

# PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

## URBAN PLANNING AND SOCIAL PARTICIPATION: THE REVIEW PROCESS OF SÃO PAULO CITY'S MASTER PLAN

Beatriz Kira\*

### RESUMO

Este artigo procura contribuir para o debate acerca da relação entre direito e políticas públicas e para a construção de abordagens e ferramentas de pesquisa adequadas às especificidades do objeto em estudo. A análise concreta será feita à luz de uma política pública específica: o planejamento urbano do Município de São Paulo, tendo como pano de fundo o recente processo participativo de revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) paulistano, no qual a população foi chamada a contribuir em todas as fases de elaboração. Buscou-se, aqui, identificar o papel desempenhado pelo Direito nesta política pública e os avanços e retrocessos trazidos pela experiência do PDE de São Paulo.

**Palavras-chave:** políticas públicas; planejamento urbano; direito à cidade; participação social; plano diretor.

### ABSTRACT

This article aims at contributing to the debate about the relationship between law and public policies and at building approaches and appropriate research tools to the specific characteristics of the object under study. The detailed analysis will be made in light of a specific policy: São Paulo's city planning policy – having as background the recent participatory process of reviewing the São Paulo City's Master Plan (PDE), in which the population

---

\* Advogada. Bacharela em Direito pela Universidade de São Paulo (FDUSP). É gerente executiva da Rede de Pesquisa Empírica em Direito (REED) e pesquisadora do InternetLab, centro de pesquisa em Direito e tecnologia. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito e Desenvolvimento; Direito Econômico; Direito e Políticas Públicas; Direito e Internet; e Regulação. Trabalha com a questão da pesquisa empírica vinculada ao campo jurídico, com um interesse particular por questões metodológicas e epistemológicas. E-mail: beatrizkira@gmail.com.

was called upon to contribute in all stages of its development. We attempted here to identify the role of the law in this public policy and the advances and setbacks brought by the experience of the PDE.

**Keywords:** public policies; urban planning; right to the city; social participation; city master plan.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho nasceu de um interesse pelo estudo e compreensão das políticas públicas a partir de uma perspectiva jurídica. Busca, assim, identificar o papel desempenhado pelas estruturas jurídicas no campo transversal das políticas públicas. Uma das hipóteses exploradas é a de que uma vez que a efetivação de direitos econômicos e sociais previstos constitucionalmente dependem da efetividade das políticas públicas que os implementam, a compreensão e o aperfeiçoamento das engrenagens jurídicas que compõem essas políticas passam a ser tão ou mais relevantes do que o estudo teórico e abstrato dos dispositivos constitucionais<sup>1</sup>.

Apesar disso, nota-se que as capacidades estatais de planejar, implementar e operar políticas públicas são pouco exploradas pelos acadêmicos e, ainda em menor grau, pelos juristas. Com isso, perde-se a oportunidade de desenvolver um conhecimento que lhes é próprio e de contribuir para o debate de políticas públicas de maneira substantiva. A ausência dos juristas no debate de políticas públicas, nesse sentido, tende a prejudicar a eficácia e a efetividade dos direitos assegurados pela Constituição e pelas leis brasileiras, uma vez que seria razoável admitir que a contribuição do direito na concepção, implementação e avaliação das políticas públicas pode ser considerada condição de efetividade dos direitos que elas procuram realizar ou materializar<sup>2</sup>.

Este artigo procura contribuir para o debate acerca da relação entre direito e políticas públicas e para a construção de abordagens e ferramentas de pesquisa adequadas às especificidades do objeto em estudo. Para tanto, serão utilizadas as categorias analíticas propostas por Coutinho<sup>3</sup>, nas quais são identificados quatro papéis e tarefas para o direito e seus operadores no que diz respeito às políticas públicas: (i) apontar fins e situar as políticas no ordenamento; (ii) oferecer meios; (iii) estruturar arranjos institucionais; e (iv) criar condições de participação.

A análise concreta será feita à luz de uma política pública específica: a política urbana do Município de São Paulo. A escolha justifica-se pelo recente

<sup>1</sup> COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: E. Marques, & C. A. Faria, *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 181-200.

<sup>2</sup> COUTINHO, Diogo R., op. cit., p. 189

<sup>3</sup> COUTINHO, Diogo R., op. cit.

processo participativo de revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) paulistano, no qual a população foi chamada a contribuir em todas as fases de elaboração da lei. Normativamente, a justificativa para esse processo está na Lei n. 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade –, que estabelece em seu art. 40, § 4º, I, a obrigação tanto do Executivo quanto do Legislativo Municipal de promover audiências públicas e debates com a população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade, seja no processo de elaboração do plano diretor, seja no processo de sua implementação<sup>4</sup>.

Pesquisa preliminar indicou que o formato adotado pela Prefeitura e pela Câmara Municipal de São Paulo foi, em certa medida, inédito, pois abriu canais de participação social até então inexistentes no Município, com o uso de ferramentas digitais e plataformas *online* de interação entre o poder público e a população<sup>5</sup>, o que despertou o interesse por um estudo mais aprofundado. A cidade de São Paulo foi o local de desenvolvimento de uma política pública inovadora que não pode prescindir do Direito, o que justificou a escolha deste estudo de caso.

O trabalho se desenvolve ao longo de quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na próxima seção, é apresentada a questão central e as perguntas secundárias que guiaram o estudo, bem como uma breve descrição da metodologia desta pesquisa. Na terceira seção, há uma abordagem teórica acerca da existência de mecanismos de participação em políticas públicas e potenciais resultados em termos de legitimidade e efetividade. A quarta seção introduz o tema da participação social e a gestão democrática das cidades, apresentando a origem do arcabouço normativo que estabelece a relação entre esses conceitos e discorrendo brevemente sobre a democratização da política urbana. O estudo de caso do processo participativo de revisão do Plano Diretor de São Paulo é feito na quinta seção, em que são apresentados os principais desafios e avanços institucionais desta experiência. A última seção é dedicada às considerações finais, nas quais há uma tentativa de estabelecer uma relação entre direito, participação e política urbana.

327

### NOTAS METODOLÓGICAS

A pesquisa foi delimitada para responder a uma questão central: que relação podemos estabelecer entre política urbana e participação social a partir da análise de um caso específico de política pública? Essa pergunta desdobra-se em uma

<sup>4</sup> SAULE JR., Nelson. Estatuto da cidade e o Plano Diretor – possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSORIO, L. M. *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 90.

<sup>5</sup> <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/novo-plano-diretor-estrategico/>>. Acesso em: 23/03/2016.

série de outras: (i) como se deu o processo participativo de revisão do PDE de São Paulo? (ii) quem foram os atores envolvidos? (iii) houve avanços ou retrocessos em relação a outras experiências legislativas em São Paulo? (iv) quais os aprendizados institucionais? (v) qual o papel desempenhado pelo Direito nesse processo? (vi) quais os avanços institucionais do processo participativo de revisão do PDE de São Paulo?

Para a análise concreta do PDE de São Paulo, foi escolhido o método do estudo de caso. Essa abordagem metodológica implica a realização de um estudo *em profundidade* de um único caso<sup>6</sup>. O trabalho apresenta-se, assim, como um estudo completo do processo participativo do PDE, no sentido de proximidade com o objeto de estudo, isto é, de um olhar de perto do universo em análise em relação ao problema de pesquisa<sup>7</sup>. Com isso, é possível não apenas identificar as especificidades do objeto em questão, como também usá-lo como “via de acesso a outros fenômenos ou a outros aspectos da realidade”<sup>8</sup>. Em outras palavras, a análise do PDE serve como experiência emblemática, que ajuda a compreender de forma mais ampla a relação entre Direito, políticas públicas e participação social.

Além da revisão bibliográfica sobre o papel do Direito no planejamento urbano, realizamos coleta de dados por diferentes estratégias. Primeiramente, foram analisados os documentos produzidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) da Prefeitura de São Paulo, responsável pela revisão no Poder Executivo, e pela Câmara Municipal de São Paulo, que conduziu o processo no âmbito do Poder Legislativo. A maior parte do material estava disponível para acesso *online*, mas alguns documentos precisaram ser requisitados por meio eletrônico (e-mail) junto a agentes públicos. A análise de documentos<sup>9</sup> foi relevante para a pesquisa principalmente por se tratar de um esforço de reconstrução de um evento ocorrido no passado<sup>10</sup>. O material analisado contribuiu para a sistematização cronológica das etapas da revisão do PDE e para a identificação de atores-chave em cada uma delas.

Para complementar a pesquisa empírica, além da análise documental, foram realizadas também entrevistas com atores envolvidos no processo de revisão do PDE. Três tipos de argumentos apontados por Poupart<sup>11</sup> justificaram a escolha

<sup>6</sup> PIRES, Alvaro P. Amostragem e pesquisa qualitativa. In: POUPART et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques metodológicos e epistemológicos*. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 181.

<sup>7</sup> PIRES, Alvaro P., op. cit., p. 183.

<sup>8</sup> PIRES, Alvaro P., op. cit., p. 181.

<sup>9</sup> Adotamos aqui a definição de Cellard (2010), segundo a qual documento seria “todo texto escrito, manuscrito ou impresso, registrado em papel”, considerando as fontes primárias ou secundárias exploradas no contexto da pesquisa (p. 297).

<sup>10</sup> CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques metodológicos e epistemológicos*, Petrópolis: Vozes, 2010, p. 295.

<sup>11</sup> POUPART, Jean A. Entrevista de tipo qualitativo. In: POUPART et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques metodológicos e epistemológicos*, Petrópolis: Vozes, 2010, p. 216.

da entrevista qualitativa como técnica de pesquisa do presente estudo. O primeiro deles é de ordem epistemológica e defende que a exata compreensão das condutas sociais só é possível por meio da exploração em profundidade da perspectiva dos atores sociais, apreendida por meio das entrevistas. O segundo argumento é de ordem ética e política, segundo o qual a entrevista seria necessária para compreender internamente os dilemas e questões enfrentados pelos atores sociais. Por fim, há os argumentos metodológicos, que apresentam a entrevista como ferramenta capaz de elucidar as realidades sociais e, principalmente, viabilizar o acesso às experiências dos atores envolvidos.

