do potencial construtivo e a criação do Fundo Municipal de Urbanização (FMU). Ainda segundo Villaça, outros dispositivos inovadores eram a regularização fundiária e a urbanização de favelas e as Zonas Especiais de Interesse Social. O projeto foi apresentado à câmara dos vereadores, mas não chegou a ser votado. Diante de um forte lobby do setor imobiliário, o governo não foi capaz de construir uma base de apoio à proposta<sup>10</sup>. Os governos de Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000) não apresentaram nova proposta de normatização do planejamento urbano municipal, que seguiu regulado pelo Plano Diretor de 1988 e pela lei geral de zoneamento de 1972. A falta de regulação contribuiu para a expansão desordenada da cidade ao longo da década de 1990. A política de remoções de favelas e a expulsão de famílias para a implantação de grandes operações urbanas geraram forte espraiamento da cidade, especialmente para a zona de mananciais da zona sul da cidade<sup>11</sup>.

Sob a égide do recém aprovado Estatuto da Cidade, a gestão de Marta Suplicy (2001-2004) restabeleceu o objetivo de produzir um novo plano diretor para a cidade. O urbanista Jorge Wilhelm, nomeado Secretário de Planejamento, recebeu a incumbência da coordenação geral do novo plano diretor. A premissa de governo era a construção de um plano em conjunto com a sociedade, buscando retomar um processo de planejamento democrático na cidade de São Paulo (MAGLIO, 2014). Segundo Ivan Maglio (2014), coordenador do processo de revisão, o processo contou com a participação da sociedade em uma série de debates e audiências públicas. De acordo com o autor, “(...) durante a elaboração do plano houve a opção por um

---

<sup>10</sup> Para aprofundar sobre o processo de construção do plano diretor na gestão Erundina, ver Patarra (1996) e Singer (1995). Para saber mais sobre as propostas urbanísticas do plano, ver Rolnick, Somekh e Kowarick (1990).

<sup>11</sup> Para maiores informações sobre o processo de exclusão social que representou o período, ver Nobre e Bomfim (2002), Fix (2001) e Maricato (2000).

processo de debates públicos a partir de um Quadro Situacional e de Eixos Propositivos que recebeu críticas e sugestões, incorporadas no projeto de lei” (MAGLIO, 2014). O processo de construção do plano teve duração de cerca de seis meses, entre outubro de 2001 e março de 2002, culminando na realização da 1ª Conferência da Cidade em abril de 2002, que produziu de forma participativa a revisão da minuta do projeto de lei encaminhado à câmara. Após a aprovação do plano, transformado na lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, a gestão promoveu a construção de planos regionais estratégicos, elaborados de forma descentralizada nas 31 subprefeituras.

“O processo participativo se intensificou na elaboração dos Planos Regionais Estratégicos, elaborados por meio de Oficinas de Planejamento e reuniões em todas as subprefeituras da cidade, o que inovou no grau de participação da sociedade no planejamento urbano” (MAGLIO, 2014).

A necessidade de revisão do plano diretor 2002 foi prevista no artigo 293 da lei que o instituiu, estabelecendo o prazo de quatro anos (2006) para que o Executivo encaminhasse uma proposta à Câmara Municipal “adequando as ações estratégicas nele previstas e acrescentando áreas passíveis de aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade” (SÃO PAULO, 2002). Iniciado na gestão de José Serra (2005-2008) e prosseguindo pela gestão de Gilberto Kassab (2009-2012), o processo de revisão do plano diretor arrastou-se por anos e passou por intensa contestação social e judicial. Uma grande coalizão de organizações da sociedade civil uniu-se contra a proposta de revisão formulada pelo governo e encaminhada à Câmara Municipal. Organizações tradicionalmente situadas em diferentes posições do campo de disputa, como os movimentos de luta por moradia, que reivindicavam a construção de habitações populares, e as associações de bairro, mais identificadas com a defesa das Zonas Estritamente Residenciais, juntaram esforços para impedir a revisão do plano. Formou-se a “Frente Ampla em Defesa do Plano Diretor”, encabeçada pelo Movimento Defesa São Paulo (MDSP), Instituto Pólis, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e pela União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior. Ao todo, a frente reuniu cerca de 200 organizações que circularam um abaixo-assinado exigindo a retirada do Projeto de Lei 671/2007 da Câmara para que fosse refeito o processo de discussão no âmbito do Executivo. O principal argumento de contestação foi o de que o processo de elaboração da revisão do PDE não havia garantido espaços de participação efetivos. Além de promover a circulação do abaixo-assinado, a Frente Ampla, com o apoio do Ministério

Público, por meio da Promotoria de Urbanismo, entrou com uma ação civil pública contra a aprovação da revisão do PDE que alegava que a municipalidade deixara de observar os princípios urbanísticos da gestão democrática e da participação popular<sup>12</sup>.

A prefeitura, por sua vez, sustentava que todos os trâmites formais de participação haviam sido cumpridos. Ao todo, na etapa do Executivo de revisão do plano diretor de 2007, teriam sido realizadas quatro audiências públicas regionais (norte, sul, leste e oeste), além de 31 encontros nas subprefeituras, com um tempo de fala de dois minutos por pessoa ao final das audiências públicas. As organizações sociais contestaram que esse direito de fala tivesse constituído um efetivo espaço de participação, já que não fora realizada qualquer sistematização daquilo que foi exposto pelos cidadãos. Diante da forte pressão social contra o Projeto de Lei 671/2007, o governo acabou por desistir de sua aprovação.

O impasse político ensejou um debate jurídico sobre as implicações concretas da obrigação de participação social na elaboração dos Planos Diretores. O argumento das organizações e entidades da sociedade civil terminou sendo acatado pelo Poder Judiciário, que considerou que a participação democrática na gestão da cidade, tal como inscrita na lei, exigiria mais que a mera convocação para audiências públicas.

A decisão destaca que as audiências realizadas tendo como objeto os planos regionais e a lei de zoneamento não suprem a necessidade de participação na construção do Plano Diretor<sup>13</sup>. Este teria características específicas e diferenciadas dos instrumentos que regulam o planejamento urbano local. Em particular, o Plano Diretor seria o instrumento que determinaria de forma geral, para a comunidade de cada cidade, o conteúdo dos conceitos de função social da propriedade e da cidade<sup>14</sup>.

A sentença descarta ainda que reuniões técnicas e as do CMPU substituam a participação direta da população exigida pela ordem jurídica vigente<sup>15</sup>. As audiências de realização obrigatória por parte do Poder Legislativo, por sua vez, em nada alterariam os critérios do

---

<sup>12</sup> Processo nº: 053.08.111161-0, Sentença de 29 de julho de 2010 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Comarca de São Paulo, Foro Central - Fazenda pública/acidentes. 5ª Vara da Fazenda Pública.

<sup>13</sup> Ibid., lauda 37.

<sup>14</sup> Ibid., lauda 13.

<sup>15</sup> Ibid., lauda 37.

processo administrativo em torno da elaboração do Plano Diretor no Poder Executivo, antes da sua apresentação como projeto de lei<sup>16</sup>.

As quatro audiências realizadas foram consideradas insuficientes e desproporcionais não apenas em relação à dimensão da cidade e às expectativas de participação da sociedade, mas também em relação ao teor da obrigação prevista no Estatuto da Cidade, vinculada à efetiva incidência da população no conteúdo do Plano. É interessante, aqui, a importância dada pela decisão à realização de múltiplas rodadas de audiências, com espaçamento de tempo entre elas. A administração havia feito uma única rodada de quatro audiências na qual apresentou uma minuta de projeto de lei. Estas reuniões foram apresentadas como audiências de devolutiva das propostas realizadas nas 31 audiências anteriores. As primeiras audiências, no entanto, haviam sido focadas nos Planos Regionais e na Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo. Assim, não houve margem para que o processo participativo produzisse propostas para serem efetivamente incorporadas ao Plano.

Lê-se na sentença proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“Prevía-se, assim como disposto na lei, um acompanhamento da política urbana e do desenvolvimento do planejamento, com interferência constante nas mais variadas etapas, desde o início, por meio de conferências, audiências e petições, até o fim do processo, sendo certo que se esperava que das interações populares a prefeitura municipal produzisse reflexões, fundamentando o acatamento ou a rejeição de cada uma das opiniões. Não foi, contudo, o que ocorreu”<sup>17</sup>

Ao final de 2012, com o fim da gestão Kassab, o PDE de 2002 completou uma década sem que tivesse sido feita a revisão de quatro anos prevista naquele Plano. Vencia, também, o prazo máximo de dez anos previsto pelo Art. 40 § 3º do Estatuto da Cidade.

### **3.3 A Revisão do PDE de 2013**

Em 2013, o então recém-eleito prefeito Fernando Haddad (2013-2016) assumiu o governo da cidade de São Paulo tendo a revisão do plano diretor como compromisso de campanha, o que se podia verificar em seu programa de governo:

---

<sup>16</sup> Id.

<sup>17</sup> Ibid., lauda 34.

“A próxima administração petista, de Fernando Haddad, promoverá a revisão e implantação do Plano Diretor, com horizonte temporal em 2024 (...). Esse processo deverá incluir, preliminarmente, uma avaliação do atual PDE e ser participativo em todas as suas etapas, de modo a gerar uma proposta pactuada democraticamente com os diferentes segmentos sociais” (HADDAD, 2012).

No plano de metas, aprovado no início da gestão, este compromisso refletiu-se no objetivo 21, “revisar o marco regulatório do desenvolvimento urbano de forma participativa”, por meio das metas de revisão do PDE, da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e dos Planos Regionais Estratégicos (SÃO PAULO, 2013) <sup>18</sup>.

Naquele momento, operavam duas fontes de pressão em sentidos contrários em torno da elaboração do Plano Diretor. Por um lado, o governo enxergava a revisão do arcabouço urbanístico da cidade com um grande sentido de urgência. Conforme vimos, a revisão do Plano Diretor anterior prevista para 2006, não foi realizada e, em 2012, vencera também o prazo máximo previsto no Estatuto da Cidade para a elaboração de um novo Plano. Mas conforme destacou o Diretor de Informações da SMDU, a gestão entendia que o Plano

“não estava atrasado só no cronograma; estava atrasado na vida da cidade. Porque a gente passou pelo processo do boom imobiliário, e claramente existia um sentido de urgência, porque a cidade, os segmentos, os setores não estavam satisfeitos com o tipo de cidade que estava sendo construída no marco regulatório vigente” (entrevista com o Diretor de Informações da SMDU)

Por outro lado, havia uma forte demanda por participação entre os setores que tradicionalmente acompanham a política urbana. Uma evidência disso é a frustração da tentativa anterior de revisão, que, conforme vimos, foi judicialmente impugnada por meio da atuação de uma frente muito ampla de entidades e organizações, justamente devido à falta de um processo participativo legítimo.

---

<sup>18</sup> A obrigatoriedade da apresentação de um plano de metas nos primeiros 90 dias de governo foi criada a partir de um projeto de iniciativa popular e está presente na Lei Orgânica do Município desde a aprovação do Projeto de Emenda a Lei Orgânica 8/07, em fevereiro de 2008. O plano de metas deverá conter as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, subprefeituras e distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

Apesar desse contexto, houve relutância do prefeito em realizar o debate no âmbito do Executivo (informação verbal)<sup>19</sup>. A intenção do governo era aproveitar-se dos debates e da tramitação do Projeto de Lei nº 671/07, já em curso no Legislativo, apresentando um substitutivo integral do projeto e ganhando tempo na aprovação da lei. Essa abordagem foi fortemente rechaçada pela sociedade civil organizada. Nas palavras de um integrante do MDSP,

“O Kassab havia deixado na Câmara um projeto de lei, aquele contra o qual a gente tinha lutado. Na primeira conversa que a gente teve com o vereador representante do governo eleito que a gente tinha apoiado, já no comecinho do primeiro ano do governo Haddad (...) a gente viu que eles defendiam as mesmas coisas que o governo anterior. Eles decidiram partir do próprio PL do Kassab para aprovar o plano diretor. O que eles estavam defendendo era justamente pular a etapa do Executivo. A nossa visão era a de que aquele processo tinha que voltar para o Executivo e começar do zero” (entrevista com o integrante do MDSP)

Diante da pressão, o Executivo voltou atrás e decidiu reiniciar as discussões no Executivo, estabelecendo a meta de remeter uma nova proposta ao Legislativo no segundo semestre de 2013.

Segundo o ex-Diretor de Urbanismo da SMDU e coordenador do processo de revisão do PDE, a primeira diretriz da proposta era a de que era necessário partir de uma avaliação prévia do plano diretor de 2002. Para tanto, nos três primeiros meses de trabalho, iniciou-se uma articulação da SMDU com os diversos órgãos de governo (Secretarias de Habitação, Meio Ambiente, Transportes, SPTrans, CET, Departamento de Patrimônio Histórico) e montaram-se grupos de trabalho intersecretariais para levantar os dados que estavam dispersos na prefeitura que permitissem fazer uma avaliação do plano vigente. O processo de avaliação comporia a primeira etapa da revisão do PDE 2002, como se verá a seguir.

Na visão de seus realizadores, um dos diferenciais do processo proposto pela prefeitura estava justamente no objetivo de inovar no formato da participação social. Para estruturar os diferentes processos participativos previstos, montou-se uma Assessoria de Participação, vinculada ao gabinete da SMDU. Coordenada por Núria Pardillos, essa equipe passou a

---

<sup>19</sup> HADDAD, Fernando. Palestra proferida em 27 de Abril de 2016, na ocasião da primeira reunião de Avaliação Participativa do PDE. Disponível em [https://youtu.be/kj\\_\\_KOeJ3Hs](https://youtu.be/kj__KOeJ3Hs). Acessado em 21 de Julho de 2016.

discutir alternativas ao formato tradicional de audiências públicas, que não permitia a participação ampla dos cidadãos. Rígida, a audiência pública dava pouco espaço de fala aos participantes; não permitia a explicitação de conflitos existentes entre a própria sociedade e tampouco a construção coletiva de propostas. Para ampliar o debate e a participação, foram combinadas diversas formas de participação, que incluíram debates entre especialistas, oficinas de construção de propostas em debates temáticos e de forma regionalizada, plenárias com inscrição de falas individuais e a disponibilização de fichas individuais de propostas. Além dos espaços presenciais, diversos entrevistados, tanto da sociedade civil como do setor privado e do próprio setor público, destacam a importância da estruturação de um importante canal de disponibilização da informação e participação virtual, denominado Gestão Urbana, apontado como um elemento central da própria metodologia de participação.

#### *O portal Gestão Urbana*

Desde o início do governo, em 2013, era clara para a equipe da SMDU a necessidade de se criar um portal que servisse como referência para a discussão das diferentes revisões de instrumentos de planejamento urbano que estavam sendo projetadas pela prefeitura. Segundo o Diretor de Informação da SMDU, o objetivo era criar um espaço que unificasse todas as informações concernentes ao debate do planejamento urbano da cidade, desde as agendas de reunião até a disponibilização de dados produzidos pela SMDU para subsidiar os debates, como estudos e mapas. Ao longo de todo o processo de revisão do plano diretor, o portal foi utilizado como espaço de referência pela SMDU para a comunicação com a sociedade. Seu banco de dados reúne todas as listas de presença e vídeos dos encontros e oficinas, relatórios de execução das diferentes etapas, planilhas de propostas realizadas virtual e presencialmente, álbuns de fotos, mapas e estudos, minutas do projeto de lei e manuais de participação. A maior parte dos arquivos está disponível em formato aberto, o que facilita a apropriação do conteúdo para os mais diversos fins<sup>20</sup>.

### **3.3.1 Etapa 1: avaliando o PDE 2002**

Como já mencionado, a primeira etapa de revisão do PDE objetivava avaliar o Plano Diretor vigente, que acabara de completar dez anos, debatendo aspectos positivos e negativos da

---

<sup>20</sup> O portal Gestão Urbana, acessado pelo endereço <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>> seguiu sendo utilizado pela SMDU na comunicação com a sociedade em todos os demais processos participativos realizados pela pasta.



cidade. Esta etapa foi feita por meio de encontros de “avaliação temática” e de encontros setoriais no período entre 27 de abril e 26 de junho de 2013.<sup>21</sup>

As avaliações temáticas dividiram-se em seis encontros presenciais: Uso e Ocupação do Solo; Instrumentos urbanísticos; Habitação; Meio Ambiente; Mobilidade; e Investimentos prioritários. Esses encontros, com duração de um dia, incluíam uma apresentação do tema por especialistas na parte da manhã, com a abertura de tempo de fala da plateia após cada apresentação. À tarde, os participantes eram divididos em subgrupos de trabalho para debater o tema, apresentar contribuições e elencar prioridades. Em seguida, os grupos se reuniam em plenária para apresentar as propostas mais votadas em cada subgrupo. Todas as propostas foram sistematizadas pela coordenação de participação, compondo um banco de 1.847 contribuições, formuladas por 1.804 participantes (SÃO PAULO, 2013b). Os encontros foram gravados e foram disponibilizados na Internet.<sup>22</sup>

Os encontros por setores ou segmentos, por sua vez, foram divididos entre quatro grupos ou segmentos: ONG; movimentos populares; universidades, sindicatos, conselhos de categorias e associações profissionais; empresários. Diferentemente dos encontros temáticos, não há gravações das reuniões e foi disponibilizada a sistematização das propostas. Nas entrevistas com as consultoras contratadas pelo governo para organizar o processo participativo do PDE, houve o relato de que esses encontros mobilizaram poucas pessoas. Segundo as listas de presença, os encontros totalizaram 269 participantes.

Compôs ainda a primeira etapa de revisão do PDE a realização da 6ª Conferência Municipal das Cidades, ocorrida entre 31 de maio e 01 de junho de 2013. Dentre os eixos temáticos debatidos na Conferência, estava o “Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo e a situação urbana do município”. O texto final aprovado na plenária da Conferência apresenta uma síntese da avaliação do Plano Diretor 2002 e define diretrizes para a elaboração de um novo plano (SÃO PAULO, 2013c).

---

<sup>21</sup> A relação de atividades realizadas ao longo das etapas de revisão do PDE no âmbito do Executivo, incluindo as datas dos encontros presenciais, encontra-se no Anexo 5.

<sup>22</sup> Todos os encontros estão disponíveis através do canal Gestão Urbana no Youtube, pelo endereço <https://www.youtube.com/user/pmspsmdu/>. Acessado em 22 de Julho de 2016.

### **3.3.2 Etapa 2: elaboração de propostas**

Vencida a primeira etapa de avaliação, iniciou-se um processo descentralizado de oficinas com o objetivo de levantar contribuições e propostas em todas as subprefeituras da capital. A dinâmica desses encontros foi desenhada pela SMDU com o apoio de uma equipe de consultoras contratadas para formular e executar o processo.

As oficinas seguiram o formato de uma apresentação inicial feita pela prefeitura, seguida da divisão dos participantes em subgrupos para debate das ideias e construção coletiva de propostas. Além das propostas discutidas em grupo, cada participante tinha a possibilidade de apresentar propostas individualmente por meio de um formulário padrão (SÃO PAULO, 2013d). As propostas formuladas pelos cidadãos deveriam ser classificadas em um dos 12 objetivos pré-definidos pela SMDU como desafios a serem enfrentados pelo plano diretor:

1. Ampliar as oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda;
2. Melhorar a qualidade do transporte coletivo público e as condições para ciclistas e pedestres reduzindo congestionamentos;
3. Maior aproveitamento dos terrenos ao longo dos principais eixos de transporte coletivo com moradias e trabalho;
4. Diminuir os impactos negativos dos empreendimentos e infraestruturas;
5. Proteger e recuperar o patrimônio ambiental (rios, represas, vegetação, qualidade do ar);
6. Proteger e recuperar os diversos patrimônios culturais;
7. Ampliação do acesso às terras urbanas para a provisão habitacional de interesse social;
8. Promoção de segurança na posse, regularização fundiária, melhoria das condições de vida e de moradia nos assentamentos precários ocupados pela população de baixa renda;
9. Solucionar os problemas nas áreas com riscos de inundações, deslizamentos e solos contaminados existentes e prevenir o surgimento de novas situações vulneráveis;
10. Melhorar a oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas nos bairros;
11. Promover espaços urbanos qualificados para grupos sociais vulneráveis (crianças, idosos, gestantes, pessoas com deficiência);
12. Fortalecer o planejamento e a gestão urbana descentralizados com participação e controle social.

Um canal para a formulação de propostas também foi disponibilizado por meio do portal Gestão Urbana. A participação eletrônica poderia ser feita tanto por meio do instrumento de mapeamento colaborativo, pelo qual era possível apontar propostas de melhoria para a cidade de forma georreferenciada, quanto por meio de uma ficha de propostas *Online*, à semelhança do formulário padrão disponibilizado nas oficinas.

Com o objetivo de dar transparência ao processo de encaminhamento de propostas, foi definido que só seriam permitidas contribuições identificadas e encaminhadas pelos canais formais de participação (SÃO PAULO, 2013d).

O modelo descentralizado de realização de oficinas nas subprefeituras exigiu a participação de dezenas de servidores públicos municipais, capacitados pela equipe de coordenação do processo de participação para atuarem como moderadores dos grupos de trabalho. A preparação para as oficinas incluiu também a manualização de instrumentos, regras e procedimentos para apoiar o trabalho dos moderadores (SÃO PAULO, 2013d).

Entre 8 de junho e 27 de julho, foram realizadas 31 oficinas presenciais, uma em cada subprefeitura de São Paulo, totalizando 5.895 participantes e 1.696 propostas realizadas, sendo 1.360 construídas nos grupos de trabalho e outras 336 entregues individualmente nas mesas de recepção. A essas, somaram-se 1.826 propostas preenchidas via formulário *Online*. Ao todo, foram 3.522 propostas levantadas nessa etapa (SÃO PAULO, 2013d).

### **3.3.3 Etapa 3: sistematização de propostas**

A terceira etapa do processo consistiu em analisar as propostas recebidas, sistematizá-las e considerá-las para inclusão ou não na elaboração da minuta de projeto de lei. Segundo o coordenador do processo, essa etapa, que durou de 28 de abril a 23 de agosto, foi realizada internamente pelas diferentes equipes da SMDU e consumiu intenso trabalho, especialmente dos funcionários em cargos comissionados. O entrevistado afirma que a intenção inicial de responder uma a uma às mais de 3.500 propostas não foi levada a cabo, embora tenha existido um grande esforço para incluir o máximo possível de contribuições na minuta do plano diretor.

Conforme descrito anteriormente, as propostas recebidas, tanto pelos meios digitais como pelos encontros presenciais, estavam categorizadas em um dos 12 objetivos pré-definidos pela SMDU. A primeira tarefa da equipe de sistematização foi a de definir quais das propostas

eram pertinentes ao PDE. Caso fossem consideradas pertinentes, as propostas recebiam uma nova classificação, de acordo com um dos quatro eixos de discussão.

1. Diretrizes e Objetivos;
2. Instrumentos Urbanísticos;
3. Investimentos Prioritários;
4. Gestão, participação e controle social.

Após a categorização, as propostas eram enviadas aos grupos de trabalho intersecretariais, responsáveis por cada um dos temas-base do plano diretor (macrozoneamento, habitação, meio ambiente e mobilidade), para que fossem “tomadas como referência para os trabalhos” (SÃO PAULO, 2013e). O trabalho desses grupos subsidiou “a elaboração da primeira minuta, tarefa que coube a uma equipe composta por técnicos da SMDU em conjunto com os técnicos de outras secretarias envolvidas na elaboração do plano” (SÃO PAULO, 2013e).

O relatório elaborado com o objetivo de prestar contas da inclusão ou não das propostas formuladas pela sociedade faz uma análise do conjunto das proposições recebidas, registrando de que formas elas se refletiram na minuta de plano diretor (SÃO PAULO, 2013e).

#### **3.3.4 Etapa 4: devolutiva e discussões públicas da minuta de projeto de lei**

A última etapa de revisão do plano no âmbito do Executivo consistiu na apresentação da minuta de projeto de lei à sociedade, já consideradas as propostas e contribuições realizadas nas etapas anteriores. No curto período entre 24 de agosto e 5 de setembro de 2013, foram realizadas oito atividades devolutivas regionais e temáticas, cinco devolutivas por segmento e duas audiências públicas. É interessante notar que, embora tenha sido bastante criticado pela equipe de coordenação do processo e evitado nas etapas anteriores, o modelo de audiência pública foi o principal formato de interação presencial com a sociedade nesta fase. As reuniões devolutivas assumiram o tradicional modelo em que se concede um tempo inicial ao poder público para apresentação do projeto, e posteriormente é aberto um espaço para a fala dos inscritos, de até cinco minutos. Ao todo, foram contabilizados 1.421 participantes nas reuniões devolutivas, com a formulação de 220 contribuições presenciais.

A principal ferramenta para a elaboração de propostas sobre a minuta, no entanto, foi a “minuta participativa”, página disponibilizada no portal Gestão Urbana onde era possível inserir comentários, propor alteração, inserção ou exclusão dos artigos do plano proposto. A fase de inserção de propostas na minuta colaborativa durou de 21 de agosto a 06 de setembro,

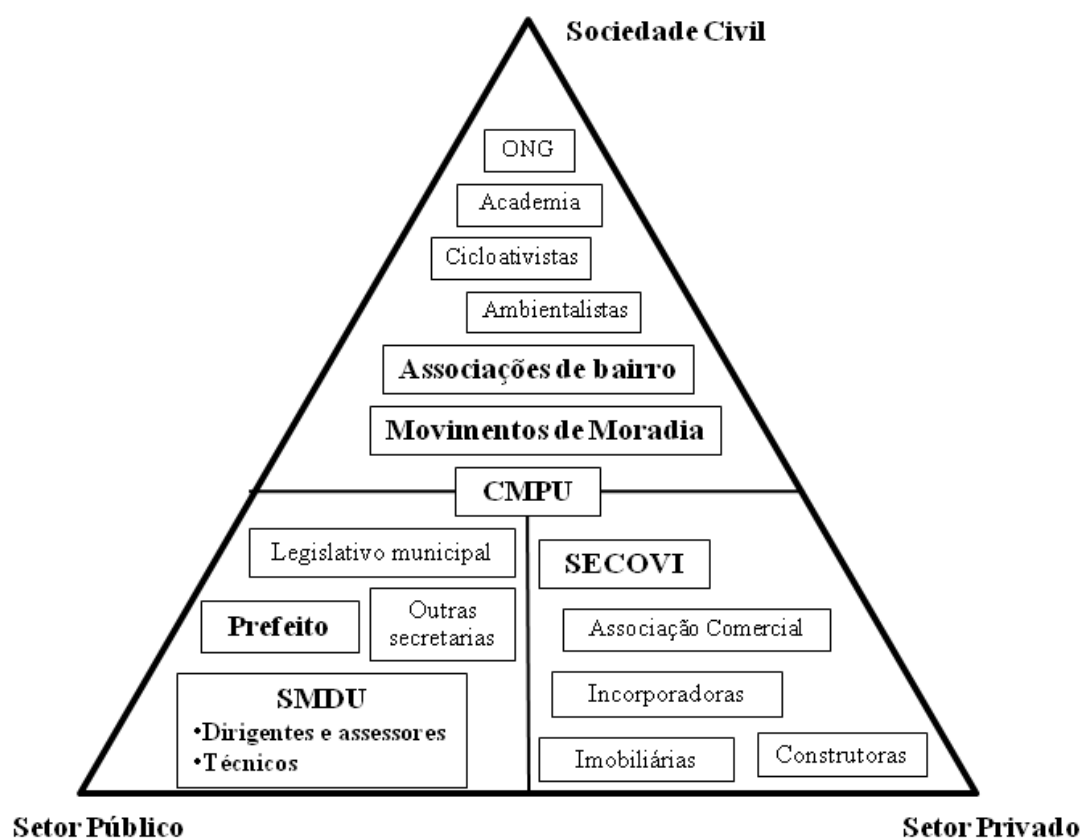
totalizando 15 dias para as contribuições *Online*, período no qual se verificaram 1.024 contribuições.

Encerrada a fase devolutiva, a minuta do projeto de lei foi revista pelo poder público, com a incorporação de parte das contribuições, e a nova minuta foi encaminhada em 26 de setembro de 2013 à Câmara Municipal, onde se iniciou um novo processo de debate com a sociedade. A aprovação do projeto de lei e sua sanção pelo prefeito Fernando Haddad ocorreu quase um ano depois do início da tramitação legislativa, em 31 de agosto de 2014.

