

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

**ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU**

**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**SANDRA PAULA TIEMI DE SOUZA HORIE**

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS TEMÁTICAS DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DA  
CIDADE DE SÃO PAULO: UM EXEMPLO DE PARTICIPAÇÃO E  
REPRESENTATIVIDADE**

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação Lato Senu “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientador: Prof. Dr. Rogério Schmitt

São Paulo

2016

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

**ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU**

**“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

**SANDRA PAULA TIEMI DE SOUZA HORIE**

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS TEMÁTICAS DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DA  
CIDADE DE SÃO PAULO: UM EXEMPLO DE REPRESENTATIVIDADE E  
PARTICIPAÇÃO

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final: .....

São Paulo, ..... de ..... de 2016.

---

ORIENTADOR: Prof. Dr. Rogério Schmitt

## DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho ao meu finado pai, Kiyoshi Horie, pessoa que exerceu um papel fundamental em minha vida, contribuindo para o meu amadurecimento espiritual.*

*À minha mãe, Clarete Horie, minha base e meu porto seguro. Sem ela, nenhum sonho seria possível.*

*Dedico a minha tia também falecida, Tereza Horie, que desde criança me mostrou os valores espirituais, consubstanciados na grandeza de Deus e na docilidade de um espírito forte.*

## AGRADECIMENTOS

*Agradeço a Deus pela oportunidade de aprendizado, e principalmente pela ajuda, porquanto, em todos os momentos da confecção deste trabalho era seu nome que eu chamava para trabalharmos em dupla e que sua vontade se sobressaísse a minha.*

*Ao professor Dr. Rogério Schmitt por ter aceitado a incumbência de me orientar, pela paciência e por constituir uma referência em minha prática acadêmica, bem como um referencial humano pelos valores que agrega.*

*Ao demais professores e colegas dessa pós-graduação, companheiros nessa jornada de aprendizado.*

*Deixo aqui, a todos vocês, minha gratidão e minha vontade de, um dia, poder retribuir.*

*“Nós entendemos que a verdadeira democracia nunca é alcançada, mas é sempre uma meta a ser seguida.”*

***Madeleine Albright***

## RESUMO

O presente trabalho tem como finalidade destacar a importância da realização das Audiências Públicas como um instrumento de participação popular e representatividade dentro da elaboração dos atuais projetos de lei. Para tanto, foi explorado o PL 688/13, que se transformou na lei 16.050/2014, o Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo. Esta lei, inserida neste cenário da democracia participativa contemporânea, pode ser considerada um exemplo valioso de diálogo democrático aberto dentro dos arranjos institucionais modernos. Com 58 audiências públicas realizadas ao longo de 8 meses, o PL 688/13 é um marco histórico dentro do Poder Legislativo Municipal tanto em termos de números de audiências realizadas quanto em termos de participação ativa da população. Sobretudo, destacam-se as "audiências públicas temáticas" convocadas para este projeto. Como estas não são comumente realizadas na tramitação de projetos de lei, o trabalho procurou analisar e explorar o conteúdo dos debates que foram promovidos através delas pois este PL pode ser considerado um ícone no que concerne à realização de audiências deste gênero em projetos de lei ordinários. O método empregado para a confecção do presente trabalho foi a pesquisa bibliográfica. Para tanto, foram consultados as bibliografias existentes, bem como o arquivo de processos da Câmara Municipal de São Paulo e fontes eletrônicas, basicamente na Internet. Ao final da pesquisa e uma vez coletada as informações, elas foram analisadas e compiladas de forma a corroborar a teoria pertinente utilizada neste trabalho.

Palavras-chave: audiência pública; democracia; participação popular; representatividade; projeto de lei; lei; debates.

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to emphasize the importance of accomplishing Public Hearings as an instrument of popular participation and representativeness in the formulation of current bills. For that reason, the Strategic Master Plan of the City of São Paulo analyzed the PL 688/13, which was made into law number 16.050/2014. This law, embedded in this scenario of contemporary participatory democracy, can be considered a valuable example of open democratic dialogue within modern institutional arrangements. In addition to 58 public hearings held over a period of 8 months, PL 688/13 is a historic milestone within the Municipal Legislative Branch, both in terms of the number of hearings held, and in the active participation of the population. Particularly noteworthy are the "thematic public hearings" summoned to this project. Due to the fact that these are not commonly carried out in the course of bills, this paper has sought to analyze and explore the content of the debates which has been put forward through them, for this PL has become a precedent when it comes to conducting hearings of this kind in ordinary bills. The method used to make the present study was the bibliographic research. As a result, the existing bibliography was used as reference, as well as the file of processes of the Sao Paulo City Hall and several electronic sources, mostly on the Internet. At the end of the research, and once the information was collected, they were analyzed and compiled to corroborate the relevant theory used in the present work.

Keywords: public hearing; democracy; popular participation; representativeness; Bills; law; discussions

## LISTA DE SIGLAS

AIU – Áreas de Interesse Urbanístico

AEL – Área Especial Localizada

AP – Audiência Pública

APT – Audiência Pública Temática

ASPLAN – Assessoria de Planejamento S.A.

CMSP – Câmara Municipal de São Paulo

CP – Comissão Permanente

CPUMMA – Comissão Permanente de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

LOM – Lei Orgânica do Município

PD – Plano Diretor

PDE – Plano Diretor Estratégico

PL – Projeto de Lei

PMDI – Plano Metropolitan de Desenvolvimento Integrado

PPDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PUB – Plano Urbanístico Básico

RI – Regimento Interno

SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

ZEPEC – Zonas Especiais de Preservação Cultural

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE  
PUBLICAÇÃO.

Eu, Sandra Paula Tiemi de Souza Horie, declaro ser o autor desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ ”) ou parafraseando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5988 de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, ..... de ..... de 2016.

---

Sandra Paula Tiemi de Souza Horie

## **Lista de Tabelas**

**Tabela 01** - Resumo das Audiências Públicas Temáticas.....34

**Tabela 02** - Classificação de Discursos da 1ª APT.....39

**Tabela 03** - Classificação de Discursos da 2ª APT.....41

**Tabela 04** - Classificação de Discursos 4ª APT.....43

**Tabela 05** - Classificação de Discursos 6ª APT.....47

## Sumário

1	Introdução.....	12
2	A visão contemporânea da participação pública dentro da democracia atual e a importância da realização das Audiências Públicas.....	16
2.1	Democracia Participativa: Representação política e Participação .....	16
2.2	A importância da realização das audiências públicas .....	24
3	Análise das Audiências Temáticas do PDE/14.....	31
3.1	1º APT - PL 688/13 - Estruturação urbana e mobilidade: sistema de mobilidade e suas ações prioritárias. (art. 175 a 199).....	37
3.2	2ª APT – PL 688/13 – Redes de estruturação urbana e adensamento: eixos de estruturação, AIU, AEL, parâmetros urbanísticos e incentivos. (art. 50 a 67; 254).....	40
3.3	4ª APT – PL 688/13 – Preservação cultural: ZEPECs, transferência do potencial construtivo. (art. 55 a 58; 90 a 95).....	43
3.4	6ª APT – PL 688/13 – Gestão democrática e descentralização: sistema de planejamento urbano, planos regionais e planos de bairro. Instrumentos de participação social e Conselho municipal de política urbana. (art. 114 a 118; 216 a 249).....	45
	Considerações Finais.....	50
	Referências Bibliográficas.....	53

## 1 Introdução

A compreensão do presente estudo remete à crescente importância da participação popular dentro da democracia moderna e, por conseguinte, em toda atividade legislativa contemporânea. Para tanto, foram exploradas as audiências públicas temáticas que aconteceram em torno de um Projeto de Lei recente, o PL 688/13, que originou o Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, versão 2013/14 ou simplesmente PDE/14.