Optou-se aqui pela forma *semiestruturada* de entrevista, isto é, um modelo intermediário entre um extremo, a *entrevista não dirigida*, na qual é conferido ao entrevistado grau máximo de liberdade para o tratamento do assunto, restringindo a atuação do entrevistador à facilitação da fala<sup>12</sup>; e, no outro extremo, a *entrevista estruturada*, ou questionário, na qual “a escolha das questões abordadas, bem como o próprio conteúdo de suas respostas já é fortemente estruturado”<sup>13</sup>. Na forma intermediária, o entrevistador faz uso de um roteiro *semiestruturado* com questões derivadas de um conhecimento anterior do campo, e, ao mesmo tempo, atribui ao entrevistado liberdade para abordar os assuntos da forma que julgar mais adequada<sup>14</sup>.

Em razão da limitação de tempo da pesquisa e da escassez de recursos humanos e financeiros, optou-se não pela realização de entrevistas com todos os envolvidos, mas pela priorização daqueles atores considerados *centrais* em cada uma das etapas, centralidade esta apontada pela análise dos documentos do processo legislativo. Ao todo, foram realizadas três entrevistas. A primeira delas, focada na fase do processo de revisão ocorrida no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, foi realizada com José Carlos Gomes Alves (Entrevistado 1), assessor técnico que atuou no processo de revisão do PDE na Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara Municipal de São Paulo (CPUMMA), ao lado do vereador Nabil Bonduki (PT-SP), então relator do projeto.

A relevância do vereador Nabil Bonduki para a compreensão da revisão do PDE é digna de nota, não apenas por ter sido indicado relator do PDE, mas também por seu histórico de atuação na legislação urbana<sup>15</sup>. A intenção inicial era a

<sup>12</sup> POUPART, Jean A., Entrevista de tipo qualitativo. In: POUPART et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques metodológicos e epistemológicos*, Petrópolis: Vozes, 2010, p. 224.

<sup>13</sup> POUPART, Jean A., op. cit., p. 225.

<sup>14</sup> POUPART, Jean A., op. cit.

<sup>15</sup> Atual Secretário Municipal de Cultura de São Paulo, Nabil Bonduki é professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e foi superintendente

realização de entrevista semiestruturada com este ator, o que não foi possível concretizar por conta de sua agenda política atribulada. No entanto, Bonduki participou do debate “Participação como estratégia no novo plano diretor de São Paulo”, organizado pelo grupo “Direito e Políticas Públicas” da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP), evento gravado<sup>16</sup> que foi utilizado como fonte desta pesquisa.

A segunda entrevista foi realizada com Eduardo Cesar Leão Marques (Entrevistado 2), professor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Como será explicado adiante, o CEM foi contratado pela Câmara para subsidiar o processo participativo e a formulação do Substitutivo pela CPUMMA, projeto que foi coordenado por Eduardo Marques. O entrevistado, assim, forneceu importantes contribuições acadêmicas acerca dos avanços e desafios de um processo participativo com a amplitude da revisão do PDE.

O terceiro entrevistado foi Weber Sutti (Entrevistado 3), então chefe de gabinete da SMDU, secretaria que conduziu o processo participativo de elaboração da primeira minuta do projeto de lei enviado para a Câmara. Sutti foi um dos principais articuladores da revisão do PDE, no âmbito do Executivo, e um dos idealizadores do portal *Gestão Urbana*, uma inovação institucional para participação *online*, que será mais bem explicada adiante.

Assim, a partir do relato dos entrevistados foi possível conhecer a perspectiva dos atores sociais envolvidos em todo o histórico participativo da revisão, partindo de sua concepção original, até a sanção da Lei Municipal n. 16.050/2014 pelo prefeito Fernando Haddad (PT-SP). Importante ressaltar que, como advertido por Poupart<sup>17</sup>, buscou-se evitar o “risco grande de confundir as interpretações que os atores dão da realidade com a realidade tal e qual”, de modo que as informações fornecidas pelos entrevistados foram analisadas em conjunto com as demais fontes de pesquisa.

---

de habitação popular da prefeitura de São Paulo (1989-1992) no governo de Luiza Erundina (PSB-SP). Em seu primeiro mandato como vereador (2001-2004), foi autor do substitutivo do plano diretor estratégico de 2002, na gestão Marta Suplicy (PMDB-SP), e dos planos regionais das 31 subprefeituras de São Paulo. A experiência de Bonduki com planos diretores inclui também a prestação de consultoria para municípios como Franca, Ipatinga, Taboão da Serra, Nova Iguaçu, Salvador, além do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www1.camara.sp.gov.br/vereador\\_joomla2.asp?vereador=48](http://www1.camara.sp.gov.br/vereador_joomla2.asp?vereador=48)>. Acesso em: 16/10/2015.

<sup>16</sup> Vídeo disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=nSVSNASdhjk&app=desktop>>. Acesso em: 16/10/2015.

<sup>17</sup> POUPART, Jean A., op. cit., p. 215.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ENTRE EFETIVIDADE E LEGITIMIDADE

A Constituição Federal de 1988 restaurou o Estado democrático de direito no Brasil e estabeleceu objetivos econômicos e sociais a serem implementados por meio de políticas públicas. Ao mesmo tempo, introduziu uma série de mecanismos para viabilizar o envolvimento dos atores políticos, econômicos e sociais no processo de formulação e gestão de políticas públicas, definindo um ambiente político-institucional rico em instituições representativas, participativas e de controle, favoráveis à inclusão popular<sup>18</sup>. Como apontam Santos e Avritzer, “a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa”<sup>19</sup>.

A inclusão de uma pluralidade de atores no processo de tomada de decisão política, no entanto, não é trivial. No Brasil, a discussão acerca de como processos participativos poderiam contribuir para a formulação de políticas públicas ganhou relevância especialmente ao longo da última década, período no qual o Estado brasileiro vivenciou uma retomada de ativismo na implementação de políticas públicas de caráter desenvolvimentista, simultaneamente à intensificação do processo de incorporação de mecanismos constitucionais de participação social nas políticas públicas<sup>20</sup>.

No nível local, Farah observa que a abertura à participação social na formulação, implementação e controle das políticas sociais “assinala uma inflexão importante com relação ao padrão de ação do Estado no campo social no país”<sup>21</sup>. Isto é, a autora identifica que há uma ruptura com o padrão de articulação entre Estado e sociedade típico do período não democrático, caracterizado pelo clientelismo, pelo corporativismo e pelo insulamento burocrático<sup>22</sup>, possibilita que a sociedade cobre resultados com bases na ação estatal, contribuindo para a redução

<sup>18</sup> PIRES, R. R.; GOMIDE, A. D. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: R. R. PIRES; A. D. GOMIDE, *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014 e Avritzer, L. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

<sup>19</sup> SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 65.

<sup>20</sup> PIRES, Roberto R.; AMARAL, Lucas A.; SANTOS, José C. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: J. C. CARDOSO JR.; R. COUTINHO. *Planejamento estratégico governamental em contexto democrático: lições da América Latina – 2013*. Brasília: ENAP, 2014.

<sup>21</sup> FARAH, M. F. dos S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, 2001, p. 141.

<sup>22</sup> NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

de um déficit de *accountability*<sup>23</sup> nas políticas públicas. Esse processo relaciona-se com a emergência de novos arranjos institucionais locais, capazes de articular demandas de diversos atores e estabelecer parcerias entre a sociedade civil e o Estado. Com isso, a autora aponta para um processo de enraizamento das políticas públicas, para além da esfera estatal, contribuindo para o fortalecimento de ações a longo prazo e, conseqüentemente, para ganhos de eficiência e efetividade dessas políticas<sup>24</sup>.

No nível federal, uma recente tentativa de implementação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) se deu pela Presidência da República por meio do Decreto n. 8.243/2014, que buscou aprimorar e articular os espaços de diálogo entre Estado e sociedade, (conselhos de políticas públicas, comissão, conferência, ouvidoria, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação) já em funcionamento nos órgãos do Poder Executivo federal<sup>25</sup>. Para além da discussão formal acerca da constitucionalidade do instrumento regulatório utilizado pelo Poder Executivo Federal, o decreto gerou polêmica entre parlamentares e membros da sociedade civil em razão de seu conteúdo.

Alguns setores se mostraram contrários ao decreto por considerar que a participação social não é útil para consolidar a democracia, ou para qualificar políticas públicas. Já os defensores do decreto defendiam que a participação é capaz de fortalecer a democracia, na medida em que aproxima a sociedade do Estado e pode ainda influir de forma positiva na gestão governamental, ao informar de forma qualificada os tomadores de decisão do impacto das políticas públicas<sup>26</sup>.

Essa polarização reflete um tema clássico da ciência política: qual a relação entre a legitimidade atribuída por mecanismos de participação e a efetividade das políticas governamentais? Na literatura, alguns autores defendem que instituições

<sup>23</sup> Termo em língua inglesa, que, por falta de correspondência adequada, será usado no idioma original. Guillermo O'Donnell (1998) distingue dois tipos de *accountability*: *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Segundo o autor, o *accountability* vertical assegura que países são democráticos, “no sentido específico de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações”, enquanto o *accountability* horizontal relaciona-se à “existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (p. 30, p. 40). Neste artigo, *accountability* é utilizado em sentido mais semelhante à definição de *accountability* horizontal, para designar a existência de mecanismos de transparência, supervisão e responsabilização do administrador público.

<sup>24</sup> FARAH, M. F. dos S., op. cit., p. 141-142.

<sup>25</sup> ALENCAR, J.; COELHO, U. O decreto sobre a participação social no governo federal e a “polêmica bendita”. *Boletim de Análise Político-Institucional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, n. 6. Brasília: Ipea, 2014.

<sup>26</sup> ALENCAR, J.; COELHO, U., op. cit., p. 25-26.



democráticas seriam entraves à realização de políticas desenvolvimentistas como consequência da necessidade de acomodar diversos interesses de elites políticas e econômicas e do excesso de demandas sobre o sistema político, decorrente da inclusão de novos atores nos processos decisórios. Nesse sentido, sistemas políticos não democráticos e com pouca abertura às representações sociais teriam maior sucesso na implementação de um projeto de desenvolvimento<sup>27</sup>.