## CAPÍTULO 4 – ATORES, INTERESSES E CONFLITOS

Como visto em Diaz, Parés, e Pomeroy (2006) e debatido na seção 2.4.1 deste trabalho, antes de proceder à avaliação do processo participativo de revisão do PDE é necessário compreender o contexto social e atores envolvidos, assim como as particularidades sobre o tema do objeto de estudo, suas características territoriais, bem como analisar os objetivos propostos pela SMDU. Para registrar a complexidade da arena de disputa política em torno do Plano Diretor, procuraremos apresentar os principais atores, valores, visões, estratégias e interesses, e os padrões de relacionamento que se formaram entre eles.

**Figura 1 - Mapa de atores participantes do processo de revisão do PDE**



*Fonte: Elaboração própria*

### 4.1 O Poder Público municipal

Os principais atores do Poder Público municipal no processo foram o Poder Executivo, representado predominantemente pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e contando com o acompanhamento direto do prefeito, e o Poder Legislativo, cujos

representantes e assessores participaram ativamente do processo, antecipando as negociações que teriam lugar na Câmara.

#### **4.1.1 A SMDU e o Executivo: entre a metodologia participativa e a “pactuação”**

No caso do Plano Diretor, das diversas entrevistas realizadas com dirigentes e funcionários da SMDU depreende-se a preocupação da equipe responsável pelo desenho dos espaços e métodos com a construção de um processo participativo que permitisse o intercâmbio de perspectivas e argumentos, a manifestação dos interesses e a construção de consensos. Por outro lado, o processo participativo para a elaboração do PDE também era visto pelo Poder Executivo do município como necessário para evitar a judicialização do processo. O fracasso das tentativas anteriores de revisão do Plano e, particularmente, a experiência da invalidação da revisão de 2007 por meio da intervenção da sociedade junto ao judiciário e com apoio do Ministério Público mostravam a existência de um real poder de veto de setores organizados que reivindicavam a estruturação de processos participativos. Assim, a concepção de um amplo processo de diálogo teve também um fundamento pragmático. Como relatou o Diretor de Informação da SMDU,

“Era muito claro que se isso não estivesse bem estruturado, independentemente de erros e acertos na parte metodológica, se os setores, se a sociedade que estava demandando não enxergasse a abertura e possibilidade de diálogo o processo não iria acontecer” (entrevista com o Diretor de Informação da SMDU)

O modelo proposto estabeleceu diferentes espaços de participação, que incluíram formatos com maior nível de formalização, como audiências públicas, oficinas temáticas e setoriais, assim como reuniões bilaterais realizadas entre a SMDU e os diversos atores, às vezes com a participação do chefe do Executivo.

Conforme vimos, formou-se na SMDU, no início da gestão, uma Assessoria de Participação. A equipe designada, coordenada por Núria Pardillos, acumulava experiência em processos participativos em outros setores da prefeitura. Uma vez que se decidiu começar a estruturar um processo participativo no Executivo, a SMDU passou a trabalhar na definição da metodologia.

Participaram desta definição os diretores dos departamentos setoriais da SMDU e o então chefe de gabinete, Webber Sutti. De acordo com o chefe de gabinete, este grupo formava

“diretoria colegiada” da SMDU, estrutura informal de governança que se reunia com frequência para tomar decisões estratégicas da pasta. O responsável técnico pela elaboração do Plano era Kazuo Nakano, do Departamento de Urbanismo (DEURB). Ambos tinham experiência com processos participativos. Sutti trabalhara no Ministério das Cidades e no Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), onde buscara dar maior transparência aos trabalhos do conselho consultivo. Nakano havia trabalhado entre 2004 e 2006 no Ministério das Cidades, na Campanha Nacional pela Formulação de Planos Diretores Participativos, e no Instituto Pólis, assessorando municípios na elaboração de planos participativos.

Segundo relato das consultoras entrevistadas, a primeira experiência de participação na gestão Haddad havia sido o Plano de Metas, e avaliava-se que essas sessões pareciam “sessões de descarrego”, onde as pessoas despejavam demandas em audiências e havia filas e listas para uso da palavra. A percepção dos gestores da prefeitura era a de que havia uma forte ânsia de participação na sociedade. Nos primeiros meses de governo, uma discussão organizada na Câmara Municipal por um fórum suprapartidário de discussão do Plano Diretor lotou o auditório:

“[Fomos] o Fernando Mello e eu fazer uma apresentação. Quando a gente chega lá, a Câmara lotada, gente para fora, duas mil pessoas. Isso mostrou para a gente que a cidade de São Paulo estava com uma verdadeira fome de discutir a cidade. Afinal de contas, tinha um déficit de discussão sobre a cidade, sobre as políticas na cidade. Então todo mundo que acompanhou a discussão de 2007/2008 baixou lá na Câmara para ouvir. Isso só reforçou a ideia de que tinha que ser um processo participativo um pouco diferente, não dava para ser mais do mesmo, só” (entrevista com o ex-Diretor de Urbanismo).

Para que essa nova metodologia fosse construída, a contratação de consultoras especializadas em processos participativos parece ter sido um fator decisivo. Foi o modelo de participação proposto por essa equipe, baseado na construção coletiva de propostas e na busca por consenso, sem processos de votação e mantendo aberta a possibilidade de apresentação de propostas individuais, que determinou a forma de participação popular, especialmente na fase inicial de elaboração de propostas, antes da apresentação da primeira minuta de projeto de lei.



A equipe considerava que a população precisava “aprender a participar” de outra forma. Por trás da metodologia havia uma ideia de induzir as pessoas a argumentar e convencer as demais a apoiar as suas propostas, buscando adesões entre os outros participantes. As consultoras apontam que o método possibilitou que pessoas “mudassem de ideia, abrissem o olhar, se sensibilizassem” (entrevista com as consultoras). Do ponto de vista político, por outro lado, havia um sentido de urgência em torno da aprovação do Plano Diretor. A pressa se vinculava ao desejo do governo de conseguir aprovar um número grande de instrumentos regulatórios antes do final do mandato e de acelerar os efeitos da nova legislação sobre a cidade. Apontado pelos entrevistados da SMDU como o principal ator empenhado na aprovação do Plano Diretor, o prefeito teve um papel importante na estipulação de prazos que incidiam sobre o cronograma de trabalho e na pressão exercida sobre as áreas técnicas para que o plano fosse gestado com celeridade.

A gestão tinha clareza, no entanto, de que a aprovação do Plano dependeria da realização exitosa de uma negociação entre setores que haviam demonstrado, no passado, ter poder suficiente para desvirtuar e mesmo bloquear o processo. Conforme vimos na seção 3.2, o *lobby* do setor imobiliário impedira a aprovação do Plano Diretor elaborado pela gestão Erundina no início dos anos 90 e modificara o Plano de 2002 na etapa da Câmara. Em 2007/2008, uma ação judicial interrompeu o processo de revisão do Plano Diretor realizado pela gestão Kassab.

Nesse contexto, conforme surge das entrevistas com o corpo dirigente da SMDU, o governo pretendia que o processo participativo ajudasse naquilo que desde o Programa de Governo de Fernando Haddad havia sido chamado de uma “pactuação democrática” entre os setores organizados e mobilizados em torno do Plano, de forma que todos se sentissem em alguma medida contemplados e nenhum exercesse individualmente protagonismo (HADDAD, 2012).

Essa preocupação parece ter também certa relação com a metodologia de participação adotada. Na visão do ex-chefe de gabinete da SMDU, as audiências públicas realizadas até então eram usadas como “palanque”: os grupos organizados queriam discursar para 300 pessoas, e iam com uma “posição fechada” (entrevista com chefe de gabinete). Esse formato geraria uma dinâmica em que, por um lado, a sociedade e o poder público apareciam sempre em campos diferentes; por outro, os conflitos existentes entre os próprios atores sociais permaneceriam ocultos. Assim, o objetivo das oficinas presenciais foi, também,

“das pessoas poderem identificar que os conflitos estavam entre os próprios atores sociais (...) e em algum momento o poder público tendo que fazer uma opção (...). Se tem propostas contraditórias, o poder público vai ter que tomar uma posição” (entrevista com a assessora de participação).

Nota-se aqui uma compreensão de que as audiências públicas seriam ineficazes para promover a explicitação de interesses necessária para levar adiante a negociação política exigida para a aprovação do Plano.

Foi principalmente no final do processo participativo que esse caráter de negociação, ou “pactuação”, se acentuou. Já de posse de uma minuta de projeto de lei, o governo determinou algumas pautas mínimas defendidas pela gestão – mencionaram-se, por exemplo, o Coeficiente de Aproveitamento 1 e a não retirada de Zonas Especiais de Interesse Social em áreas específicas (entrevista com o chefe de gabinete) – e abriu o resto do texto à negociação. Esta etapa foi bastante rápida, quando comparada às anteriores, o que gerou inquietação por parte de alguns atores da sociedade civil. Parte da estratégia do governo para garantir o consenso consistiu em não aprofundar muito alguns temas durante o processo no Executivo, deixando-os para a negociação na Câmara (entrevista com as consultoras; entrevista com a representante do Centro de Estudos da Metrópole (CEM))<sup>23</sup>. Em todo este processo, tiveram um papel destacado o Secretário de Desenvolvimento Urbano, Fernando de Mello Franco, e a diretoria colegiada da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), que tinham a responsabilidade política imediata pela construção do plano. Sua participação abarcava tanto a dimensão técnica, de desenho do arcabouço urbanístico e o estabelecimento das diretrizes de governo para o plano, quanto a escuta da sociedade civil, realizada por meio de uma série de encontros bilaterais com representantes de associações de moradores, do movimento de luta por moradia e representantes do mercado setor imobiliário<sup>24</sup>.

O próprio prefeito foi também um ator no diálogo com os setores organizados da sociedade. O chefe do Executivo buscou inteirar-se das discussões técnicas e atuou, especialmente nos momentos de maior impasse, na concertação de interesses (entrevista com o diretor de

<sup>23</sup> Segundo depreende-se das entrevistas, incidia fortemente nessa escolha o fato de que se esperava que o vereador Nabil Bonduki, do PT, experiente no tema e muito próximo, politicamente, do governo, fosse o relator do projeto de lei. Propostas da própria SMDU presentes na primeira minuta do Executivo, como a Cota de Solidariedade, chegaram a ser retiradas do projeto apresentado na Câmara visando preservar o consenso em torno do texto, e reinseridas posteriormente, mediante ajuste, na etapa do legislativo.

<sup>24</sup> A agenda pública do Secretário Fernando de Mello Franco no período analisado, entre janeiro e setembro de 2016, não foi tornada pública pela SMDU, de modo que não foi possível analisar o número de reuniões realizadas com cada setor.

urbanismo; entrevista com o chefe de gabinete). A agenda de compromissos do prefeito aponta para diversas reuniões bilaterais no período de construção do plano.

**Quadro 01 - Relação de reuniões com o prefeito Fernando Haddad entre janeiro e setembro de 2013, por setor**

<b>Grupo e entidade</b>	<b>Reuniões</b>
<b>Academia</b>	<b>7</b>
Acadêmicos: Raquel Rolnik, Ermínia Maricato, Nabil Bonduki e João Whitaker	1
Arquitetos: Angelo Bucci, Alvaro Puntoni, Alexandre Delijaicov e José Armênio, Ruy Othake	3
Especialistas estrangeiros: Saskia Sassen, Elie Horn, Janette Sadik-Khan	3
<b>Associações de bairro</b>	<b>6</b>
Associação Paulista Viva	1
Fórum de Lideranças da Operação Urbana Água Espreiada	1
Sociedade Amigos Colinas das Flores	1
União de Moradores e de Comércio de Paraísoópolis	3
<b>Entidades, Movimentos Sociais, ONG</b>	<b>14</b>
Central de Movimentos Populares	1
Cicloativistas	1
Fórum de ambulantes	1
Greenpeace	1
Idosos	1
Movimentos de moradia	4
Pessoas com deficiência	1
Rede Nossa São Paulo	2
WWF Brasil	2
<b>Poder Público/Legislativo</b>	<b>9</b>
Nabil Bonduki	8
Police Neto	1
<b>Poder Público/SMDU</b>	<b>113</b>
Fernando de Mello Franco	113
<b>Sector Econômico</b>	<b>34</b>
ACSP	3
APEOP, Odebrecht, Carmargo Correa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, OAS	19
Associação brasileira de shoppings centers	1
Phillip Yang (empresário do setor de urbanismo)	4
SECOVI	6
Sindicato dos Engenheiros de SP	1
<b>Total geral</b>	<b>183</b>

*Fonte: Elaboração própria a partir da agenda pública do*

### *prefeito*

Embora não seja possível saber qual foi o conteúdo das reuniões, o número de reuniões do prefeito com os diversos setores envolvidos de alguma forma com o planejamento urbano, incluindo uma centena de reuniões com o Secretário da SMDU, são um indicativo da importância do alto envolvimento do prefeito com o tema e da relevância das reuniões bilaterais como parte do processo participativo.

Conforme mostram as entrevistas realizadas, o prefeito, o secretário e os diretores da SMDU partiam de uma visão segundo a qual as reuniões bilaterais eram parte do processo participativo. A prática de receber os atores que solicitavam o diálogo individualmente, combinada com o esforço de canalizar as suas propostas para o processo público formal, publicando-as na plataforma virtual era vista como parte de um processo de criação de confiança entre a prefeitura e os setores organizados (entrevista com o diretor de informação). O ex-chefe de gabinete da SMDU acredita que essas reuniões tenham tido também uma dimensão de formação da sociedade, que estava muito acostumada a fazer o debate a portas fechadas. Havia uma preocupação com garantir um processo de construção que fosse público, republicano.

Embora o debate a respeito do andamento do projeto após seu envio ao legislativo fuja do escopo do presente trabalho, é interessante pontuar que o papel do Poder Executivo no processo de pactuação continuou ativo durante toda a tramitação na câmara. O Secretário e a diretoria da SMDU frequentavam as reuniões na Câmara e mantiveram estreito contato com a equipe do relator, Nabil Bonduki. O prefeito teria chegado a se reunir com alguns setores da sociedade civil e do mercado para reiterar a validade da pactuação realizada no Executivo e dissuadi-los de buscar reverter os consensos atingidos por meio de lobby individual junto a vereadores (entrevista com o chefe de gabinete).

#### **4.1.2 Os vereadores no processo do Executivo: a antecipação das disputas na Câmara**

A participação do legislativo no processo de revisão do plano diretor deu-se desde a fase do executivo, quando muitos dos vereadores estiveram, em maior ou menor medida, representados nas diversas etapas de discussão. Na primeira etapa, de revisão do PDE 2002, estiveram presentes nos encontros presenciais 11 vereadores de todo o espectro partidário e

seus assessores<sup>25</sup>. Na segunda etapa, de formulação de propostas nas oficinas regionalizadas, a participação legislativa foi ainda maior, com representantes de 28 dos 55 vereadores<sup>26</sup>. A expressiva participação do legislativo pode se explicar pelo interesse em conhecer os anseios da população nas diferentes localidades da cidade, além de marcar posição nas discussões sobre o plano e ocupar novos espaços de deliberação pública (entrevista com a assessoria do vereador Police Neto). Sobretudo, pode-se entender essa presença como uma estratégia para municiar-se de argumentos e forjar relações e alianças, antecipando a disputa política que ocorreria pouco depois na Câmara em torno do Plano.

Embora a participação legislativa tenha tido espectro amplo e multipartidário, alguns parlamentares tiveram posição mais destacada. Trata-se de vereadores em cujas agendas políticas os marcos regulatórios do planejamento urbano têm lugar de destaque.

O vereador Nabil Bonduki, por exemplo, participou do processo de revisão do plano desde o início das discussões, ainda durante o governo de transição, quando se discutiram as suas premissas (entrevista com o ex-diretor de urbanismo). Pela experiência de Nabil com o tema do planejamento urbano – o vereador havia sido relator do PDE de 2002, além de ter atuado como consultor na elaboração de planos diretores participativos para diversos municípios – havia no gabinete do vereador na câmara a expectativa de que ele assumisse a relatoria do projeto de lei quando a proposta do Executivo fosse encaminhada à Câmara dos Vereadores. Por este motivo, Nabil montou uma equipe especializada para trabalhar na revisão da legislação urbanística (entrevista com a assessora do vereador Nabil Bonduki). Além do próprio vereador, um grande número de assessores participou das etapas presenciais de revisão do plano ainda no âmbito do Executivo. Ao todo, 14 assessores do vereador registraram presença ao longo das duas etapas presenciais de participação<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> As listas de presença da primeira etapa registram a participação de assessores dos vereadores Andrea Matarazzo, Aurélio Nomura, Dalton Silvano, David Soares, Floriano Pesaro, Gilberto Natalini, José Police Neto, Nabil Bonduki, Paulo Fiorilo, Ricardo Young e Toninho Vespoli.

<sup>26</sup> As listas de presença da segunda etapa registram a participação de Adilson Amadeu, Alessandro Guedes, Andrea Matarazzo, Aurélio Miguel, Aurélio Nomura, Claudinho de Souza, Conte Lopes, Dalton Silvano, Edir Sales, Floriano Pesaro, Gilberto Natalini, Antonio Goulart, Jair Tatto, José Américo, José Police Neto, Laércio Benko, Nabil Bonduki, Nelo Rodolfo, Orlando Silva, Masataka Ota, Paulo Fiorilo, Paulo Frange, Paulo Reis, Ricardo Nunes, Ricardo Young, Rubens Calvo, Toninho Paiva e Toninho Vespoli.

<sup>27</sup> As listas de presença da primeira e da segunda etapas registram a presença dos seguintes assessores do vereador Nabil Bonduki: André Ramos, Caio Baceini, Daniela Tunes Zilio, Edilson Mineiro, Gustavo Freiberg, José Carlos Gomes Alves, Maria do Rosário Ramalho, Maria H. Bellenzani, Maria Iracema Araujo, Maria Lucia Abellar, Marlene Aranda, Rossella Rossetto, Rubens Fernandes Gil e Vilma Merdone.

Na oposição, a participação do vereador José Police Neto (PSD) também se destacou. Police Neto havia sido relator do controverso projeto de lei nº 671/07 – que previa a revisão do Plano Diretor de 2002, enviado à câmara pelo então prefeito Gilberto Kassab – e já tinha proximidade com o tema da legislação urbanística. A participação do vereador e sua equipe foi a mais expressiva em número de pessoas, com 21 assessores destacados para cobrir todas as 31 oficinas temáticas<sup>28</sup>. Além da presença constante nos espaços participativos, o mandato de Police Neto preparou também uma série de cartilhas próprias de caráter informativo para distribuição à população nos encontros. Em todas as oficinas de construção coletiva a equipe do vereador fez uma série de propostas, algumas das quais acabaram incluídas no texto final da minuta de projeto de lei (entrevista com a assessoria do vereador Police Neto).

#### **4.2 O Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU)**

O CMPU é o espaço permanente de participação em política urbana do município. Conforme apresentado na seção 3.1 deste trabalho, o CMPU é um órgão colegiado integrante da estrutura da SMDU que tem como objetivo a institucionalização da participação direta da população na gestão das políticas urbanas no município de São Paulo. Com representação dos diversos setores da sociedade envolvidos com a temática urbana, este espaço busca consolidar o conceito de gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano.

Segundo o corpo dirigente da SMDU, a partir do início da gestão Haddad, em 2013, a pasta iniciou um esforço de fortalecimento deste que é o espaço permanente de participação do órgão. Integrado por membros indicados pelo Poder Executivo na gestão anterior, avaliava-se que a representação neste conselho era muito restrita; atores históricos da sociedade não se encontravam ali; outros nunca iam às reuniões (entrevista com a assessora de participação).

A SMDU decidiu, naquele primeiro momento, indicar novamente todos os membros que já o compunham, inclusive aqueles que eram mais críticos ao governo (entrevista com o chefe de gabinete), porém ampliou a sua composição. Buscou-se ainda estimular uma maior participação e frequência das reuniões, que teriam passado de aproximadamente quatro para doze ou treze ao ano (entrevista com o diretor de informação).

---

<sup>28</sup> As listas de presença da primeira e da segunda etapas registram a presença dos seguintes assessores do vereador José Police Neto: Adriana Rodrigues, Ailton Barros de Souza, Carlos Alexandre Gomes, Cesar L. Bastos, Debora Nicoletti, Fabio Ferreira de Araújo, Fernando Nowikow, Fernando Passos, Gabriel Carvalho, Ivan Rabello, João Santo, Lionaldo Torres, Maria Nazare Sorillo, Paula Vieira, Pedro E. O. de Barros, Regina Terraz, Sandra Ap. Camillo, Sandro Merida Domingues, Sara Suarez Margarido, Valter Oliveira Silva e Zeem Barros.

Ao estruturar o processo participativo do Plano Diretor, a Secretaria criou uma comissão de acompanhamento do processo no CMPU (entrevista com o diretor de informação). A ideia, segundo a assessora de participação, era pactuar com este conselho a estrutura tanto de conteúdo, quanto do processo participativo do PDE. Montou-se para isso um grupo de trabalho cujo objetivo era propor melhorias para o processo, incluindo o formato das apresentações. O Conselho teria cobrado da equipe da Secretaria, por exemplo, aprimoramentos na linguagem usada nas apresentações, com a tradução de questões técnicas em linguagem mais simples (entrevista com assessora de participação).

Alguns questionamentos surgiram em relação ao papel do CMPU no processo participativo. Por um lado, as consultoras que ajudaram a coordená-lo apontam que certos grupos da sociedade com representação no Conselho tiveram uma atuação menor do que se esperava no processo participativo<sup>29</sup>. Esta situação revelaria uma falta de engajamento de conselheiros de alguns segmentos em mobilizar os setores que representavam, prejudicando a diversidade da participação (entrevista com as consultoras externas que apoiaram o processo participativo).

Outra visão, expressada por um conselheiro, é a de que este papel atribuído ao CMPU pelo governo foi pouco central.

“O papel do CMPU na gestão do PDE foi muito acessório. Criaram um subgrupo temático para elaborar como seria a participação popular. Eu entrei nesse grupo e a Lucila também. Teve apenas duas reuniões. Abortaram esse grupo e nunca responderam por que. Eu questionei, está em ata” (entrevista com o representante do MDSP).

Para este entrevistado, a SMDU desrespeitou a etapa de deliberação sobre plano no CMPU, prevista pela legislação. Para contornar o problema, o governo teria pressionado os conselheiros.

“Não foi feito parecer nem deliberação. (...) Depois o governo percebeu que pulou essa etapa e ficou pressionando o CMPU para dizer que o parecer foi emitido. Como o governo tem maioria no conselho, eles disseram que emitiu e deliberou, mas não tem nenhum papel com esse parecer” (entrevista com o representante do MDSP).

---

<sup>29</sup> A entrevistada mencionou especificamente alguns setores da academia e as ONGs “na luta pela reforma urbana” (entrevista com as consultoras externas que apoiaram o processo participativo).

### **4.3 A sociedade civil: múltiplos interesses, múltiplas estratégias**

Dada a amplitude de temas abordados pelo PDE, a participação da sociedade civil no processo de revisão se deu de maneira ampla, com diversos setores da sociedade representados nas diferentes etapas de participação.

#### **4.3.1 Movimentos de moradia**

Em número de participantes, este grupo representa a maior parte da participação da sociedade civil organizada. Destacam-se entre eles a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a Frente de Luta por Moradia (FLM) e a Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia (UCLM). Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012) definem o movimento de moradia da cidade de São Paulo como “uma rede composta por indivíduos e organizações que ao mesmo tempo em que mantêm seus objetivos, agendas e formas específicas de atuação, buscam coordenar suas ações para atuar coletivamente em prol da *moradia digna*.” (TATAGIBA *et al.*, 2012, p. 406). Fortemente organizado e hierarquizado, este movimento manteve historicamente uma relação específica com o Partido dos Trabalhadores (PT), envolvendo um “intenso trânsito de militantes do movimento para os diretórios zonais do PT, assim como para os gabinetes dos parlamentares ligados ao Partido” (TATAGIBA *ET AL*, 2012, p. 406).

A forte presença dos movimentos de moradia vincula-se assim ao momento de início de uma nova gestão com o PT à frente do Executivo, que aumentava a expectativa em torno do surgimento de canais de diálogo que facilitassem o atendimento das suas demandas. O fato de que em 2013 nenhum espaço de participação foi aberto na área de habitação foi apontado pela responsável pela assessoria de participação da SMDU como um fator que contribuiu para este quadro de intensa expectativa.

Como uma das principais pautas específicas, os movimentos tinham a provisão de unidades habitacionais para a população mais vulnerável, especialmente nas zonas centrais da cidade, onde se concentra a oferta de empregos e serviços, incluindo a oferta de transporte público.

Uma das estratégias adotadas para isso era a demarcação de determinadas localidades com Zonas Especiais de Interesses Social (ZEIS). Nesse contexto, o maior conflito com a administração emergiu no momento da divulgação da primeira minuta do projeto de lei. A decisão da equipe da SMDU de não incluir o mapa das ZEIS no Plano, deixando todas as questões de zoneamento para a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), etapa seguinte à regulamentação do PDE, provocou forte reação do movimento de moradia (entrevista com o



ex-diretor de urbanismo). A pressão fez com que o mapa de ZEIS terminasse sendo incorporado ao projeto de lei encaminhado à Câmara.

Por outro lado, a proposta promovida pelo governo de adensamento populacional nos eixos de transporte de massa tinha o objetivo de promover o aumento da oferta de moradia nas zonas da cidade onde há maior infraestrutura e empregos. A ideia da Cota de Solidariedade permitiria a apropriação, por parte do Poder Público, de parte do excedente gerado pela atividade do setor imobiliário e destiná-lo para a produção de habitação de interesse social. Estas diretrizes compuseram o eixo principal da acomodação de interesses entre os movimentos de moradia e o mercado imobiliário. Tratava-se da ideia de substituir o controle do mercado por sua liberação com a “criação de externalidades positivas”<sup>30</sup>.

Destaca-se o protagonismo, nas disputas em torno do Plano, de uma entidade do movimento de moradia que adotou estratégia distinta das demais: o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Como no caso dos demais movimentos de luta por moradia, as reivindicações do MTST centravam-se na demarcação de determinadas localidades do município como ZEIS, sobretudo em locais onde já havia ocupações do movimento. Diferentemente das demais entidades, no entanto, este movimento não participou dos espaços formais de debate e apresentação de propostas. Conforme explica a coordenadora estadual do MTST,

“Nós somos de uma tradição de movimento diferente de boa parte dos movimentos de luta pela moradia (...). A gente por exemplo não participa de conselhos. Não é um princípio, isso pode vir a ocorrer em dado momento, mas é uma decisão política, porque nós somos bastante críticos aos conselhos. Não à forma participativa, mas à forma com que se consolidou no Brasil em especial” (entrevista com a representante do MTST).

A forma de pressão exercida pelo grupo ocorreu por meio de mobilização popular em manifestações. Dias antes do envio do projeto à Câmara, os manifestantes do MTST realizaram um ato em frente à prefeitura no qual entregaram ao prefeito Fernando Haddad uma lista de reivindicações, todas elas atendidas (entrevista com a representante do MTST).

---

<sup>30</sup> HADDAD, Fernando. Palestra proferida em 27 de Abril de 2016, na ocasião da primeira reunião de Avaliação Participativa do PDE. Disponível em [https://youtu.be/kj\\_\\_KOeJ3Hs](https://youtu.be/kj__KOeJ3Hs). Acessado em 21 de Julho de 2016.

#### 4.3.2 Associações de bairro

Em outro campo da mobilização da sociedade civil encontram-se as chamadas “associações de bairro”. Historicamente, esta categoria se vincula à forte tradição de participação nos processos de elaboração da legislação urbanística de algumas associações de moradores de São Paulo, localizadas sobretudo em bairros residenciais nobres da cidade e que concentram grande parte das suas áreas verdes, como Butantã, Jardins e Pinheiros. A principal pauta destas entidades é o controle da expansão imobiliária e do consequente adensamento desordenado desses bairros por meio da defesa da manutenção das Zonas Estritamente Residenciais (ZER) nessas localidades, tipificação fortemente restritiva dos tipos de uso e edificação permitidos.