Audiência Pública, conforme definição extraída do Portal da Agência Nacional das Águas, pode ser considerada como “um instrumento de apoio ao processo decisório cuja consulta à sociedade pode fornecer mais suporte ao assunto em questão”<sup>1</sup>. Nessa perspectiva, além de oferecer legitimidade e transparência, a participação popular também promove abertura de espaço para que a autoridade responsável ouça a manifestação dos que sofrerão diretamente o possível impacto de decisões que venham a ser tomadas com o desfecho do processo.

Como funcionária da Câmara Municipal de São Paulo, sempre considerei esses debates junto ao público uma forma democrática e simples de elevar o sentimento de cidadania e despertar o interesse de participação no cidadão comum no que se refere a “assuntos da polis”. E um dos pontos que mais atrai atenção no processo de elaboração do Plano Diretor, versão 2014, se refere à quantidade de audiências públicas promovidas pelo Legislativo Municipal e o comparecimento do público a esses eventos. Em especial, à quantidade de audiências públicas temáticas que foram realizadas.

Ao considerar todos os tópicos abordados pelo PDE, estes imbuídos de questões fundamentais como: moradia, transporte público, saúde, educação,

---

<sup>1</sup> Portal da Agência Nacional das Águas: <http://audienciapublica.ana.gov.br/>

mobilidade urbana, desenvolvimento social, constata-se ser essa a principal lei urbanística do município de São Paulo e, como tal, um importante expoente de geração de temas que possibilitou a realização das tantas audiências públicas e mais: a realização das audiências públicas temáticas que não são características em projetos de leis.

É sabido que determinados projetos de lei exigem a realização de pelo menos 2 (duas) audiências públicas para a sua validação e, a despeito desta condição estar prevista no texto do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, o PDE/14 impressionou pela realização de outras 56 (cinquenta e seis) audiências.

Ao todo, foram 58 (cinquenta e oito) audiências públicas realizadas pela CMSP – o maior número de audiências públicas realizadas em torno de apenas um projeto de lei – divididas entre 32 (trinta e duas) audiências nas Subprefeituras da cidade; 10 (dez) audiências temáticas; 4 (quatro) audiências nas Macrorregiões e ainda mais 12 (doze) audiências espalhadas pela cidade para que este projeto de lei fosse amplamente explorado e debatido.

Desta forma, é evidente verificar que tanto a representação quanto a participação estão aqui conjugadas: houve representação por parte dos legisladores ao promover 58 debates, reforçando o diálogo democrático, e houve uma resposta de participação por parte da população, em especial os grupos sociais mais interessados nos temas abrangidos.

Em suma, do impactante número de audiências realizadas, é possível depreender que o cidadão, quando encontra espaço, é ciente da sua atuação no poder legislativo no que tange o trato com a edição de leis. Além disso, também é perceptível que, quando amplamente divulgadas, audiências públicas são eventos

que atraem diversos setores da sociedade, em especial aqueles que militam junto a movimentos sociais ou aqueles que estão engajados, de alguma forma, junto à política. E isto, dentro da democracia participativa e de representatividade, é um fator que enriquece a elaboração do processo.

Por fim, a escolha do tema abordado neste trabalho tem como evidente justificativa o fato de que não se pode ignorar a magnitude de um projeto de lei que, além de ter sido fundamental para estrutura da cidade de São Paulo, ainda contou com um número recorde de audiências públicas em que foram ouvidos um número expressivo de munícipes, enaltecendo, desta forma, a atual democracia política

Neste trabalho, foram utilizadas tanto a pesquisa bibliográfica, no 2º capítulo quanto fontes primárias – notas taquigráficas e documentos originais referentes às audiências – no 3º capítulo. De acordo com Marconi e Lakatos (2006), tal recurso é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema em debate. Para tanto, foram consultadas fontes bibliográficas – pública e particular – e fontes eletrônicas, basicamente na Internet.

Os dados e informações pertinentes foram fichados, catalogados e analisados às luzes das teorias dos autores mais expressivos em relação a temas como democracia participativa e participação pública e se apresentam com a seguinte estrutura: a presente introdução, com a justificativa e relevância do tema proposto; o capítulo seguinte apresentará as teorias dos autores escolhidos para a composição do trabalho bem como a fundamentação jurídica que torna a realização das audiências públicas obrigatória em determinados projetos de lei; na sequência, serão expostos os dados coletados bem como os pontos mais importantes das

audiências temáticas e, por fim, as considerações finais que foram extraídas ao longo da elaboração deste trabalho.

Juntamente com as informações compiladas, o trabalho também apresenta alguns conceitos teóricos que tornaram a democracia participativa um instrumento peculiar do poder emanado pelo o povo.

Ao final, pretende-se demonstrar que o Projeto de Lei do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo foi um marco histórico em toda atividade legislativa da Câmara Municipal de São de Paulo não somente pela quantidade de audiências públicas que contemplou em sua elaboração mas, e principalmente, por ter se tornado um modelo de projeto de lei que demonstrou que a realização de audiências públicas temáticas é válida e pode ser explorada em qualquer etapa da tramitação do projeto pelo Poder Legislativo Municipal de São Paulo.

## **2 A visão contemporânea da participação pública dentro da democracia atual e a importância da realização das Audiências Públicas**

Para uma melhor abordagem, este capítulo foi dividido em dois tópicos. O primeiro relacionado à literatura que aborda representação e participação e o segundo referente ao ordenamento jurídico em que se inserem a obrigatoriedade da realização de audiências públicas em determinados projetos de lei que tramitam principalmente no município de São Paulo

Logo de início, por se fazer pertinente a temática proposta, ressalta-se três diretrizes propostas por Dahl, (1997, pp. 26), para que os cidadãos tenham suas preferências atendidas: “1. de formular suas preferências; 2. de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; 3. de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência”. Estas são, também de acordo com o autor, três condições necessárias à manutenção da democracia.

### **2.1 Democracia Participativa: Representação política e Participação**

A democracia, tal qual a conhecemos hoje, é muito diferente daquela praticada pelos gregos antigos. E muito embora este possa ser considerado o maior legado grego, atualmente a nossa democracia em nada se assemelha àquela “democracia” praticada em Atenas. Lá, apenas homens livres, maiores de 18 anos e nascidos em Atenas eram considerados cidadãos e podiam exercer o direito de debater e interceder junto às decisões que viriam a afetar toda cidade. Mulheres, crianças, escravos e homens não atenienses eram excluídos de tais decisões.

A ideia de democracia participativa, portanto, era praticamente inexistente no passado:

A representação era quase desconhecida no mundo antigo. Ela floresceu da Idade Média, não só como uma forma de se obter informações a respeito do que as várias comunidades do reino queriam, como também de maneira mais importante, assegurar a cooperação destas na execução de políticas, sobretudo a de fazer guerras, a aprovação de estatutos e o aumento de taxas, para as quais seu auxílio era particularmente necessário. (LUCAS, 1985, pp. 139)

[...] desde o século dezoito, teóricos da democracia representativa (a saber, Paine e Condorcet) propuseram situar a representação dentro de um misto complexo de deliberação e voto, autorização formal e influência informal, que envolvia tanto representantes quanto cidadãos. Em vez de um esquema de delegação da soberania, eles viam a representação como um processo político que conecta sociedade e instituições. (URBINATI, 2006, pp. 193)

Giovanni Sartori ainda ressalta que:

Se o significado atual de democracia se afasta de seu significado grego e tem pouco a ver com um povo que se autogoverna, a transformação reflete os repetidos fracassos históricos desse autogoverno. Da mesma forma, termos como liberdade, opressão, coerção, legitimidade, e assim por diante, adquirem como o passar do tempo uma firmeza de significado que resulta do fato de terem sido recheados com a substância e o conteúdo da história. (SARTORI, 1994, pp. 18)

Ao fazermos um salto na história – vislumbrando que o enfoque deste trabalho é a atual democracia, aquela onde cidadãos podem e devem participar - chega-se ao ano de 1863, quando o célebre presidente dos Estados Unidos Abraham Lincoln proferiu a frase mais concisa acerca do termo democracia: “Democracia é o governo do povo, pelo povo, para o povo.”