Por outro lado, há quem entenda que não há contradições entre a promoção de políticas desenvolvimentistas e a ampliação dos canais de participação na tomada de decisões. Segundo essa linha, a ampliação da pluralidade nos processos decisórios torna a atuação governamental mais efetiva e responsiva, uma vez que possibilita a obtenção de mais e mais precisas informações acerca dos problemas a serem enfrentados, além de atribuir maior legitimidade às decisões<sup>28</sup>.

Edigheji sugere que capacidades transformadoras do Estado têm relação com a capacidade interna de suas instituições e com as relações sinérgicas que estabelecem com a sociedade<sup>29</sup>. Isto é, países onde os governos envolvem os cidadãos na produção e distribuição de serviços públicos apresentam maior probabilidade de crescimento igualitário (crescimento econômico combinado com distribuição de renda e riqueza) do que países onde não há essa relação. Isso porque a participação cívica na concepção e implementação de políticas públicas permite ao Estado melhor avaliar as necessidades da sociedade, de modo a canalizar recursos para atendê-las<sup>30</sup>.

333

Sobre essa relação, um relatório do Banco Mundial (1997) aponta para evidências empíricas de que os programas do governo funcionam melhor quando buscam a participação de potenciais usuários. Países bem-sucedidos na elaboração de políticas econômicas e sociais têm incorporado processos consultivos, que fornecem oportunidades para que atores sociais contribuam na implementação e monitoramento das políticas públicas.

Ademais, sinergias entre o Estado e a sociedade parecem contribuir para a qualidade da política. Isso ocorre porque as negociações e renegociações de política entre atores sociais e agentes públicos fomentam uma cultura de *learning-by-doing*, que, por sua vez, melhora a qualidade da política econômica. Ou seja,

<sup>27</sup> PIRES, R. R.; GOMIDE, A. D. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: R. R. PIRES; A. D. GOMIDE. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014, p. 9-11.

<sup>28</sup> PIRES, R. R.; GOMIDE, A. D., op. cit., p. 9-11.

<sup>29</sup> EDIGHEJI, O. E. *The State, State-Society Relations and Developing Countries' Economic Performance*. Tese (Doutorado em Direito) – Norwegian University of Science and Technology, Faculty of Social Sciences and Technology Management, Department of Sociology and Political Science – Trondheim, 2007.

<sup>30</sup> EDIGHEJI, op. cit., p. 64

há indícios de que a participação da sociedade civil reduz lacunas de informação e custos de transação, contribui para implementação mais fácil de políticas públicas, bem como reforça sua credibilidade e legitimidade<sup>31</sup>.

A relação entre legitimidade e efetividade no cenário brasileiro foi estudada no âmbito da pesquisa *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*. Realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e por pesquisadores de várias universidades brasileiras, a pesquisa buscava analisar os arranjos político-institucionais de políticas públicas recentes voltadas à promoção do desenvolvimento socioeconômico do Brasil, por meio do estudo de casos<sup>32</sup>.

Em síntese, duas hipóteses acerca da interação entre a promoção de medidas de caráter desenvolvimentista e a inclusão de atores políticos e sociais foram testadas: (i) a ampliação da participação leva a ineficiências e impasses, caracterizando-se como obstáculo à realização das políticas de desenvolvimento; ou (ii) a inclusão de novos atores implica maior responsividade do governo e contribui para o aumento da eficiência e da qualidade das políticas de desenvolvimento<sup>33</sup>.

A análise comparativa dos casos estudados indicou que a existência de instâncias de participação e controle social, bem como de canais de comunicação com o Congresso Nacional, é relevante na promoção de inovações ao longo da execução das políticas públicas. Ou seja, o nível de abertura de uma política pública tende a afetar positivamente sua capacidade de inovação, uma vez que a inclusão de atores e de interesses possibilita a transformação de conflitos e divergências em revisões e aprimoramentos, tornando-a mais adequada aos desafios de implementação e, conseqüentemente, mais efetiva<sup>34</sup>.

Em outras palavras, a pesquisa indica que no contexto político-institucional brasileiro, a existência de mecanismos de participação e controle social das políticas públicas, além de promover maior transparência e responsividade, ao incluir novos atores e interesses, viabilizou revisões e aprimoramentos das políticas ao longo de seus processos de implementação, que contribuíram para níveis mais altos de execução e inovação<sup>35</sup>. A pesquisa parece indicar, portanto, que a presença de mecanismos de participação e legitimidade aumenta a efetividade das políticas públicas, não havendo relação de incompatibilidade entre elas.

Não obstante, outras pesquisas apontam para a existência de desencontros entre a operação dos canais de participação e a construção de um projeto de desenvolvimento compartilhado entre o governo e a sociedade. Isso por que, por

<sup>31</sup> EDIGHEJI, op. cit.

<sup>32</sup> PIRES, R. R.; GOMIDE, A. D., op. cit.

<sup>33</sup> PIRES, R. R.; GOMIDE, A. D., op. cit.

<sup>34</sup> PIRES, R. R.; GOMIDE, A. D., op. cit.

<sup>35</sup> PIRES, R. R.; GOMIDE, A. D., op. cit., p. 56.

um lado, as arenas de participação são, muitas vezes, adstritas à função de acompanhamento da atividade governamental, com baixa capacidade propositiva e reflexiva. Por outro lado, em razão da forma dispersa e desarticulada pela qual os mecanismos de participação têm sido implementados<sup>36</sup>.

À luz desse referencial teórico, este trabalho se propõe a estudar mecanismos de participação em políticas de planejamento urbano. Importante ressaltar que não há aqui a pretensão de mensurar a efetividade, ou mesmo a legitimidade da política pública escolhida como estudo de caso. Não apenas faltam dados empíricos que sustentem análises como essas, como também foge ao escopo da pesquisa, que adota uma perspectiva descritiva do processo participativo de revisão do PDE. Os referenciais desta seção são, não obstante, muito pertinentes para situar a pesquisa em um quadro teórico mais abrangente, assim como para enfatizar que o estudo da participação social é um elemento relevante para o estudo de políticas públicas.

## GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES

Especificamente em relação à participação social em políticas urbanas, é antiga a demanda de setores populares por maior democratização dos processos de decisão que afetam as cidades. Como explica Rolnik, a luta pelo direito à cidade, que ganhou destaque no Brasil principalmente a partir da década de 1980, tem suas raízes na contraposição a um modelo de urbanização excludente e espoliativo, construído ao longo de décadas de urbanização acelerada<sup>37</sup>.

A Assembleia Nacional Constituinte no Brasil foi convocada pelo presidente José Sarney logo após a redemocratização em 1985. O regimento interno da Constituinte de 1987/1988 permitia a apresentação de emendas populares<sup>38</sup>, possibilitando que a população apresentasse projetos de normas constitucionais – um mecanismo de iniciativa popular de lei aplicado ao processo constituinte. Eram necessárias no mínimo 30 mil assinaturas por emenda, que se constituíra no principal instrumento de interferência dos cidadãos no estabelecimento de novas normas constitucionais e de mediação entre os espaços de formação da

<sup>36</sup> PIRES, Roberto R.; AMARAL, Lucas A.; SANTOS, José C., op. cit.

<sup>37</sup> ROLNIK, R. Dez anos do estatuto da cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do Mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara T.; VAZ, Lilian V.; SILVA, Maria Lais P. (Org.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: ANPUR: Letra Capital, 2011.

<sup>38</sup> “Art. 24. Fica assegurada, no prazo estabelecido no § 1º do art. anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as seguintes condições [...]”. Resolução n. 2, de 1982, da Assembleia Nacional Constituinte (Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte).

vontade coletiva<sup>39</sup>. Dezenas de emendas foram apresentadas, entre elas a Emenda Popular pela Reforma Urbana proposta à Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte<sup>40</sup>.

A Emenda Popular pela Reforma Urbana foi articulada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que congregava diferentes atores sociais urbanos (como sindicato dos arquitetos e dos engenheiros, entidades de assessoria a movimentos populares, entidades dos movimentos populares, além de alas progressistas da Igreja)<sup>41</sup>. Esta emenda foi responsável pela criação do capítulo da política urbana da Constituição de 1988 – arts. 182 e 183<sup>42</sup> –, incluindo a previsão da função social da propriedade e da cidade<sup>43</sup>.

A Emenda Popular buscou introduzir diversos instrumentos para o exercício da gestão urbana democrática, alguns de iniciativa popular e outros para a ratificação pública de propostas feitas pelo governo<sup>44</sup>. Para De Grazia, a gestão democrática assumiu caráter principiológico, expressando que “o controle social e a participação da população organizada são condições básicas para a conquista de direitos, de novas políticas públicas que incorporem os excluídos e de novas referências para as cidades”<sup>45</sup>.

Logo após a Assembleia Nacional Constituinte, o MNRU se transformou em Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), uma coalizão de organizações que reunia movimentos populares, organizações não governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa. Apesar da vitória conquistada pelos movimentos sociais com a aprovação do capítulo da política urbana na Constituição de 1988, a aplicabilidade dos arts. 182 e 183 dependia ainda de sua posterior regulamentação<sup>46</sup>.

336

<sup>39</sup> VITALE, D. *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004, p. 111.

<sup>40</sup> WHITAKER, F. et al. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

<sup>41</sup> CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. *Gestão Democrática das Cidades*. In: OSÓRIO, L. M. *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 272.

<sup>42</sup> MARICATO, E.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. “Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade.” In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. (Org.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2007.

<sup>43</sup> GRAZIA, M. *Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas*. In: OSÓRIO, Leticia, M. *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Safe, 2002, p. 15.

<sup>44</sup> AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, 2010, p. 208.

<sup>45</sup> GRAZIA, op. cit. p. 17.

<sup>46</sup> CIDADE, op. cit., p. 273.

Nos anos posteriores à promulgação da Constituição de 1988, surgiram 16 projetos de lei para regulamentar o capítulo sobre a política urbana, entre eles o Projeto de Lei de n. 181/1990, proposto pelo senador Pompeu de Sousa (PMDB)<sup>47</sup>. Este PL tornou-se altamente polêmico. Por um lado, desagradava setores conservadores, por reinserir na agenda política parte da agenda do movimento da reforma urbana já tratada durante a Constituinte. Por outro lado, os setores da sociedade civil (especialmente o FNRU) não estavam satisfeitos com algumas das formulações do PL, principalmente em relação ao enfraquecimento das formas democráticas de gestão das cidades, uma vez que projeto apresentava uma visão restritiva da participação popular<sup>48</sup>.