Embora estas associações constituam o grupo mais organizado e com maior capacidade de incidência (VILLAÇA, 2009), cabe mencionar que, como categoria, e conforme veremos em detalhe no próximo capítulo, as “associações de bairro”, definidas pela forma territorial e local de organização, incluem também associações de moradores e comerciantes e associações de moradores de bairros e regiões pobres ou periféricas, com agendas muito diferentes.

Nos últimos anos, uma entidade consolidou-se como um importante porta-voz das associações de defesa das ZER: o Movimento Defenda São Paulo. No processo participativo do Plano Diretor, a posição do MDSP foi de oposição frontal ao projeto do Executivo. Na visão de seus integrantes, a revisão proposta atendeu exclusivamente aos interesses do mercado imobiliário, ávido pelo adensamento nas regiões mais nobres da cidade, sem os necessários estudos de impacto social e ambiental que embasassem essa expansão (entrevista com o representante do MDSP). Conforme detalharemos na seção 5.2.1, essas diferenças culminaram na apresentação de uma ação civil pública por parte do MDSP solicitando a invalidação do processo de elaboração participativa do Plano.

Ao longo do processo, algumas nuances surgiram nos posicionamentos das associações de bairro. Embora o grupo mais vocal e organizado, sobretudo devido à atuação do MDSP, tenha sido o que reúne os bairros em defesa das ZER, revelaram-se diferenças de visão inclusive entre associações destes bairros mais nobres e mesmo dentro dos próprios bairros. Conforme aponta Larissa Campagner da Associação Comercial de São Paulo (ACSP), “[as] ZER são muito diversas, a realidade que eu tenho aqui nos Jardins não se aplica para todo o resto.

Mesmo na Lapa, Pinheiros, eles querem a padaria perto da casa deles, o comércio de âmbito local” (entrevista com a representante da ACSP).

#### **4.4 O setor privado**

O Plano Diretor também é um instrumento em torno do qual se mobilizam fortes interesses econômicos. O mais importante deles é o interesse organizado em torno do valor da terra urbana, objeto de fortes pressões especulativas em função da vultosa margem de retorno financeiro que o setor proporciona. O setor comercial também surgiu como ator relevante, defendendo interesses a respeito da regulação dos usos não residenciais dos imóveis na cidade.

##### **4.4.1 Mercado imobiliário**

Os interesses do chamado mercado imobiliário estavam formalmente refletidos na atuação do Sindicato dos Empregados em Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis, o SECOVI. Representante de grandes corporações imobiliárias, o sindicato participou intensamente do processo, tanto pelas vias formais de como pela via da pressão política.

O coordenador executivo de legislação e urbanismo do SECOVI aponta que o setor imobiliário posicionou-se favoravelmente à proposta urbanística do governo baseada na criação de eixos de estruturação urbana em torno do transporte de massa, nas quais era permitido o adensamento construtivo (entrevista com o representante do SECOVI). A proposta atendia uma reivindicação premente do setor, que era a eliminação da restrição à construção em zonas centrais da cidade provocada pelo modelo de estoque de potencial construtivo adicional criado pelo Plano Diretor anterior.

Apesar de concordar com as diretrizes do plano, o SECOVI atuou fortemente na negociação dos detalhes técnicos e fórmulas de cálculo previstos na lei. Um dos pontos mais sensíveis para o setor era o da outorga onerosa. Sem questionar a validade do instrumento, o então presidente do SECOVI, Claudio Bernardes, procurou o prefeito argumentando que a fórmula de cálculo inicialmente prevista para a outorga onerosa inviabilizaria a produção imobiliária. O prefeito determinou, então, que fosse criado um grupo de trabalho, formado por técnicos do governo e do SECOVI, para debater os números a partir de “critérios técnicos”. O resultado

das reuniões foi a redução dos valores, ainda que não nos valores pretendidos pelo setor (entrevista com o representante do SECOVI).

O entrevistado do Instituto Pólis destaca o desequilíbrio nos recursos que este setor possui para participar das discussões sobre a legislação urbanística. Com presença estável nos debates ao longo de todas as últimas décadas e durante gestões de diferentes partidos, alega-se que os representantes do setor imobiliário detêm mais experiência e recursos para participar do que todos os outros, contando com equipes inteiras de urbanistas e arquitetos para isso.

Para o representante do Instituto Polis

“não tem ninguém que conhece melhor [do tema do urbanismo] do que esses caras (...). Eles sabem de tudo que está acontecendo. Fazer um debate com esses caras, você perde. É muito conhecimento. Eles puxam retóricas, leis (...) se apropriam dos instrumentos da reforma urbana, pegam nosso discurso, viram do avesso. Fazem os mesmos discursos nossos para fazer outra proposta. Não é só uma correlação de forças, os caras são muito bons (...). Estão o tempo inteiro estudando as coisas. Eu conseguia sentar de madrugada para estudar o plano diretor. Os caras já tinham uma equipe de 20 pessoas lendo cada artigo” (entrevista com o representante do Instituto Pólis).

Das entrevistas realizadas com integrantes da sociedade civil surgiu também que o mercado imobiliário tem outros meios para determinar “de fato” o planejamento urbano. No período de transição entre a vigência do plano diretor antigo e a do atual houve uma corrida do mercado para aprovar projetos junto ao setor de licenciamento da própria prefeitura, muitas vezes em áreas que seriam depois demarcadas como ZEIS, tornando essa demarcação inócua (entrevista com o representante do movimento de moradia). O presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-SP) destaca que outros instrumentos urbanísticos do Plano tornam-se igualmente sem impacto devido à “corrida de protocolos”, nome dado ao fenômeno descrito anteriormente, que antecedeu a sua entrada em vigor (entrevista com presidente do IAB-SP).

A capacidade de influência deste grupo parece ter relação com o poder econômico. Analisados os valores de doação de campanha, fica clara a predominância de empresas do setor da construção civil e do mercado imobiliário entre os grandes “patrocinadores” da disputa eleitoral. Entre as dez maiores doadoras de campanha para a prefeitura de São Paulo, sete são do setor da produção imobiliária e da construção civil.

**Quadro 02 – Dez maiores doadores a comitês e diretórios na campanha para a prefeitura de São Paulo, em 2012**

#	Empresa	Valor
1	Construtora OAS S.A.	R\$ 1.950.000
2	U T C Engenharia S/A	R\$ 1.000.000
3	Catch Empreendimentos e Participações S.A.	R\$ 6250.000
4	Multiplan Empreendimentos Imobiliários S/A	R\$ 600.000
5	Wtorre Empreendimentos Imobiliários LTDA.	R\$ 600.000
6	S A Paulista de Construções e Comercio	R\$ 560.000
7	Amico Saúde LTDA	R\$ 500.000
8	Amil Assistência Medica Internacional S.A.	R\$ 500.000
9	Votorantim Industrial S.A.	R\$ 500.000
10	Jhsf Incorporações LTDA.	R\$ 500.000

*Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Abramo (2016);*

Além dos setores mencionados, que tiveram forte protagonismo no processo participativo, outros atores aparecem como tendo tido força menor nas dinâmicas da negociação.

#### **4.4.2 Associação Comercial**

Outro grupo de interesse econômico que se mobilizou em torno do Plano Diretor foi o setor do comércio, liderado no processo principalmente pela Associação Comercial de São Paulo (ACSP). O principal interesse da entidade se vinculava à regularização da atividade comercial na cidade. Este setor buscava uma revisão das regras de uso e ocupação e dos procedimentos de licenciamento previstos na legislação urbanística, normas que constituíam um entrave para o bom andamento dos negócios.

Segundo a coordenadora técnica do Conselho de Política Urbana da ACSP, acredita-se que mais de 70% das empresas em funcionamento na cidade não têm licença para isso, o que traria forte insegurança jurídica (entrevista com a representante da ACSP). A ACSP compartilhava do sentimento de urgência na revisão do Plano Diretor no sentido de rever a cidade enxergando as pré-existências de atividade econômica e de permitir um uso mais misto entre a atividade comercial e o uso residencial.

Para subsidiar a discussão, a entidade organizou grupos de trabalho técnicos, com especialistas de diversas áreas como advogados e professores urbanistas. Organizou também

grupos de discussão com lideranças locais do comércio, que traziam suas preocupações, muitas delas relacionadas a problemas de regularização.

Segundo a representante da entidade, a ACSP esteve presente nas diversas audiências e oficinas temáticas e regionais, ouvindo e defendendo propostas (as listas de presença dos encontros presenciais registram 27 participações da entidade ao longo do processo), além de ter participado também de uma ou duas reuniões bilaterais com a SMDU para apresentar dados e debater questões específicas. Embora os encontros bilaterais tenham ocorrido, a representante da ACSP relata que as equipes técnicas que de fato elaboraram o plano permaneceram inacessíveis. "Isso aconteceu uma, duas vezes, talvez, em reuniões muito breves. A gente queria ter contato com as equipes técnicas que estavam elaborando a proposta, trocar informações técnicas e não conseguia chegar (...). Não dava pra travar um trabalho conjunto" (entrevista com a representante da ACSP).

#### **4.5 Outros atores**

Outros atores, embora tenham participado em alguma medida no processo, parecem ter tido menor influência no debate. Ivan Maglio, doutor em sustentabilidade no planejamento urbano de São Paulo que atuou no processo como especialista e como consultor de associações de bairro, aponta que a negociação entre os setores mais organizados e com maiores recursos de poder que deu origem ao Plano Diretor, em particular os movimentos de moradia e o setor imobiliário, deixou como elo fraco as preocupações ambientais. Para além de conflitos pontuais em algumas regiões da cidade, como o terreno da ocupação Nova Palestina ou a questão do aeroporto de Parelheiros, não teria tido força no processo participativo uma visão mais abrangente sobre o impacto ambiental e a capacidade de suporte das áreas adensadas, tema complexo do qual as pessoas em geral teriam pouco domínio (entrevista com Ivan Maglio). Maglio argumenta que, ainda que de forma incipiente, as associações de moradores, tradicionalmente focadas apenas na preservação ambiental dos seus bairros, começaram a entender e a se apropriar desses conceitos mais amplos.

Alguns dos entrevistados manifestaram, ainda, a opinião de que a participação da academia foi baixa (entrevista com os representantes do CEM, SECOVI e Centro Gaspar Garcia). De fato, como veremos no próximo capítulo, as atividades com o segmento das universidades, realizadas na primeira e na quarta etapa de revisão do PDE, reuniram um número muito baixo de pessoas em comparação com os outros segmentos.

Para Luciana Royer, urbanista e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), a visão sobre o papel do plano diretor mudou desde a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, incorporando questionamentos sobre a própria efetividade dos instrumentos da reforma urbana. Já os estudantes de hoje, a geração contemporânea, sequer teria esses temas na sua agenda:

“Eles estão construindo a cidade a partir dos seus coletivos, das suas ideias, de outras formas de projeto, de construir, que não passam por partidos, por leis, nada disso” (entrevista com a representante do CEM).

Assim, uma das explicações para essa sub-representação da academia seria o “cansaço de participar dos mesmos eventos, com as mesmas lideranças, os mesmos questionamentos sem grandes expectativas de mudança” (entrevista com a representante do CEM). O pessimismo quanto à capacidade dos espaços participativos e do próprio Plano Diretor de promover reformas relevantes na cidade surge também na fala de integrantes de organizações com atuação histórica na luta pela reforma urbana. Um deles relata que participou do processo de forma muito superficial e ressalta o contraste entre os limitados impactos da luta institucional e a enorme energia dedicada nas últimas décadas a esta esfera de ação (entrevista com representante do Instituto Pólis).

Outros atores associam a baixa participação da academia ao fato de que a dimensão técnica da elaboração do plano, que mobilizava questões que envolviam conhecimento especializado, foi realizada de forma muito fechada. Quando a minuta do projeto de lei foi apresentada, na quarta etapa do processo participativo, as diretrizes de planejamento urbano propostas pelo Poder Executivo já estariam definidas, sem que tivesse havido um embate entre visões conceitualmente diferentes (entrevista com representante do IAB-SP).

Cabe destacar que nos faltaram elementos para mapear as estratégias e interesses de alguns atores com presença clara nos debates, como os cicloativistas e as entidades religiosas. Ainda assim, este mapeamento revela a pluralidade de atores e a diversidade de interesses e estratégias em jogo no processo de elaboração do Plano Diretor.

## CAPÍTULO 5 – AVALIAÇÃO

Com o objetivo de apoiar na SMDU na avaliação do processo participativo de revisão do plano diretor estratégico de 2013 no âmbito do Executivo, optamos, tal como explicitado no capítulo 1, por adotar a “caixa de ferramentas” da *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*, de autoria de Dias, Parés e Pomeroy (2006). A seleção desta metodologia deve-se à abrangência das dimensões e critérios de avaliação apresentados, que nos oferecem uma visão bastante completa do processo participativo.

Conforme apresentado na seção 2.4.1, a metodologia desenvolvida pelos autores oferece um conjunto plural de ferramentas que deve ser modelado para cada experiência, de modo a adaptar-se ao seu contexto. A partir da “caixa de ferramentas”, propomos um conjunto de cinco dimensões e 20 critérios de avaliação que nos permitirão dimensionar o esforço da administração na estruturação do processo participativo e, ao mesmo tempo, nos auxiliarão a lançar um olhar sobre a sua efetividade.

### 5.1 Lista das Dimensões e critérios de avaliação<sup>31</sup>

#### Dimensão 1 - Coordenação do Processo

- Consenso do processo
- Transversalidade das políticas
- Integração ao sistema participativo
- Clareza dos objetivos
- Planejamento e Recursos

#### Dimensão 2 - Quem participa

- Quantidade de participantes
- Diversidade

#### Dimensão 3 - Em que participa

- Relevância
- Capacidade de intervenção

#### Dimensão 4 - Como participa

- Diagnóstico Participativo
- Capacidade de Proposição

---

<sup>31</sup> A seção 6.3 apresenta uma síntese de dimensões, critérios de avaliação e formas de verificação.



- Grau de Participação
- Qualidade da Informação
- Métodos e Técnicas de Deliberação

#### Dimensão 5 - Consequências do processo

- Resultados Substantivos
- Implementação dos Resultados
- Devolutiva dos Resultados
- Melhora da relação entre os atores
- Formação e Cultura Participativa

### **5.2 Coordenação do processo participativo**

Esta dimensão de análise busca verificar em que medida os elementos de coordenação e de gestão possibilitaram que os processos participativos do PDE fossem realizados. O primeiro critério avalia se houve *consenso*, isto é, aceitação técnica, política e social do processo, partindo da premissa de que em processos sobre os quais há um amplo consenso há maiores possibilidades de êxito do que em processos questionados política, técnica ou socialmente. O segundo critério é o da *transversalidade*, assumindo que processos com maior integração transversal dos trabalhos internos, tanto no nível técnico, como político e social, são processos mais eficientes. O terceiro critério procura avaliar em que medida a experiência *integrou-se a outros espaços de participação* institucionalizados na própria SMDU e nas demais esferas do município, de modo a garantir que exista coerência e se evite a duplicidade de esforços. Ainda, verificaremos se houve *clareza dos objetivos* propostos, facilitando a coerência e transparência do processo. Por fim, analisaremos se o *planejamento e os recursos* destinados ao processo foram adequados, garantindo a eficiência das ações.

#### **5.2.1 Consenso**

Este parâmetro mostra-se particularmente relevante no caso em análise em função da contestação política e judicial da tentativa anterior de revisão do Plano Diretor de São Paulo, realizada em 2007. Conforme vimos na seção 3.2, formou-se à época uma coalizão muito ampla de oposição que acabou por impedir a revisão.

Conforme descrito na seção 3.3, a proposta inicial do governo Haddad de aproveitar a tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Vereadores, pulando a etapa de participação do Executivo, provocou forte objeção, levando o governo a abandonar o expediente.

Das entrevistas com os participantes, é possível avaliar que a desconfiança inicial acabou sendo revertida ao longo do processo. O reconhecimento do esforço realizado pela prefeitura está presente em grande parte das declarações. Mencionam-se a dedicação da equipe responsável e a dimensão quantitativa do processo, tanto em termos do número e variedade de instâncias de participação quanto do volume de participantes. Alguns dos entrevistados consideraram ter sido este, possivelmente, o processo “mais participativo” de que fizeram parte (entrevista com representante do Centro Gaspar Garcia). Perguntados se houve atores excluídos do processo, a maioria avalia que todos os grupos organizados que quiseram participar, puderam fazê-lo.

Uma exceção é o MDSP, que se colocou em oposição ao processo. Conforme visto na seção 5.2.1, a organização chegou a ingressar com uma ação contestando o processo. Para um integrante do MDSP e membro do CMPU, o processo participativo montado pela prefeitura foi feito de forma apressada, sem ter dado à população as reais condições de participação (entrevista com representante do MDSP). A ação civil pública apresentada pela entidade solicitou a invalidação do projeto de lei encaminhado à câmara porque que o Executivo “não encaminhou a minuta de alteração do PDE para o CMPU debater propostas e emitir parecer, deliberando ao final sobre proposta do projeto (...) nos termos de sua competência estatuída”. Na petição inicial, o movimento contesta ainda o pouco tempo disponibilizado para discussão da minuta pela sociedade, disponível por “ínfimos 17 dias”<sup>32</sup>.

O fato de que a ação não teve adesão dos demais grupos e entidades, no entanto – a diferença do que ocorrera em relação ao processo anterior – indica ter se tratado de uma posição minoritária. Mesmo aqueles que expressaram críticas contundentes sobre os métodos e os resultados do processo consideram difícil contestar sua legitimidade. Nesse sentido, o contraste com a tentativa de revisão anterior surge como um fator relevante. Conforme declarou um dos entrevistados, integrante do Instituto Polis,

“É muito diferente questionar um plano em que milhares de pessoas participaram, ainda que essa participação não tenha um resultado muito efetivo no seu entendimento – porque isso também é uma visão subjetiva – do que se reunir e entrar com uma ação civil pública contra um plano em que

---

<sup>32</sup> Ação Civil Pública nº 1009.731.87.2013.8.26.0053.. Disponível em [http://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H0005YQU0000&processo.foro=53&uuidCaptcha=sajc\\_aptcha\\_6d922d4920cd4c3ebc1ec12dfabdc17b](http://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H0005YQU0000&processo.foro=53&uuidCaptcha=sajc_aptcha_6d922d4920cd4c3ebc1ec12dfabdc17b)

ninguém participou, ninguém foi consultado, que só atende a um único tipo de interesse”.

A mesma posição foi manifestada pelo entrevistado representante do movimento de moradia. Embora reconheça a dificuldade de se ter uma avaliação clara sobre o impacto do processo, o entrevistado Benedito Barbosa avalia que a base legal da ação civil pública era questionável, considerando difícil afirmar que o poder público não tenha, do ponto de vista legal, esgotado o processo participativo.

Um desafio para a aplicação deste critério de avaliação é determinar o peso que deve ser dado ao consenso social mais amplo em torno do processo. Isso porque, se ampliamos a análise para além da perspectiva dos participantes, podemos perceber que o processo foi objeto de contestação por parte de movimentos que optaram por não participar do mesmo, adotando estratégias de ação não institucionais. Um caso notável, neste sentido, é o do Movimento Passe Livre, que justamente no mês de junho de 2013, paralelamente ao processo de elaboração do Plano Diretor, liderou manifestações que tomaram as ruas de São Paulo para contestar as políticas de transporte, rechaçando declaradamente os espaços participativos formais como canais efetivos de discussão e negociação entre Estado e sociedade<sup>33</sup>.

Tendo acompanhado mais de perto as discussões do Plano Diretor, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto teve posicionamento semelhante, optando por pressionar pelas suas pautas por meio da mobilização e da pressão direta junto ao prefeito e à Câmara dos Vereadores. A representante do MTST descreve esta como uma opção política, e não de princípio, que parte de uma postura crítica quanto à forma como estes espaços se conformaram, de um modo geral, no Brasil, e não de uma experiência concreta de atuação nestes espaços (entrevista com a representante do MTST).

### **5.2.2 Transversalidade**

Um dos critérios para a avaliação de processos participativos, a transversalidade da participação se vincula à importância da transversalidade do próprio Plano Diretor, entendido como instrumento de planejamento abrangente que regula a atividade social e orienta a ação do Estado através de diretrizes físico-territoriais, devendo afetar diferentes áreas de política pública. Nesse sentido, o desafio que se apresenta é o de como articular a participação com

---

<sup>33</sup> Ver, a esse respeito, nota de opinião de um militante do grupo sobre o processo do PDE (Struchiner, 2014).

uma matricialidade interna do próprio poder público, de modo a permitir que esta norma contemple de maneira efetiva as prioridades das diversas áreas de políticas públicas.

Uma primeira forma de aplicação deste critério consiste em avaliar se a formulação, condução, sistematização e incorporação dos resultados do processo participativo no Plano Diretor, ainda que liderados pela SMDU, contaram com a presença de outros setores da prefeitura. No relatório final da Secretaria sobre o processo participativo, elaborado no momento de envio do projeto à Câmara, relata-se que desde fevereiro de 2013 constituíram-se grupos de trabalho intersecretariais em áreas como habitação, meio ambiente, mobilidade, saneamento, cultura e equipamentos públicos. Estes grupos se reuniam semanalmente para organizar as informações disponíveis e produzir os estudos temáticos de avaliação do Plano Diretor de 2002 (SÃO PAULO, 2013e)

Também na fase de sistematização, interpretação e incorporação de propostas teriam sido formados grupos temáticos de meio ambiente, habitação e outros, responsáveis por analisar grupos de propostas e criar as “tônicas” que embasariam a elaboração do Plano (entrevista com as consultoras).

Algumas entrevistas concedidas por participantes do processo levantam possíveis limites destas iniciativas. Um dos entrevistados, que havia participado na elaboração do Plano Diretor anterior, aponta que a primeira versão da minuta do novo plano excluía praticamente toda a dimensão ambiental (entrevista com Ivan Maglio). A incorporação do sistema de áreas verdes como eixo estruturador do ordenamento territorial teria se efetivado apenas na etapa da Câmara, mediante intervenção junto à relatoria do projeto, o que indica uma possível falta de alinhamento entre os setores de meio ambiente e desenvolvimento urbano do Executivo durante a elaboração do Plano. A representante da Associação Comercial, por sua vez, relata que houve momentos em que a entidade precisou recorrer a outras áreas da prefeitura, vinculadas ao desenvolvimento econômico, para que estas intervissem junto à SMDU para que esta perspectiva fosse mais bem contemplada no processo de elaboração do Plano.

Outra perspectiva possível para a questão da transversalidade é analisar em que medida ela se manifestou nos próprios espaços de participação. As listas de participantes das audiências e oficinas do PDE indicam uma forte presença do poder público, incluindo funcionários municipais de todas as Secretarias e diferentes agências municipais, tal como detalharemos mais adiante. Embora seja difícil determinar quais dessas pessoas representavam formalmente

as suas instituições de origem, é interessante notar que os participantes do poder público não só observaram o processo, como fizeram também uso da palavra e apresentaram propostas, conforme demonstram as planilhas de contribuições. Assim, pode-se levantar a hipótese de que o processo participativo tenha funcionado também, em alguma medida, como mecanismo de articulação intersetorial da própria administração pública municipal, mesmo que de maneira informal.

Uma das dificuldades mais gerais de se avaliar o grau de transversalidade é que, enquanto o impacto do Plano é muito direto em setores como habitação, meio ambiente e transportes, em relação a outras áreas como educação, assistência social e saúde, essa relação depende em grande medida do caráter dado a este instrumento, incluindo o seu maior ou menor foco na organização da ação estatal (em contraste com a função de regulação da ação privada) e o grau de detalhamento das diretrizes no território. O Diretor do Departamento de Informações da SMDU sugere que o Plano de 2014 teria seguido uma tendência comum aos Planos Diretores de São Paulo, que é a de dar maior ênfase à dimensão regulatória do Plano do que à sua função de orientar os investimentos estatais no território. Por outro lado, manter o caráter geral, estruturador do Plano Diretor, sem grande detalhamento das diretrizes no território, parece ter sido uma decisão estratégica do governo (entrevista com as consultoras). Assim, embora muito se fale sobre a necessidade de articulação do conteúdo do Plano Diretor com as demais prioridades da administração pública, essa articulação pode encontrar limites na própria natureza do instrumento.

### **5.2.3 Integração aos demais espaços de participação**

A primeira questão relevante que se coloca na aplicação deste critério ao caso em análise é a da relação entre o processo participativo e o espaço formal de participação na política urbana, o C MPU.

De acordo com os gestores da SMDU, a Secretaria buscou, já no início da nova gestão, melhorar a representação e estimular um papel mais ativo do C MPU. Buscou ainda conferir a ele um papel específico na estruturação do processo participativo e na própria elaboração do Plano. Entre os aspectos positivos da participação do Conselho destacou-se especificamente a pressão exercida sobre a SMDU para que a informação disponibilizada fosse elaborada de forma clara, em linguagem simples e acessível, que teria tido impacto positivo sobre todo o processo.

No entanto, as entrevistas indicam que houve visões divergentes sobre o papel do C MPU no processo participativo de elaboração do Plano. Um sintoma disso é que a única contestação jurídica do processo tenha sido protagonizada por uma entidade com assento no Conselho, o Defenda São Paulo, que argumentou, entre outras coisas, que a prefeitura violou as competências legais do C MPU ao não submeter a minuta de projeto de lei do plano diretor à validação do conselho. Embora este conflito reflita também uma disputa política entre o MDSP e o governo, a denúncia teria desencadeado no Conselho um debate no qual a SMDU teve que mobilizar argumentos para defender que os requisitos legais haviam sido cumpridos. As consultoras que apoiaram o processo participativo pontuaram, por outro lado, que os diferentes segmentos representados no Conselho mostraram falta de interesse em exercer um papel mobilizador que contribuísse para que ele fosse mais rico e plural. A responsável pela assessoria de participação reconhece, por sua vez, que há uma necessidade mais geral da administração pública de repensar o papel dos conselhos como parte da estrutura do Estado. Apesar de estarem em funcionamento há muitos anos, a administração estaria pouco aparelhada para lidar com problemas como as questões de representatividade, a excessiva burocratização dos processos, a transparência e a incidência destas instâncias nos processos de decisão.

Um segundo tema relevante neste critério é a relação do processo participativo com as Conferências da Cidade, que ocorrem de dois em dois anos e, como vimos, possuem entre suas atribuições a de “sugerir propostas de alteração da Lei do Plano Diretor Estratégico a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão”<sup>34</sup>. Conforme destacado na seção 3.3, a 6ª Conferência da Cidade, realizada nos dias 31 de maio e 1º de junho de 2013, foi considerada formalmente parte da Etapa 1 do processo participativo, orientada à realização do diagnóstico. Uma avaliação mais detalhada sobre como esta integração se deu *de fato* exigiria uma análise das características da discussão do PDE na Conferência, dos resultados desta discussão e da maneira como eles se integraram à sistematização dos resultados da primeira etapa, o que foge do escopo desse trabalho.

Outra questão relevante é o grau de integração entre o processo do PDE e espaços participativos promovidos por outras áreas da prefeitura. Destaca-se que o processo participativo do Plano Diretor teve início quando terminavam as oficinas participativas do

---

<sup>34</sup> Lei Nº 13.430 de 2002, art. 283.

Plano de Metas, chegando a haver oficinas concorrentes, sem que se tenha considerado a possibilidade de articulação entre os processos. Trata-se de um problema mais geral da prefeitura. Em uma das entrevistas na prefeitura apontou-se que não existe sequer um calendário unificado de processos participativos, o que levou muitas vezes à organização de consultas em horários concorrentes. O diagnóstico existente é o de que as estratégias de participação reproduzem a compartimentalização do próprio setor público.

Para lidar com essa prejudicial “setorialização” das políticas de participação, uma iniciativa de caráter inovador na gestão pública municipal foi a eleição de representantes para os Conselhos Participativos Municipais (CPM), conselhos regionais nas subprefeituras com características atípicas: todos os membros são representantes da população; os conselheiros são diretamente eleitos pela população; seu âmbito de atuação é territorial e multissetorial (MARTES E ARAUJO, 2016). Outra iniciativa recente foi a apresentação, pelo Poder Executivo, de um projeto de lei atualmente em trâmite na Câmara Municipal, para a criação de um sistema municipal de participação.

#### **5.2.4 Clareza dos objetivos**

A clareza a respeito dos objetivos da administração pública em relação ao processo participativo facilita a tarefa dos gestores e dos participantes, dotando-o de coerência e transparência (DIAZ et al., 2006). É importante avaliar em que medida o processo contava com objetivos bem delimitados, e se foram claramente declarados aos participantes.