A democracia é um governo para o povo. Os responsáveis pelas decisões não devem se deixar levar pelos interesses pessoais ou de classes, nem por preconceito partidário, nem por sentimento faccionário, mas pelo interesse do povo como um todo, isto é do interesse público. E até onde ele vai, trata-se de uma boa resposta. (LUCAS, 1985, pp. 75)

Mas como fazer da democracia um conceito que possa legitimar essas palavras de Abraham Lincoln? O modo de produção escravocrata, que permitia aos gregos o tempo livre para se reunirem e decidir juntos sobre as diretrizes da cidade,

não existe mais. Aquele sentimento de cidadania e de obrigação para com as decisões sobre qualquer assunto da *polis*, tampouco.

Não só as cidades antigas eram muito pequenas, como os cidadãos viviam simbioticamente com sua cidade, ligados a ela, por assim dizer, por um destino comum de vida e morte. Apesar dessas condições ótimas, a democracia baseada na participação direta revelou-se muito frágil, mesmo em suas condições irreproduzíveis de testes a comunidade compacta unificada por um ethos religioso, moral e político convergente que era a polis. (SARTORI, 1994, pp. 38)

Então hoje, como podemos fazer um governo do povo, pelo povo e para o povo? Como é possível que o homem do mundo capitalista com um tempo mínimo e cada vez mais assoberbado pelas responsabilidades modernas consiga participar de decisões que afetem sua vida? De que forma um cidadão pode se envolver com as “coisas da cidade”?

A resposta a essas questões talvez estejam em mecanismos que a democracia moderna trouxe para facilitar o acesso do público: representação e participação.

Uma teoria da democracia representativa envolve uma revisão da concepção moderna de soberania popular que conteste o monopólio da vontade na definição e na prática da liberdade política. Ela marca o fim da política do sim ou não e o início da política como uma arena de opiniões contestáveis e decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo. [...] Pode-se dizer que a representação política provoca a disseminação da presença do soberano e sua transformação em uma tarefa contínua e regulada de contestação e reconstrução da legitimidade. (URBINATI, 2006, pp. 193)

Acerca de representação, podemos citar Bolivar Lamounier<sup>2</sup> apud Campilongo, (1988, pp. 9) que enfatiza que: "Estou convencido de que não pode haver democracia sem processos formais de representação[...] [...] não a conotação de mero formalismo, mas sim a capacidade de introduzir incertezas no processo político.". E isto sugere mudanças institucionais que adensem as formas de participação popular e a maior inteligibilidade dos processos de representação.

---

<sup>2</sup> LAMOUNIER, Bolivar. **Representação política: a importância de certos formalismos**. São Paulo, T. A. Queiroz, 1981.

Assim, partindo da premissa de que todos nós (enquanto frações infinitesimais) participamos da criação do órgão legislativo, concluímos afoitamente que é como se nós próprios fizéssemos as leis. Da mesma forma, e de maneira mais elaborada, fazemos a inferência de que, quando um indivíduo que, supostamente, representa algumas dezenas de milhares de pessoas, contribui (agindo ele próprio como uma fração muito pequena de um parlamento) para o processo de formulação das leis, então está libertando as dezenas de pessoas que está representando porque, desse modo, os representados obedecem a normas que escolheram livremente..." (SARTORI, 1994, pp. 87)

A representação política pode gerar, em termos práticos, tanto legitimidade quanto suporte. O suporte às decisões governamentais asseguram estabilidade aos representantes. É o apoio dos representados ao aparato institucional do governo, a legitimação pelo processo adotado. A representação, portanto, é uma vertente importante da democracia participativa.

Da mesma forma que os eleitores, muitas vezes, são incapazes de exprimir seus desejos sobre questões específicas, os representantes também podem orientar suas ações com base em interesses totalmente alheios aos eleitores. Conseqüentemente, o estudo da representação não pode estar limitado às relações eleitorais ou intra-individuais. A complexidade e diferenciação das sociedades modernas exigem, portanto, que sejam superados os padrões tradicionais de abordagem do fenômeno representativo. (CAMPILONGO, 1988, pp. 17)

Mas, como desenhar esta representatividade dentro da nossa atual sociedade? Sobre isso, Celso Fernandes Campilongo versa que:

O teórico empenhado em investigar a dimensão formal da representação estará preocupado em dissecar as instituições e as normas que conferem operacionalidade à representação: a estrutura representativa. Por outro lado, o pesquisador da substância da representação voltará suas atenções para a "essência real interna", a finalidade e as intenções do ato de representar a função de representação. Assim, se a representação política possui uma dimensão formal e outra substantiva, parece claro que a compreensão do instituto dependerá da maneira como sua estrutura e seu funcionamento operam na prática. (CAMPILONGO, 1988, pp. 11).

Por isso a representatividade expande a sua importância: ela é capaz de transcender a relação da simples representação de um voto. Ela alcança um nível em que os eleitos se tornam extensão dos eleitores, pois estes lhes conferiram a veracidade de suas intenções, de suas preferências.

O processo representativo é farto em exemplos de que, mais do que atitudes ou expectativas dos eleitores, outros fatores influem na conduta dos representantes. Dito de outro modo: a relação de representação não se exaure no processo eleitoral. Assim como a análise formal da representação encobre aspectos relevantes do instituto, limitar-se somente ao exame da "congruência" entre eleitos e eleitores redundaria numa abordagem restrita do processo representativo. (CAMPILONGO, 1988, pp. 11)

E o processo representativo vai muito além da congruência de pensamentos e de ideologia. É necessário representar toda uma sociedade constituída de culturas diferentes e de interesses divergentes. E o sucesso da representação política reside tanto na manutenção da estabilidade governamental quanto na satisfação das demandas sociais específicas.

Os "estilos" do mandato político também não se resumem às formas de relacionamento eleito-eleitor: a representação política envolve um complexo e diferenciado jogo de influências onde estão inseridos partidos políticos, grupos de pressão, a burocracia estatal e forças sociais que sequer estão representadas no Legislativo ou no Executivo. (CAMPILONGO, 1988, pp. 14)

Portanto, cabe ao governo eleito representar, da melhor forma possível, todas as classes e frações de classes. Cabe a ele também fazer da representação política um ordenamento público e institucionalizado cuja estrutura e funcionamento beneficiem, da melhor forma possível, as mais diferentes ordens sociais.

O Estado não é essencialmente uma comunidade com um amontoado de pessoas de mentalidades idênticas, mas contém qualquer pessoa que por acaso esteja dentro de suas fronteiras, e que esteja em harmonia com a característica do Estado, na qual a forma pela qual a suprema instituição criadora de leis é escolhida e deve também fundamentar-se não em diversos princípios voluntários e seletivos, tais como uma vocação de um indivíduo ou filiação religiosa, mas no simples fato de residir em um determinado distrito. Contudo as desvantagens são grandes. Se a representação deve ser verdadeira, é preciso que haja um vínculo de interesse comum entre os representados que o representante possa compreender e discutir a respeito; e se o governo representativo deve funcionar e conciliar os diversos interesses inadequadamente satisfeitos atualmente, precisamos identificar os que compartilham de um interesse comum e encontrar pessoas que falem por eles. (LUCAS, 1985, pp. 179)

Juntamente com a representatividade política podemos assinalar a participação pública como sendo o outro eixo do gráfico que faz com que os

mecanismos de participação diretos sejam cada vez mais objetos de apreciação do cidadão comum.

O conceito de participação pode ser vago, impreciso e ambíguo. Há vários sentidos para o referido termo que passeia pela diversidade semântica dependendo do contexto. Ela pode ser ativa, passiva, trazer resultados efetivos ou não.