A participação popular direta na gestão urbana, no entanto, era considerada pelos movimentos sociais como condição para que “fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades”<sup>49</sup>, por isso não houve recuo do FNRU em relação a esse ponto. Assim, como relata Avritzer:

O último desafio do FNRU foi como reinserir a participação democrática na versão final do projeto de lei. Dois parlamentares do PT pediram para que o FNRU interviesse sobre essa questão e, depois disso, uma nova emenda ao projeto de lei foi aprovada, requerendo audiências públicas na elaboração de Planos Diretores Municipais (Arruda, 2001). Assim, a agenda participativa da sociedade civil concentrou-se, na parte final do processo, na capacidade de ratificação em audiências públicas da proposta de Plano Diretor apresentada pelas administrações locais. Essa demanda, tornada suprapartidária, virou o ponto central da agenda democratizante do movimento pela reforma urbana no Brasil<sup>50</sup>.

337

No dia 10 de julho de 2001, após mais de uma década de tramitação e negociação, foi aprovada a Lei Federal n. 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade, marco regulatório da política urbana, formulado a partir da necessidade de se criar um instrumento que assegurasse o conteúdo da política urbana previsto constitucionalmente. O Estatuto da Cidade, assim, passou a oferecer suporte jurídico ainda mais inequívoco para o enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que afetam a vida nas cidades<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> AVRITZER, op. cit.

<sup>48</sup> AVRITZER, op. cit., p. 209-210.

<sup>49</sup> SANTOS, M. R. M. dos S. Apontamentos para uma agenda de democratização da política municipal de desenvolvimento urbano. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; CHRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (Org.). *Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2011, p. 257.

<sup>50</sup> AVRITZER, op. cit., p. 211.

<sup>51</sup> FERNANDES, E. Um novo Estatuto para as cidades brasileiras. In: OSORIO, L. M. *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 7.

O Estatuto da Cidade firmou o espaço da competência jurídica e da ação política do Município – estabelecidos pela Constituição de 1988 –, reconhecendo o papel fundamental do poder local na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades<sup>52</sup>. Ademais, a nova lei consolidou o princípio constitucional da participação social na política urbana ao estabelecer a necessidade dos municípios promoverem a devida “integração entre planejamento, legislação e gestão urbana, de forma a democratizar o processo de tomada de decisões e assim legitimar plenamente uma nova ordem jurídico-urbanística de natureza social”<sup>53</sup>. O capítulo da Gestão Democrática, portanto, garante instrumentos para a participação do cidadão no sentido de dar transparência aos atos públicos e fortalece os setores organizados na participação dos destinos das políticas públicas<sup>54</sup>.

O reconhecimento pelos municípios de processos e mecanismos jurídico-políticos adequados que garantam a participação efetiva dos cidadãos e associações representativas no processo de formulação e implementação do planejamento urbano e das políticas públicas – através de audiências, consultas, conselhos, estudos de impactos de vizinhança, iniciativa popular na propositura de leis e sobretudo através das práticas do orçamento participativo – é tido pelo Estatuto da Cidade como sendo essencial para a promoção da gestão democrática das cidades<sup>55</sup>.

## Plano diretor

O Plano Diretor, previsto no art. 182, CF/88<sup>56</sup>, é instrumento básico da política urbana do Município e tem como objetivo ordenar o desenvolvimento

<sup>52</sup> FERNANDES, op. cit., p. 7-8.

<sup>53</sup> FERNANDES, op. cit., p. 10.

<sup>54</sup> O art. 43 do Estatuto da Cidade dispõe sobre os instrumentos que devem ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse.

<sup>55</sup> FERNANDES, op. cit., p. 11.

<sup>56</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. (Regulamento)

§ 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.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

e a expansão urbana, de acordo com as funções sociais da cidade (Silva, 2012, p. 97). O Estatuto da Cidade ampliou o rol das situações nas quais é necessária a existência de um plano diretor (Marrara, 2014, p. 124). O texto constitucional exigia a edição de planos diretores em duas hipóteses: 1) municípios com mais de 20 mil habitantes e; 2) municípios que pretendam usar os mecanismos de parcelamento e edificação compulsórios. A lei ordinária ampliou a obrigatoriedade também para cidades 3) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; 4) integrantes de áreas de especial interesse turístico; 5) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e 6) incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos<sup>57</sup>.

De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto da Cidade, os planos diretores devem contar, necessariamente, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do plano. A participação da sociedade civil desempenha um duplo papel. Por um lado, possibilita a inclusão de atores historicamente alienados no debate democrático. Por outro, traz à superfície conflitos de interesses inerentes à vida urbana e oferece a eles um tratamento democrático<sup>58</sup>.

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>57</sup> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;

VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei n. 12.608, de 2012)” – Estatuto da Cidade

<sup>58</sup> MARICATO, E.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. “Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade.” In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos (Org.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2007.

Assim, 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<sup>59</sup>.

Segundo Avritzer, o papel do plano diretor é o de reforçar o aspecto democratizante e regulador urbano em diversas correlações de força entre governo, sociedade civil e interesses privados<sup>60</sup>. O plano se consolida, dessa forma, como tradução do planejamento participativo, compreendido como um processo resultante de práticas de cidadania voltadas para eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos para efetivação do direito à cidade<sup>61</sup>.

### ESTUDO DE CASO: O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO

O presente trabalho pretende contribuir para o debate da seção anterior a partir da análise do processo participativo de elaboração da nova política urbana do Município de São Paulo. Para tanto, será analisado o processo de revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) paulistano, que não apenas ocorreu por meio de um amplo processo participativo, como também buscou implementar instrumentos para a atuação democrática e efetiva da sociedade civil na gestão da cidade.

340

Já em 1967, as Leis Orgânicas dos municípios do Estado de São Paulo determinavam a obrigatoriedade da elaboração de planos urbanos, então chamados de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado<sup>62</sup>. A gestão da prefeita Luíza Erundina (1989-1992) elaborou uma proposta de Plano Diretor Municipal que, no entanto, não foi aprovada pela Câmara Municipal<sup>63</sup>. Em 2001, a gestão de Marta Suplicy (2001-2005) assumiu a prefeitura e colocou como uma de suas prioridades de governo a elaboração de um Plano Diretor Municipal para a cidade. Em 2002, foi aprovada a Lei Municipal n. 13.430/2002 – primeiro PDE paulistano e um dos primeiros planos do Brasil a atender as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> ROLNIK, R. Estatuto da cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer em justiça e beleza. In: N. SAULE JR.; R. ROLNIK (Eds.). *Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma urbana*, Caderno Pólis, n. 4, p. 5-9. São Paulo: Pólis, 2001, p. 7.

<sup>60</sup> AVRITZER, op. cit., p. 218.

<sup>61</sup> SAULE JR., N. Estatuto da cidade e o Plano Diretor – possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSORIO, L. M. *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 89.

<sup>62</sup> HOYLER, T.; GODOY, S. R. *Conteúdos políticos do plano diretor: por quê, onde, como e que diferença faz?* IV Seminário Discente da Pós-graduação em Ciência Política da USP, 2014.

<sup>63</sup> AVRITZER, op. cit., p. 214-215.

<sup>64</sup> BONDUKI, N. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, p. 23-36, 2011.



## O início do processo de revisão do PDE de São Paulo

Em 2013, após 11 anos de vigência da Lei Municipal n. 13.430/2002, o Município de São Paulo iniciou o processo de revisão de seu plano. As entrevistas realizadas apontaram para dois conjuntos de razões que levaram ao início do processo de revisão do PDE: um de cunho predominantemente político, e outro de cunho predominantemente jurídico.

O PDE é entendido como “normas aplicáveis ao particular na produção da cidade”, e, ao mesmo tempo, como um balizador do investimento público (Entrevistado 1). Esse conjunto é pensado e dosado para um horizonte de 5 anos, de acordo com a conjuntura política, social e econômica do momento. Do ponto de vista político, passados 10 anos de vigência da lei de 2002, era claro para a Administração Pública municipal que uma série de instrumentos presentes no PDE precisava ser revista. A cidade e o país passaram por mudanças que exigiam a inclusão de novos objetivos, sobretudo no que se refere às questões ambientais e relacionadas com mudanças climáticas.

Como aponta Bonduki, o crescimento econômico e o maior acesso da população aos bens de consumo (como automóveis), assim como a excepcional elevação do crédito habitacional, agravaram o quadro urbano de São Paulo em relação ao cenário de 2002<sup>65</sup>. Ao mesmo tempo, o orçamento do Município mais do que dobrou, evidenciando um aumento da capacidade de investimento do poder público, que goza de melhores condições para atuar no planejamento urbano. Assim, a revisão justificou-se também pela necessidade de fortalecer os processos de planejamento e gestão urbana no Município de São Paulo frente às transformações econômicas, sociais, demográficas e ambientais, entre outras, em curso na cidade (Prefeitura de São Paulo, 2013).

Ademais, a pressão política e social pela revisão da Lei de Zoneamento, que só poderia ocorrer após a alteração do PDE (Entrevistado 1), pode ser apontada como outro fator relevante. O prefeito Fernando Haddad (PT-SP) assumiu a prefeitura em 2013, com o compromisso de rever todo o marco regulatório urbano – uma de suas promessas de campanha –, o que dependia da revisão do PDE (Entrevistado 3).

Do ponto de vista jurídico, por previsão legal, o PDE de 2002 deveria ter sido revisto em 2006<sup>66</sup>. Naquele ano, a gestão do então prefeito da cidade de São Paulo, Gilberto Kassab (PSD-SP), que assumiu após a renúncia de José Serra

<sup>65</sup> BONDUKI, op. cit., p. 35.

<sup>66</sup> “Art. 293. O Executivo deverá encaminhar à Câmara Municipal o projeto de revisão do Plano Diretor Estratégico em 2006, adequando as ações estratégicas nele previstas e acrescentando áreas passíveis de aplicação dos instrumentos previstos na Lei Federal n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade” Lei Municipal n. 13.430/2002 (antigo PDE de SP).

(PSDB-SP), iniciou a elaboração de um novo texto de lei, que resultou no PL n. 671/2007, enviado à Câmara Municipal de São Paulo.