Com relação ao objetivo geral do processo, a fala do prefeito na reunião de abertura dos trabalhos transmite claramente o objetivo de repensar a dinâmica urbana da cidade de São Paulo a partir do que não funcionou no plano anterior, destacando a pressão da sociedade por resultados imediatos no desenho de cidade. O prefeito destaca também que este objetivo precisa ser atingido de forma dialogada. Fernando Haddad referiu-se, na ocasião, a “combinações que têm que ser feitas de forma dialogada, transparentes, respaldadas pela opinião pública e com base numa construção de consenso” (informação verbal)<sup>35</sup>

No documento intitulado “Cartilha da Revisão participativa dos instrumentos de planejamento e gestão da Cidade de São Paulo - volume 1”, definem-se para cada etapa os seguintes objetivos:

---

<sup>35</sup> HADDAD, Fernando. Palestra proferida em 27 de Abril de 2016, na ocasião da primeira reunião de Avaliação Participativa do PDE. Disponível em [https://youtu.be/kj\\_\\_KOeJ3Hs](https://youtu.be/kj__KOeJ3Hs). Acessado em 21 de Julho de 2016.

1ª Etapa: avaliar os resultados positivos e negativos do PDE 2002.

2ª Etapa: levantar propostas e contribuições em oficinas realizadas nas 31 subprefeituras e por meio de um canal eletrônico.

3ª Etapa – sistematizar e consolidar as propostas e contribuições levantadas para preparação da minuta de Projeto de Lei.

4ª Etapa – fazer a devolutiva em relação às propostas e contribuições levantadas e discutir a minuta do Projeto de Lei tanto em audiências públicas quanto pelo canal eletrônico (SÃO PAULO, 2013a).

Sobre a Etapa 1 pode-se deduzir, a partir dos documentos disponíveis, que a previsão inicial de centrar a discussão na avaliação do Plano de 2002 terminou sendo ampliada para contemplar um diagnóstico mais geral sobre a cidade de São Paulo e os objetivos prioritários do novo Plano Diretor. É possível ler no relatório sobre o processo escrito *a posteriori*, quando do envio do projeto à Câmara:

Etapa 1: A avaliação não se centrou exatamente nos pontos negativos e positivos do PDE de 2002. O objetivo foi discutir a cidade que temos e a cidade que queremos, em conjunto com a sociedade (SÃO PAULO, 2013e).

Uma análise dos relatórios da SMDU sobre o processo participativo revela que, das quatro etapas, aquela que parece ter sido objeto de uma preparação mais cuidadosa, incluindo a definição prévia de objetivos específicos, foi a 2ª Etapa. Este esforço parece ter tido relação com a necessidade de garantir o compromisso dos funcionários das subprefeituras que moderariam as oficinas com os objetivos estabelecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e a correta transmissão destes objetivos aos participantes, que seriam divididos em numerosas oficinas, grupos e subgrupos de discussão. Assim, consta no documento intitulado “Roteiro e orientações para os/as moderadores que irão atuar nas oficinas participativas realizadas nas subprefeituras”:



### “QUAL O OBJETIVO DESTA ETAPA?

Promover o debate para a apresentação e elaboração coletiva de propostas para o PDE.

### POR QUE ELABORAÇÃO COLETIVA?

- Para que possa haver o debate entre os participantes, a identificação de propostas comuns, de convergências e também dos conflitos.
- O principal momento das Oficinas Participativas são as atividades em grupos, onde serão debatidas e formuladas coletivamente as propostas para o PDE” (SÃO PAULO, 2013f).

Houve ainda uma preocupação de difundir, através das já mencionadas cartilhas e manuais, os objetivos da plataforma virtual de participação:

### “Participação eletrônica pelo Gestão Urbana SP

#### O que é?

Um site especial da SMDU para a revisão participativa do Marco Regulatório.

#### Para que serve?

- entender a revisão participativa e suas etapas,
- acompanhar as últimas notícias e a agenda,
- acessar e baixar facilmente documentos usados na revisão, como leis e apresentações
- assistir aos vídeos das atividades da 1ª Etapa – Avaliação temática” (SÃO PAULO, 2013f)

A criação de uma ficha de cadastro para a participação virtual que incluía a informação sobre o CEP dos participantes permite deduzir, por sua vez, que o equilíbrio da distribuição territorial da participação era uma preocupação dos gestores da Secretaria.

Não encontramos maior detalhamento, nos documentos oficiais da prefeitura, dos objetivos que fundamentaram a primeira, a terceira e a quarta etapas. Tampouco encontramos uma descrição formal dos objetivos das reuniões bilaterais. Destaca-se, de qualquer forma, a ausência de uma definição prévia dos objetivos do processo, ao menos no plano formal, que articulasse os objetivos mais gerais e os referentes às diversas instâncias e etapas. Essa

consideração adquire especial relevância na medida em que, conforme veremos na seção 5.5.5 e retomaremos na conclusão, das entrevistas realizadas com os gestores da prefeitura – nas quais eles transmitem uma formulação *a posteriori* dos resultados então buscados – emergem conjuntos de objetivos que se traduzem em lógicas diferentes de participação.

### **5.2.5 Planejamento e recursos**

O processo analisado teve início no primeiro semestre de uma nova gestão na Prefeitura de São Paulo, de modo que o planejamento das ações de revisão participativa do PDE foi afetado pela descontinuidade típica de projetos realizados em períodos de troca de governo. O governo anterior não havia incluído no planejamento de 2013 a realização de ações para revisão do PDE, de modo que não havia ações planejadas tampouco previsão orçamentária para este projeto. Diante do já citado sentido de urgência proveniente do governo, o projeto tinha prazo restrito, de modo que o planejamento das ações foi sendo realizado ao longo do processo, em concomitância com sua execução.

Apesar das limitações do contexto, é possível notar um esforço da gestão em estruturar um processo que respeitasse os objetivos propostos dentro do prazo definido pelo governo para a apresentação do anteprojeto à Câmara.

Sobre os recursos financeiros gastos no processo participativo, uma avaliação aprofundada exigiria uma análise detalhada dos gastos da SMDU destinados à organização das oficinas e audiências, à criação e manutenção da plataforma online, à reserva de espaços físicos para a realização dos encontros, à infraestrutura e aos insumos utilizados que por limites de tempo permaneceu fora do escopo do presente trabalho. De um lado, a falta de uma rubrica orçamentária própria dificulta a análise sobre custos referentes ao projeto. Segundo a coordenadora de participação, "o orçamento do ano não previa nem conferência, quanto mais esses gastos. (...) A gente fez render o que já tinha recursos. Isso não é a melhor forma, mas era o que era possível para aquele momento. Se não, não faríamos naquele ano. Teríamos que esperar o novo orçamento." (entrevista com a assessora de participação). Por outro lado, nota-se que a mensuração dos custos não foi uma preocupação da equipe que coordenava o processo:

"Não sei se conseguimos fazer esse esforço de mensurar. Não foi uma preocupação nossa. Nossa preocupação era dar conta, fazer sair. Não sei se dá pra recuperar [as informações sobre custos]" (entrevista com a assessora de participação)

Sobre os recursos humanos destinados à realização do processo, tanto os gestores da prefeitura, quanto muitos dos participantes reconhecem que o nível de dedicação da equipe da SMDU em torno do processo foi alto. Preocupados em garantir a realização do processo, os funcionários, especialmente aqueles em cargos comissionados, relatam que trabalharam em jornadas de doze horas ou mais e aos sábados. Relata-se que o peso desta dedicação teria sido desproporcionalmente concentrado na equipe mais política da Secretaria – os diretores de área, a chefia de gabinete e seus respectivos assessores. Apesar da louvável a dedicação desses servidores com a realização do projeto, fica claro que o número de pessoas alocadas era insuficiente em face da carga de trabalho, tendo sido relatadas muitas horas de trabalho não remuneradas da equipe para que o projeto fosse realizado no tempo esperado.

Ademais, a opção pelo método das oficinas de elaboração de propostas, conforme descrito na seção 3.3.2, exigiu a convocação e capacitação de dezenas de funcionários de outras áreas, principalmente das subprefeituras, para realizar o trabalho de moderação aplicando um método específico e complexo. A capacitação foi realizada também pela assessoria de participação junto com as consultoras, representando mais horas de trabalho investidas no processo.

Dentre os documentos produzidos pela SMDU, consta uma ficha catalográfica, na qual são apresentados todos os servidores que participaram da Revisão participativa do PDE. Nela, são identificados 14 diretores e assessores, além 219 servidores das equipes técnicas e administrativas da SMDU.

### **5.3 Quem participa?**

Este conjunto de critérios debruça-se sobre a abrangência da participação, o perfil dos participantes e o grau de abertura do processo, assumindo que quanto mais ampla, plural e representativa a participação da sociedade, mais legítima será a experiência. O primeiro critério trata da *quantidade de participantes* envolvidos no processo ao longo das diferentes etapas presenciais e virtuais de revisão do PDE. O segundo critério procura avaliar a *diversidade* dos participantes em relação a gênero, faixa de idade, raça e escolaridade. Inclui-

se aí também o perfil das organizações participantes e a análise dos grupos sociais relevantes participaram do processo. Por fim, o critério da *representatividade* busca verificar em que medida os participantes puderam representar o conjunto mais amplo de cidadãos do município.

A análise deste critério partiu dos registros realizados pela SMDU nas etapas presenciais e virtuais. Nos encontros temáticos e regionais promovidos pela SMDU ao longo do processo participativo, foram preenchidas listas de presença com nome e entidade, que foram digitalizadas e disponibilizadas na plataforma Gestão Urbana. Contamos ainda com uma relação de nomes e entidades das pessoas que enviaram propostas por meio do formulário online<sup>36</sup>.

A partir destas informações, buscamos deduzir o sexo dos participantes, de modo a avaliar a diversidade de gênero envolvida no processo.

Com relação às informações sobre entidade, procuramos agrupar as organizações informadas em grandes grupos. Estas categorias foram definidas em função do mapa de atores descrito no capítulo 4 e das possibilidades de classificação a partir dos dados disponíveis. Ressalta-se que, embora esta classificação coincida parcialmente com as categorias utilizadas pela SMDU para organizar a representação no Conselho de Política Urbana e algumas etapas do processo participativo (os denominados “segmentos”), ela possui algumas diferenças em relação àquelas. Em particular, cabe destacar o fato de que concluímos ser metodológica e analiticamente impossível<sup>37</sup> diferenciar “movimentos populares” de “ONG” com base apenas no nome das entidades, razão pela qual criamos o grupo “Entidades, movimentos sociais e ONG”.

**Academia:** participantes que se identificaram como pertencentes à rede de universidades e institutos de pesquisa da cidade. Pode incluir estudantes, professores e pesquisadores.

---

<sup>36</sup> Nos casos do mapa colaborativo e da minuta participativa, contamos apenas com o nome dos participantes.

<sup>37</sup> Em termos conceituais, os movimentos sociais caracterizam uma dinâmica de ação coletiva, enquanto as ONGs possuem uma estrutura organizacional e, geralmente, certo grau de profissionalização (MARTES e ARAUJO, 2016, p. 8). No entanto, uma ONG pode fazer parte de um movimento social. Por outro lado, os movimentos sociais sofreram nas últimas décadas no Brasil processos de institucionalização através dos quais perderam o caráter de movimentos no sentido estrito do termo, transformando-se em entidades de outra natureza. Assim, a classificação das entidades a partir destas categorias é um exercício complexo e, em certa medida, arbitrário.

**Associações de bairro:** grupo formado por sociedades amigos de bairro, predominantemente de moradores, mas também de comerciantes e empresários e usuários de parques, com base territorial clara e interesses específicos.

**Autônomo:** grupo de cidadãos que se identificaram de maneira individual, como “cidadãos”, “moradores” ou indicando a sua profissão.

**Comércio, indústria e prestadores de serviço:** representados majoritariamente por empresas comerciais – também representadas pela ACSP – industriais e prestadoras de serviço.

**Conselheiro:** cidadãos identificados como representantes nos diversos espaços de participação do município, como o conselho de desenvolvimento urbano, de saúde e de meio ambiente.

**Entidade - movimento social - ONG:** participantes identificados com grupos sociais de amplo espectro, com destaque para movimentos de defesa da moradia popular, organizações de assistência social, culturais, de defesa de direitos humanos, entre outras.

**Mercado imobiliário:** formado pelas organizações que compõem a produção imobiliária, como construtoras, incorporadoras, imobiliárias, escritórios de arquitetura e urbanismo.

**Poder Público:** representantes do Executivo e Legislativo nos três níveis de governo.

**Outros:** grupos menos expressivos em número de participantes, formado por associações profissionais, estudantes, imprensa, representantes de partidos políticos.

Antes de proceder à análise, é necessário ressaltar que o formato do registro dos dados gera algumas limitações metodológicas. Em primeiro lugar, a definição de gênero a partir dos nomes dos participantes foi feita de forma dedutiva, de modo que não é possível ter clareza em todos os casos. Ainda sim, essa classificação indica a representatividade de gênero do processo.

Outras informações sobre o perfil dos participantes, como idade, escolaridade e raça/cor seriam importantes para avaliar o grau de diversidade da participação, porém, esses dados não foram coletados durante o processo participativo e a tentativa de recolhê-los durante a realização da pesquisa, na 7ª Conferência da Cidade, apresentou limitações metodológicas, conforme veremos adiante.

A tarefa de categorização das entidades envolveu um esforço maior e mais subjetivo, sujeito a erros. A partir do nome da entidade, procuramos identificar qual a sua forma de atuação e de organização, o que, muitas vezes, não foi possível. Nos casos em que havia dúvida sobre a natureza da entidade, optamos por excluí-la da análise. Embora haja dificuldades metodológicas, entendemos que esta categorização auxiliou a comprovar o grau de diversidade e de abertura do processo.

### 5.3.1 Quantidade de participantes

Os dados agregados de participação no processo de revisão do PDE apresentam números expressivos de eventos e de participantes ao longo das diferentes etapas. A partir das listas de presença e das informações contidas nos relatórios de participação, elaboramos um quadro síntese do volume quantitativo desta participação.

**Quadro 03 - Eventos e participantes por etapa**

<b>Etapa</b>	<b>Eventos</b>	<b>Participantes</b>
Etapa 1 - Revisão do PDE 2002	12	2.080
Etapa 2 - Formulação de Propostas	31	5.786
Etapa 4 – Devolutiva	12	1.203
6ª Conferência da Cidade	1	9.636
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>18.705</b>

*Fonte: Elaboração própria*

É necessário destacar que esta contagem não representa o número total de pessoas envolvidas. Este número é necessariamente menor, já que as listas foram preenchidas em cada um dos 56 encontros e há participantes contabilizados diversas vezes. Antes, os valores representam uma combinação do número de pessoas envolvidas com o número de oportunidades em que cada pessoa participou do processo. Ainda assim, é possível concluir que esteve envolvido um número expressivo de pessoas, mesmo que constitua apenas uma pequena fração do total de mais de 11 milhões de habitantes<sup>38</sup>.

Destaque pode ser dado ao fato de que no canal virtual, onde se poderia esperar um número mais elevado de participantes uma vez que o seu uso implicava menores recursos de tempo e

---

<sup>38</sup> Embora tenhamos acesso ao número total de participantes da 6ª Conferência Municipal da Cidade, não localizamos dados de nome e entidade de cada participante, de modo que não foi possível trabalhar na identificação do perfil desse grupo de pessoas.

locomoção, o número de participantes foi mais baixo do que nas etapas presenciais. Além disso, a análise qualitativa das listas mostra que a ampla maioria dos participantes dos canais virtuais são os mesmos que já participam nos espaços presenciais, colocando em dúvida a suposição de que este espaço ampliaria a participação, ao menos no que diz respeito ao número de participantes.

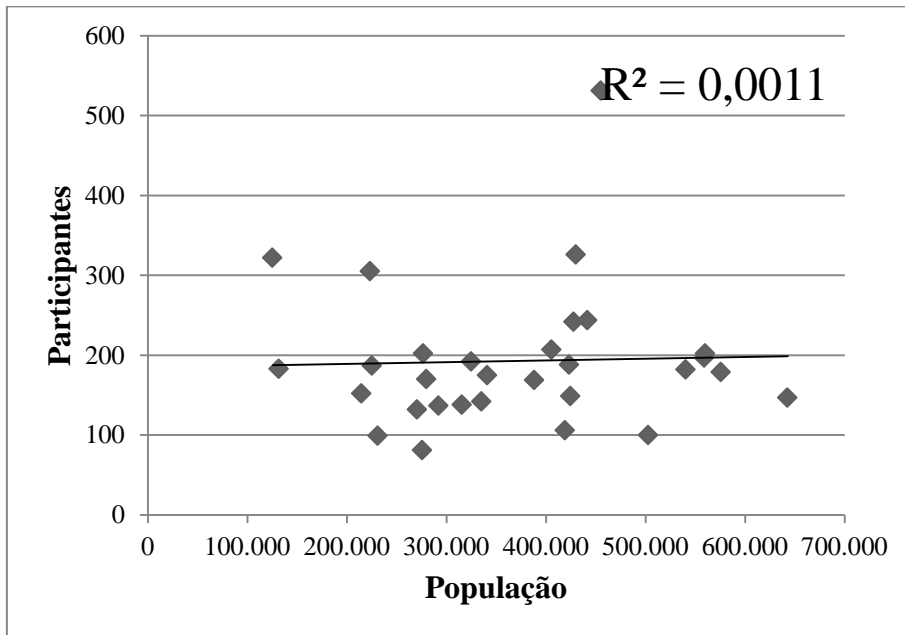
**Quadro 04 - Número de participantes nas etapas virtuais**

<b>Etapa</b>	<b>Participantes</b>	<b>Propostas</b>
Formulário online	1.177	1.825
Mapa colaborativo	474	901
Minuta Participativa	168	1.293
<b>Total</b>	<b>1.819</b>	<b>4.019</b>

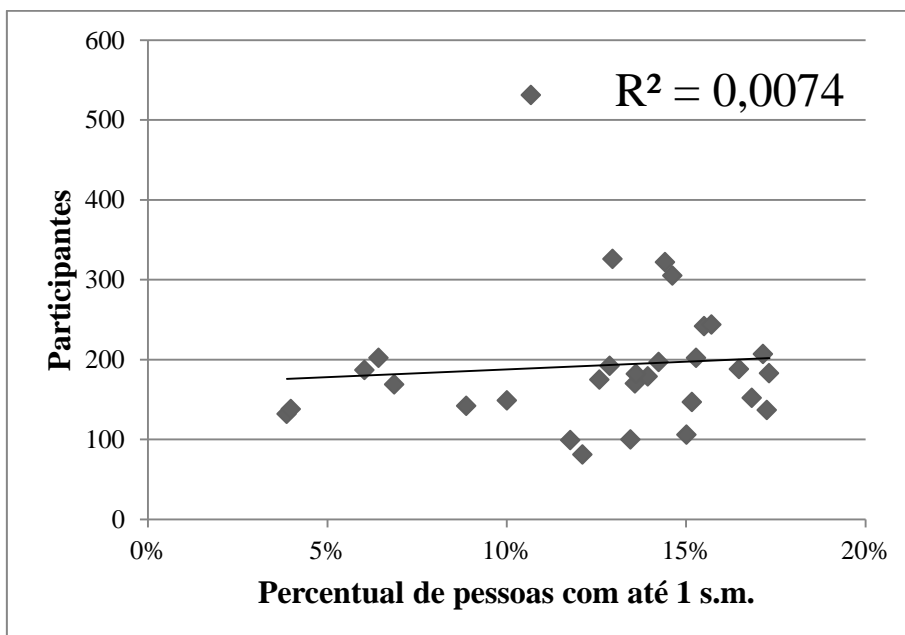
*Fonte: Elaboração própria*

Em uma cidade da magnitude territorial e com a diversidade e as disparidades sociais e econômicas de São Paulo, a análise regional da participação adquire grande importância. Do ponto de vista da quantidade de participantes, conclui-se que a participação presencial não se deu de maneira homogênea pela cidade. A título de exemplo, durante a etapa de oficinas regionais, o número de participantes chegou a variar em mais de seis vezes de uma etapa para outra. Enquanto a subprefeitura do Ipiranga realizou um encontro presencial com mais de 500 participantes, a mesma oficina de formulação de propostas na região do Aricanduva contou com apenas 81 pessoas.

Uma breve análise estatística demonstra não haver correlação entre o contingente populacional de cada região e o número de participantes nas oficinas. Da mesma forma, não foi encontrada correlação entre número de participantes das oficinas e indicadores socioeconômicos da região, como percentual de pessoas com rendimento de até 1 salário mínimo. Os gráficos de dispersão e o cálculo do  $R^2$  evidenciam a ausência de correlação entre as variáveis analisadas.

**Figura 2 - Dispersão de “participantes” x “população”**

*Fonte: Elaboração própria*

**Figura 3- Dispersão de "participantes" x “percentual de pessoas com renda até 1 salário mínimo”**

*Fonte: Elaboração própria*

Destacam-se as regiões das subprefeituras de Ipiranga, Pirituba, Perus e Ermelino Matarazzo como as maiores em número de participantes nas oficinas regionalizadas. Por sua vez, as



oficinas das regiões de Aricanduva, Jabaquara, Penha e Cidade Ademar foram as realizadas com menor público. Segundo vários dos entrevistados, e conforme reconhecem os organizadores do processo, a organização de cada oficina dependeu muito da capacidade de mobilização dos subprefeitos, o que explicaria essa expressiva diferença de participação em cada região

“Quem definiu a divulgação foi cada subprefeitura, que era quem fazia o processo de mobilização. Então, era muito diferente a participação de região para região. Em algumas estavam lá os comerciantes, em outras o movimento de moradia, em algumas não tinha quase ninguém, somente os funcionários” (entrevista com a assessoria do vereador Police Neto).

### 5.3.2 Diversidade da participação

Com relação ao critério de gênero, o percentual de mulheres e de homens foi bastante equilibrado em todas as etapas de participação presencial. No total, apresenta-se uma leve predominância de homens. No entanto, quanto analisados por segmento, os números mostram uma predominância de mulheres nos grupos dos movimentos sociais e da academia, enquanto existe um percentual maior de homens nos demais grupos, especialmente os do mercado imobiliário e do comércio.

**Quadro 05 - Percentual de mulheres e de homens nos processos presenciais, por setor**

Setor	Mulheres	Homens
Academia	65%	35%
Associação de bairro	48%	52%
Autônomo	44%	56%
Comércio, indústria e prestadores de serviços	25%	75%
Conselheiro	38%	62%
Entidade - movimento social - ONG	60%	40%
Mercado Imobiliário	19%	81%
Poder Público	45%	55%
Outros	50%	50%
<b>Total geral</b>	<b>49%</b>	<b>51%</b>

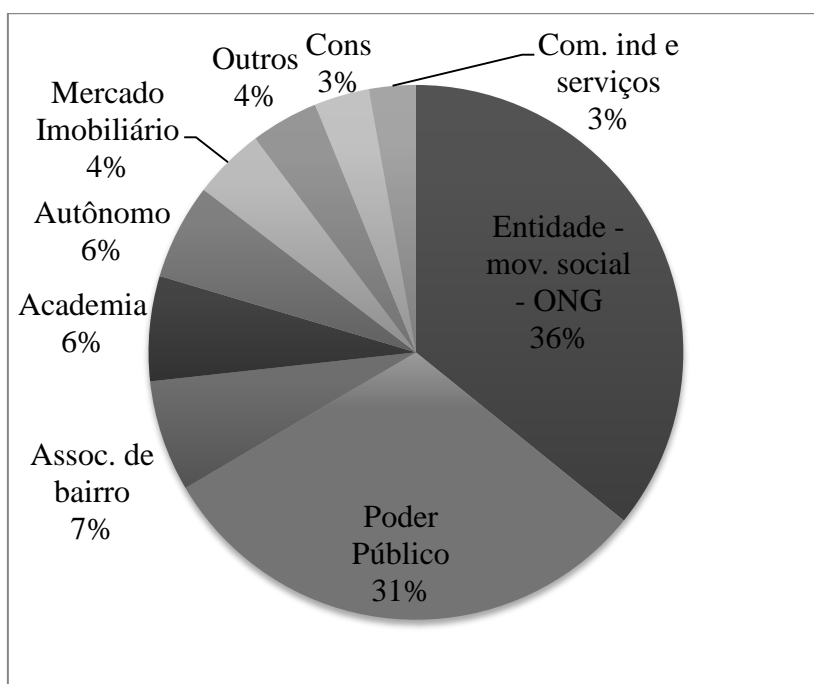
*Fonte: Gestão Urbana*

No plano virtual, por outro lado, a porcentagem de mulheres atingiu apenas 43,5% dos participantes.

Devido às limitações de disponibilidade de dados, não foi possível traçar um perfil socioeconômico dos participantes. Na tentativa de nos aproximarmos desse perfil, aproveitamos a oportunidade de realização da 7ª Conferência Municipal da Cidade, realizada em 01 de julho de 2016 para a coleta de dados adicionais, conforme descrito no capítulo 1. Apesar das limitações da pesquisa, os dados apontam que o perfil dos participantes da Conferência 7ª Municipal envolvidos também na revisão do PDE seria majoritariamente de pessoas provenientes de entidades e movimentos sociais, mulheres, pretas ou pardas, com idade entre 40 e 60 anos e com nível de escolaridade entre ensino médio e superior.

Com relação à distribuição dos participantes por grupo, consideradas as diferentes etapas presenciais, a primeira constatação a ser feita, corroborada pela maioria dos entrevistados, é a de que predominou fortemente a participação de entidades e grupos organizados, em oposição à participação individual ou autônoma. Conforme demonstra o gráfico, a participação autônoma representou apenas 6% das pessoas.

**Figura 4 - Participação por grupo nas etapas presenciais do processo participativo**



*Fonte: Elaboração própria*

O principal grupo representado no processo foi o integrado pelas entidades, movimentos e ONG, com 36% dos registros, seguido do poder público, com 31%. Somados, esses dois grupos representam mais de dois terços da participação. Em menor número, aparecem

também os grupos das associações de bairro, da academia e dos participantes autônomos, com cerca de 7% dos participantes cada. Em número um pouco menor, aparecem o mercado imobiliário, com 4%, e o grupo de conselheiros e de comerciários, com 3% cada. Outros grupos menos representados, incluindo estudantes, órgãos de imprensa, representantes de partidos políticos e de associações profissionais, somam 3% dos participantes.

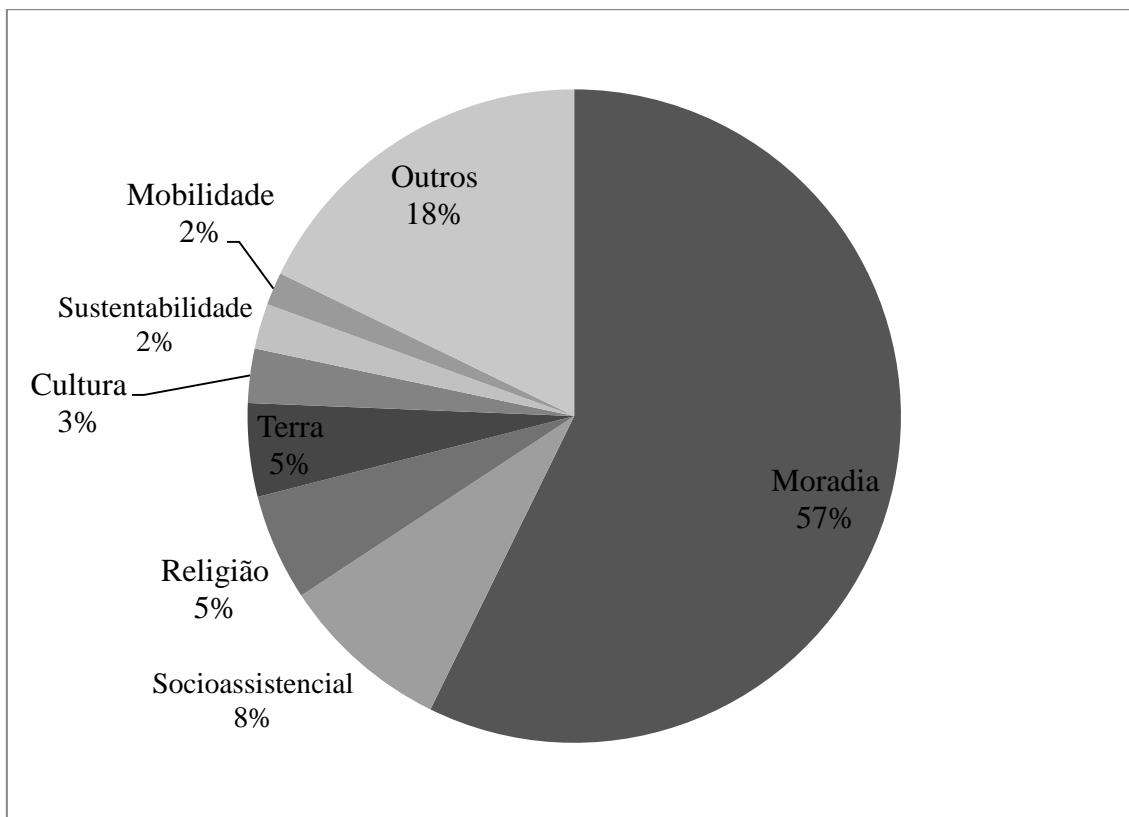
Em certa medida, esse resultado corrobora o mapa de atores desenhado a partir das entrevistas com os *atores-chave*. No entanto, chama a atenção o relevante número de participantes da academia, apesar do discurso comum entre os entrevistados sobre a baixa participação deste setor no processo<sup>39</sup>.