Participar não implica necessariamente que todas as pessoas ou grupos opinem sobre todas as matérias, mas implica necessariamente algum mecanismo de influência sobre o poder. Para participar é necessário algum conhecimento e certas habilidades políticas. Isso varia conforme a amplitude da participação e a natureza das matérias em que se participa. (MOTTA, 2003, p. 371).

É por isso que o presente trabalho se restringirá à ideia de participação interligada com a ideia de mecanismos legítimos de participação, aquela que não leva em alta consideração a efetividade do pleito, mas ao contrário, se fixa na crescente importância que a ela tem sido atribuída nos últimos anos.

Antes de mais nada, é imperioso ressaltar que muitas vezes as demandas e reivindicações dos cidadãos se perfazem somente na camada superficial utilizada por dispositivos legais. Apenas por um pro forma exigido para a legalidade de tal ato. Mas, na medida em que a complexidade social impõe ao sistema político a institucionalização de mecanismos de participação popular, estes começam a se fortalecer.

"Os argumentos favoráveis à participação baseiam-se na natureza do poder decisório das comunidades em geral, do Estado em particular, em seu compromisso necessário para com a justiça e a liberdade; e às vezes no ideal dos homens em serem agentes autônomos, que só podem afirmar suas próprias autenticidades, se decidirem por si mesmos o que fazer." (LUCAS, 1985, pp. 110)

No Brasil, foi a partir de 1988, com a promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil, a chamada Constituição Cidadã, que se deu

início a um progressivo caminho rumo à efetividade da participação pública dentro do nosso cenário democrático.

Ao se definir Democracia como regime de governo fundamentado na maior participação popular possível nas decisões políticas, de modo que as inúmeras reivindicações dos diversos setores de uma sociedade pluralista sejam transformadas em políticas públicas, via representação, forçosamente faz-se uma relação entre ela e o Parlamento. Este seria ferramenta central no pragmatismo de preceitos democráticos, tais como participação, inclusão social e responsividade, uma vez que, nele, Parlamento, em tese, estariam presentes representantes dos vários segmentos sociais. Portanto, as suas características estruturais e funcionais determinam o nível de captação dos anseios populacionais que redundará no atendimento satisfatório ou não das suas demandas.(MACEDO, 2012, pp. 7)

Baseada no princípio democrático – fundamento essencial dentro do regime brasileiro da CFRB/88 – e tendo como base o postulado da soberania popular, cuja vontade, na forma da representatividade, é irrefutável, pode-se ressaltar que o nosso Estado Democrático de Direito tem, entre seus pilares, a democracia representativa complementada pelos mecanismos legais de participação. Esta, atuando em conjunto com a democracia representativa, encontra previsão legal dentro da CRFB/88, no “Título I” intitulado “Dos Princípios Fundamentais” que, em seu artigo 1º já destaca a cidadania e o pluralismo político como sendo fundamentos primeiros da boa prática da democracia.

O Artigo 14º, inciso III da CFRB/88, destaca a “iniciativa popular” como prerrogativa da “soberania popular”. Iniciativa popular, portanto, configura-se como um instituto do direito constitucional, sendo um instrumento que faculta, a qualquer cidadão, a possibilidade de propor uma lei seja ela de ordem complementar ou ordinária.

Preparar os sujeitos para se tornarem atores de novas formas de governança requer a participação em diversos espaços: mobilizações de base local na esfera pública; empoderamento através dos fóruns e redes da sociedade civil; participação nos conselhos setoriais de parceria entre sociedade civil e Estado; e, nos últimos anos, a busca de uma representação ativa nas conferências nacionais e globais de iniciativa

governamental em parcerias com a sociedade civil organizada. (SHERER-WARREN, 2006, p. 123).

É sabido que esse dispositivo existe mas fica praticamente inviável de ser acionado quando verificados os pré-requisitos para o uso de seu exercício, conforme destacado no § 2º do Art. 61, Subseção III, Das Leis:

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Mas, para além desse mecanismo de propositura de leis, o cidadão comum pode exercer sua cidadania através de participação na elaboração das leis o que, efetivamente, é um caminho mais fácil e que também promove e eleva o seu sentido de cidadania.

John Stuart Mill<sup>3</sup> em seu capítulo 3 do livro "Representative Government", assevera que:

A partir de tais considerações, é evidente que apenas o governo, que pode satisfazer plenamente todas as exigências do estado social, é aquele em que todo o povo participa; que qualquer participação, mesmo na menor função pública, é útil; que a participação deve ser em toda a parte tão grande quanto o grau geral de melhoria que a comunidade permita e que nada menor pode ser definitivamente desejável do que a aceitação de todos para compartilharem do poder soberano do Estado. (MILL apud LUCAS, 1985, pp. 120)

Dentro desta democracia constitucional, a qual enseja que a opinião do povo e a vontade pública devem prevalecer na condução das decisões que afetem as coisas públicas, pode-se destacar a participação popular como um mecanismo muito mais próximo a todos os cidadãos.

O argumento mais positivo a favor da democracia e da participação pode ser fundamentado na natureza do Estado, que não deve ser vista inteiramente do ponto de vista externo como um máquina ou uma coisa, mas deve ser considerada também como um aspecto da vida social, um fenômeno humano cuja base lógica reflete nossa própria compreensão da natureza humana. (LUCAS, 1985, pp. 206)

---

<sup>3</sup>MILL, John Stuart. **Representative Government**. Harvard College Library, Harvard, 1982, pp. 69.

Nesta seara, destaca-se a democracia contemporânea que inverte a lógica do processo fazendo com que a administração pública seja um pouco mais tutelada pela sociedade civil, garantindo aos cidadãos que eles participem das discussões de assuntos que sejam relevantes para toda coletividade. E, como o Plano Diretor Estratégico da Cidade pode definir ou alterar as normas urbanísticas, ele deve ser objeto da participação popular.

Uma decisão tomada publicamente é melhor compreendida e provavelmente melhor executada. Mesmo quando uma decisão não é totalmente agradável, nós podemos estar mais dispostos a aceitá-la por termos participado dos debates que a precederam. Pelo menos compreendemos as razões que a levaram a ser adotada. Nós podemos não concordar com elas ou achar que outras considerações mais urgentes não receberam a devida atenção, mas temos alguma simpatia para com a força dos argumentos que foram finalmente adotados. (LUCAS, 1985, pp. 111)

## **2.2 A importância da realização das audiências públicas**

GRASSI, (2016, pp. 5) diz que o Estatuto da Cidade, em seu Art. 2º, inciso II, fez com que o legislador criasse a necessidade de participação da população na formulação, execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. E, como a participação popular não é uma decisão política, podemos asseverar que ela confere legitimidade e transparência dentro de questões que envolvam coletividade.

Nesse sentido, as audiências públicas se configuram como instrumentos participativos legalmente previstos tanto na CRFB/88 quanto no Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores e desempenham um papel fundamental na instrução de projetos de leis.

E, se considerada um “instrumento de democracia deliberativa”, a audiência pública parece perder um pouco de seu sentido se não houver o maior

número de pessoas possíveis participando deste diálogo. Participação pública e audiência pública, portanto, são acontecimentos que estão profundamente conectados entre si. Tanto uma quanto a outra parecem perder muito do seu significado quando são dissociadas.

Todavia, a preocupação com a participação é algo que decorre de valores democráticos, isto é, da ideia de que a sociedade ou as coletividades menores como a empresa ou a escola são pluralistas, constituindo-se num sistema de pessoas e grupos heterogêneos, e que, por isto mesmo, precisam ter seus interesses, suas vontades e seus valores levados em conta. (MOTTA, 2003, p. 371).

Assim sendo, o Poder Legislativo pode assumir essa função de enaltecer voz dos munícipes ao facultar-lhes um maior direito de participação do indivíduo na elaboração do processo legislativo. Seja através da realização de consultas públicas seja através da mobilização da população, é importante que se coloque em pauta os temas mais relevantes para toda comunidade.