Essa revisão, no entanto, foi contestada judicialmente pela sociedade civil, em um movimento que uniu entidades de diversos segmentos sociais, entre as quais o Movimento Defenda São Paulo, o Instituto Polis, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, a Casa da Cidade, a União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior, na *Frente de Defesa do Plano Diretor*. A Frente alegava a não observância dos princípios urbanísticos da gestão democrática da cidade e da participação popular no processo de revisão, e requeria a invalidação do PL, com a realização de novo processo<sup>67</sup>.

A gestão Kassab passou o restante do primeiro mandato (2006-2008) e todo o segundo mandato (2009-2012) buscando dar continuidade ao processo paralisado pelo Judiciário, a despeito das críticas elaboradas pela sociedade (Entrevistado 3). O PL n. 671/2007 chegou a ser enviado para Câmara, mas, em virtude da falta de consenso político em torno do texto, não houve votação (Entrevistado 1). Ao assumir a Prefeitura em 2013, Haddad enviou à Câmara um pedido de arquivamento da proposta em tramitação, para que sua gestão pudesse encaminhar um novo projeto. Em 11 de abril de 2013, a Câmara aprovou o pedido do prefeito e arquivou a proposta.

## 342 Primeiro round: o Executivo

O processo de revisão ocorreu em duas grandes fases, a primeira junto ao Poder Executivo, entre abril e setembro de 2013<sup>68</sup>, e a segunda junto ao Poder Legislativo, iniciada em setembro de 2013 e encerrada com a sanção do prefeito Fernando Haddad em 31 de julho de 2014<sup>69</sup>. Ambas as fases foram marcadas pela presença de mecanismos de incentivo à participação mais ampliada e à criação espaços de debate para que diversos segmentos e/ou grupos sociais de interesse da sociedade pudessem contribuir com seus posicionamentos, interesses e propostas. Para tanto, duas estratégias sustentaram, de forma articulada e complementar, a revisão participativa: a realização de atividades participativas presenciais; e a implementação de uma plataforma participativa digital.

A elaboração da primeira minuta do projeto de lei coube à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), que planejou e deu início a um abrangente processo participativo. A escolha da metodologia de implementação do

<sup>67</sup> Ação Civil Pública n. 053.08.111161-0, 5ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de São Paulo.

<sup>68</sup> <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/legislacao/plano\\_diretor/index.php?p=146180](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/plano_diretor/index.php?p=146180)>. Acesso em: 23/03/2016.

<sup>69</sup> <<http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/>>. Acesso em: 23/03/2016.

processo foi, desde o início, conflituosa. A forma tradicional, defendida por setores técnicos e burocráticos da prefeitura, era por meio da contratação de uma empresa, que ficaria responsável por acompanhar as audiências públicas e sistematizar as informações. A diretoria da SMDU, entretanto, considerava esse formato “quadrado”, e manifestou interesse em “criar uma coisa nova” (Entrevistado 3).

A SMDU optou por conduzir o processo diretamente, dividindo-o em quatro etapas de trabalho: (i) avaliação temática do PDE vigente; (ii) oficinas públicas para levantamento de propostas, realizadas em todas as subprefeituras; (iii) sistematização das propostas recebidas; e (iv) devolutiva e discussões públicas da minuta do projeto de lei (Prefeitura de São Paulo, 2014). Paralelamente, foi lançada uma plataforma participativa digital, disponibilizada no endereço <[www.gestaourbana.sp.gov.br](http://www.gestaourbana.sp.gov.br)>.

Na primeira etapa, foram realizadas audiências públicas temáticas com base no PDE de 2002. Nelas, de acordo com entrevistados da SMDU, o clima era de disputa pelo espaço e pelas pautas, com participantes muito preocupados em marcar posições e defender bandeiras, e pouco dispostos a dialogar. Com base em falhas de metodologia identificadas nessa etapa, que resultou em espaço precário para a construção coletiva de soluções para a cidade, uma nova metodologia foi desenvolvida dentro da Secretaria. Foram criadas *oficinas participativas*, que aconteceram em cada uma das 31 subprefeituras de São Paulo ao longo da segunda etapa do processo (Prefeitura de São Paulo, 2014).

Nas oficinas, após a apresentação da proposta de PDE pela SMDU, os participantes eram divididos em grupos de 30 pessoas e, em seguida, subdivididos em grupos menores, de 5 pessoas. Cada grupo menor, a partir da apresentação feita, de mapas e fichas temáticos, deveria debater entre si e construir conjuntamente quatro propostas. As propostas de cada grupo eram, então, apresentadas para o conjunto de 30 pessoas, que deveria eleger as cinco mais representativas do grupo maior. Essa metodologia foi considerada bem-sucedida não apenas por priorizar o diálogo entre os participantes, mas também por forçar a priorização das demandas (Entrevistado 3).

Nessa segunda etapa, também foi lançado o formulário *online* de sugestões no *Gestão Urbana*. Uma preocupação da SMDU em relação a esse formato, segundo entrevistados, era mostrar para os participantes que o formulário fazia parte de um processo participativo comprometido e, com isso, incentivar contribuições de qualidade. A SMDU entendeu o formulário como um pacto: se a contribuição recebida mostrasse o compromisso do participante, ela seria analisada e respondida; por outro lado, se fosse ofensiva ou não relacionada ao PDE, seria descartada.

A terceira etapa foi o trabalho de sistematização das contribuições recebidas nas audiências públicas, oficinas participativas e formulários de contribuições

*online*. Essa sistematização foi considerada uma das maiores dificuldades do processo conduzido pelo Executivo. Isso porque o trabalho foi feito pela própria equipe da SMDU, que, além da revisão do marco regulatório, era também responsável por manter toda uma estrutura burocrática da Secretaria. Nas palavras do então chefe de gabinete da SMDU, “foi um trabalho caseiro, militante, de todo mundo, eu varei várias noites, particularmente” (Entrevistado 3).

Na quarta etapa, foram realizadas oito audiências macrorregionais de devolutivas, que funcionaram no formato tradicional de audiência pública. Havia aqui a preocupação de dar “consequência” à participação, isto é, “mostrar para às pessoas que estava tendo mudanças a partir da participação delas” (Entrevistado 3). A ideia inicial era elaborar uma devolutiva que respondesse individualmente a cada proposta, apontando se ela foi incorporada, incorporada parcialmente, ou não incorporada na minuta final.

No entanto, de um lado, por conta de uma enorme quantidade de informações resultante da abrangência do processo participativo e, de outro, devido às limitações de recursos técnicos e humanos para processar essas informações, a devolutiva do Executivo não foi pormenorizada dessa forma. O relatório da devolutiva apresentava os objetivos do PDE, as principais demandas sociais relacionadas a cada um desses objetivos e respondia a essas demandas em termos de incorporação ou não na minuta. Dessa maneira, o Executivo pretendia oferecer à população uma resposta, ainda que genérica, das propostas apresentadas e mostrar como o PL havia sido estruturado. A partir disso, e da minuta participativa, que será mais bem explorada no próximo item, foi elaborada a minuta de PL do Executivo, que foi enviada para a Câmara Municipal.

Em 1 de novembro de 2011, o Movimento Defenda São Paulo (MDSP) ajuizou ação civil pública com pedido de liminar para suspensão da tramitação do projeto de lei. A parte autora alegava violação pelo Município de São Paulo dos preceitos legais contidos no Estatuto da Cidade e na Lei Municipal n. 13.430/2002 (Plano Diretor Estratégico de 2002), por ausência de publicidade e participação na elaboração da minuta de projeto de lei pelo Executivo<sup>70</sup>. A liminar foi negada pelo juízo de primeira instância, possibilitando o prosseguimento do processo legislativo.

Eu, na minha ingênua concepção, acho que o PDE é um bom pacto, não teve grandes derrotados, então não teve grandes vencedores. Acho que foi um equilíbrio de vários fatores da sociedade, muito bem equilibrado no processo da Câmara, mas que o Defenda se colocou como prejudicado. (Entrevistado 3)

<sup>70</sup> Ação Civil Pública n. 1009731-87.2013.8.26.0053 – 5ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de São Paulo.

## A plataforma gestão urbana

A página *Gestão Urbana SP* é considerada, pelos envolvidos no processo do PDE e por atores da Prefeitura, um grande avanço institucional. A plataforma foi construída dentro da SMDU, com o auxílio da assessoria de coordenação digital do gabinete, formada por jovens programadores – que, mais tarde, formariam a *startup* “Núcleo Digital”. Segundo os Entrevistados 2 e 3, Vinicius Russo, então assessor de coordenação digital, e Weber Sutti, chefe de gabinete da SMDU, foram os atores-chave, que planejaram juntos soluções para garantir a transparência e acessibilidade das informações. O produto final foi um site em software livre e código aberto que, mesmo após o fim da revisão do PDE, continuou a ser utilizado para outros projetos, como a revisão da Lei de Zoneamento.

A opção pela utilização de dados abertos<sup>71</sup> não foi trivial. A mera existência de canais para a participação não garante qualidade participativa, entendida tanto em termos da capacidade de dialogar com o governo, quanto em termos de representatividade e envolvimento da população. É preciso garantir o acesso efetivo da população a informações estratégicas que orientam a tomada de decisões<sup>72</sup>. Como explica Nelson Saule Junior, o acesso à informação é pressuposto da participação social, uma vez que garante ao cidadão condições para tomar decisões sobre as políticas e medidas que devem ser executadas<sup>73</sup>. Ou seja, para que haja a participação efetiva do cidadão no planejamento da cidade, é necessário que a população se aproprie do conhecimento inerente à vida urbana.

Assim, não apenas a plataforma operava em software livre, como os dados disponíveis eram salvos em formato aberto, de modo a facilitar o acesso pela população. No caso dos mapas, por exemplo, foi usada a extensão *.kmz*, um formato para leitura na plataforma *Google Earth*. Na prática, isso significa que não é preciso que o usuário domine o uso ou nem mesmo tenha instalado um programa de georreferenciamento para a leitura dos mapas. Qualquer pessoa com acesso à internet e conhecimentos mínimos de navegação seria capaz de abrir os arquivos e ler as imagens.