Numericamente, fica evidente a importância do grupo formado pelas entidades, movimentos e ONG. Na tentativa de categorizar os temas principais tratados pelas entidades citadas pelos participantes, encontramos dezenas de diferentes assuntos, que incluem desde a luta por direitos sociais até organizações que executam políticas públicas nas áreas de cultura, educação, esporte, saúde, criança e adolescente, entre outras. O destaque é claramente das organizações pertencentes ao movimento de moradia, que representam mais da metade dos participantes deste grupo.

---

<sup>39</sup> Essa diferença revela os limites da análise puramente quantitativa para compreender as nuances qualitativas da participação dos diferentes setores. No caso da academia, é relevante destacar ainda que a categoria inclui todos os participantes que se identificaram, nas listas de presença, com o nome de uma entidade acadêmica, exceto aqueles que se identificaram expressamente como “estudantes”. Neste universo de pessoas, é provável que ainda se inclua um considerável número de estudantes, cuja participação é qualitativamente diferente daquela de professores e pesquisadores.

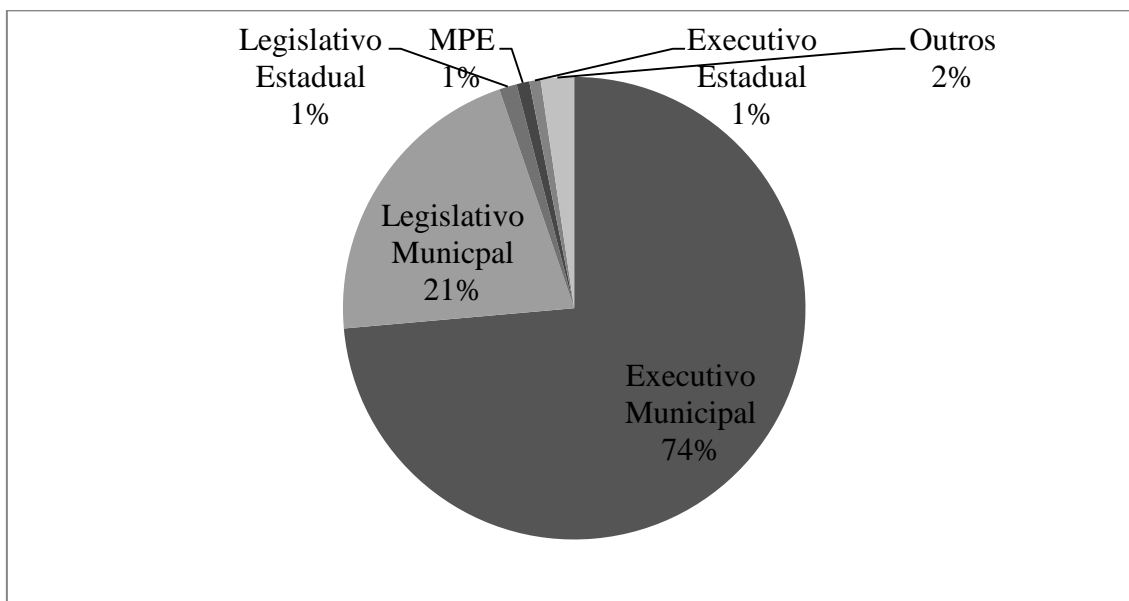
**Figura 5 - Percentual de participantes do grupo “Entidades, movimentos sociais e moradia” por tema de atuação, nas etapas presenciais**



*Fonte: Elaboração Própria*

Em entrevistas e conversas informais realizadas ao longo do processo, apontou-se que os movimentos de moradia possuem dinâmicas muito próprias de mobilização, a partir do estabelecimento da participação nas oficinas como um dos critérios para seleção dos beneficiários das políticas de moradia. Destacou-se, por outro lado, que estas lideranças teriam alta capacidade de mobilizar “cidadãos comuns”, que não têm um histórico de participação em entidades organizadas ou nas discussões sobre planejamento urbano. Assim, é interessante notar que os tipos de vínculo entre os participantes e as entidades declaradas nas fichas de presença podem variar muito.

O segundo maior grupo em número de pessoas, formado por participantes identificados como poder público, apresenta uma grande variedade de órgãos públicos dos mais diversos níveis de governo e esferas de poder. Como esperado, a maior parte dos participantes provém do executivo municipal, mas é interessante notar o alto número de participantes do legislativo, em sua maioria assessores de vereadores. Registra-se também, ainda que em menor número, a participação do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública.

**Figura 6 - Distribuição dos subgrupos do Poder Público nas etapas presenciais**

*Fonte: Elaboração Própria*

Dentre os participantes identificados como integrantes de diferentes órgãos das secretarias municipais da prefeitura de São Paulo, destacam-se os servidores lotados nas subprefeituras, com quase a metade dos participantes. Os integrantes da SMDU, diretamente envolvidos na coordenação do processo, também têm grande número de participantes. Em seguida, aparecem as secretarias de grande capilaridade territorial, como saúde e educação, além de pastas afetadas mais diretamente pelo tema do planejamento urbano, como a habitação e o meio ambiente. É interessante notar que todas as secretarias municipais estiveram representadas com pelo menos um servidor ao longo de todas as etapas do processo.

**Quadro 06 - Participantes por órgão da PMSP**

Secretaria	Participantes	% do Total
Subprefeituras	705	47,4%
Desenvolvimento Urbano	213	14,3%
Saúde	114	7,7%
Educação	84	5,7%
Habitação	84	5,7%
Meio Ambiente	51	3,4%
Serviços	42	2,8%
Assistência social	31	2,1%
Transportes	24	1,6%
Esportes	15	1,0%

Mulheres	13	0,9%
Outras/não identificadas	110	7,4%
<b>Total geral</b>	<b>1.486</b>	<b>100%</b>

*Fonte: Elaboração própria*

Analisando comparativamente a distribuição da participação por categorias nas diferentes etapas, destaca-se o elevado número dos integrantes do poder público na primeira etapa, de avaliação do PDE de 2002. Na segunda etapa, de formulação regionalizada de propostas, entidades, movimentos e ONG representaram quase metade dos presentes. Merece registro a inexpressiva participação de representantes da academia e do mercado imobiliário nesta etapa. Já na etapa de devolutiva e apresentação da minuta do projeto de lei, a participação parece ter-se dado de maneira muito mais equilibrada entre os diferentes setores. Destaca-se nessa fase a relativamente alta participação do mercado imobiliário, que atingiu 15% do total.

**Quadro 07 – Percentual de participantes em cada etapa, por setor<sup>40</sup>**

Setor	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 4	Geral
Academia	14%	1%	14%	6%
Associação de bairro	6%	7%	5%	7%
Autônomo	7%	5%	8%	6%
Comércio, indústria e serviços	2%	3%	4%	3%
Conselheiro	2%	4%	3%	3%
Entidade - movimento social - ONG	20%	48%	16%	36%
Mercado Imobiliário	7%	0%	15%	4%
Poder Público	37%	28%	32%	31%
Outros	5%	4%	3%	4%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

*Fonte: Gestão Urbana*

O maior equilíbrio na participação dos diferentes grupos na Etapa 4 talvez possa se explicar pela alta participação nas reuniões por segmento, que acabaram possibilitando a maior participação de alguns grupos, embora essa participação tenha ocorrido de forma compartimentada. Destaca-se nesse sentido a reunião com empresários, que reuniu um expressivo número de representantes do mercado imobiliário, o que não havia sido verificado nas etapas anteriores.

**Quadro 08 - Participantes por reunião, na etapa 4**

Reunião	Participantes
---------	---------------

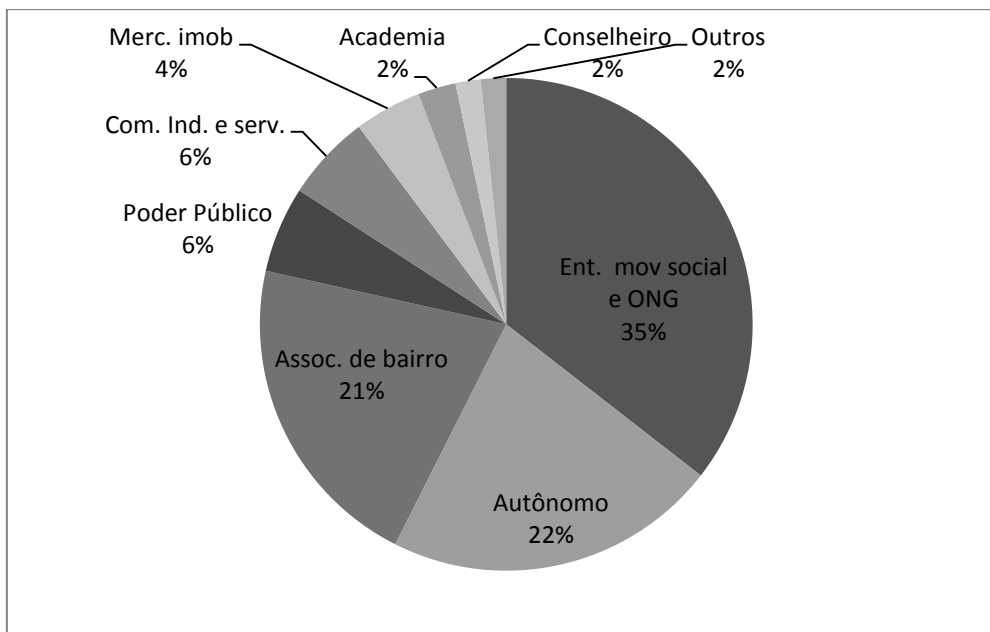
<sup>40</sup> Conforme explicado no capítulo 3, a denominada etapa 3 não previu apenas a sistematização interna de propostas, de modo que não há dados de participação.

Regional - Leste 1	178
Regional - Leste 2	132
Regional - Norte 1	25
Regional - Norte 2	123
Regional - Oeste	71
Regional - Sé	110
Regional - Sul 1	116
Regional - Sul 2	94
Segmento - Empresários	184
Segmento - Movimentos	123
Segmento - Universidades	47
<b>Total geral</b>	<b>1.203</b>

*Fonte: Gestão Urbana*

Com relação a participação por meio virtual, pudemos ter acesso aos dados sobre as entidades dos participantes apenas em relação ao envio do “formulário online” de propostas ao Plano Diretor. Os dados dos usuários de outras duas ferramentas – o mapa colaborativo e a minuta participativa – não incluem esta informação. Em se tratando de uma instância de formulação de propostas, a participação dos grupos por meio do formulário online teve uma composição um pouco diferente da participação presencial. Por um lado, o poder público aparece como um ator muito menos representativo do que nas etapas presenciais. Por outro lado, destaca-se o maior número de cidadãos identificados como autônomos, o que parece indicar que o espaço virtual propicia uma maior participação de cidadãos que não representam nenhuma entidade. Chama a atenção também número proporcionalmente maior de participantes do grupo das associações de bairro.

**Figura 7 - Participação dos grupos em número de participantes na etapa virtual do processo participativo**



*Fonte: Elaboração Própria*

### 5.3.3 Representatividade

A representatividade torna-se um critério relevante para avaliar o processo do PDE por duas razões. Por um lado, alguns dos participantes mais atuantes do processo integravam também o CMPU, de forma que eram não só participantes diretos como mantinham seu papel de representantes de setores ou segmentos como o movimento de moradia, as ONG, as universidades, etc. Por outro, embora o processo participativo tenha sido aberto a todos os interessados, não poderia por definição proporcionar a participação direta dos 11 milhões de habitantes da cidade, sendo lógico esperar que aqueles que participaram representem outras entidades e cidadãos não organizados.

Embora se trate de um critério extremamente relevante para garantir a legitimidade do processo, as formas de verificação da representatividade não são simples. Verificar o alinhamento entre o discurso dos representantes e representados exigiria um esforço no sentido de aprofundar o conhecimento sobre os principais temas defendidos por cada organização e seus integrantes. A definição de regras para a eleição de representantes não é um critério relevante no caso do processo analisado, visto que a participação era aberta em todas as etapas. O que pode ser analisado é em que medida o desenho do processo contribuiu para uma maior ou menor representatividade.



Neste sentido, podemos apontar que a transparência do processo, com a publicização das propostas na plataforma Gestão Urbana, contribuiu para que as propostas defendidas pelos representantes fossem de conhecimento de seus representados.

Por outro lado, a ampliação e a padronização dos canais para envio de propostas podem ter tido, paradoxalmente, o efeito de dificultar a articulação de posições coletivas construídas por redes de indivíduos ou organizações, importante facilitador de processos de representação. O limite de caracteres e o formato de “uma proposta por ficha” dificultavam a elaboração de documentos contendo conjuntos de propostas coletivas sobre o Plano Diretor. Essa característica parece ter sido especialmente acentuada no caso das plataformas digitais, em que os usuários carregavam uma proposta por vez, sendo que algumas coalizões terminaram se dividindo para enfrentar a tarefa.

O curto tempo, de apenas 17 dias, para incidência sobre a minuta do Plano também parece ter pesado negativamente para o exercício adequado da representação, que exigiria um processo mais demorado de consulta e deliberação entre os grupos.

#### **5.4 Em que participam?**

Esta dimensão trata da avaliação do conteúdo do que foi colocado em debate. O critério da *relevância* busca avaliar a centralidade do tema em relação à agenda pública. O critério da *capacidade de intervenção da administração municipal* busca verificar se o tema tratado e as decisões tomadas no processo eram de competência da gestão municipal.

##### **5.4.1 Relevância**

O critério da relevância busca avaliar se o tema da revisão do PDE é entendido pela sociedade como importante e se fazia parte agenda política de governo. Como mencionado na seção 4.1 dessa dissertação, a revisão participativa do PDE se apresentou como umas das prioridades da gestão desde a elaboração do plano de governo (HADDAD, 2012). O modelo de desenvolvimento urbano é tratado como elemento central da proposta do então candidato Haddad, que propunha a revisão do marco regulatório do desenvolvimento urbano como forma de superar desigualdades sociais e econômicas da cidade (Ibid., p. 20). A assessora do vereador Nabil Bonduki relata que a revisão do marco urbanístico

"era uma das principais pautas do prefeito quando ele ganhou a eleição. (..) O plano de governo já dava uma linha de que haveria uma prioridade para questões urbanísticas. Então, a gente já sabia que um dos eixos de gestão do prefeito Haddad seria a questão urbanística".

No campo da sociedade, os diversos atores da sociedade civil reforçam a centralidade e a importânciada revisão do PDE. Os entrevistados ligados às entidades e movimentos sociais destacam a necessidade de revisão do plano de modo a garantir o cumprimento da função social da cidade prevista pelo Estatuto da Cidade. Já para os grupos representativos do setor econômicos, o marco urbanístico é de central relevância para regular a produção imobiliária e o desenvolvimento comercial nas diferentes zonas da cidade.

Outro critério de análise de relevância para processos participativos em geral, o percentual de orçamento público afetado pelos resultados do processo não se aplica ao caso do Plano Diretor, em que as definições são de nível estratégico, não contando com previsão orçamentária.

#### **5.4.2 Capacidade de intervenção da administração**

Considera-se que um processo participativo será mais eficiente na medida em que aborde temas nos quais a capacidade de intervenção municipal seja grande, de modo que o governo local seja capaz de implementar as decisões do processo participativo. O conteúdo tratado pelo plano diretor é eminentemente de competência municipal. Portanto, tende a ser grande a capacidade de intervenção do poder público municipal na implementação das decisões resultantes do processo participativo, afetas à aplicação do Plano.

No entanto, alguns fatores contribuem para limitar essa capacidade de intervenção. Entre eles se encontra a existência de competências compartilhadas com a administração pública estadual na gestão de serviços públicos essenciais, como o transporte coletivo, saúde, educação, habitação, saneamento e meio ambiente, exigindo esforços de articulação federativa. Situada em uma metrópole formada por cerca de 20 milhões de habitantes e 39 municípios, a cidade de São Paulo enfrenta ainda desafios metropolitanos importantes. Na visão do representante do Centro Gaspar Garcia, não é possível discutir temas como a mobilidade urbana, saúde pública e habitação de forma estanque. "O limite do município não é o limite natural da vida das pessoas, vale só para a gestão administrativa. Falta um debate

mais metropolitano e, dentro desse contexto, ter uma questão mais articulada do plano municipal".

Outro condicionamento considerável é a forte dependência do município em relação aos recursos do governo federal para a política de habitação, em particular no que se refere à construção de moradia de interesse social.

Por fim, ao promover uma regulação da atividade privada no território baseada em mecanismos de indução e na apropriação de parte dos excedentes do mercado imobiliário, os impactos do Plano tendem a variar enormemente de acordo com o nível de atividade econômica na cidade, fortemente dependente da situação política e econômica do país.

## **5.5 Como?**

Essa dimensão procura analisar de que forma se deu a participação. Um critério verifica se houve um *diagnóstico participativo* que tenha estabelecido os principais problemas e temas de debate e se esse diagnóstico foi feito de forma participativa. Outro critério é se houve *capacidade de proposição*, isto é, se os participantes tiveram a possibilidade de formular propostas ao longo do processo. O critério de *grau de participação* trata de analisar qualitativamente em que níveis se deu a participação, desde a transmissão de informação, passando pela deliberação, até a decisão. O critério da *qualidade da informação* verifica se o processo garantiu aos participantes informação de qualidade e plural que permitisse a livre opinião e a decisão, e se os meios de difusão da informação foram adequados. Por fim, o critério dos *métodos e técnicas de deliberação* verifica se os espaços e instrumentos existentes procuravam corrigir desigualdades deliberativas e comunicativas entre os diferentes participantes.

### **5.5.1 Diagnóstico participativo**

Um diagnóstico contribui para estabelecer os principais problemas e temas de debate. A qualidade democrática será maior se o diagnóstico for feito de forma participativa.

Conforme vimos na seção 3.3.1, a primeira etapa do processo participativo esteve orientada à avaliação do Plano Diretor então vigente. Em conjunto com outras secretarias, a SMDU trabalhou na busca e sistematização de dados e da realização de análises técnicas sobre os impactos dos instrumentos urbanísticos estabelecidos no plano anterior. Foram montados

“(...) grupos de trabalho com a Secretaria de Habitação, Secretaria do Verde e Meio Ambiente, Grupo de trabalho de mobilidade com a Secretaria de Transporte, com a SPTRans, CET, (...). Esses três meses começamos a fazer essa articulação para começar a levantar os dados que estavam dispersos na prefeitura para fazer uma avaliação do plano diretor de 2002 (entrevista com ex-diretor de urbanismo).

Estas análises serviram de insumo para a realização de seis encontros de avaliação temática: Uso e Ocupação do Solo; Instrumentos Urbanísticos; Habitação; Meio Ambiente; Mobilidade; e Investimentos Prioritários, onde apresentações do poder público foram seguidas de oficinas participativas para a elaboração de propostas.

Com duração de dois meses, entre abril e junho, foram sistematizadas nesta etapa 1.847 propostas. O diagnóstico sobre o PDE 2002 e a situação da cidade também permeou as discussões da 6ª Conferência Municipal da Cidade, cuja declaração final inclui uma síntese desta avaliação (SÃO PAULO, 2013d).

### **5.5.2 Grau de participação**

Neste item específico, optamos por partir da definição proposta por Anduiza e de Maia (2005, p. 52), que definem processos de informação como transmissão de dados e análises de especialistas políticos e técnicos aos cidadãos; processos deliberativos como de diálogo e intercâmbio de opiniões e pontos de vista entre os participantes; e espaços decisórios como arenas de exercício do voto e de expressão de preferências. De acordo com os autores, o grau de participação será maior se forem combinados os diferentes tipos de processos, de forma a garantir uma participação mais completa dos cidadãos, respeitados os objetivos de cada processo.

Embora esta tipologia resulte útil para apoiar nossa análise e avaliação, é evidente que se trata de uma simplificação, já que estas categorias não são estanques. A depender da complexidade do processo participativo em análise, cada espaço de participação pode, ainda, combinar diferentes tipos de participação.

Considerando os espaços e métodos participativos implementados pela SMDU, é possível notar que existe uma forte carga de processos de informação, especialmente nas apresentações dos especialistas, nas reuniões devolutivas e nos materiais produzidos pela administração pública e disponibilizados no portal Gestão Urbana com o objetivo de formar o cidadão e

capacitá-lo para o debate. De fato, trata-se de um aspecto essencial para o debate de um assunto de alta complexidade, como o do planejamento urbano.

Os espaços de deliberação estiveram presentes especialmente nas oficinas de elaboração de propostas, onde houve a possibilidade de debate de ideias entre os cidadãos. O relato de alguns participantes foi o de que houve pouco tempo para esses momentos, em comparação com as apresentações de caráter informativo. Segundo um dos assessores do vereador Police Neto, "o Executivo ficava uma hora e meia falando do que ele queria e as pessoas precisavam em 10 minutos elencar três propostas em grupo".

Com relação aos espaços decisórios, a definição do poder público foi a de manter o processo participativo com caráter consultivo, cabendo ao poder público a prerrogativa de incorporar ou não as opiniões e pontos de vista dos participantes. Embora nas oficinas de elaboração de propostas tenha havido expressão de preferências por meio do voto, coube ao Executivo acatar ou não as propostas elencadas pelos grupos como prioritárias.

### **5.5.3 Capacidade de proposição**

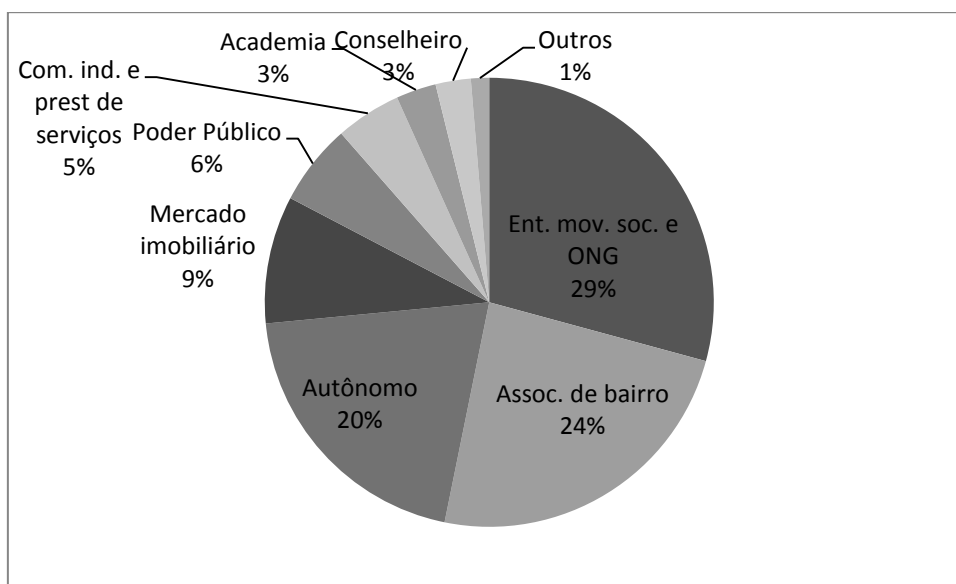
A possibilidade de formulação de propostas esteve aberta a todos os atores, individuais ou coletivos, durante todo o processo, desde que seguido o procedimento definido para isso, qual seja, o preenchimento das fichas de propostas, físicas ou virtuais, e a participação virtual por meio do mapa colaborativo ou da minuta participativa.

Assim, além dos trabalhos em grupo para a construção coletiva de propostas, as quais eram depois apresentadas à plenária, diversas pessoas apresentaram propostas individualmente ou em nome das suas entidades. O Poder Executivo incumbiu-se de receber todas as propostas e decidir sobre a sua incorporação ou não ao Plano.

Apesar da igualdade de oportunidades para a apresentação de propostas, as entrevistas realizadas e os dados analisados mostraram que, como era de se esperar, alguns grupos tiveram maior capacidade de proposição do que outros. Já vimos no capítulo 4 que o mercado imobiliário detém maiores recursos e capacidade técnica para apresentar propostas de revisão do PDE em comparação com os dos movimentos sociais.

A análise de dados relativos ao encaminhamento de propostas pela plataforma online lança luz sobre a dimensão quantitativa da capacidade de proposição de cada um dos grupos de interesse.

**Figura 8 - Percentual de propostas por grupos, em relação ao total de propostas apresentadas por meio dos formulários online**



*Fonte: Elaboração Própria*

É importante considerar que, em comparação com o número de participantes, apresentado na seção 5.3.1, é considerável o número de propostas advindas do setor imobiliário. As associações de bairro, por sua vez, representam apenas 7% da participação presencial, mas são responsáveis por quase um quarto das propostas apresentadas por este canal virtual.

Outra questão que emerge das entrevistas é a limitada capacidade que os participantes tiveram de fazer propostas sobre o texto do anteprojeto de lei. Um ex-conselheiro do C MPU aponta que, para dar conta de submeter todas as propostas surgidas a partir da leitura da primeira minuta, os representantes de diversas entidades dividiram entre si a tarefa de carregá-las na plataforma virtual. Sua fala aponta para os limites deste canal e para o caráter fragmentado da participação nesta etapa, que contrasta com experiências anteriores nas quais a sociedade civil pôde consultar as suas redes e preparar respostas conjuntas, representativas de um conjunto de atores:

“a gente participou desse grupo que naquele momento da minuta participativa elaborou várias propostas. A gente tinha um conjunto de propostas que é possível que eu consiga resgatar oficialmente. Isso deve fazer parte da sua análise, imagino, é essa dificuldade de se organizar para responder em tão pouco tempo as coisas e conhecer um conteúdo tão complexo. Por isso, eu te digo que eu nem sei se existe um documento com propostas... Eu sei que a

gente discutiu cada um e dividiu as tarefas... Esse negócio de minuta participativa é muito interessante, mas ao mesmo tempo é um canal estranho.(...) Porque dá o maior trabalho ficar inserindo lá. E cada um ficou de inserir uma parte (...)

"Como a gente vai fazer [no CMPU] uma representação decente, já que a gente está falando de representação e não de uma democracia direta? O Pólis representa as ONG. Com esses prazos, não tem como fazer consultas" (entrevista com o representante do Instituto Pólis).

#### **5.5.4 Qualidade da informação**

Conforme vimos nas seções 5.1. e 5.2., a SMDU demonstrou uma preocupação específica com a produção, sistematização e disponibilização de informação aos participantes.

Tanto a assessoria de participação, quanto as consultoras contratadas ressaltaram o desafio de promover a participação em um tema como o Plano Diretor, considerado “árido”. Os responsáveis pela produção do material relataram uma preocupação de traduzi-lo em linguagem mais acessível, para que pudesse ser compreendido por todos.

Este esforço compreendeu não só o conteúdo temático das discussões, com a produção de apresentações sobre os objetivos e instrumentos do Plano Diretor, como também informações sobre a metodologia do processo participativo. Produziram-se documentos, sobretudo em formato digital para projeção durante os encontros e consulta na plataforma *online*, sobre o cronograma de reuniões, as diferentes etapas, seus objetivos e metodologia. Sínteses de cada etapa eram também organizadas e publicadas.