[...] são procedimentos perfeitamente inseridos nos rituais constitucionais e, ademais, são provavelmente a forma mais fidedigna de se colher a vontade popular, pois prescindem de intermediários. Não seria ademais afirmar, então, que as ferramentas de participação popular seriam úteis artifícios no sentido de auxiliar a função legitimadora dos procedimentos da elaboração legislativa. (Oliveira, 2010, pp. 19)

Sob esse ponto de vista analítico, as Audiências Públicas se constituem num viés muito interessante de acesso para todo e qualquer cidadão – dos mais diferentes nichos e os mais diversos interesses – que têm o desejo de participar e exercer sua cidadania durante o processo de elaboração de leis, seja através de manifestação verbal, protocolando pedidos específicos ou simplesmente para adquirir um conhecimento sobre a deliberação proposta no tema da audiência.

Portanto, deve-se destacar que os debates promovidos pelas audiências públicas tenham como pressuposto a possibilidade de que a maioria dos participantes possam se manifestar e serem ouvidos. É de extrema importância que

as mais diferentes opiniões e os mais diversos questionamentos sejam levantados durante esses encontros para que o tema do debate seja exaustivamente sabatinado levando o legislador a formular a melhor lei possível.

A nossa Constituição vigente já versa sobre a necessidade de realização de audiências públicas no panorama nacional. Dentro Seção VII, intitulado “Das Comissões”, Artigo 58, § 2º, inciso II:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

**II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;** (grifo nosso).

Mas, e dentro do âmbito do município de São Paulo, de onde advém a necessidade de realização de tais audiências?

O Art. 41, em seu inciso I, da Lei Orgânica do Município (LOM), inserido na Seção VI, intitulada “Do Processo Legislativo”, delega à Câmara Municipal a obrigatoriedade da realização de pelo menos 02 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de leis que versem sobre o Plano Diretor.

Como se não bastasse tal necessidade estar preconizada na LOM, ainda é possível verificar que o próprio Regimento Interno (RI) da CMSP versa sobre o tema no Título III, Capítulo II, Seção X, intitulada “Das Audiências Públicas”, Art. 85 ao art. 88. Nesses artigos, estão detalhados todos os pormenores de como uma AP deve ser conduzida afim de que elas ofereçam legitimidade ao processo em trâmite.

Essas audiências são convocadas nas chamadas “Comissões Permanentes” que são: “as (comissões) de caráter técnico-legislativo, que têm por

finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame”<sup>4</sup>. Para facilitar esta definição técnica, pode-se dizer que Comissões Permanentes são “pequenos grupos” de 7 (sete) ou 9 (nove) vereadores, sendo que cada um deles só pode ser membro de uma única Comissão Permanente, que estudam e analisam os projetos de lei que passam por elas.

Lembremos que de acordo com o discurso positivista o processo legislativo teria o condão de legitimar as normas estatais, obtendo aceitação (tácita ou expressa) da sociedade quanto às leis promulgadas. Seriam duas as razões principais dentro desta lógica: o cuidadoso acompanhamento do rito juridicamente previsto, a garantir a lisura do procedimento, e a ideia de que a promulgação da lei corresponderia à vontade popular, ainda que representada. (Oliveira, 2010, pp. 19)

E é no parecer na CP de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, sempre a 1ª (primeira) CP por onde tramita qualquer PL subjugado às comissões que vêm a determinação da necessidade ou não da realização de pelo menos 02 (duas) Audiências Públicas e, caso estas não sejam realizadas, o projeto é considerado inválido.

Entretanto, a essência da democracia moderna pode ser compreendida fora deste âmbito jurídico da lei o que permite ressaltar que, sob a perspectiva constitucional, a rigidez inerente de pelo menos “duas audiências públicas obrigatórias” caiu por terra subordinando-se ao novo cenário desta Democracia Participativa.

“Verifica-se que a Câmara Municipal de Vereadores tem o poder de positivizar normas de direito urbanístico, mas não é o nascedouro do direito urbanístico, pois este, na sua essência, deve nascer da população, podendo ou não ser positivado pelo Poder Legislativo. No entanto, o Poder Legislativo municipal não pode criar normas que contrariem decisões da população, as quais resultaram do processo de gestão democrática, na forma do art. 1º, inciso II, do Estatuto da Cidade. Tampouco pode criar normas que contrariem o espírito do povo. (GRASSI, 2016, pp. 6).

---

<sup>4</sup> Conforme disposto no Art. 39, incisos I ao VII do Regimento Interno da CMSP.

Desta forma, podemos afirmar que a lei, sob o seu aspecto formal, não mais atende aos anseios sociais tendo em vista sua insuficiência e abstenção de harmonia no trato com o fenômeno social pois a Democracia Moderna, no caso específico da realização de audiências do PDE/14, prestigiou o mecanismo de participação em detrimento do que especifica juridicamente a lei. Corroborando esta premissa, pode-se citar o clássico autor que determinou a tríade dos poderes Montesquieu<sup>5</sup> “[...] as leis estão relacionadas com o povo, o governo, o físico do país, com o grau de liberdade [...]. Essas relações formam, juntas, o espírito das leis.”.

Vale ressaltar que dentro da atividade legislativa municipal, podemos discernir a existência de dois tipos de audiências públicas divididas em duas grandes categorias: 1. as audiências públicas obrigatórias de projetos e as 2. audiências públicas que são feitas a partir de requerimentos para debater algum tema em específico.

O PDE/14, portanto, pode ser considerado um “híbrido” pois contou tanto com audiências regimentais quanto com audiências temáticas. Além disso, contou também com toda eficiência e eficácia da equipe técnica de apoio da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA) bem como dos vereadores que compunham esta Comissão à época da tramitação do PL 688/13 na CMSP.

O enfoque é na previsão da participação popular na tomada de decisões ambientais e urbana, notadamente nas audiências públicas do Plano Diretor Municipal, instrumento inserido na política urbanística brasileira, tem como intuito viabilizar a gestão democrática e participativa no espaço urbano. (GRASSI, 2016, pp. 9)

---

<sup>5</sup> MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. 2. Ed. Tradução de Alberto da Rocha Barros. Petrópolis Vozes, 1991, pp. 11-13.

Como as audiências temáticas são propostas a partir de algum tema que tenha uma relevância grande para um grupo de cidadãos ou para um determinado nicho da população, elas contam com a preocupação de serem organizadas de forma a potencializar toda a manifestação pública das pessoas que se vêm envoltas com o tema.

E sim, o PDE/14 abriu espaço para a realização deste diálogo democrático e foi além. Informou, colheu subsídios, promoveu debates elaborados, debateu e colocou em revisão o conteúdo político dos tópicos tratados.

[...] os movimentos sociais desempenham um papel fundamental na busca por melhorias coletivas, através de mobilizações e exposições de suas exigências. Essas manifestações, quando não puramente destrutivas, abrem espaço para o debate e questionamento, não apenas sobre aquele tema particular, objeto da reivindicação, mas sobre o modo como são tomadas as decisões. (GRASSI, 2016, pp. 37/38)

FERNANDEZ apud GRASSI, explica a relação profunda de um governo mais democrático com a demanda por uma gestão mais aberta:

[...] dentro do contexto da democracia representativa, **os novos mecanismos de participação demonstram como os cidadãos podem envolver-se politicamente na gestão pública.** A difusão e a extensão destes mecanismos podem ser articuladas com a necessidade dos governos de resolver problemas concretos de gestão cujos resultados são sempre incertos, porque isso significa a priorização de algumas alternativas sobre outras. Até agora, a gestão pública pode desfrutar de uma opacidade sem consequências políticas relevantes. No entanto, atualmente, a demanda de explicações sobre as decisões tomadas (accountability) coloca os representantes políticos a necessidade de estabelecer procedimentos de decisão mais transparentes, que permitam realizar uma prestação de contas mais qualificada e periódica. (GRASSI, 2016, pp. 26, grifo nosso)

Tanto a descentralização quanto a proximidade na gestão de bens comuns são facilitadas através da abertura de diálogo entre população e governo, mediante o instrumento de participação popular. Para tanto, a manifestação de diversos setores da sociedade; o estímulo para que os municípios emitam suas opiniões e tragam novas demandas para a avaliação do tema em questão e a promoção de

debates são formas concretas de diálogo democrático bem traduzido numa audiência pública.