A plataforma digital *Gestão Urbana* usada para hospedar e divulgar o processo participativo foi uma inovação criada no contexto do PDE, não apenas

<sup>71</sup> Dados abertos podem ser entendidos como “dados que podem ser livremente usados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa – sujeitos, no máximo, à exigência de atribuição da fonte e compartilhamento pelas mesmas regras”, segundo definição da Open Knowledge Foundation, *Open Data Handbook*, disponível em: <[http://opendatahandbook.org/guide/pt\\_BR/what-is-open-data/](http://opendatahandbook.org/guide/pt_BR/what-is-open-data/)>.

<sup>72</sup> CIDADE, op. cit., p. 270-271.

<sup>73</sup> SAULE JR., op. cit., p. 92.

em relação às outras versões do plano, como também em comparação ao histórico legislativo do Município de São Paulo como um todo. Ao longo das três primeiras etapas, a plataforma digital possibilitava a compreensão da revisão participativa e suas etapas de maneira simples, o acompanhamento das últimas notícias e o acesso à agenda de atividades presenciais e aos documentos úteis para a revisão, como leis e apresentações (Prefeitura de São Paulo, 2014). Nesse sentido, a plataforma tinha um claro objetivo pedagógico e formativo (Entrevistado 3).

Além disso, a plataforma digital disponibilizou três instrumentos relevantes: o Mapeamento Colaborativo, a Ficha de Contribuições e a Minuta Participativa. O Mapeamento Colaborativo possibilitava o apontamento de sugestões e melhorias diretamente sobre espaços específicos da cidade. Já, a Ficha de Contribuições foi usada para o envio de propostas técnicas e permitia, por meio de um preenchimento passo a passo, o envio de contribuição diretamente para a os organizadores da revisão participativa do PDE na SMDU (Prefeitura de São Paulo, 2014).

Por fim, a Minuta Participativa, utilizada na quarta etapa, permitia a comparação do texto proposto com o vigente e permitiu que os cidadãos discutissem e interagissem colaborativamente com o texto da minuta do projeto de lei. No caso do PDE, foram criadas seis categorias de interação com o texto: (i) concordo; (ii) concordo com ressalvas; (iii) proponho acréscimo; (iv) discordo; (v) proponho uma nova redação; e (vi) proponho supressão. Nesse formato, era possível que cada participante escrevesse sua contribuição e lesse as propostas dos demais participantes (Prefeitura de São Paulo, 2014).

A despeito da enorme relevância do *Gestão Urbana* no processo do PDE, sua implementação inicial pela diretoria da SMDU, de acordo com entrevistados, enfrentou resistência dentro da própria Prefeitura, que até então não havia explorado o potencial da internet e das redes sociais como canal de interação com a população (Entrevistado 3). A primeira dificuldade foi obter autorização para hospedar a plataforma dentro do domínio da Prefeitura ([prefeitura.sp.gov.br](http://prefeitura.sp.gov.br)). A alternativa defendida por alguns setores da gestão era a contratação da empresa de publicidade do Município para a criação de um *hotsite*, com final *.com.br*. A diretoria da SMDU, no entanto, acreditava que, por ser uma ferramenta de participação social, a criação da plataforma só faria sentido se fosse como [gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br) (Entrevistado 3) e foi esse o posicionamento adotado.

A criação de uma página na rede social *Facebook* para a SMDU também foi um desafio institucional. Até então, vigorava uma política da Secom contrária à criação desse canal de comunicação pela Prefeitura. A diretoria da SMDU argumentava que só seria possível promover a participação em uma cidade de mais

de 10 milhões de habitantes se o governo fizesse uso das ferramentas utilizadas pela população. Para existir participação, é preciso que as pessoas se apropriem do tema e do debate, e canais efetivos de comunicação com a população para alertar as pessoas sobre a existência e a relevância do processo eram essenciais (Entrevistado 3)<sup>74</sup>.

### Segundo *round*: o Legislativo

As quatro etapas ocorridas junto ao Executivo resultaram na sistematização e consolidação de todas as sugestões em um PL apoiado em três grandes estratégias: a estruturação metropolitana; o desenvolvimento de eixos estruturadores; e a redução da vulnerabilidade social e urbana (Prefeitura de São Paulo, 2014). A proposta foi enviada para a Câmara Municipal em 26 de setembro de 2013, quando iniciou-se a segunda fase do processo, desta vez junto ao Legislativo, mas igualmente comprometida com a participação popular no processo de construção do texto substitutivo.

Segundo entrevistados, a ampla abertura à participação social fazia parte de um acordo político firmado com o Executivo, mas era também coerente com a previsão legal do Estatuto da Cidade, que determinava a realização de audiências públicas e de debates com a participação da população<sup>75</sup>. Nesse sentido, “não era uma concessão, era, na realidade, seguindo aquilo que estava prescrito a respeito de como deveria ser feito o processo” (Entrevistado 1).

A Câmara buscou ampliar os canais tradicionais de comunicação com a sociedade, com a disponibilização de três canais para oitiva da população: (i) audiências públicas gravadas; (ii) documentos entregues nas audiências, ou protocolados na Câmara; e (iii) pelo portal eletrônico da Câmara, que possibilitava a introdução de comentários nos artigos projeto de lei<sup>76</sup>.

A proposta foi enviada à Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA) e o vereador Nabil Bonduki (PT-SP) foi indicado relator, responsável por sistematizar as novas contribuições e apresentar um relatório com um novo texto base do projeto, o Projeto de Lei Substitutivo (PLS) n. 688/2013. A tarefa do relator era, nesse sentido, de mediação. A ele cabia a harmonização de dezenas de interesses distintos, de modo a produzir uma regulamentação da política urbana válida a todos os atores envolvidos<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> A página da SMDU teve sua primeira publicação em 29 de abril de 2013. Hoje, a própria Prefeitura e as demais secretarias já têm páginas institucionais no *Facebook*.

<sup>75</sup> Art. 39, § 4º, I da Lei n. 10.257/2001, Estatuto da Cidade.

<sup>76</sup> Câmara Municipal de São Paulo, *Conheça o novo plano diretor estratégico de São Paulo*, dezembro de 2014.

<sup>77</sup> HOYLER; GODOY, op. cit.

Nós montamos um projeto participativo que conseguiu ser um espaço de debates com a sociedade e também de análise do projeto original para que, a partir de uma análise técnica do debate principal e ouvindo a sociedade, pudesse se aperfeiçoar esse projeto em um substitutivo<sup>78</sup>.

Foram realizadas 45 audiências públicas para debater o PL original, elaborado pelo Executivo, entre audiências públicas temáticas, audiências públicas em cada subprefeitura e audiências públicas macrorregionais<sup>79</sup>. Paralelamente, a relatoria reuniu-se com entidades da sociedade civil, tais como o Secovi-SP (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo), o movimento de moradia, grupos de direito à cidade, entre outros atores urbanos relevantes, para ouvir manifestações relacionadas ao PDE (Entrevistado 1).

Todas as contribuições resultantes foram registradas e estão arquivadas na biblioteca da Câmara para consulta. A Câmara contratou o Centro de Estudos da Metrópole (CEM), do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), para subsidiar o processo participativo e a formulação do Substitutivo pela CPUMMA<sup>80</sup>. O CEM trabalhou em duas frentes, uma destinada ao acompanhamento das audiências públicas e sistematização das contribuições recebidas, e outra para a elaboração de estudos e pequenas produções de bases de dados para dar suporte à proposta de revisão técnica do plano (Entrevistado 1; Entrevistado 2).

Para a primeira frente, o CEM estruturou uma equipe chefiada por Luciana Royer, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), para acompanhar todas as audiências públicas. Com base na metodologia adotada, desenvolvida pela equipe em parceria com a Câmara, os pesquisadores presentes nas audiências tomaram notas sobre as falas, identificaram o autor de cada contribuição e classificaram as informações em termos geográficos, temáticos e de relevância (Entrevistado 2).

Os entrevistados 1 e 2, que participaram do processo na Câmara, apontaram a falta de delimitação dos temas das contribuições como uma das maiores dificuldades. Isto é, a análise das contribuições recebidas evidenciou que não estava claro para a população qual era o escopo de um plano diretor. Em outras palavras, a população parecia não compreender que tipo de demanda relacionada à cidade era matéria relativa ao PDE.

<sup>78</sup> BONDUKI, N. *Participação como estratégia no novo Plano Diretor de São Paulo*. Manifestação oral no ciclo de debates “Políticas Públicas e Participação Democrática”, 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=nSVSNASdhjk&app=desktop>>. Acesso em: 16/10/2015.

<sup>79</sup> Câmara Municipal de São Paulo. *Conheça o novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo*, dezembro de 2014.

<sup>80</sup> Termo de Contrato n. 63/2013, publicado no *Diário Oficial da Cidade de São Paulo* em 14 de dezembro de 2013.



Muitas das demandas levadas às audiências públicas eram questões urbanas relativas a outros tipos de instrumentos que não o PDE. A introdução de ferramentas participativas permitia os mais variados tipos de manifestações, desde contribuições de caráter mais estruturantes de uma forma de pensar a cidade, até demonstrações de interesses bastante pontuais, de alteração do uso e ocupação de determinado setor, quadra ou lote<sup>81</sup>. Algumas pessoas compareciam a esses espaços para fazer pedidos pontuais, como tirar a feira da sua rua, ou instalar um ponto de ônibus nas proximidades de sua casa (Entrevistado 2).

O tempo da cidade é muito diferente do tempo do cidadão, das necessidades prementes do cidadão. Ele quer a canalização do córrego, ele quer ser removido. Ele quer uma casa própria. Um morador de classe média quer diminuir o trânsito, quer que o tráfego fique calmo. São demandas diferentes e imediatas. O Plano Diretor trata de um horizonte de tempo de 15, 16 anos, e vem com coisas que é difícil até explicar. (Entrevistado 1)

Podemos apontar duas hipóteses não excludentes que podem explicar essa situação. A primeira diz respeito a uma demanda reprimida por espaços qualificados de participação na política urbana, isto é, de arenas para o debate de problemas pontuais dos cidadãos. A segunda seria um problema de formação da população, que foi chamada para contribuir em um processo participativo sem que os limites da discussão fossem claramente delimitados. Como explica Vitale, a implementação de regimes democráticos participativos deve ser orientada por práticas participativas e deliberativas, ou seja, são necessários tanto a existência de canais para a participação direta dos cidadãos que queiram participar quanto o estabelecimento de um processo deliberativo prévio à tomada de decisões<sup>82</sup>.