Os participantes reconhecem o esforço investido na produção deste material. Alguns chegam a destacar a sistematização e a disponibilização das informações como o grande avanço do processo participativo (entrevista com a representante da ACSP). Em diversas entrevistas surgiram declarações sobre a qualidade gráfica e visual do material, nunca vista antes em um processo realizado no município. A Plataforma Gestão Urbana, por sua vez, é considerada um avanço por vários dos participantes entrevistados.

No entanto, um participante considerou que a linguagem utilizada, embora tenha melhorado, ficou longe de ser acessível para os cidadãos sem formação técnica.

“ainda é muito técnico para o cidadão compreender. Os materiais precisam ser um pouco mais popularizados para que o cidadão entenda a implicação das decisões que são tomadas no âmbito do PDE. Essas questões de coeficiente, por exemplo, estão muito longe do cidadão. É uma linguagem urbanística, que não é fácil” (entrevista com o integrante do Centro Gaspar Garcia)

Alguns dos entrevistados levantaram questionamentos e dúvidas quanto à qualidade dessa informação. O integrante do MDSP aponta que uma apresentação em feita em uma manhã ou uma tarde para cada tema era muito pouco para abarcar a complexidade das questões em jogo. As informações chegariam muito condensadas, muito sintetizadas. Por sua vez, o presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-SP), acredita que as informações disponibilizadas foram muito limitadas para que se pudesse realizar uma discussão mais profunda e mais conceitual sobre o conteúdo do Plano Diretor:

“você ia lá, ouvia o secretário, o diretor, com um nível de informação tal que você, enquanto técnico, o mínimo que tinha que fazer era respeitar o que ele colocava. Porque ali você tinha 15 minutos para discutir uma coisa que eles estavam elaborando há meses, e com informações que você não tinha acesso”

Apontou-se também que as informações não eram suficientemente representativas da pluralidade de visões existentes sobre os temas em debate, refletindo apenas o viés do governo (entrevista com representante do MDSP).

Um integrante do Instituto Pólis acredita que, embora as informações tivessem qualidade do ponto de vista técnico, do ponto de vista político não permitiam entender o que estava em jogo, quais conflitos estavam colocados. Para ele, os conflitos ficaram muito camuflados ao longo do processo, tornando difícil uma participação politicamente qualificada.

### **5.5.5 Métodos e técnicas de deliberação**

Das entrevistas com os integrantes da SMDU depreende-se que os métodos de participação foram variados e respondiam a diferentes objetivos.

Ao longo das quatro etapas do processo participativo, as audiências tradicionais foram combinadas com seminários de diálogo e oficinas participativas, e reuniões bilaterais entre o governo e representantes de setores organizados.



Por um lado, a Secretaria, por meio da Assessoria de Participação e com o apoio das consultoras contratadas para esta finalidade durante a 1ª e a 2ª etapas, realizou um trabalho pormenorizado de definição dos métodos de estruturação da participação. Embora os objetivos gerais deste trabalho não constem em documentos formais elaborados antes da realização do processo, acredita-se, a partir das entrevistas realizadas, que o relatório final apresentado à Câmara sintetize bem as prioridades da equipe à época:

Desde o início do processo de revisão, procurou-se pesquisar formatos diferenciados de consulta pública que permitissem ao mesmo tempo uma participação mais ampliada da sociedade, e espaços de debate para que a sociedade pudesse conhecer e reconhecer os posicionamentos, interesses e propostas defendidas pelos diversos segmentos e/ou grupos sociais interessados em incidir na composição da nova lei (SÃO PAULO, 2013e)

Nesse sentido, as consultoras propuseram a criação de espaços menores do que as audiências, que possibilitassem maior diálogo entre os atores presentes. O método para a apresentação de propostas, por sua vez, buscou garantir, por um lado, que todos pudessem propor individualmente, e por outro, que nas oficinas os participantes se associassem em torno de propostas com maior grau de consenso. O procedimento consistiu em dividir os participantes em salas de até 50 pessoas e, nas salas, em grupos de oito pessoas por tema; cada grupo elaborava uma proposta, e a sala devia escolher, preferencialmente por consenso, duas ou três para apresentar à plenária. Houve um esforço de misturar os movimentos organizados, impedindo que cada movimento se reunisse apenas entre si.

No relatório final sobre o processo, o Secretario Fernando de Mello Franco avalia que o método das oficinas atingiu seus objetivos, já que teve boa receptividade por parte dos participantes. A Secretaria produziu uma ficha de avaliação desta atividade, respondida por um terço dos participantes, em que a “grande maioria” avaliou como boa ou ótima a dinâmica adotada (SÃO PAULO, 2013e)

Alguns dos participantes entrevistados, por outro lado, entendem que o modelo de oficinas não foi capaz de provocar uma mudança significativa no modo de participação. Para a representante da ACSP,

"(...) foi muito diferente de tudo que a gente viu anteriormente em termos de oportunidades públicas de discussão, mas não chegou a sair muito do modelo de audiência pública. O diálogo era muito complexo. A dinâmica era

de audiência pública. Não sei se tem uma solução para isso, na escala da nossa cidade é muito complicado".

Em entrevista, as próprias consultoras pontuaram, ainda, que o método das audiências não pôde ser totalmente evitado, tendo sido utilizado, por exemplo, na 4ª Etapa. Esta escolha se deveu à urgência do governo em relação ao envio do projeto de lei à Câmara, o que deixou apenas 17 dias para a realização desta última etapa. As consultoras destacam que este retorno às audiências pode ter representado uma ruptura com o processo iniciado com a ajuda delas nas etapas anteriores.

Por outro lado, apesar de não constar nos relatórios oficiais do processo participativo, as entrevistas realizadas revelam que as reuniões bilaterais fizeram parte da metodologia do processo. Conforme visto no capítulo 4, essas reuniões ocorreram entre o gabinete da SMDU e diversos atores da sociedade civil. Nelas foram negociadas demandas dos diferentes atores e discutidas propostas e aspectos técnicos do projeto.

Consideradas de fundamental importância pelos dirigentes da SMDU para a negociação política do Plano, as reuniões bilaterais obedeceram a uma lógica substancialmente diferente daquela representada pelos ideais deliberativos que fundamentaram a escolha dos métodos dos espaços abertos das audiências, seminários e oficinas. Assim, as reuniões bilaterais tiveram um papel claro enquanto instância de negociação de interesses setoriais. Por outro lado, elas não parecem ter servido a outros propósitos que poderiam ter sido igualmente atribuídos a estes espaços mais diretos de diálogo com o poder público, como por exemplo o aprofundamento de discussões técnicas ou conceituais. Na visão da representante da ACSP,

"Eram reuniões muito breves. A gente não conseguia, queria ter contato com as equipes técnicas que estavam elaborando a proposta, trocar informações técnicas. A gente não conseguia chegar (...) Não dava pra travar um trabalho conjunto. (...) Os técnicos ficaram bem blindados".

O representante do IAB-SP destaca que nenhuma das instâncias previstas permitiu na prática uma discussão mais conceitual, o que explicaria inclusive, em sua opinião, a baixa participação da academia no processo:

"Essa questão da participação da comunidade epistêmica não [foi] bem equacionada. Porque nós não levamos um pleito. A nossa compreensão é quase conceitual, vinculada inclusive à compreensão da nossa profissão

dentro do código de ética, de compromisso com o interesse público, de gerar um processo no qual o interesse futuro da construção da cidade seja construído. As oficinas e audiências são de pleitos e não existe espaço para discutir conceitos."

Especificamente no que se refere à apresentação de propostas, verificou-se um esforço específico dedicado à "padronização dos caminhos" (entrevista com as consultoras), isto é, ao estabelecimento de canais formais que qualquer pessoa ou grupo deveria utilizar se quisesse que a sua proposta fosse considerada pelo poder público, e todas as propostas eram disponibilizadas *online*. Este aspecto se vincula a uma forte preocupação com a transparência do processo e com a sua legitimidade, e com a ambição de mudar a relação com grupos acostumados até então a manter uma relação direta e pouco transparente com o poder público. Assim, mesmo as propostas que eram recebidas por meio das reuniões bilaterais eram conduzidas para o canal formal e publicadas; os dirigentes políticos transmitiam para estes atores que independentemente do teor das reuniões, só seriam levadas em consideração propostas recebidas pelas vias padronizadas.

Alguns atores relatam que a rigidez de formato adotado pela SMDU limitou as contribuições, uma vez que os instrumentos criados para a formulação de propostas apresentavam restrição de caracteres e de tamanho de arquivo (entrevista com o representante do Instituto Pólis). Outros criticaram também a impossibilidade incluir estudos e diagnósticos produzidos anteriormente porque esses documentos não respeitavam os formatos estabelecidos pela SMDU. Segundo um assessor do vereador Police Neto, que havia sido relator do processo de revisão de 2007, a equipe

"tinha as atas, estudos, tudo que foi discutido na revisão anterior do plano diretor (...) Tinha uma sala inteira tomada de papel. Fizemos um resumo das contribuições e levamos para protocolar para fazer parte do processo em cada audiência. Eles não quiseram aceitar de jeito nenhum".

A justificativa da gestão era a de que não haveria capacidade de processamento das informações pelas equipes caso fossem aceitos esses estudos. A restrição visava também a garantir a igualdade de condições de participação entre os diversos atores e a transparência do processo.

## 5.6 Consequências do processo

A última dimensão de análise pretende verificar em que medida os espaços participativos foram capazes de produzir resultados concretos na revisão do PDE e na criação de uma cultura política participativa. O primeiro critério aborda os *resultados substantivos* do processo, isto é, se as contribuições dos participantes afetaram o projeto desenhado pelo governo. Outro critério avalia se a *devolutiva dos resultados* foi feita de forma transparente, de modo que os participantes pudessem conhecer e validar as decisões tomadas pelo governo. Espera-se também que o processo melhore a *relação entre os atores*, com fortalecimento das relações sociais entre cidadãos, entre cidadãos e a administração e mesmo nas relações internas da administração. Por fim, o último critério procura avaliar se o processo foi capaz de *formar e gerar uma cultura política participativa* entre os cidadãos.

### 5.6.1 Resultados substantivos

Para garantir a legitimidade de qualquer processo participativo é essencial que a contribuição dos atores possa ser traduzida em resultados concretos. Contudo, a tarefa de avaliá-los nem sempre é simples. Como citado, o processo de revisão do PDE envolveu diversos atores que, em maior ou menor medida, influenciaram no desenho do projeto elaborado pelo Executivo. A avaliação dos resultados objetivos do processo participativo consiste analisar em que medida as propostas realizadas pelos participantes serviram como base para a elaboração do projeto pelo Executivo.

Para realizar esta avaliação, partimos das entrevistas com os atores-chave para assimilar sua valoração subjetiva dos resultados. Paralelamente, de modo a triangular as informações, elaboramos uma análise comparativa qualitativa das propostas realizadas pelos atores e das duas minutas elaboradas pelo governo<sup>41</sup>.

Como visto na seção 3.3, a revisão do PDE foi dividida em quatro etapas, sendo que a sistematização das propostas e elaboração da primeira minuta de projeto de lei ocorreram na Etapa 3. Esta sistematização incluiu a categorização das propostas em um dos 12 objetivos previamente definidos pelo governo. Semanalmente, essas propostas eram encaminhadas às equipes responsáveis por cada um dos temas-base do plano diretor – macrozoneamento,

---

<sup>41</sup> O cotejamento detalhado entre propostas e o texto do projeto de lei apresentado pelo governo exigiria um trabalho extensivo, que ultrapassaria os limites desta dissertação. A decisão metodológica foi realizar uma avaliação baseada nos pontos específicos apontados pelos atores-chave como relevantes.

habitação, meio ambiente e mobilidade – de modo a serem tomadas como referência para os trabalhos (SÃO PAULO, 2013x). Na etapa 4, o projeto foi apresentado para a sociedade e foi aberta uma nova rodada de propostas, tanto em reuniões devolutivas presenciais como por meio da minuta colaborativa online, como detalhado na seção 3.3.4.

Durante a confecção da primeira minuta, houve um trabalho intenso de sistematização das propostas recebidas e uma tentativa de encaixá-las no texto base elaborado pelo governo.

"Eu mandei imprimir um cadernão deste tamanho em A3, dessa grossura, com todas as propostas, e eu ficava trabalhando em cima daquilo sete dias por semana, até as onze da noite. Ia fim de semana lá, ficava trabalhando, trabalhando, lendo, lendo. Como eu já tinha um boneco, ficava mais fácil ir incorporando as coisas" (entrevista com o ex-diretor de urbanismo).

Ainda assim, o principal responsável pela incorporação das propostas acredita que o processo interno de confecção do texto aproveitou pouco das milhares de contribuições recebidas.

"Eu acho que a gente tinha que ter organizado o processo interno melhor de confecção do texto, aproveitando todas essas contribuições, porque acabou ficando muito fragmentado. O aproveitamento dessa matéria-prima que veio da sociedade foi limitado, podia ter sido mais aproveitado." (entrevista com o ex-diretor de urbanismo)

Os participantes do processo têm distintas opiniões acerca dos resultados do processo. Os assessores da equipe do vereador Police Neto, da oposição ao governo, relatam que as propostas "que tecnicamente faziam sentido" foram incorporadas. Como exemplo, foi citada a inclusão da obrigatoriedade de criação de planos de bairro, pauta defendida pela equipe de Police Neto em todas as oficinas de elaboração de propostas.

"Eu sempre fui muito refratário a essa história de participação. Sempre achei que fosse uma coisa pra inglês ver. Falam que abrem para participação, mas acaba saindo do jeito que querem. Mas nos dois processos, tanto do plano diretor como da lei de uso, você vê que aqueles que participaram de fato e apresentaram contribuições que eram embasadas tecnicamente e que faziam sentido, elas foram consideradas. Não só as nossas propostas, mas uma série delas que foram feitas com insistência e que faziam algum sentido foram incorporadas. Não foi uma coisa pró-forma"

O representante do SECOVI, por sua vez, defende que parte das propostas do setor imobiliário foi incorporada, o que faz parte do jogo do planejamento.

"Você tem os diversos atores, jogadores e você tem que entrar nesse jogo sabendo que você não vai ganhar tudo. São diversos atores, todos eles têm interesses mais ou menos legítimos e é absolutamente impossível, com a experiência que o SECOVI teve com todos esses anos de debate, entrar no jogo achando que a gente ia conseguir que absolutamente tudo fosse incorporado".

O representante do Instituto Pólis relata que muitos dos comentários feitos por eles à minuta colaborativa não foram incluídos, como, por exemplo, uma proposta para utilizar o estudo de impacto de vizinhança para regular os despejos no contexto de megaprojetos, a tentativa de regular os direitos decorrentes da posse e a previsão de uma política de mediação dos conflitos fundiários para a garantia da função social da propriedade. Isso foi corroborado pela análise da segunda minuta.

Por outro lado, os participantes do movimento de moradia revelam que a mobilização de estratégias contribuiu para a garantia dos seus interesses. A partir de algumas entrevistas, é possível ver que a proximidade política entre os movimentos de moradia e o governo contribuiu para que fossem contempladas as demandas específicas de demarcação de ZEIS.

"Teve um debate intenso no gabinete do prefeito porque o prefeito, ou melhor a Secretaria de Governo (...) tinha uma posição de que as ZEIS deveriam ser discutidas somente depois de aprovação do PDE, durante a discussão do zoneamento. O temor [do governo] era que o PDE se tornasse um grande debate de demandas setoriais porque muitos vereadores iriam receber pressão de suas bases eleitorais para a demarcação das diversas áreas. Mas a gente bateu o pé, falou que não aceitaria, houve muita pressão (...)" (entrevista com integrante do movimento de moradia)

“No início o poder público foi com uma proposta de não demarcar as ZEIS no plano diretor porque não entendia haver necessidade. Houve uma grita da sociedade pela demarcação. Então o governo voltou atrás e incorporou a demarcação de ZEIS. No momento seguinte o governo explicitou que não iria desmarcar ZEIS (...) porque havia uma linha política, uma decisão que tem a ver com o programa deste governo eleito que considera que para diminuir desigualdades, você precisa garantir terra para a construção de habitação” (entrevista com a assessora de participação).

No caso específico do MTST, atos de protesto realizados às vésperas do envio do projeto lei à Câmara também ajudaram a garantir que reivindicações do movimento fossem atendidas.

“acho que inclusive ficou uma relação um pouco ruim, porque de certa forma as pessoas participaram de todo aquele processo, e todas as medidas, todas as propostas que nós fizemos num momento que já não era mais de propostas foram conquistadas. Todas. Com uma ou outra que a gente acabou tendo mais dificuldade, que foi a regulação da especulação imobiliária” (entrevista com integrante do MTST).

Um participante do Centro Gaspar Garcia relata que a tentativa de incluir no Plano propostas que dessem conta da situação da população de rua e dos ambulantes terminou não sendo contemplada. Segundo ele, faltou tempo para trabalhar em conjunto com estes setores e construir esta visão.

O MDSP, por sua vez, critica a ausência de estudo de capacidade de suporte para a liberação do potencial construtivo nos eixos (REZE). A preocupação era sobretudo em áreas próximas às Zonas Estritamente Residenciais (ZER). Para o governo, essa proposta não poderia ser incluída porque desvirtuaria a lógica por trás da ideia dos eixos, de estimular o adensamento

de regiões com maior infraestrutura, trazendo mais moradia para onde há empregos. Segundo o ex-chefe de gabinete da SMDU,

“O que eles queriam era o fim dos corredores, não era negociar. E falávamos que o Eixo preserva, não sobrepõe a ZER. Mas eles queriam estudo de capacidade de suporte” (entrevista com o chefe de gabinete da SMDU)

Um diretor da SMDU explica que o debate sobre o destino das ZER não era visto como prioridade pela gestão. Embora se reconhecesse a existência dessa discussão, acreditava-se que os temas relevantes para o futuro da cidade eram outros, tais como a diminuição das desigualdades, a oferta de serviços em áreas de maior vulnerabilidade, a articulação entre preservação ambiental e uso sustentável, o controle do crescimento urbano nessas áreas e a promoção de habitação de interesse social em áreas com boa infraestrutura (entrevista com o diretor de informação).

### **5.6.2 Devolutiva dos resultados**

A devolutiva dos resultados é um elemento fundamental de transparência e para garantir legitimidade do processo participativo. Essa etapa deve garantir que os participantes sejam capazes de identificar em que medida suas propostas foram ou não incorporadas pelo governo. Segundo Diaz et al. (2006), a devolutiva será mais transparente e gozará de maior qualidade democrática se for participativa e permitir que os participantes não só conheçam os resultados como possam também validá-los.

Nas entrevistas realizadas revelou-se que a definição da metodologia do processo contemplou uma preocupação específica com a devolutiva da prefeitura sobre a incorporação das propostas, e uma compreensão sobre a importância desta dimensão. Conforme colocou a chefe da assessoria de participação da Secretaria,

“a gente começou a deixar claro, ainda que de forma bem incipiente ainda, a importância das devolutivas, do esforço do poder público explicitar por que algumas coisas foram incorporadas e outras não. Para mim, especialmente, acho que isso é fundamental. Isso é o qualitativo. Se a participação é, em si, um processo político no qual as pessoas se relacionam, explicitam interesses e tudo mais, precisa deixar claro porque algumas coisas foram incorporadas e outras não. Quanto mais a gente conseguir deixar claro, eu acho que esse é um indicador de democracia, do quão democrática aquela gestão é, quanto mais



ela consegue deixar claro isso. Não é que a sociedade vai entender e concordar, mas [precisa] deixar claro por que a opção foi feita” .

O principal documento de análise das propostas recebidas, denominado relatório da devolutiva, apresenta uma sistematização do conjunto de propostas recebidas nas etapas anteriores de acordo com os doze objetivos estratégicos previamente definidos pelo governo, conforme citado na seção 3.3. Neste relatório, foi feita uma análise relatando de que forma cada conjunto de propostas foi incluído na primeira minuta. É importante observar que esse relatório trata apenas das propostas em conjunto. Mais do que isso, trata apenas das propostas que foram incluídas. Segundo as consultoras, a intenção do governo era dar uma devolutiva individualizada do que foi incorporado ou não com justificativa, mas as dificuldades metodológicas levaram a equipe a desistir da ideia (entrevista com as consultoras).

Depois da divulgação da primeira minuta de projeto de lei teve início a quarta etapa – Devolutiva e Discussão Pública da Minuta – que incluiu a realização uma série de reuniões temáticas e regionais para apresentação do projeto à sociedade, explicando o documento e abrindo-o para consulta pública na plataforma Gestão Urbana. Para o responsável pela elaboração do plano, as reuniões regionais foram importantes para identificar e corrigir erros na proposta do governo. Segundo ele, no entanto, a intenção original da equipe, de repetir a dinâmica das etapas anteriores, com reuniões em todas as subprefeituras da cidade, não pode ser concretizada.

"Aí tinha um problema de prazo; aí tinha aquele velho problema do Haddad querer mandar logo pra câmara. E esse problema prejudicou muito, tanto o aproveitamento desse material que a gente coletou da sociedade – se a gente tivesse mais tempo ia poder trabalhar melhor, aproveitar melhor. (...) Então nas devolutivas, a gente teve que fazer por grandes regiões. E foi ruim. Do ponto de vista da abrangência e do ponto de vista do método. Agora a gente tinha uma minuta, e a gente podia burilar ela. Aí ia ser muito legal, se a gente pudesse retomar os subgrupos, pedir para os subgrupos trabalharem propostas em cima de um texto." (entrevista com o ex-diretor de urbanismo)

Nesta direção, diversos atores entrevistados destacam que o tempo escasso para debate do plano após a elaboração da primeira minuta prejudicou a qualidade do processo. Um ex-conselheiro do C MPU aponta para os limites da devolutiva sobre as propostas feitas na 4ª Etapa, sobretudo em relação às propostas encaminhadas pela plataforma virtual.

“Esse negócio de minuta participativa é muito interessante mas ao mesmo tempo é um canal bizarro. Você não tem nenhum contraditório, não tem uma devolutiva, você tem limite de caracteres. Você não sabe se aquilo não foi nem lido, se foi utilizado ou não, e também teve essa correria toda (...) [a consulta virtual] não dá caldo político para o processo. Mesmo que você vá lá e só apanhe na audiência pública, você pelo menos sabe o que as pessoas estão pensando, quem está do lado de quem, quais são as questões” (entrevista com o representante do Instituto Polis).

Este entrevistado conclui:

"(...) eu não vejo as devolutivas como sendo consistentes. (...) Por mais que quem estivesse elaborando na prefeitura saiba direito quais eram as demandas de um e de outro setor, isso não apareceu, não ficou claro. Eu não sei o que o mercado necessariamente estava pensando. O movimento ambientalista, o movimento de moradia, a classe média paulistana. Qual era a proposta de cada um para o plano diretor. E isso, por si só, é uma coisa que diz muito do processo no sentido de que ele não necessariamente constrói as mudanças" (entrevista com o representante do Instituto Polis).

Outro dos participantes destaca, como elementos que dificultam entender o impacto do processo participativo no Plano, o fato de que a sistematização e incorporação de propostas foram feitas a portas fechadas, sem participação da sociedade civil, e a fragmentação dos interesses da sociedade. Cada grupo conseguiria apenas acompanhar as suas pautas pontuais:

“O Defenda SP olha para os jardins, a gente olha para a periferia. Ninguém olha para o conjunto da obra” (entrevista com o integrante do movimento de moradia).

Resta claro, de qualquer forma, que a devolutiva realizada somente para a primeira minuta excluiu uma parte relevante do processo, não havendo qualquer retorno quanto à versão finalmente encaminhada à Câmara, substancialmente diferente da primeira.

Ainda nos casos em que os participantes entenderam quais das suas propostas foram incorporadas à minuta, quais não, e a razão disso, permanecem entre eles dúvidas sobre o impacto do processo participativo no Plano como um todo, sobre o peso relativo dos diferentes setores e sobre o significado e os impactos reais sobre a cidade do conjunto de dispositivos que conformou a versão final do anteprojeto.

### 5.6.3 Relação entre os atores

Considera-se que em um processo bem gerido, o fortalecimento das relações sociais permite superar as dinâmicas de conflito com maior facilidade. O processo pode contribuir na melhora das relações entre cidadãos, entre a administração e os cidadãos e nas relações internas da gestão.

Setores historicamente mais participativos nos debates em torno do Plano Diretor já possuíam intensa interação desde antes do início da discussão do PDE em 2013. Muitos dos entrevistados apontam que estes laços foram forjados principalmente no contexto da resistência à aprovação da revisão de 2007, descrito na seção 3.2, que uniu movimentos de moradia, ONG e associações de bairro. O CPMU também foi um espaço que contribuiu para isso, já que os grandes setores envolvidos e muitos dos participantes individualmente mais ativos no processo são ou foram conselheiros.

Nesse contexto, o processo participativo do PDE certamente propiciou novos espaços e momentos de interação, permitindo o estreitamento de vínculos e o esgarçamento de relações. Destacaram-se alianças táticas entre alguns atores para a conquista de objetivos comuns, como a aproximação entre movimentos de moradia e movimentos ambientalistas para a conciliação entre o direito à moradia com respeito a padrões de respeito proteção ao meio ambiente. Também fica latente, pela fala de diversos atores entrevistados, o isolamento do MDSP, ator anteriormente considerado mais representativo dos interesses das associações de bairro.

Embora a dinâmica do processo tenha sido conflitiva, as entrevistas deixam transparecer que o conflito não implica o desconhecimento da legitimidade dos demais atores, particularmente, e não prejudicou o contato e o diálogo pessoal entre os representantes mais ativos de cada setor. Percebeu-se que mesmo participantes que defendem visões e interesses muito diferentes entre si se conhecem pessoalmente e pertencem a uma mesma rede de contatos.

Por outro lado, é difícil extrair das entrevistas se em alguma medida esta rede preexistente fortaleceu vínculos com novos atores a partir da experiência do PDE. A melhora destas relações depende em alguma medida da dinamicidade das alianças entre os grupos, e responde aos padrões de cooperação e conflito que caracterizam o processo. A sedimentação dos vínculos depende ainda da sua reiteração ao longo do tempo, e nesse sentido é fortemente afetada pela continuidade ou não de diferentes processos participativos.

Para diversos atores entrevistados, a relação entre Estado e sociedade, que havia sido bastante conflitiva na gestão anterior, evoluiu positivamente ao longo do processo, apesar de uma desconfiança inicial. A relação com a academia, no entanto, parece não seguir o mesmo padrão. Como relatado no capítulo 4, nota-se o afastamento de certos setores da comunidade acadêmica, que não participaram tão ativamente do processo quanto se esperava.

Apesar de o processo ter contado com a participação de centenas de servidores públicos dos mais diversos setores, tanto por meio de grupos de trabalho intersetoriais como pela participação nas audiências e oficinas, temos poucos insumos para analisar de que modo a relação interna à administração foi afetada por essa experiência.

#### **5.6.4 Formação de cultura política participativa**

Diaz, Parés, e Pomeroy sugerem, entre os critérios para avaliar o impacto de um processo participativo, a sua capacidade de gerar uma cultura política participativa entre os cidadãos (DIAZ et al., 2006). Este nos parece ser um dos critérios de mais difícil aplicação, na medida em que mobiliza conceitos tão amplos quanto complexos. No entanto, consideramos tratar-se de um critério relevante para a avaliação do caso em análise, razão pela qual faremos um esforço de adaptação deste indicador amplo para o processo do PDE.

Para tanto, consideraremos a criação desta cultura política como parte da dimensão formativa do processo, ou seja, de instrumentalização dos participantes para a compreensão do tema em discussão e da natureza do processo de forma que possam não só se comunicar e mobilizar estratégias para a defesa dos seus interesses como também, em um nível mais amplo, adquirir maior clareza sobre os impactos da participação e os valores democráticos envolvidos.

Os representantes do Poder Público que participaram da coordenação do processo participativo defendem que, para um processo da dimensão do Plano Diretor, as oficinas realizadas nas primeiras etapas, baseadas na troca e no diálogo, conseguiram promover um momento de sensibilização, em que pessoas mudaram de ideia, abriram o olhar. Menciona-se, por exemplo, integrantes dos movimentos de moradia que se viram forçados a participar em oficinas sobre outros temas, como mobilidade, e que se deram conta de que tinham o que dizer também sobre eles (entrevista com as consultoras). O método buscava também, segundo um ex-dirigente da Secretaria, favorecer a participação não organizada, já que um participante autônomo dificilmente faria uso da palavra diante de uma plateia de 300 pessoas, mas nas

oficinas e grupos podia fazê-lo em relativo pé de igualdade com os demais participantes, associando-se a outros mais facilmente (entrevista com o chefe de gabinete).