Portanto, neste contexto de elaboração do Plano Diretor, se revela viável demonstrar a profunda conexão entre a realização das audiências públicas temáticas – cujos assuntos para o debate foram bem delimitados – com os mecanismos de participação e representatividade de modo a compreender, da forma mais clara possível, o porquê desses encontros terem sido tão importantes para ajudar a promover a legitimidade deste projeto.

### 3 Análise das Audiências Temáticas do PDE/14

Antes do início da demonstração dos dados e informações coletados a partir da análise das Audiências Públicas Temáticas (APT), se faz necessário apresentar um breve histórico de como se deu os três Planos Diretores que antecederam o PDE/14.

A ideia de organização do espaço urbano na capital paulistana não é tão nova. Em 1967, o então prefeito Faria Lima contratou o Plano Urbanístico Básico (PUB), elaborado pela Assessoria de Planejamento S.A. (ASPLAN) e associadas, “que apresentou diretrizes de zoneamento e de controle de densidades, diretrizes de transportes, propondo a implantação de uma malha de vias expressas e a construção do metrô articulado aos trens de subúrbio.”<sup>6</sup>.

No ano de 1971, foi aprovado o PPDI, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São Paulo, que foi uma fusão do PUB municipal com o PMDI, Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, desenvolvido pela gestão Estadual que, apesar de ter se preocupado com o uso do espaçamento urbano, praticamente não deu abertura para a participação popular, principalmente pelo panorama do regime ditatorial da época.

A maior consequência do PPDI foi a consolidação do zoneamento como forma de ordenação do uso e ocupação do solo no município, na forma da Lei nº 7.805, em 1972. Assim, configurou-se uma legislação com zonas numeradas e perímetros delimitados, abrangendo todo o município, com o objetivo de estabelecer o equilíbrio entre as diferentes funções urbanas: habitação, trabalho, lazer e circulação. (SEMPA, 2002, pp. 36)

Em 1982, foi publicado o PPDI II, que complementou o PPDI original e cujo texto se aproximou muito do, então, 1º Plano Diretor do Município de São Paulo,

---

<sup>6</sup> Trecho extraído do livro “Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – 2002/2012”, elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, publicado pela Editora SENAC, 2002.

primeira etapa, cujo foco era a discussão dos problemas da cidade e os processos que os geraram. O próximo, viria a ser proposto no ano de 1985.

No final da gestão Covas, foi proposto o Plano Diretor 1985/2000, cuja elaboração se deu no momento em que se iniciava a discussão das grandes teses da Assembleia Nacional Constituinte, fato que se colocava a participação da sociedade civil como fundamental para o exercício da cidadania. **O documento foi publicado no final da gestão Covas, mas seu projeto de lei não chegou a ser discutido na Câmara. Em 1988, final da gestão Jânio Quadros, outro documento, o PD<sup>7</sup>88, foi enviado à Câmara e aprovado por decurso de prazo**, transformando-se na lei nº 10.676. (SEMPLA, 2002, pp. 36, grifo nosso).

Além destes PD já mencionados, ainda teve o PD91, na gestão da então prefeita Luiza Erundina, que ficou limbo tendo em vista que, durante sua tramitação pela Câmara, recebeu um parecer contrário da Comissão de Administração Pública.

Esta (Comissão de Administração Pública) sugeriu a criação de uma comissão especial para a elaboração de um substitutivo, a exemplo do que ocorrera com a Lei Orgânica, com bons resultados. **Em abril de 1992 foi acertada uma mesa de negociações com a participação de representantes do Executivo, do Legislativo e de setores da sociedade civil organizada** com o propósito de elaborar um documento consensual. Apesar das diversas reuniões, a iniciativa não logrou êxito. Mesmo com seu fracasso, **a mesa de negociações constituiu importante avanço na medida em que considerou o plano diretor objeto de um pacto social**, salientando sua dimensão política. (SEMPLA, 2002, pp. 37, grifo nosso).

E então, no ano de 2002 na gestão Marta (PT), foi aprovado o PDE 2002-2012, subsidiado tanto pela LOM quanto pelo Estatuto da Cidade. Este, até então, tinha sido o PD mais democrático e mais amplamente debatido.

Entre este e o atual PDE/14 passaram-se 14 anos. E podemos destacar este que foi, dentre os PD, o processo que mais contou o mecanismo de participação popular pois mobilizou vários setores da sociedade através das diversas audiências públicas que foram realizadas ao longo de sua tramitação.

---

<sup>7</sup> PD – Plano Diretor

O embrião do projeto começou a se desenvolver em meados de abril/13 no Poder Executivo Municipal. Durante esta etapa, foram realizadas audiências e encontros para avaliar o quanto o PDE/02 contribuiu para a melhoria da cidade de São Paulo bem como identificar os novos desafios que este centro urbano enfrenta e como saná-los. Em 26.09.2013, o PL 688/13 foi encaminhado à CMSP para a continuação do processo de elaboração da futura lei.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, a primeira comissão de mérito por onde tramita qualquer projeto de lei na CMSP, recebeu um parecer pela legalidade o que o habilitou a seguir para a próxima comissão de mérito, a Comissão de Política Urbana, CPUMMA, que convocou as audiências que são trabalhadas neste processo.

À época, os vereadores que compunham a CPUMMA eram: Andrea Matarazzo (PSDB), presidente da CPUMMA; Dalton Silvano (PV); José Police Neto (PSD); Nabil Bonduki (PP), relator; Nelo Rodolfo (PMDB), Paulo Frange (PTB) e Toninho Paiva (PR). Interessante ressaltar que o vereador Nabil Bonduki<sup>8</sup> também foi o relator do PDE/02.

Como já foi levantado, o Legislativo Municipal realizou 58<sup>9</sup> (cinquenta e oito) AP sendo que 10 (dez) entre elas figuraram como temáticas. Então, para melhor esboçar este capítulo, será demonstrada uma primeira tabela onde constam: a ordem alfanumérica da audiência temática; data de realização; local e horário onde

---

<sup>8</sup> Georges Nabil Bonduki é arquiteto e urbanista, formado pela Universidade de São Paulo (1978), mestrado (1987) e doutorado (1995) em Estruturas Ambientais Urbanas pela Universidade de São Paulo e Livre-Docente em 2011. Atualmente é Professor Titular de Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Habitação, Planejamento Urbano e Regional, História Urbana e Meio Ambiente. Fonte: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4783876U5>.

<sup>9</sup> Números extraídos conforme o Portal Gestão Urbana: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>

ocorreu; o tema específico abordado; número oficial de participantes; nº oficial de inscritos para debater e número oficial dos que efetivamente discursaram ao decorrer das audiências. Vale ressaltar que tais dados foram contabilizados a partir das listas oficiais disponibilizadas eletronicamente no Portal da CMSP.