É nessa interface entre participação e deliberação, marcada por procedimentos institucionalizados que criem canais para a participação direta dos cidadãos em assembleias face a face, garantindo o debate e a troca de argumentos, que reside a possibilidade de mudança qualitativa na prática democrática<sup>83</sup>.

A ausência de um processo formativo mais profundo pode ser justificada pelo ritmo intenso da condução do processo como um todo. Uma quantidade muito grande de informações foi produzida e processada em um relativo curto período de tempo, comprometendo a relevância e a qualidade das contribuições. Essa urgência na elaboração e aprovação do PDE era justificada pela vontade do governo de revisar todo o marco regulatório urbano durante aquela gestão. Como esse é um projeto

<sup>81</sup> HOYLER; GODOY, op. cit.

<sup>82</sup> VITALE, op. cit., p. 5.

<sup>83</sup> VITALE, op. cit., p. 5.

que depende da aprovação de muitas leis sucessivas, encabeçadas pelo PDE, era preciso que a revisão começasse no primeiro ano da gestão, do contrário o risco de interrupção do processo no meio era grande (Entrevistado 2; Bonduki, 2015).

Outro desafio da elaboração do PDE, apontado pelos entrevistados, foi o estabelecimento de uma política urbana para um município inserido em uma região metropolitana. A cidade de São Paulo é um município de 1.521,110 km<sup>2</sup> e população estimada de 11.967.825 habitantes (IBGE, 2015). Já a região metropolitana de São Paulo reúne 39 municípios, ocupando uma área de 8.047 km<sup>2</sup> e com população estimada de 20.935.204 habitantes (IBGE, 2014).

Por conta do processo de conurbação, os municípios da região metropolitana encontram-se tão próximos uns dos outros que, em muitos casos, não é possível identificar suas fronteiras. Nesse sentido, do ponto de vista do planejamento urbano, pensar em um PDE apenas para o Município de São Paulo é considerado uma abstração. Essa questão decorre em parte da divisão federativa brasileira, na qual os municípios têm autonomia administrativa plena, enquanto as regiões metropolitanas não são reconhecidas como entes federativos.

Após o trabalho de sistematização, o produto final entregue pelo CEM foi um conjunto de relatórios com um panorama da cidade e uma planilha de contribuições agregada por regiões, por temas e pelo conjunto da cidade, resultando em um instrumento completo do material recebido pela Câmara. Além das contribuições da sociedade, a relatoria do PL recebia também emendas e propostas encaminhadas pelos vereadores. Todo esse material foi analisado pela equipe da relatoria, com uma equipe de arquitetos, urbanistas, advogados e cientistas sociais, que buscaram incorporar no texto do PDE as contribuições da população. O resultado desse trabalho foi o texto da emenda substitutivo<sup>84</sup> da CPUMMA, aprovado na Comissão e enviado ao Plenário para votação (Entrevistado 1).

Nos termos do regimento interno da Câmara Municipal de SP, enquanto um PL está em discussão no plenário, os vereadores podem apresentar emendas, as chamadas emendas de plenário<sup>85</sup>. Essas emendas de plenário podem ser apresentadas, consideradas e votadas em sequência, sem necessidade de publicação, nem de um debate com a sociedade, mecanismo conhecido como “calada da noite”. Não raro, eram votados textos que os próprios vereadores não conheciam.

<sup>84</sup> “Art. 269. Substitutivo é a proposição apresentada por Vereadores, por Comissão Permanente ou pela Mesa, para substituir outra já existente sobre o mesmo assunto” – Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo.

<sup>85</sup> “Art. 271. Emenda é a proposição apresentada por Vereadores, por Comissão Permanente ou pela Mesa, e visa a alterar parte do projeto a que se refere.

Parágrafo único. As emendas só serão admitidas quando constantes do corpo do parecer de Comissão Permanente ou, em Plenário, durante a discussão da matéria, desde que subscritas por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara ou, em projetos de autoria da Mesa, pela maioria de seus membros” – Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo (grifos nossos).

No caso do PDE, isso não ocorreu, pois houve um acordo político firmado entre o prefeito Fernando Haddad (PT-SP), o então presidente da Câmara Zé Américo (PT-SP), o relator Nabil Bonduki (PT-SP) e lideranças de outros partidos para que a discussão do PL n. 688/2013 fosse encerrada dias antes da votação (Entrevistado 1, Entrevistado 3). O Substitutivo da CPUMMA foi aprovado em primeira votação no Plenário em 30 de abril de 2014. De acordo com entrevistados, a relatoria pediu aos vereadores que suas emendas ao PLS aprovado em primeira votação fossem apresentadas antes da abertura para o debate da segunda votação, de modo que as emendas propostas pelos vereadores fossem publicadas no Diário Oficial e no portal da Câmara.

Na prática, essa manobra possibilitou a realização de audiências públicas para debater com a população o conteúdo das emendas e do próprio substitutivo. A partir disso, foi elaborado um novo texto, o segundo substitutivo, incorporando ou não as emendas apresentadas, conforme o nível de consenso existente em relação a elas.

Ainda segundo as regras do Regulamento Interno da Câmara, um texto só se torna Substitutivo se ele for protocolado durante o debate. Assim, no dia 17 de junho de 2014, foi aberta discussão, o relator Nabil Bonduki protocolou o segundo substitutivo e, logo em seguida, o debate foi suspenso. Os vereadores, então, puderam elaborar novas emendas a esse texto até o dia 27 de junho, sexta-feira, quando todas foram publicadas no Diário Oficial e na internet. Durante o final de semana, foi realizada audiência pública para discussão dessas emendas e do segundo substitutivo, de modo que na segunda-feira, data da votação, já houvesse um consenso em relação ao texto final.

Isso permitiu que a gente consolidasse os blocos que seriam “isso tem acordo a gente aprova, isso não tem acordo a gente rejeita”. Isso permitiu que a gente votasse um PL que todo mundo sabia o que estava sendo votado (Entrevistado 3).

Segundo entrevistados, a votação do PDE foi a primeira da Câmara com esse formato. Muitos acreditam que signifique um avanço institucional e que, dificilmente, outro projeto de lei de tamanha relevância será votado de outra maneira. Primeiro, porque o encerramento da discussão antes da votação permite a publicação das emendas e, com isso, confere maior transparência ao processo. Segundo, porque impede que vereadores alterem o projeto de última hora, muitas vezes com o plenário esvaziado.

O PLS n. 688/2013 foi aprovado com 44 votos favoráveis e oito contrários em segunda votação no dia 30 de junho de 2014 e seguiu para a sanção pelo Prefeito. A proposta foi sancionada em 31 de julho de 2014 pelo prefeito Fernando Haddad, resultando na Lei Municipal 16.050/2014, que aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei n. 13.430/2002.

## O portal na Câmara

No Legislativo, o PDE foi a primeira vez que a Câmara de SP fez uso de uma plataforma *online* para o recebimento de contribuições a um projeto de lei, inspirada em experiências positivas com minutas colaborativas no âmbito do governo federal. Segundo eles, o uso da plataforma trouxe avanços relevantes para o processo legislativo. Além da ampliação da participação, o portal permitiu o registro das contribuições de forma segura e transparente – nele, era possível ler a proposta, identificar o autor, e eventualmente verificar se a demanda foi ou não atendida no texto legal.

Mais ainda, em termos econômicos, a plataforma possibilitou que os custos de participação fossem reduzidos, principalmente em termos de tempo e deslocamento. Pelo portal *online*, qualquer cidadão, de sua própria casa, poderia com um pequeno investimento de tempo enviar uma contribuição ao PDE. Contudo, essa facilidade de acesso comprometeu a profundidade das contribuições em alguns casos, uma vez que elas não necessariamente nasciam em um contexto de debate e de maturação, como o que as audiências públicas propiciavam (Entrevistado 2).

De acordo com os entrevistados 1 e 3, a plataforma *online* tende a ser adotada como ferramenta em outros processos legislativos. De um lado, porque o corpo técnico da Câmara reconheceu a simplicidade da utilização do mecanismo. E, de outro, porque a sociedade notou que esse é um canal possível de diálogo e, em futuras discussões legislativas relevantes, pode cobrar que seja usado (Entrevistado 1).

352

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não buscamos, neste trabalho, especular acerca dos efeitos da participação nos resultados da política urbana. Aferir os efeitos que o processo participativo teve na realidade urbana é uma tarefa em aberto, que seria necessariamente precedida de um estudo aprofundado para o estabelecimento de critérios de mensuração e de extensa coleta de dados. Buscamos aqui apresentar um processo participativo considerado emblemático e identificar o papel desempenhado pelo Direito nesta política pública, bem como os avanços e retrocessos trazidos por esta experiência.

Em relação ao primeiro objetivo, a pesquisa indica que o arcabouço jurídico oferecido pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade e as normas relacionadas à gestão democrática da cidade constantes no próprio plano diretor foram determinantes para a implementação de um processo participativo. Ou seja, na chave analítica proposta por Coutinho, o papel desempenhado pelo Direito na política de planejamento urbano estudada foi o estabelecimento de

uma diretriz programática, de pontos de chegada da política pública, ou seja, a exigência normativa de um processo participativo<sup>86</sup>.

Assim, enxergar o direito como objetivo de políticas públicas sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico tem a característica de formalizar metas e indicar os “pontos de chegada” de tais políticas. O direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental. Ele é, nessa acepção, uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica<sup>87</sup>.

Não obstante, as entrevistas realizadas apontam que um fator central para a *abrangência* do processo participativo exigido legalmente foi a vontade política dos agentes tomadores de decisão envolvidos, especialmente no âmbito do Executivo. Segundo Avritzer, a implementação de instrumentos de democratização das cidades e de regulação do espaço urbano varia de acordo com o governo, a força da sociedade civil, o partido político no governo e a força dos interesses imobiliários<sup>88</sup>. Ou seja, a gestão democrática das cidades, além das diretrizes normativas, depende de vontade política para ser implementada. É o Executivo que, ao iniciar o processo de elaboração da minuta de PDE, estabelece os canais de participação que serão utilizados pelos cidadãos. E ao Legislativo cabe a decisão política de manter ou não o mesmo grau de abertura ao longo do trâmite do projeto de lei na Câmara.