Entre os fatores que teriam afetado negativamente os resultados deste processo se mencionam o curto tempo disponível para uma discussão dessa dimensão e o fato de que na etapa da devolutiva e no longo processo realizado na Câmara, a metodologia retrocedeu à lógica das audiências e da disputa de interesses, interrompendo a dinâmica que vinha sendo construída. A continuidade e a coerência metodológica entre o processo do PDE e outros processos participativos em matéria de política urbana também é considerada essencial para a formação de uma cultura participativa nestes temas.

Ainda no que tange ao impacto formativo do processo na sociedade, este depende em grande medida da sua capacidade de atrair participantes representativos da pluralidade dos cidadãos do município. Embora se relate que o processo do Plano Diretor conseguiu reunir uma pluralidade de atores maior do que outros, como o do Zoneamento – menciona-se a participação de grupos como os vendedores ambulantes, os moradores de rua, os cicloativistas e os ambientalistas –, vários dos participantes entrevistados apontam que um dos principais limites do processo é que ele ainda não foi capaz de incluir os “cidadãos comuns”, as pessoas não organizadas em movimentos ou entidades, “que vivem e convivem na cidade”<sup>42</sup>. Essa participação mais ampla seria essencial para a efetiva transformação da cidade.

“As pessoas que deveriam ter a sua voz e ter seu interesse representados não estão lá. As prostitutas, a comunidade LGBT, os jovens negros de periferia, não estão lá. E muitas vezes eles rejeitam esses espaços, desconfiam desses espaços. Os grupos de cultura periférica e camada mais pobre da população não vão para esses espaços, não se sentem representadas neles (...)” (entrevista com o integrante do movimento de moradia).

“O cidadão comum, que não é representante do segmento, que vive e convive a cidade, deveria compreender melhor, esse pra mim continua muito distante do debate. Setores da universidade, movimentos, lideranças, isso é o comum. Mas para a gente mudar mesmo a cidade, a gente precisa garantir que o cidadão comum sinta que a participação dele muda” (entrevista com o integrante do Centro Gaspar Garcia)

---

<sup>42</sup> Entrevista com integrante do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.

Uma das razões às quais se atribui essa situação se vincula à dificuldade do Poder Público de promover estratégias amplas de comunicação:

“O cidadão comum sequer sabe que existe o PDE. O grau de comunicação do poder público com esse segmento é muito pequeno, ele alcança pouco (entrevista com o integrante do movimento de moradia)”.

Menciona-se também a continuidade dos processos e a articulação entre os instrumentos regionais e os de maior abrangência como um requisito necessário para a formação do cidadão, de forma que ele possa apreender a complexidade do planejamento urbano em uma cidade como São Paulo.

“um tempo maior sempre ajuda o debate. Faltou tempo para que os bairros debatessem mais os processos de forma regionalizada por mais de um ano, massificar o debate para que as pessoas realmente compreendessem. Porque a cidade de São Paulo é muito complexa. Conseguir fazer a leitura, envolver... é muito amplo, realmente precisava de um tempo até de maturação da compreensão. O problema é que ao aprovar o plano diretor, ele vira um documento. A cidade para de discutir aquele documento. Então eu penso que quando a gente fala em participação, tem que ser um processo contínuo. Não pode ser feita de momentos eventuais. Se você constrói só momentos eventuais, você não cria uma cultura de apropriação participativa. O PDE deveria ser uma coisa que deveria continuar sendo debatida. Não pela simples aprovação da lei, mas debater o que significa implementação, o que significam as melhorias desse plano para a cidade. Senão o PDE vira uma mera disputa de projetos” (entrevista com o integrante do Centro Gaspar Garcia)

Uma das consultoras que apoiaram a condução das primeiras etapas atribui a mesma importância à continuidade dos processos participativos em termos do seu impacto formativo. Ela acredita que a cidade não poderia parar de discutir o Plano depois da sua aprovação, e que lideranças deveriam continuar sendo capacitadas para participar nos demais instrumentos urbanísticos, com uma estratégia de comunicação para informar à população sobre as relações existentes entre eles.

Percebe-se que a importância da participação da população não organizada se vincula, nas falas de alguns atores, a outra dimensão da formação de uma cultura participativa, que é a

possibilidade de passagem de um debate baseado na negociação de interesses para uma discussão mais ampla sobre projetos de cidade. A partir das entrevistas realizadas, acreditamos que o debate neste segundo nível talvez não tenha ocorrido como poderia.

Foi destacado, por exemplo, que os cidadãos agrupados em associações de moradores, que não se caracterizam, a princípio, pela defesa de pautas pré-definidas, não foram capazes de ampliar o olhar e discutir uma visão de cidade para além da defesa de demandas particulares. Segundo reconhece um representante deste grupo,

“O que acontece é que a luta pra conseguir o que se acha necessário está ficando tão articulada em torno de interesses de grupos que quando olha para o todo, não deu pra fazer uma coisa boa (...) Cada grupo tentando se defender e se juntar com os vizinhos para proteger seus interesses (...) no PDE, o cidadão em geral não foi capaz de parar e olhar para o coletivo (...). Vai criando uma sociedade que não caminha junto, não tem projeto coletivo”  
(entrevista com o representante do MDSP)

Uma das consequências dessa ausência de debate em torno do projeto comum de cidade sedimentado no Plano Diretor, é que ela dificulta a formação de uma compreensão mais acabada entre os participantes quanto aos impactos possíveis deste instrumento na cidade, condição necessária para um efetivo controle social da sua implementação.

## CAPÍTULO 6 – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O presente capítulo pretende discutir os resultados desta pesquisa e apresentar os produtos pactuados com a SMDU. A primeira seção busca sintetizar os principais desafios enfrentados no processo participativo do Poder Executivo para a elaboração do Plano Diretor Estratégico de 2014, formulando recomendações a serem consideradas em processos futuros. A segunda visa apresentar de maneira esquemática as dimensões e critérios de avaliação usados nesta pesquisa, uma adaptação do modelo proposto por Diaz et al. (2006) na *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos* do Observatorio Internacional de Democracia Participativa da prefeitura de Barcelona. Espera-se que eles possam subsidiar a construção de critérios de avaliação de processos participativos na SMDU.

### 6.1 O processo participativo do PDE: lições aprendidas

Entre a formação de consensos e a mediação de interesses: reconhecer *trade offs* e equilibrar diferentes objetivos

Um dos pontos que requer maior atenção é a articulação entre os diversos objetivos que a própria administração pretendeu atingir por meio do processo participativo, conforme a discussão realizada na seção 5.2.4. do presente trabalho. A qualidade da deliberação para a construção coletiva de propostas e a formação e capacitação da sociedade para a participação requerem ações diferentes das que exigem os objetivos mais políticos de mediação de conflitos e acomodação de interesses.

Todos constituem, no entanto, objetivos estabelecidos pelo Poder Público em relação ao processo, que tiveram pesos variados nas falas dos gestores da SMDU. Enquanto os objetivos de deliberação e formação estiveram muito presentes nas falas da equipe técnica da assessoria de participação, a pactuação permeou as falas dos dirigentes de perfil mais político. Estas diferentes visões justificaram, ainda, aspectos diferentes da metodologia adotada. Enquanto as oficinas e seminários buscavam promover a primeira visão, as reuniões bilaterais e os canais abertos para apresentação individual de propostas permitiam avançar na segunda perspectiva. Embora se tenha buscado dar transparência às reuniões bilaterais e canalizar os resultados destes encontros para o processo formal, é relevante o fato de que estas instâncias não se encontram explicitadas nos diferentes documentos elaborados sobre o processo como parte integral da metodologia de participação.



A partir das entrevistas realizadas e dos dados levantados, acredita-se que o caráter de negociação entre os setores tradicionalmente organizados em torno do marco regulatório tenha terminado prevalecendo, sobretudo a partir da terceira e da quarta etapas do processo. Extremamente rápida em comparação com as anteriores, esta última etapa não reproduziu a metodologia das oficinas, voltando para o formato das audiências, apesar de ser a única etapa que possibilitaria a discussão de uma proposta concreta de lei. As audiências também foram o método de participação utilizado durante o processo de quase um ano da Câmara dos Vereadores, onde a dinâmica de negociação de interesses é naturalmente mais forte. É possível que esta ruptura tenha prejudicado a dimensão formativa e construtiva do processo, presentes no trabalho iniciado nas etapas 1 e 2 da fase do Executivo.

Na construção de instrumentos como o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento, em relação aos quais há em São Paulo uma trajetória de participação e um elevado grau de conflito entre alguns grupos de interesse, a dimensão da negociação política possivelmente tenda, de um modo geral, a predominar sobre outras lógicas de relacionamento entre Estado e sociedade e entre atores sociais, exigindo do Poder Público um papel mais forte de moderação, sob uma lógica diferente da busca de um diálogo mais amplo que justificou a metodologia das oficinas. O reconhecimento da existência de objetivos conflitantes da administração em relação aos processos participativos poderia permitir a tomada de decisões mais conscientes sobre a sua condução, com a busca de um maior equilíbrio entre eles.

#### Passar da absorção de demandas fragmentadas à discussão de um modelo de cidade

O surgimento de demandas pontuais, temática ou territorialmente fragmentadas, é parte de um processo realizado numa cidade com as dimensões e a diversidade social, territorial e cultural de São Paulo. No entanto, a elaboração de um instrumento como o Plano Diretor envolve, em grande medida, decisões técnicas e conceituais mais gerais sobre como regular o desenvolvimento urbano.

Embora tenha havido um considerável esforço de abertura para a sociedade da lógica que embasou a elaboração da primeira minuta do Plano, as entrevistas realizadas com participantes parecem indicar que houve pouca clareza, entre os participantes, a respeito da relação entre as propostas elaboradas na primeira e segunda etapas e esse primeiro texto. Embora uma avaliação completa desta percepção exija um estudo pormenorizado do conteúdo das propostas e da minuta do projeto de lei que não chegamos a realizar, a nossa hipótese é a

de que a incorporação do material surgido do processo se fez a partir de um esqueleto de Plano Diretor elaborado a portas fechadas pela equipe técnica da SMDU. Desta forma, o “projeto de cidade”, a lógica geral e o arcabouço conceitual do Plano não teriam emanado do processo participativo, e sim constituído uma proposta do governo, ainda que posteriormente tenha havido um esforço considerável de harmonizar as duas coisas.

Essa questão poderia ter sido amenizada caso a primeira minuta tivesse sido objeto de debate durante um período maior de tempo que permitisse a discussão dos dados e perspectivas que embasaram a proposta. Em outras palavras, os participantes poderiam ter tido oportunidade de estudar por mais tempo a minuta e de se articular para reagir qualificadamente a ela. No entanto, como vimos, a quarta etapa do processo ofereceu pouco tempo para o conhecimento da proposta do governo e de todos os quadros e mapas que a acompanhavam. Nesse contexto, a incorporação de propostas à segunda minuta parece ter sido novamente um exercício de encaixes e ajustes das sugestões pontuais à estrutura de plano formulada pelo governo.

Acreditamos que, mesmo levando em consideração as prerrogativas do governo de garantir a inclusão das suas prioridades de gestão, por um lado, e os déficits de formação e conhecimento técnico da população, por outro, algumas medidas poderiam ser tomadas no futuro para aprofundar a abertura à sociedade dos debates mais gerais sobre projetos de cidade.

Uma maior abertura da equipe técnica da SMDU é essencial para reduzir a distância entre os debates públicos e formulação das políticas públicas. Alguns participantes relataram que as pessoas responsáveis pela elaboração de fato das minutas permaneceram inacessíveis, tendo os espaços de diálogo tido um caráter majoritariamente político. Assim, o processo não permitiu a discussão em bases técnicas dos diferentes modelos possíveis de Plano. Para o presidente do IAB-SP, a discussão não incluiu, por exemplo, a comunidade epistêmica, desperdiçando o conhecimento existente na sociedade.

Este exercício de abertura requer alguns cuidados. Ao abrir uma discussão de maior nível de sofisticação técnica, os riscos de exclusão de atores com menor nível de formação e recursos aumentam. Uma das questões que surgiram com ênfase nas entrevistas é a dificuldade de inclusão dos “cidadãos comuns” não organizados, sobretudo os mais pobres, em discussões complexas como as de política urbana. Parte da chave para esta questão parece estar no fortalecimento da dimensão formativa dos processos, com um maior foco na comunicação e

na capacitação da cidadania em geral para a participação nos espaços de decisão sobre política urbana. Medidas neste sentido incluem a integração dos processos participativos das leis e planos gerais com processos participativos de nível regional e local.

O Estatuto da Cidade e o próprio Plano Diretor de 2014 estabelecem uma série de mecanismos de participação e controle social da gestão urbana. Os processos em torno dos planos regionais, planos de bairros, operações urbanas, parques municipais, entre outros, possuem enfoques, dimensões e graus variados de detalhamento no território, mas incidem conjuntamente sobre o desenvolvimento urbano de São Paulo. Uma visão contínua da participação, que mantenha as pessoas mobilizadas, conscientes dos diversos processos de tomada de decisão e das relações e conexões entre os diferentes temas e instrumentos – sobretudo entendendo os impactos locais, concretos deste conjunto de políticas – poderia contribuir, no médio e longo prazo, para elevar o nível de abstração e qualidade técnica das discussões e, conseqüentemente, os impactos dos arranjos participativos sobre as políticas de desenvolvimento urbano.

#### *Incorporação da participação como método de gestão*

O terceiro dos grandes desafios que o processo participativo do PDE revela é a necessidade da institucionalização da participação como método de gestão.

A partir das diversas dimensões avaliadas, fica claro que os resultados obtidos dependeram, em grande medida, da dedicação e esforço do corpo de servidores da SMDU, especialmente de diretores e assessores que conformavam seu corpo político. A rica experiência participativa pelo qual passou a SMDU, no entanto, não garante que processos futuros incorporem com a mesma intensidade os princípios participativos defendidos por esta gestão. A incorporação da participação como princípio organizacional na Secretaria parece depender de uma mudança mais profunda da cultura organizacional.

Um primeiro passo no sentido da institucionalização da participação foi o estabelecimento da gestão democrática como princípio que rege Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico no novo Plano Diretor (SÃO PAULO, 2014). O novo plano trata a gestão democrática como “direito da sociedade e fundamento para a elaboração, revisão, aperfeiçoamento, implementação e acompanhamento do PDE”. Não se trata aqui de fetichizar o dispositivo legal, como se a mera determinação jurídica fosse suficiente para garantir os

princípios democráticos. No entanto, vale ressaltar a importância da previsão em lei como motivador da ação pública.

Outra ação essencial para garantir a consolidação institucional do princípio da participação se relaciona com as pessoas que integram a organização. Conforme relataram os dirigentes da SMDU, o quadro técnico permanente de servidores da pasta não foi integrado aos processos participativos. No mesmo sentido, as consultoras que apoiaram a formulação e a condução deste processo questionam se o esforço de capacitação de centenas de funcionários foi aproveitado para além deste processo pontual, embora houvesse a intenção inicial de formar servidores capacitados e sensibilizados que pudessem replicar a experiência no futuro. A consolidação de uma gestão participativa em um município com a dimensão de São Paulo exigiria estabelecer como competência desejável do quadro permanente de servidores as capacidades para condução de processos participativos e outras formas de diálogo com a sociedade.

A valorização da avaliação dos processos participativos é um tema que deveria ser incorporado no próprio desenho dos processos participativos. Algumas definições prévias permitiriam uma avaliação muito mais rica, sem que isso implicasse em aumento de custos à administração pública. Um aspecto importante é o da coleta de dados mais detalhados sobre os participantes do processo. Para avaliar a representatividade, seria de grande utilidade coletar dados sociodemográficos e de geolocalização dos participantes, tal como se fez incipientemente na etapa virtual. O planejamento prévio da avaliação permitiria também antecipar espaços de avaliação participativa do processo, o que traria a possibilidade de abarcar de aspectos mais subjetivos de análise, como a satisfação dos participantes.

Por fim, é necessário fomentar o controle social por meio do fortalecimento das instâncias de participação de caráter permanente, como o C MPU, em nível central, e os conselhos locais no nível das subprefeituras. Esse conjunto de representantes eleitos, em coordenação com a administração pública, poderia ajudar a fortalecer o Plano enquanto política de Estado, e não de governo, permitindo a sua implementação no longo prazo independentemente de mudanças de gestão.

## **6.2 Desafios na aplicação da metodologia de avaliação ao caso concreto**

No decorrer desta pesquisa, a tarefa de avaliar trouxe lições importantes na utilização do conjunto de ferramentas adotado. Uma primeira consideração é a de que a adoção de uma

metodologia orientada à avaliação de processos participativos, estruturada em critérios objetivos e dimensões de análise, mostrou-se essencial para que pudéssemos transpor as lacunas metodológicas da literatura de participação. Desde etapa de coleta de dados até a estruturação dos resultados, os critérios de avaliação e as formas de verificação nos serviram de apoio e ofereceram orientação.

É importante observar que o sentido de cada critério foi sendo elaborado e ajustado de acordo com o contexto da experiência avaliada, o que só foi possível a partir de um conhecimento aprofundado do processo participativo. O desenho da pesquisa, que incluiu uma significativa quantidade de entrevistas, foi essencial para isso ao permitir conhecer os atores e interesses envolvidos e a dinâmica de interação entre eles. A análise documental, por sua vez, auxiliou-nos na triangulação das informações trazidas pelos entrevistados, confirmando hipóteses ou evidenciando novas questões de análise. Assim, o preenchimento da realidade abstrata dos critérios com conteúdo prático, criando e recriando significados, não poderia ter sido feito se não tivéssemos partido de uma análise qualitativa do processo participativo.

### 6.3 Critérios para avaliação da participação

Nesta seção, buscamos sintetizar de forma esquemática um conjunto de dimensões e critérios que podem ser utilizados para avaliar processos participativos a serem implementados pela SMDU. Destacamos ainda possíveis questões a serem respondidas para verificar se esses critérios estão sendo contemplados. Nosso objetivo é oferecer ao órgão uma caixa de ferramentas entre as quais é possível fazer escolhas em função do tipo de processo, das prioridades de avaliação e dos recursos disponíveis.

#### Dimensão 1 - Coordenação do Processo

Critério	Principais questões	Formas de verificação
Consenso sobre o processo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe aceitação política do processo participativo ou há grupos políticos que o contestam?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas com atores-chave</li> <li>Mapa de atores</li> <li>Ações judiciais relativas ao processo</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ O processo participativo é apoiado pelos principais grupos sociais relevantes, em especial os segmentos que compõem o CMPU?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> <li>➤ Mapa de atores</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ O processo é aceito tanto pelos dirigentes políticos, quanto pelos técnicos da SMDU?</li> <li>◦ O processo é aceito pelas demais áreas técnicas da prefeitura?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> <li>➤ Mapa de atores</li> </ul>
Transversalidade das políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Diferentes áreas técnicas e políticas foram incluídas na formulação do processo?</li> <li>◦ Desenho do processo permitiu atuação transversal da administração?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> <li>➤ Registros de reuniões</li> <li>➤ Registros de presença</li> <li>➤ Análise do desenho do processo</li> </ul>
Integração ao sistema participativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ CMPU foi incluído na formulação e na implementação do processo participativo?</li> <li>◦ Demais espaços de participação do município foram incluídos?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> <li>➤ Atas de reuniões do CMPU</li> <li>➤ Registros de presença</li> <li>➤ Análise do desenho do processo</li> </ul>
Clareza dos objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Gestão tinha objetivos definidos para o projeto?</li> <li>◦ Esses objetivos eram compatíveis entre si?</li> <li>◦ Objetivos foram claramente declarados aos participantes?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> <li>➤ Análise do desenho do processo</li> </ul>

Planejamento e Recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Houve planejamento prévio das ações? Se sim, o planejamento estabelecido foi cumprido?</li> <li>◦ Os recursos econômicos destinados ao projeto eram suficientes? Foram gastos de forma eficiente?</li> <li>◦ Havia equipe suficiente e capacitada para atuar no projeto?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> <li>➤ Análise de documentos de planejamento e orçamento</li> </ul>
-------------------------	--	---

*Dimensão 2 - Quem participa*

<b>Crítérios</b>	<b>Principais questões</b>	<b>Formas de verificação</b>
Quantidade de participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Quantas pessoas participaram do processo em números absolutos? O valor é representativo do total da população?</li> <li>◦ Os números de delegados é representativo do segmento (se aplicável)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Registros de presença</li> </ul>
Diversidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Distribuição dos participantes reflete diversidade de gênero, escolaridade, idade raça/cor e renda da população?</li> <li>◦ Se encontram representados os diferentes segmentos que compõem o CMPU?</li> <li>◦ Em processos regionalizados, número de participantes respeita distribuição territorial?</li> <li>◦ O processo possibilita a participação autônoma, de moradores não organizados em entidades ou movimentos?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Registros de presença</li> </ul>
Representatividade	<p>O processo proporciona espaços e tempo adequado para o fluxo de informação entre representantes e representados?</p> <p>Representantes são eleitos democraticamente?</p> <p>O discurso dos representantes reflete os interesses dos representados?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análise do desenho do processo</li> <li>➤ Análise do formato de eleição dos representantes</li> <li>➤ <i>Survey</i> com os participantes</li> </ul>

*Dimensão 3 - Em que participa*

<b>Critérios</b>	<b>Principais questões</b>	<b>Formas de verificação</b>
Relevância	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Tema faz parte da agenda política do governo?</li> <li>◦ Diferentes segmentos representativos da sociedade enxergam o tema como relevante?</li> <li>◦ Porcentagem do orçamento afetado pelas decisões do processo é significativa (se aplicável)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análise de documentos de planejamento e orçamento</li> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> </ul>
Capacidade de intervenção	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Decisões do processo são aplicáveis pelo Executivo municipal?</li> <li>◦ Ações estão dentro da governabilidade da SMDU?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análise de legislação</li> <li>➤ Análise documental</li> </ul>

*Dimensão 4 - Como participa*

<b>Critérios</b>	<b>Principais questões</b>	<b>Formas de verificação</b>
Diagnóstico Participativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Processo incluiu etapa de diagnóstico?</li> <li>◦ Se sim, diagnóstico foi feito de forma participativa?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análise do desenho do processo</li> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> </ul>
Capacidade de Proposição	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Participantes tiveram a possibilidade de propor alterações ao formato do processo?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análise do desenho do processo</li> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> </ul>
Grau de Participação	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Formato previu espaços informativos, deliberativos e decisórios de participação ?</li> <li>◦ Proporção entre os formatos foi adequada aos objetivos?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análise do desenho do processo</li> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> </ul>



Qualidade da Informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Canais de informação e difusão da informação eram acessíveis e de qualidade? Informação atingiu o público esperado?</li> <li>◦ Informação produzida para subsidiar os debates se utiliza de diferentes fontes de forma a refletir a pluralidade de perspectivas?</li> <li>◦ Informação produzida foi útil e compreensível aos participantes?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análise documental</li> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> <li>➤ <i>Survey</i> com os participantes</li> </ul>
Métodos e Técnicas de Deliberação	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Dinâmicas adotadas, como a moderação, garantiram a equidade de participação entre os cidadãos?</li> <li>◦ Todos os cidadãos tiveram a possibilidade de expressar suas opiniões?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análise do desenho do processo</li> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> <li>➤ <i>Survey</i> com os participantes</li> </ul>

*Dimensão 5 - Consequências do processo*

Crítérios	Principais questões	Formas de verificação
Resultados Substantivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Quais foram os resultados concretos da participação no processo? Eles foram sistematizados e disponibilizados de forma acessível aos participantes?</li> <li>◦ Em que medida as propostas realizadas foram incorporadas no produto final do processo?</li> <li>◦ De que forma os participantes avaliam a participação?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análise do desenho do processo</li> <li>➤ Análise documental</li> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> <li>➤ <i>Survey</i> com os participantes</li> </ul>
Implementação dos Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Quais mecanismos garantem que a decisão tomada de forma participativa seja implementada?</li> <li>◦ Existem órgãos de monitoramento da implementação? Se sim, este órgão é composto de forma plural?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análise de legislação</li> <li>➤ Análise do desenho do processo</li> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> </ul>

Devolutiva dos Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ A devolutiva foi feita de forma plena e transparente?</li> <li>◦ Os participantes tiveram a oportunidade validar os resultados?</li> <li>◦ De que forma os participantes avaliam a devolutiva dos resultados?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Análise do desenho do processo</li> <li>➤ Análise documental</li> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> <li>➤ <i>Survey</i> com os participantes</li> </ul>
Melhora da relação entre os atores	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Processo contribuiu para melhoria na relação entre os atores da sociedade civil?</li> <li>◦ Processo contribuiu para aproximação entre Estado e sociedade civil?</li> <li>◦ Processo contribuiu para a integração entre diferentes órgãos da administração?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> <li>➤ <i>Survey</i> com os participantes</li> </ul>
Formação e Cultura Participativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Qual o grau de satisfação dos participantes com o processo? Eles voltariam a participar?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Entrevistas com atores-chave</li> <li>➤ <i>Survey</i> com os participantes</li> </ul>

## CONCLUSÃO

A literatura recente sobre participação enfatiza a necessidade de superação da mera retórica participativa em prol de uma avaliação dos resultados concretos desta prática. A materialização das promessas da participação não pode depender apenas da realização de processos participativos, mas deve projetar-se, em última instância, na sua capacidade de melhorar as condições de vida da cidadania (BRUGUÉ, 2009).

Tentamos com este trabalho ajudar a suprir uma lacuna detectada tanto na administração pública quanto na literatura nacional sobre participação: a ausência de métodos e critérios para avaliar processos participativos. Por meio do estudo de caso avaliativo do processo de revisão do PDE, procuramos oferecer, a partir da perspectiva da gestão, um conjunto amplo de dimensões e critérios que permitam uma avaliação objetiva destes processos.

Rejeitando a visão apologética da participação, que enxerga os novos espaços participativos como panaceia para os déficits históricos de democracia e para a superação da desigualdade social brasileira, propomos uma visão da participação como parte constitutiva de um método de gestão alinhado à preocupação com a transparência e o controle social. Nesta perspectiva, como sugere Brugué (2009), a participação deve ser vista como forma de apoiar a administração pública para melhor planejar e executar ações, trazendo para o Estado o conhecimento existente na sociedade.

Os 20 critérios que selecionamos englobam um conjunto de dimensões objetivas que nos permitem avaliar a eficiência e a eficácia de processos participativos, possibilitando diferentes apropriações futuras, por exemplo para a comparação qualitativa entre diferentes processos. Ao mesmo tempo, esses parâmetros nos permitem focar o olhar sobre os efeitos mais imediatos ou diretamente imputáveis ao processo – no caso, o seu impacto sobre o conteúdo do Plano Diretor – evitando a “tentação da causalidade remota” apontada por Laval (2011b).

Este trabalho deixa em aberto algumas questões importantes, que devem ser alvo de reflexão futura. Por limitações de escopo, não foram analisadas de forma detalhada as propostas formuladas nos espaços deliberativos, prejudicando a verificação de quanto o conjunto de propostas submetidas pelos canais formais afetou objetivamente o conteúdo resultados do Plano, o que torna limitada a avaliação sobre os resultados do processo.

Ao longo deste trabalho, no entanto, pudemos observar como se deram qualitativamente as relações Estado-sociedade no contexto da elaboração do PDE e levantar hipóteses sobre as

suas consequências. Nesse sentido, as teorias sobre democracia e participação ajudam a revelar as escolhas e estratégias com as quais se defronta a administração pública ao organizar processos participativos em assuntos de grande relevância política.

Podemos estabelecer, por um lado, uma relação direta entre a teoria da deliberação e a dinâmica estabelecida nas oficinas de construção coletiva de propostas, na qual os diversos atores da sociedade estiveram reunidos para debater propostas e buscar decisões consensuadas. A metodologia desenvolvida pelo Poder Público Municipal refletiu a preocupação central da teoria deliberativa, isto é, a configuração de arenas de espaço público onde diferentes atores possam, através de uma ação comunicativa, convencer as demais pessoas que participam daquela arena de que há uma saída melhor para todos, numa lógica pautada pela busca de consensos.