**Tabela 1 – Resumo das Audiências Públicas Temáticas**

Ordem	Data	Local	Tema / Nome	Nº de inscrições	Inscritos para debater	Debates Efetivos
1ª	31.10.13	CMSP, Salão Nobre, 19h	Estruturação urbana e mobilidade: sistema de mobilidade e suas ações prioritárias. (art. 175 a 199)	74	21	19
2ª	01.11.13	CMSP, Plenário 1º de Maio, 9h	Redes de estruturação urbana e adensamento: eixos de estruturação, AIU, AEL, parâmetros urbanísticos e incentivos. (art. 50 a 67; 254)	55	17	13
3ª	05.11.13	CMSP, Salão Nobre, 9h	Instrumentos urbanísticos: outorga onerosa, operações consorciadas, concessão urbanística. (art. 82 a 89; 96 a 102 e 124)	71	12	10
4ª	12.11.13	CMSP, Plenário 1º de Maio, 19h	Preservação cultural: ZEPECs, transferência do potencial construtivo. (art. 55 a 58; 90 a 95)	44	11	10
5ª	14.11.13	CMSP, Salão Nobre, 19h	Espaços para a produção da moradia: conceitos de ZEIS, regras para ZEIS 2, 3 e 4. Empreendimentos de HIS. Cota de solidariedade. (art. 10, inciso XXII e XXIII; 39 a 48; 125)	447	30	27
6ª	18.11.13	CMSP, Salão Nobre, 19h	Gestão democrática e descentralização: sistema de planejamento urbano, planos regionais e planos de bairro. Instrumentos de participação social e Conselho municipal de política urbana. (art. 114 a 118; 216 a 249)	51	18	16
7ª	26.11.13	CMSP, Plenário 1º de Maio, 9h	Sistema ambiental urbano e suas ações prioritárias. (art. 129 a 174)	59	21	19
8ª	03.12.13	CMSP, Plenário 1º de Maio, 9h	Redução da Vulnerabilidade: macroárea, urbanização em ZEIS1; Ações prioritárias em habitação e para redução de risco. (art. 40; 126; 208; 212)	38	8	7

<b>Ordem</b>	<b>Data</b>	<b>Local</b>	<b>Tema / Nome</b>	<b>Nº de inscrições</b>	<b>Inscritos para debater</b>	<b>Debates Efetivos</b>
9 <sup>a</sup>	09.12.13	CMSP, Salão Nobre, 9h	Proteção ambiental: macrozona e suas macroáreas. Instrumento ambiental de pagamento por prestação de serviços ambientais. (art. 12; 16 a 18; 112 a 113)	199	34	21
10 <sup>a</sup>	16.12.13	CMSP, Sl. Sérgio Vieira de Melo, 9h	Macrozona de Proteção Ambiental e Macroárea de Reestruturação Metropolitana.	16	16	18

Dados trabalhados pela autora, a partir de documentos oficiais disponibilizados pela CPUMMA.

Conforme demonstrado na Tabela 1, as audiências temáticas são nominais. Ou seja, elas recebem nomes específicos que vão de acordo com o assunto que será abordado e debatido. No caso destas, foram divulgados, inclusive, os artigos e incisos do PL 688/13 que seriam abordados em cada debate. E estes pontos, portanto, foram fundamentais para tornar o diálogo democrático ainda mais proveitoso e inteligente.

Um outro ponto em comum destas audiências foi o fato de todas terem ocorrido na CMSP. Enquanto quase todas as outras foram em locais diferentes – bairros e regiões – da cidade, as temáticas se concentraram na sede da CMSP. Ou seja, além de tratar de temas específicos, sua realização se deu em um único local.

Como este trabalho tem em seu bojo demonstrar que o PDE/14 foi um exemplo de participação popular e representatividade, logo se faz necessário transcrever algumas das falas mais incisivas e mais coerentes que corroborem a bibliografia pesquisada e que comprovem quanto estes mecanismos foram acionados ao longo de toda tramitação desta lei.

Quando analisadas detalhadamente, as notas taquigráficas<sup>10</sup> relativas a tais debates se tornam documentos riquíssimos quanto à forma peculiar do modo como os munícipes participaram destes debates. Relevante, pois, é fazer uma seleção das falas mais contundentes dos participantes.

A princípio, foi ponderada a hipótese de se fazer uma análise das 10 audiências temáticas. Contudo, dada a inviabilidade de se analisar profundamente a quantidade de documentos bem como o limite de páginas do presente trabalho, foram escolhidas, a partir da leitura das notas taquigráficas, 4 (quatro) audiências que se mostraram mais interessantes do ponto de vista da participação popular.

Nas próximas linhas serão demonstrados dados e discursos que traduziram, da melhor forma, o inciso I do Art. 39 do Estatuto das Cidades: “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.”.

Interessante, pois, é verificar que alguns dos participantes elaboram um discurso bem técnico – considerando as citações específicas dos artigos que foram abordados ao longo do debate. Artigos estes previamente especificados, conforme o a nomenclatura da audiência – a partir dos subsídios disponíveis no projeto de lei.

Com dados trabalhados e com a classificação dos discursos entre “técnicos” e “comuns”, apresentarei como se deu, efetivamente, a participação pública nas audiências temáticas.

---

<sup>10</sup> Notas Taquigráficas são as transcrições das falas das audiências públicas, disponíveis eletronicamente em: <http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/index.php/prestacao-de-contas/audiencias-realizadas/>

### 3.1 1º APT - PL 688/13 - Estruturação urbana e mobilidade: sistema de mobilidade e suas ações prioritárias. (art. 175 a 199)

Na primeira audiência pública temática, ocorrida em 31.10.2013, a 3ª Audiência Pública realizada pelo Legislativo, tratou especificamente da questão da mobilidade urbana, um tema extremamente interessante pois cuida “do acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos de transporte coletivo e não motorizados de maneira efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável”<sup>11</sup>.

E, antes de destacar as falas dos munícipe, cumpre ressaltar um discurso muito contundente acerca da importância “do resgate do debate e do diálogo com as autoridades da CMSP”:

Eu sou jornalista e trabalhei por oito anos na assessoria de imprensa da CET e essa experiência foi um Raio-X do que (sic) quanto ainda temos o que fazer e da importância do que gostaria de sugerir. **A minha sugestão seria começarmos a pensar de como manter essa comunicação, como o Poder Público, a Câmara Municipal de São Paulo, a Prefeitura vai manter um processo de comunicação para que a gente não interrompa esse processo de diálogo Poder Público e a população, que é o que vai definir o futuro da nossa Cidade**, a viabilização desse Plano Diretor e da mobilidade. Chegamos aqui porque a população foi às ruas pressionar. Ficamos em um hiato de seis anos em que a Prefeitura não informava, não dialogava, então é importante lembrar que vocês deixem de se manter no debate, agora com a população organizada, os movimentos que estão presentes. Então, a minha sugestão é de pensarmos uma estratégia de comunicação e exigirmos uma prestação de contas e que a população de toda a Cidade possa acompanhar esse processo permanentemente. (17ª participante inscrita para se manifestar na 3ª Audiência Pública, grifo nosso)

Esse tipo de discurso faz alusão direta à importância da democracia participativa e também coloca em primeiro plano a questão da representatividade no tocante à exigência da prestação de contas para toda população.