353

Em termos de avanços e retrocessos, a pesquisa indica que a revisão do PDE traz um precedente institucional relevante, tanto do ponto de vista do aprimoramento do marco regulatório quanto em relação à capacitação das pessoas para a construção de políticas públicas. O processo, como um todo, teve muitas entradas possíveis para mobilização, para pressão, para reclamação e para sugestão. Há indícios de que “a sociedade evoluiu no conhecimento da cidade, no conhecimento dos seus direitos e nas formas de participação, que foram incrivelmente modificadas a partir da rede, da web” (Entrevistado 1).

Em relação ao conteúdo, a inserção do art. 332 no texto aprovado do PDE é considerada outro avanço<sup>89</sup>. O art. determina a realização de audiências públicas

<sup>86</sup> COUTINHO, op. cit.

<sup>87</sup> COUTINHO, op. cit., p. 194.

<sup>88</sup> AVRITZER, op. cit., p. 217.

<sup>89</sup> “Art. 332. A Prefeitura realizará audiências públicas por ocasião do processo de licenciamento de empreendimentos e atividades públicas e privadas de impacto urbanístico ou ambiental, para os quais sejam exigidos estudos e relatórios de impacto ambiental ou de vizinhança.

§ 1º Todos os documentos relativos ao tema da audiência pública, tais como estudos, planilhas, planilhas e projetos, serão colocados à disposição de qualquer interessado para exame e

para processos de licenciamento de empreendimentos e atividades públicas e privadas de impacto urbanístico ou ambiental e a disponibilização dos respectivos documentos, inclusive em *meio eletrônico* e em *formato aberto*. É possível que a redação de tal artigo tenha decorrido da experiência positiva com a publicação de dados abertos no processo de revisão do PDE.

Apesar disso, a pesquisa aponta que não é possível afirmar que a elaboração do PDE de forma mais participativa e transparente implique necessariamente uma política urbana mais justa e igualitária. Isso porque a abertura do processo a contribuições de todos os setores da sociedade dá voz a diversos tipos de demandas, incluindo as mais elitistas, mais privatistas e guiadas pelo interesse econômico. Na experiência do PDE, o conflito de interesses de grupos da sociedade civil se somava ainda ao interesse de parte da burocracia de Estado em equacionar as demandas de modo a se produzir um Plano coerente e coeso<sup>90</sup>, o que dificultava ainda mais o processo.

Nesse contexto, a experiência paulistana mostra que o planejamento urbano não é necessariamente forma de eliminação das desigualdades sociais e dos obstáculos para efetivação do direito à cidade<sup>91</sup>, mas sim resultado de uma disputa política. Como explica Bonduki, “o plano diretor não é mais uma peça meramente técnica como foi no passado, ele é uma peça técnico-política, porque ele tem que ter elementos técnicos, mas precisa passar por um processo político, ele precisa ser pactuado pela sociedade”<sup>92</sup>.

354

Ademais, é possível afirmar que as formas de participação relacionam-se com o desenho urbano e com as características específicas do território. Como explica Fung, as características de desenho das instituições participativas são escolhas, e não práticas garantidas<sup>93</sup>. Essas escolhas, conscientes ou não, têm

---

extração de cópias, inclusive por meio eletrônico e em formato aberto, com antecedência mínima de 10 (dez) dias da realização da respectiva audiência pública.

§ 2º As intervenções realizadas em audiência pública deverão ser registradas para acesso e divulgação públicos em até 20 (vinte) dias da sua realização e deverão constar no respectivo processo administrativo.

§ 3º O Executivo dará ampla publicidade aos resultados advindos das audiências públicas que promoverá, especialmente indicando as medidas adotadas em função das opiniões e manifestações colhidas junto à população.

§ 4º O Executivo poderá complementar as audiências públicas com atividades participativas que ampliem a participação dos munícipes, tais como oficinas, seminários e atividades formativas.” Lei Municipal n. 16.050/2013.

<sup>90</sup> HOYLER; GODOY, op. cit.

<sup>91</sup> SAULE JR., op. cit, p. 89.

<sup>92</sup> BONDUKI, op. cit.

<sup>93</sup> FUNG, A. Surve y article: Recipes for Public Spheres – Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11(3), 2003, p. 262-265.

significados relevantes para a governança democrática, e entendê-las pode contribuir para a variedade, qualidade e sucesso das instituições, e do processo de deliberação política em geral. Identificar o melhor formato para uma política participativa, portanto, não é tarefa trivial.

Diante de uma exigência legal clara de participação na elaboração do PDE, o desenho e implementação de um processo participativo de ampla abrangência temática e territorial na maior cidade da América Latina foi um desafio para os gestores públicos. O modelo implementado resultou de um aprendizado experimental, com tentativa e erro, e aprimoramento constante. Como apontam Santos e Avritzer, algumas experiências democráticas bem-sucedidas se originaram de contextos sociais nas quais o formato da participação foi sendo adquirido experimentalmente<sup>94</sup>. Uma das teses sustentadas pelos autores, nesse sentido, é de que a ampliação do experimentalismo democrático em todas as direções é necessária para a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia<sup>95</sup>.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, J.; COELHO, U. O decreto sobre a participação social no governo federal e a “polêmica bendita”. *Boletim de Análise Político-Institucional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, n. 6, Brasília: Ipea, 2014.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, (14)1, 43-64, 2008.
- AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.
- AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, 2010.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: R. PIRES (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 13-26.
- BONDUKI, N. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, p. 23-36, 2011.
- BONDUKI, N. *Participação como estratégia no novo Plano Diretor de São Paulo*. Manifestação oral no ciclo de debates “Políticas Públicas e Participação Democrática”. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=nSVSNASdhjk&app=desktop>>. Acesso em: 16 out. 2015.
- CÂMARA Municipal de São Paulo. *Conheça o novo plano diretor estratégico de São Paulo*, dezembro de 2014.

<sup>94</sup> SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

<sup>95</sup> SANTOS; AVRITZER, op. cit., p. 78.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques metodológicos e epistemológicos*. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 295-316.

CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Gestão Democrática das Cidades. In: OSORIO, L. M. *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

COUTINHO, D. R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. 181-200.

EDIGHEJI, O. E. *The state, state-society relations and developing countries' economic performance*. Tese (Doutorado em Direito) – Norwegian University of Science and Technology, Faculty of Social Sciences and Technology Management, Department of Sociology and Political Science – Trondheim, 2007.

FARAH, M. F. dos S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119-145, jan./fev. 2001.

FERNANDES, E. Um novo Estatuto para as cidades brasileiras. In: OSORIO, L. M. *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

FUNG, A. Survey article: recipes for public spheres – eight institutional design choices and their consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11(3), 338-67, 2003.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia, M. *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Safe, 2002, p. 15-37.

HOYLER, T.; GODOY, S. R. *Conteúdos políticos do plano diretor: por quê, onde, como e que diferença faz?* IV Seminário Discente da Pós-graduação em Ciência Política da USP, 2014.

MARICATO, E.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. “Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade.” In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos (Org.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2007.

MARICATO, E.; SANTOS JR., O. A. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. dos (Org.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 165-195.

MARRARA, T. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 2 (1), 120-136, 2014.

MEIRELLES, H. L. *Direito de construir*. São Paulo: Malheiros, 2013.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas formas de poliarquias. *Lua Nova*, 44, 2003.

PIRES, A. P. Amostragem e pesquisa qualitativa. In: POUPART et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques metodológicos e epistemológicos*. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 154-214.

PIRES, R. et al. *Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação*. Nota técnica n. 3, Brasília: IPEA, 2012.



PIRES, R. R.; VAZ, A. *Participação social como método de governo?* um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. Texto para discussão 1707. Brasília: IPEA, 2012.

PIRES, R. R. Introdução – Políticas públicas e formas societárias de participação. In: SILVA, E. M.; SOARES, L. B. *Políticas públicas e formas societárias de participação*. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013.

PIRES, R. R.; GOMIDE, A. D. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: PIRES, R. R.; GOMIDE, A. D. *Capacidades estatais e democracia*: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

PIRES, R. R.; AMARAL, L. A.; SANTOS, J. C. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JR., J. C.; COUTINHO, R. *Planejamento estratégico governamental em contexto democrático*: lições da América Latina – 2013. Brasília: ENAP, 2014.

POUPART, J. A. Entrevista de tipo qualitativo. In: POUPART et al. *A pesquisa qualitativa*: enfoques metodológicos e epistemológicos. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 215-253.

PREFEITURA de São Paulo (2014). *Exposição de motivos do Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE)*, instituído pela Lei Municipal n. 13.430, de 13 de setembro de 2002.

PREFEITURA de São Paulo. *Projeto de lei de revisão do plano diretor estratégico do município de São Paulo (PDE)*, instituído pela Lei Municipal n. 13.430, de 13 de setembro de 2002.

ROLNIK, R. Estatuto da cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer em justiça e beleza. In: SAULE JR., N.; ROLNIK, R. (Eds.). *Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. Caderno Pólis. São Paulo: Pólis, n. 4, p. 5-9, 2001.

ROLNIK, R. Dez anos do estatuto da cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do Mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara T.; VAZ, Lilian V.; SILVA, Maria Lais P. (Org.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: ANPUR: Letra Capital, 2011.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, M. R. M. dos S. Apontamentos para uma agenda de democratização da política municipal de desenvolvimento urbano. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; CRISTOVÃO, A. C.; NOVAES, P. R. (Org.). *Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2011.

SAULE JR., N.; ROLNIK, R. *Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo: Cadernos Pólis, 2001.

SAULE JR., N. Estatuto da cidade e o plano diretor – possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSORIO, L. M. *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

SILVA, F. D.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: SILVA, F. D.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. *Estado, instituições e democracia*: democracia. Brasília: IPEA, 2010, v. 2.

Beatriz Kira

SILVA, J. A. D. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012.

VITALE, D. *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

WHITAKER, F. et al. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

WORLD BANK. *World Development Report 1997: the State in a Changing World*. New York: Oxford University Press, 1997.

Data de recebimento: 23/03/2016

Data de aprovação: 02/05/2016