A gradativa inclusão da sociedade nos processos decisórios não significa, no entanto, a diluição do conflito, especialmente no tema do planejamento urbano em uma cidade como São Paulo, que envolve atores com consideráveis recursos de poder e com interesses muitas vezes contrapostos, como debatido neste trabalho.

Outros espaços de participação, incluindo o CMPU, as negociações feitas depois de atos de protesto e, especialmente, as reuniões bilaterais entre o governo e os diferentes atores sociais, realizadas com o objetivo de garantir uma efetiva "pactuação entre segmentos" para a aprovação do Plano, são mais bem explicadas pela teoria corporativista. Não se trata aqui do tradicional "corporativismo de Estado", típico do varguismo, mas de uma forma relacionamento com a sociedade baseada na participação de atores organizados de forma hierárquica, com a mediação ativa do Estado para a acomodação de interesses. Tampouco nos referimos somente a corporações no sentido estrito do termo, já que os atores que participaram da negociação foram além do tradicional modelo corporativista, incluindo, de maneira notável, setores sociais tradicionalmente excluídos da discussão da cidade, como os movimentos de moradia.

Concluimos, portanto, que o caráter inovador e fortemente mobilizador do processo participativo em análise, expressado pelo esforço da Prefeitura de São Paulo de conciliar um considerável volume de participação com a qualidade da deliberação, combinou-se com relações pautadas por uma das lógicas mais tradicionais de estruturação das relações entre Estado e sociedade no Brasil.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Claudio Weber. Às Claras 2012. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/@index.php>>. Acesso em: 31 ago 2016.
- ANDUIZA, Eva; DE MAYA, Sergi. La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors. Finestra Oberta, v. 43, 2005.
- AVRITZER, Leonardo. Introdução In: AVRITZER, Leonardo (Org). A Dinâmica da Participação local no Brasil: Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, p. 14-49. 2009
- AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil, Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], 91| 2010. Disponível em: <http://rccs.revues.org/4491> ; DOI : 10.4000/rccs.4491
- BOSCHI, Renato Raúl. Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. Insight Inteligência, ano, v. 12, 2010.
- BRELÀZ, Gabriela de. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). 314f. Tese (CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2012.
- BRUGUÉ, Quim. Una administració que parla és una administració que pensa. In: CELAYA, I. et al.(coords.),“Participación Ciudadana”... para una administración deliberativa, Zaragoza: Gobierno de Aragón, 2009. Disponível em <<http://aragonparticipa.aragon.es/>>. Acesso em 1 ago. 2016.
- CHRISTIANO, Thomas. A importância da deliberação pública. Democracia deliberativa. São Paulo: Singular, p. 81-113, 2007.
- COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. "Apresentação". Editora 34, 2004.
- COELHO, Vera Schattan P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos In: PIRES, Roberto. (Org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, p. 279-296, 2011.
- CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org.).

Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira, São Paulo: Instituto Pólis, p. 31-48, 2006.

DAGNINO, E. ; TATAGIBA, L. (Orgs.). Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó, SC: Editora Argos, 2007

DAHL, Robert A. Poliarquia e Oposição – 1ª ed., 1ª reimpressão. Editora USP. São Paulo. 2005, cap. 1

DIAZ, Leonardo; PARÉS, Marc; POMEROY, Melissa. Guía práctica para la evaluación de procesos participativos. Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Ajuntament de Barcelona, 2006.

FIX, Mariana. Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FREITAS, Henrique; OLIVEIRA, Mírian; SACCOL, Amarolinda; MOSCAROLA, Jean. O método de pesquisa survey. São Paulo: Revista de Administração, v.35, n.3, p.105-112, junho/setembro, 2000.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de Caso Qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinubing, BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo, DA SILVA, Anielson Barbosa. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. 1ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, p. 115-145, 2006.

HADDAD, Fernando. Um tempo novo para São Paulo. Plano de Governo – Haddad Prefeito 2012. São Paulo, 2012. Disponível em <<https://goo.gl/VYPUHW>>. Acesso em 21 jul. 2016.

HELD, David, Models of Democracy, Cambridge (GB), Polity Press, 1995.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3ª Edição. Campinas: Alínea, 2001. 141p.

LAVALLE, Adrian Gurza, Após a participação: nota introdutória. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 84, p. 13-23, 2011a.

\_\_\_\_\_. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto. (Org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, p. 33-42, 2011b.

LOUREIRO, Maria R. Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 1, p. 63-93, jan-jun 2009.

MAGLIO, Ivan. As grandes contribuições de Jorge Wilhelm ao Plano Diretor Estratégico-PDE 2002/2012 e à Lei de Zoneamento e dos Planos Regionais em 2004 do Município de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em <<https://goo.gl/DKOrIe>>. Acessado em 19 jul. 2016.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O., VAINER, C.; MARICATO, E. (Orgs.) A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Petrópolis:Vozes, 2000. p. 121-192.

MARTES, Ana Cristina Braga; ARAUJO, Theo Lovizio de: "Participação social no Brasil: os pressupostos inatingíveis e as boas práticas possíveis" In: DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; ROCHA, Carlos Vasconcelos; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; SOUKI, Léa Guimarães (Orgs.). Políticas públicas na América Latina: novas territorialidades e processos. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, p. 262-292, 2016.

MERRIAM, Sharan B. Qualitative research and case study applications in education. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2ª Edição, 1998.

NOBRE, Eduardo A. C.; BOMFIM, Valéria C.. A produção do espaço urbano da cidade de São Paulo na década de 90: políticas públicas de exclusão e inclusão social. Pós. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, [S.l.], v. 11, p. 60-73, jun 2002.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. Editora 34, 2004.

NUNES, Edson. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 3ª edição, 1997.

PATARRA, Ivo. O governo Luiza Erundina: cronologia de quatro anos de administração do PT na Cidade de São Paulo, de 1989 a 1992. Geração Editorial, 1996.



PATEMAN, Carole, Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e Gestão Democrática. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 11-27.

ROLNIK, Raquel et al. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Estatuto da Cidade: novas perspectivas para reformas urbanas. Caderno Polis, n. 4, p. 64, 2001.

ROLNIK, Raquel, SOMEKH, Nadia & KOWARICK, Lucio (ogs.). São Paulo: crise e mudança. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SÃO PAULO (Município). Lei Orgânica do Município, de 6 de Abril de 1990. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 6 abr. 1990.

\_\_\_\_\_. Manual da Revisão participativa dos instrumentos de planejamento e gestão da Cidade de São Paulo - volume I, 2013a Disponível em <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/Cartilha\\_12x16.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/Cartilha_12x16.pdf)>. Acesso em 27 ago 2016.

\_\_\_\_\_. Manual da Revisão participativa dos instrumentos de planejamento e gestão da Cidade de São Paulo - volume II, 2013b. Disponível em <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cartilha\\_pde\\_vol2.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cartilha_pde_vol2.pdf)>. Acesso em 27 ago 2016.

\_\_\_\_\_. Primeira fase: avaliação temática. Balanço quantitativo das contribuições. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2013c. Disponível em <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/sistematizacao\\_1a\\_etapa/BALANCO%20QUANTITATIVO%20DAS%20CONTRIBUICOES\\_REV\\_PDE.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/sistematizacao_1a_etapa/BALANCO%20QUANTITATIVO%20DAS%20CONTRIBUICOES_REV_PDE.pdf)>. Acesso em 22 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Conferência Municipal da Cidade de São Paulo – Texto Final – Aprovado na Plenária. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2013d.

\_\_\_\_\_. Revisão Participativa do PDE – Relatório 1a Etapa, parte 1. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2013e. Disponível em

<[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos\\_pde/CADERNO\\_VERSAO\\_01\\_10\\_1\\_Etapa\\_parte\\_1\\_OK.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos_pde/CADERNO_VERSAO_01_10_1_Etapa_parte_1_OK.pdf)> . Acesso em 27 ago 2016.

\_\_\_\_\_. Revisão Participativa do PDE – Segunda etapa: Balanço geral das Contribuições. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2013f. Disponível em <[http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos\\_pde/CADERNO\\_VERSAO\\_01\\_10\\_2\\_Etapa.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/cadernos_pde/CADERNO_VERSAO_01_10_2_Etapa.pdf)> . Acesso em 22 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Revisão Participativa do PDE – Relatório da Devolutiva. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2013g. Disponível em <<http://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/relatorio-da-devolutiva.pdf>> . Acesso em 22 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Programa de Metas 2013-16. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2013h.

\_\_\_\_\_. Lei 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo, SP.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e democracia*. Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann. — Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, Disponível em: <http://www.libertarianismo.org/livros/jscsd.pdf>. Acesso em 15 ago. 2016.

SINGER, Paul. "O Plano Diretor de São Paulo, 1989-1992: A Política do Espaço Urbano". In: MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org.). *Na Sombra da Cidade*. São Paulo: Editora Escuta, 1995, 230p.

STRCHINER, Ivan. A revisão do Plano Diretor, participação popular e a proposta de mobilidade. Blog Passa Palavra, jan. 2014. Disponível em: <http://www.passapalavra.info/2014/01/90233>. Acesso em 15 ago. 2016.

TATAGIBA, Luciana; BLIKSTAD, Karin. Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. *Lua Nova*, v. 84, n. 84, p. 175-217, 2011.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Zagatto; TRINDADE, Thiago Aparecido. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opin. Publica, Campinas* , v. 18, n. 2, p. 399-426, Nov. 2012 .

VILLAÇA, Flavio. , In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p. 170-243, 1999.

YOUNG, Iris M. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova, São Paulo*, v. 67, p. 139-190, 2006.

**ANEXOS**

## **ANEXO 01**

### **Termo de Referência**

**Organização:** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

**Dissertação:** Participação na SMDU

**Mestrandos:** Camila Maia e Theo Araujo

**Orientadora:** Ana Cristina Braga Martes

#### **Justificativa**

Desde 2013, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) está envolvida em um intenso processo de revisão do marco regulatório urbanístico do município, que envolveu a revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado em Julho de 2014, e seu posterior detalhamento, pela revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, em 2016. Atualmente, encontra-se em andamento a revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras.

Em todo esse processo, a SMDU teve como diretriz a gestão democrática, que se refletiu na criação de diversos espaços de participação, permitindo a inclusão de um extenso número de cidadãos na revisão participativa desses instrumentos de gestão urbana. No entanto, os gestores da SMDU carecem de metodologia para avaliar se o esforço de inclusão de fato refletiu-se efetivamente em maior e melhor participação.

#### **Objetivo**

Diante do contexto mencionado acima, o objetivo geral a ser desenvolvido no presente Termo de Referência é investigar e avaliar, a partir da literatura nacional e internacional existente sobre indicadores de participação, a participação social promovida pelo Poder Executivo do Município na elaboração do Plano Diretor Estratégico, documento direcionador da política urbana municipal.

## **Metodologia**

À luz da literatura existente sobre indicadores de participação, o grupo deverá analisar documentos (legislação, atas de audiências e oficinas, vídeos, propostas recebidas); realizar entrevistas semi-estruturadas com os funcionários da Prefeitura envolvidos na organização e realização das consultas e com os responsáveis pelos sistemas virtuais de participação e sistematização das propostas; e realizar entrevistas com atores da sociedade civil, integrantes ou não de associações de bairro, acadêmicas e movimentos sociais.

Os alunos devem avaliar o processo participativo considerando a dimensão e a diversidade dos processos participativos realizados e oferecendo como produtos para a administração pública uma análise sobre a metodologia adotada que ofereça elementos para a produção de indicadores de participação aplicáveis aos processos de planejamento urbano da Cidade de São Paulo.

### **Proposta de Cronograma:**

*15-21 maio*

- Revisão bibliográfica
- Pactuação com a SMDU do escopo, metodologia e cronograma.
- Processamento e análise dos dados disponíveis no Gestão Urbana.

*22-28 de maio*

- Revisão bibliográfica
- Reunião na SMDU para levantamento de documentação e definição de atores a serem entrevistados.

*29 de maio a 11 de junho*

- Entrevistas na Prefeitura. SMDU e atores envolvidos nos processos do PDE e LPUOS (outras secretarias; externos?).
- Definição dos integrantes da banca
- Obtenção de dados adicionais junto à Prefeitura.

*12 de junho a 2 de julho*

- Processamento e análise de dados
- Entrevistas com a sociedade civil.

*3 de julho a 23 de julho*

- Elaboração das conclusões
- Sistematização de proposta final de indicadores
- Redação

*24 a 31 de julho*

- Revisão e definição dos temas dos artigos individuais

*1-31 de agosto*

- Elaboração dos artigos individuais

*31 de agosto*

- Entrega da dissertação e artigos individuais

*Setembro (data a definir)*

- Defesa na FGV

## ANEXO 02

## Relação de entrevistados

Data	Entrevistado	Ator / Entidade	Entrevistadores	Duração
10-jun	Núria Pardillos Vieira	Coordenadora de Participação – SMDU	Camila; Theo	78 min
28-jun	Sérgio Reze	Participante / Assoc. de bairro (MDSP) Conselheiro CMPU	Camila; Theo	92 min
29-jun	Jupira Cauhy; Natalina Ribeiro; Paola Manso	Consultoria contratada pela SMDU para execução do processo participativo	Camila; Theo	102 min
4-jul	Luis Kohara	Participante / Movimentos Sociais (CGGDH)	Theo	45 min
7-jul	Benedito Barbosa	Participante / Movimento de Moradia (UMM; CMP) Conselheiro CMPU	Theo	76 min
8-jul	Kazuo Nakano	Responsável técnico pelo PDE 2013 Ex-diretor de Urbanismo da SMDU	Theo	117 min
8-jul	Ivan Maglio	Participante / Academia Coordenador do PDE 2002	Camila	47 min
11-jul	Alexandre Gomes; Fábio Araujo; José Police Neto	Participantes / Legislativo (Gabinete do vereador José Police Neto)	Theo	83 min
13-jul	Natalia Szermeta	Participante / Movimento de Moradia (MTST)	Camila	58 min
13-jul	Paulo Romeiro	Participante / ONG (Instituto Pólis) Conselheiro CMPU	Theo	81 min
13-jul	Rossella Rosseto	Participantes / legislativo (Gabinete do vereador Nabil Bonduki)	Theo	41 min
14-jul	Luzinete Borges; Joyce Silva	Técnicos SMDU 1 (Assessoria de Participação)	Camila	59 min
18-jul	Tomás Wissenbach	Técnicos SMDU 3 Depto de Informações	Camila	56 min
25-jul	Luciana Royer	Participante / Academia (CEM-USP)	Theo	45 min
1-ago	Weber Sutti	Ex-Chefe de Gabinete SMDU	Camila	67 min
2-ago	Eduardo Della Manna	Participante / Mercado Imobiliário (SECOVI) Conselheiro CMPU	Theo	90 min
4-ago	Larissa Campagner	Participante / Comerciantes (ACSP) Conselheira CMPU	Camila	25 min
4-ago	José Armenio de Brito Cruz	Participante / Arquitetos (IAB-SP)	Camila	79 min



**ANEXO 03****Roteiro de entrevista semiestruturada – Gestores**

**1. Aceitação política e social:** identificar se o processo é aceito/considerado relevante pelos diferentes setores e níveis da administração pública municipal.

**2. Clareza dos objetivos**

- Qual era a participação esperada/desejada nos diferentes espaços de participação?
- Quais visões/documentos/bibliografia serviram de base para justificar o modelo?

**3. Iniciativa e Liderança:** identificar quais atores promoveram o desenvolvimento do processo participativo e qual a liderança do processo.

- Demanda por participação surge do governo ou da sociedade?
- Lideranças políticas da sociedade civil estão envolvidas desde o início do processo?
- Quem foi o patrocinador/liderança do processo dentro da Prefeitura?

**4. Grau de envolvimento das diferentes áreas políticas e técnicas:** identificar as áreas relevantes para o processo e verificar se estão envolvidas no processo de participação.

- Quais secretarias e demais instituições foram envolvidas no processo? Papel do C MPU?
- Foi necessário esforço para atuação intersecretarial?
- Relacionamento funcionou conforme esperado ou prejudicou o processo?

**5. Recursos econômicos:** verificar o orçamento e sua adequação aos objetivos.

- Existe controle de custos envolvidos no processo?
- Orçamento condicionou decisões sobre o modelo?
- Você acha que o processo contou com volume suficiente de recursos?

**6. Pessoal:** Identificar a existência e o volume de recursos técnicos, próprios e externo, dedicados ao projeto, grau de especialização do pessoal e a adequação desses recursos ao objetivo do projeto.

- Qual o pessoal direta e indiretamente envolvido na execução dos processos participativos?

- Quais (e quantos) servidores estavam envolvidos na etapa de formulação da política (quem desenhou o modelo)?

- Quem esteve envolvido na execução da política (quem participou das reuniões, desenvolveu as ferramentas, sistematizou as informações)?

- Em algum momento se identificou falta de pessoal ou de capacitação das equipes que tenha prejudicado o processo?

**7. Participação:** diversidade, representatividade, capacidade de exercer sua voz e influir sobre os resultados.

- Como foi feita a divulgação/comunicação sobre o processo?

- Quais grupos políticos diferentes participaram do processo?

- Quais grupos sociais relevantes envolveram-se no processo?

- Quais técnicos, especialistas e acadêmicos foram envolvidos no processo?

- Algum ator importante deveria ter participado e não participou, ou deveria ter participado mais ou melhor?

- Algum ator participou proporcionalmente mais, ou teve um impacto desproporcionalmente alto sobre os resultados em relação aos demais?

**8. Fidelidade do discurso dos representantes ao discurso da organização:** analisar até que ponto o discurso dos representantes presentes nos espaços participativos é o mesmo de sua organização. Em sua opinião, o discurso dos que se manifestam publicamente representa o interesse da população que eles “pretendem representar”?

**9. Implementação dos resultados:** verificar a implementação dos resultados tangíveis. Caso os resultados não sejam tangíveis, pode-se verificar se os resultados do processo foram ratificados institucionalmente pela câmara municipal ou outro órgão institucional.

- É possível quantificar resultados na participação em resultados concretos? Quais foram eles?

- De que forma as manifestações populares alteraram as minutas de projeto de lei?

## **ANEXO 04**

### **Roteiro de Entrevista semiestruturada - Participantes**

#### **1. Perfil da organização**

- O que é a organização, qual a missão e os objetivos?
- Quem faz parte da organização, em que setores atua?
- Existe relacionamento institucional com outras organizações públicas e privadas?

#### **2. Aceitação política e social**

- Qual a visão da organização sobre o processo? Ele foi importante/útil?
- Organização participou efetivamente do processo? Se sim, de quais etapas?
  - Etapa 1: Avaliação Temática do PDE de 2002 - De 27/04/2013 a 26/06/2013
  - Etapa 2: Levantamento de Propostas - De 08/06/2013 a 27/07/2013
  - Etapa 4: Devolutiva e discussões públicas da minuta do projeto de lei - De 28/04/2013 a 23/08/2013

#### **3. Clareza dos objetivos**

- Havia clareza sobre os objetivos definidos pela SMDU para o processo nas diferentes etapas?
- Os objetivos propostos foram atingidos?

#### **4. Formato**

- Modelo proposto pela SMDU permitiu a adequada participação e garantiu a livre expressão?
- Era possível propor alterações de formato ao longo do processo?

- Acredita que a participação poderia ter sido feita de outra forma mais efetiva?
- Recursos (materiais e humanos) disponibilizados para o processo foram adequados e suficientes?

## **5. Informação/Comunicação**

- Material produzido para os encontros era de fácil compreensão e de qualidade? Garantia a pluralidade de pensamento em torno dos assuntos?
- Como foi informado do processo (divulgação e comunicação)? Entende que a comunicação foi adequada e permitiu a participação ampla dos diferentes atores?

## **6. Participação e Representação**

- grupos que participaram do processo eram suficientemente plurais? Havia representação de todos os setores da sociedade?
- Algum ator importante deveria ter participado e não participou, ou deveria ter participado mais ou melhor?

## **7. Resultados**

- A sua organização conseguiu incidir sobre o conteúdo do Plano? Ficou satisfeita com o resultado final?
- Algum ator teve um impacto desproporcionalmente alto sobre os resultados em relação aos demais? Por quê?
- O relacionamento entre os atores da sociedade civil melhorou depois do processo participativo?
- A capacidade dos atores sociais de discutir e propor questões de planejamento urbano melhorou durante o processo?
- Acredita que a participação no PDE trouxe resultados concretos?

**ANEXO 05****Relação de atividades realizadas ao longo das etapas de revisão do PDE no âmbito do Executivo, em 2013****Etapa 1 – Avaliação Temática do PDE de 2002**

- 27/04/2013 – Avaliação Temática 1 : Objetivos do PDE e Lei de Uso e Ocupação do Solo
- 30/04/2013 – Avaliação Temática 2 : Instrumentos de Política Urbana
- 04/05/2013 – Avaliação Temática 3: Habitação e Meio Ambiente
- 07/05/2013 – Avaliação Temática 4: Mobilidade Urbana
- 11/05/2013 – Avaliação Temática 5: Investimentos Prioritários, Planos Regionais e Planos de Bairro
- 14/05/2013 – Atividade com segmento de ONG
- 22/05/2013 – Atividade com segmento de Movimentos Populares
- 31/05/2013 a 01/06/2013 – 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo
- 12/06/2013 – Atividade com segmento de universidades, sindicatos, conselhos de categorias e associações profissionais
- 26/06/2013 – Reunião com o segmento dos empresários

**Etapa 2 – Levantamento de Propostas**

31 oficinas presenciais realizadas nas subprefeituras:

- 08/06/2013 – Oficinas de Propostas: Jaçanã/Tremembé, Santana/Tucuruvi, Vila Maria/Vila Guilherme
- 15/06/2013 – Oficinas de Propostas: Casa Verde, Freguesia do Ó, Perus, Pirituba/Jaraguá
- 22/06/2013 – Oficinas de Propostas: Cidade Ademar, Jabaquara, Santo Amaro, Vila Mariana
- 29/06/2013 – Oficinas de Propostas: Campo Limpo, Capela do Socorro, M' Boi Mirim, Parelheiros

- 06/07/2013 – Oficinas de Propostas: Aricanduva, Ipiranga, Mooca, Vila Prudente/Sapopemba
- 13/07/2013 – Oficinas de Propostas: Cidade Tiradentes, Guaianases, Itaquera, São Mateus
- 20/07/2013 – Oficinas de Propostas: Ermelino Matarazzo, Itaim Paulista, Penha, São Miguel
- 27/07/2013 – Oficinas de Propostas: Butantã, Lapa, Pinheiros, Sé

### **Etapa 3 – Sistematização das propostas**

- Atividades de sistematização foram realizadas internamente

### **Etapa 4 – Devolutiva e discussões públicas da minuta do projeto de lei**

- 24/08/2013 – Atividades Devolutivas: Macrorregiões Norte (1), Centro, Leste (1) e Leste (2)
- 30/08/2013 – Atividade Devolutiva: Segmentos de Universidades, Categorias Profissionais e Centrais Sindicais
- 31/08/2013 – Atividades Devolutivas: Macrorregiões Sul (1), Sul (2), Norte (2) e Oeste
- 02/09/2013 – Primeira Audiência Pública
- 03/09/2013 – Atividade Devolutiva: Segmento Empresarial
- 04/09/2013 – Atividade Devolutiva: Segmentos de Movimentos de Moradia, Associação de Moradores e ONG
- 05/09/2013 – Segunda Audiência Pública

**ANEXO 06****Relação de documentos produzidos ao longo das etapas de revisão do PDE no âmbito do Executivo, em 2013****Etapa 1 – Avaliação Temática do PDE de 2002**

- Vídeos das reuniões de avaliação temática 1, 3, 4 e 5, contendo o nome de cada um dos especialistas que apresentaram os temas a serem debatidos e as posteriores contribuições do público.
- Listas de presença em formato “xls” das cinco reuniões para avaliações temáticas e das quatro atividades com Segmentos, contendo nome dos participantes e entidade do qual fazer parte, totalizando 2.080 participantes.
- Banco de contribuições em formato “xls” da primeira fase, contendo nome do proponente, oficina e data onde foi feita a contribuição, entidade responsável pela proposta, contribuição, tema e subtema.
- Apresentações em formato “pdf” utilizadas nas apresentações dos especialistas (“Princípios, Objetivos e a Cidade que Queremos”; “Desafios para a Revisão do PDE”; “Uso e Ocupação do Solo”; “Instrumentos de Política Urbana”; “Meio Ambiente”; “Habitação”; “Mobilidade Urbana”; “Investimentos Prioritários, Planos Regionais e Planos de Bairro”).
- Balanço quantitativo em formato “pdf” elaborado pela prefeitura: sistematiza as atividades realizadas, a data e o local, o tipo (plenária ou em grupo), o número de grupos e o número de participantes. Descreve os métodos de recebimento de contribuições e o número de propostas recebida em cada forma. Contabiliza as propostas por oficina temática e as porcentagens. Apresenta ainda um balanço temático das propostas por cada oficina realizada, incluindo temas e subtemas.

**Etapa 2 – Levantamento de Propostas**

- Lista em formato “xls” das propostas realizadas nas oficinas (com exceção das oficinas de 27/07/2013), contendo identificação da oficina de onde surgiu a proposta, número do grupo proponente, objetivo em qual a proposta se enquadra e resultado da votação da proposta, totalizando 943 propostas.
- Texto Final da 6ª Conferencia Municipal



- Lista de presença em formato “xls” das 30 oficinas presenciais, contendo nome e entidade dos participantes.
- Resumo em formato “pdf” das atividades da Etapa 2

### **Etapa 3 – Sistematização das propostas**

- Relatório da devolutiva

### **Etapa 4 – Devolutiva e discussões públicas da minuta do projeto de lei**

- Vídeos da 1ª e da 2ª audiências públicas.
- Relação em formato “xls” das contribuições feitas à minuta participativa feitas de forma online pelo site, contendo artigo ao qual a contribuição se refere, opinião, tipo de contribuição, justificativa e autor, contendo 1.203 contribuições.
- Relação de propostas em formato “xls” feitas a partir do formulário, contendo os campos “objetivo”, “Como?”, “Investimentos Prioritários”, “Instrumento Urbanístico”, “Instrumento de Participação e Gestão”, “Outros”, “Onde?”, “Região”, “Subprefeitura”, e “proposta”. 1850 contribuições.
- Relação de contribuições em formato “xls” provenientes da ferramenta de mapeamento colaborativo, contendo data e hora do envio da contribuição, título, conteúdo e autor, totalizando 901 contribuições.

## ANEXO 07



## 7ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DA CIDADE DE SÃO PAULO

**CÓDIGO DE CADASTRO:****GÊNERO**☐ F ☐ M ☐ Outras/os**IDADE:** **ESCOLARIDADE**☐ Ensino Fundamental / ☐ Ensino Médio/ ☐ Superior / ☐ Pós-graduação**RAÇA/COR**☐ Branca / ☐ Amarela / ☐ Indígena / ☐ Parda / ☐ Preta**TEM FILHOS(AS) ATÉ 16 ANOS?** ☐ SIM ☐ NÃO

- ☐ Tenho filhos(as) de 0-3 anos
- ☐ Tenho filhos(as) de 4-6 anos
- ☐ Tenho filhos(as) de 7-12 anos
- ☐ Tenho filhos(as) de 13-16 anos

**ESTÁ EMPREGADO?**

- ☐ SIM, com carteira assinada
- ☐ SIM, sem carteira assinada
- ☐ NÃO

**SE SIM, TRABALHA EM:**

- ☐ Horário comercial
- ☐ Horário noturno
- ☐ Outros

**ENDEREÇO:** CEP: 

PARTICIPOU NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO (PDE) EM 2014? ☐ SIM ☐ NÃO

**DE QUE FORMA VOCÊ PARTICIPOU DO PROCESSO DO PDE?**

- ☐ Assistiu às apresentações da Prefeitura e às falas dos participantes.
- ☐ Participou das oficinas e discussões em grupos.
- ☐ Fez uso da palavra nas audiências.
- ☐ Formulou e submeteu propostas para o Plano Diretor.

**VOCÊ PARTICIPOU EM ALGUM OUTRO PROCESSO PARTICIPATIVO DA PREFEITURA?**

- ☐ Programa de Metas (2013)
- ☐ Lei de Zoneamento (2014)
- ☐ Outros. Quais? \_\_\_\_\_