O trecho a seguir denota bem a forma como pode ser colocada questões mais técnicas:

<sup>11</sup> <http://gollnick.blog.terra.com.br/category/dicionario-do-urbanismo-de-joinville/>

Boa noite. Eu sou da Ciclocidade. Realmente o plano está bastante genérico, mas eu vou pegar nos pontos que foram mais específicos e que descontentaram bastante a gente. **Primeiro é o parágrafo II do art. 179, que diz “que as ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas e bicicletários somente poderão utilizar-se das vias estruturais quando consideradas as condições de segurança necessárias, em função da velocidade”**. Eu acho que é o contrário que a gente tem que dizer: que as vias estruturais devem proporcionar segurança necessária para as ciclovias, ciclorrotas e bicicletários. E aí é muito parecido o art. 193, que é um desastre, que fala em “alargar e melhorar as vias estruturais”. Que dizer, alargar via estrutural pode ser reduzir a calçada. Temos de prestar muita atenção nisso. (3ª participante inscrita na 1ª APT, grifo nosso)

Para além desses discursos com embasamento a partir de artigos e incisos da futura lei, verifica-se também a existência de discursos que podem ser classificados como “comuns” – em que cidadãos expõem, livremente, suas ideias, queixas e sugestões, sem necessariamente possuir um viés técnico ou político – o que não deprecia a democracia participativa tendo em vista que a abertura para participação deve ser ampla e irrestrita:

Estamos aqui, mais uma vez, provavelmente para nosso tempo (sic). **Comentando esse troço que não sei bem o que é. É tanta coisa que não sei por onde começar**. Diante do fato de que só temos dois minutos, vamos as generalidades. Primeiro, não existe um modelo de planejamento urbano subjacente aos sistemas específicos e especializados que se pretendem implantar. Ninguém sabe se essa cidade vai continuar radio concêntrica, semi radio concêntrica, descentralizada, gradeada, nuclearizada. Ninguém sabe. Ninguém sabe qual o modelo estrutural, operacional do sistema de transporte. Ninguém sabe como se fará a integração entre os três sistemas fundamentais que são o tripé do planejamento urbano. (1º participante inscrito para falar na 1ª APT, grifo nosso)

A 3ª audiência pública, a 1ª dentre as temáticas, contou com a participação de 19 pessoas discursando – vale lembrar que, conforme Tabela 1, foram 21 inscritos. A partir da análise de todos os discursos, classificaram-se os discursos em duas categorias: técnicos ou comuns, conforme trechos supracitados. Partindo-se desta classificação, observa-se que dos 15 participantes que são munícipes comuns, ou seja, que não estão representando nenhuma associação ou entidade, 11 (onze) apresentaram um discurso comum – com manifestações acerca de seus

desejos e preferências – e 04 (quatro) apresentaram um discurso classificado como técnico, em que pautaram suas falas de acordo com o especificado no PL 688/13. Já dentre 04 (quatro) as associações e entidades, participantes, pode-se observar 03 (três) discursos técnicos para um discurso mais comum.

**Tabela 2: Classificação de Discursos da 1ª APT**

	Discurso Técnico	Discurso Comum	Total
Cidadão	4	11	15
Associações e Entidades*	3	1	4
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>19</b>

Fonte: Notas Taquigráficas da 1ª Audiência Pública Temática – disponíveis eletronicamente em: <http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/index.php/prestacao-de-contas/audiencias-realizadas/>

Nota: Dados trabalhados pela autora.

\*Associações e Entidades: Ciclocidade, FEPAC e ANTP.

Com a análise dos dados desta audiência, é possível afirmar que nesta audiência temática, o cidadão comum teve a tendência de fazer um discurso mais coloquial, mais centrado nele mesmo. Em contrapartida, as entidades e associações apresentaram discursos de ordem mais técnica talvez pela função de representarem um nicho social, talvez por terem um subsídio de um corpo jurídico.

Dentre os que se manifestaram, também é passível a identificação de discursos que são mais políticos, mais institucionais. Estes, em sua maioria, partem dos próprios vereadores que estavam presentes na condução dos trabalhos da audiência. Ressalva-se que estes não entraram na contabilização da tabela 2, pois os vereadores não efetivaram suas inscrições para discursarem.

A Câmara Municipal pela **nossa Lei Orgânica tem obrigação de fazer duas audiências públicas e nós programamos 45**, o que significa um grande esforço para nós, tanto para vocês que participam, como para nós. Portanto, é importante ficar claro que não existe de maneira alguma a

intenção de fazer audiência pública para cumprir a lei, porque se fosse, faríamos o que a lei determina como obrigatório. **A intenção é ouvir e aquilo que for pertinente incorporar o que for possível e chegar a uma maneira adequada de inclusão no Plano Diretor. Pode acontecer de certos aspectos que não digam respeito ao Plano Diretor, serem de leis complementares**, mas aquilo que for pertinente ao Plano Diretor e que for coerente com a proposta poderá e deverá ser incluída. Se não seria uma brincadeira com nós mesmos. (Vereador Nabil Bonduki, Relator do PDE/14, 1ª APT, grifo nosso)

### **3.2 2ª APT – PL 688/13 – Redes de estruturação urbana e adensamento:**

**eixos de estruturação, AIU, AEL, parâmetros urbanísticos e incentivos.**

**(art. 50 a 67; 254)**

Na audiência pública temática de 01.11.2013, a 4ª Audiência Pública realizada pelo Legislativo, a 2ª entre as temáticas, destaca-se a fala de uma munícipe que questiona acerca do tempo, contado em minutos, que é dado para a manifestação de cada participante:

Bom dia a todos. Sou do Movimento Defesa São Paulo e do Cades do Butantã. A primeira questão que gostaria de abordar é a seguinte: no dia 25 de outubro, protocolamos no gabinete do Presidente da Comissão de Política Urbana, Vereador Andrea Matarazzo, **uma carta com 18 assinaturas de associações representantes da sociedade civil em que fizemos a solicitação para que o tempo de exposição dos representantes da sociedade civil fosse maior, ou seja, para que lhes fosse dado um espaço maior, porque escutamos por 35, 40 minutos uma apresentação que é sobre um determinado tema, mas só temos três minutos, como os que me foram dados agora. É humanamente impossível comentar sobre qualquer tema em três minutos.** Todos os Vereadores da Casa, especialmente os que compõem a Comissão de Política Urbana, receberam esse documento, do qual tenho o protocolo. Quero saber, então, o que foi feito desse pedido, qual foi a avaliação da Comissão. (1º participante inscrito para falar na 2ª APT, grifo nosso)

Em resposta à fala supracitada, o Vereador Paulo Frange, que presidiu os trabalhos da mesa neste dia, apresentou um discurso bem político, embasado no RI da CMSP:

Vamos resolver de forma legalista possível. **O Regimento Interno diz que são três minutos para cada inscrito e três minutos para cada Vereador que se inscrever.** Teremos, então, que levar esse assunto ao Presidente hoje para podermos reescrever e criar outro processo. Não temos problema nenhum com isso, pelo contrário, pois as contribuições são muito bem

vindas. Aliás, enriqueceram muito os projetos, mas não conseguimos vencer todos. Vamos ter, então, que levar isso ao Presidente da Casa, pois faz parte do Regimento, no seu artigo 86. Vamos, por hora, por um acordo de boa convivência, manter os três minutos, apesar de quisermos muito ouvir vocês. Se for o caso, S.Exa. fará uma norma específica para o Plano Diretor, mas terá que passar pela Mesa. (Vereador Paulo Frange, Presidente da 2ª APT, grifo nosso)

Das 17 pessoas inicialmente inscritas para falar, 13 pessoas falaram efetivamente sendo que, dentre os 09 (nove) cidadãos, 04 (quatro) fizeram um discurso técnico e 05 (cinco) apresentaram falas técnicas Ou seja, a proporção entre cidadãos com discurso técnico e com discurso comum foi bem parelha se comparada com os dados da primeira audiência apresentada.

**Tabela 3: Classificação de Discursos da 2ª APT**

	Discurso Técnico	Discurso Comum	Total
Cidadão	4	5	9
Associações e Entidades*	1	3	4
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>13</b>

Fonte: Notas Taquigráficas da 2ª Audiência Pública Temática – disponíveis eletronicamente em: <http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/index.php/prestacao-de-contas/audiencias-realizadas/>

Nota: Dados trabalhados pela autora.

\*Associações e Entidades: DEFENDA-SP, Associação São Benedito Legal, Associação de Moradores de Santo Amaro e Conselho Regional de Economia

Um bom exemplo de discurso classificado como técnico apresentado nesta audiência se deu através de um munícipe que expos de forma clara e precisa sobre a importância da malha aeroviária:

Vamos ao exemplo: **Artigo 176**. Sou engenheiro. Tenho mestrado na área de transportes e fiquei assustado que nesse artigo – basicamente discorre sobre a estruturação, quer dizer, componentes de mobilidade do Município – foi esquecido, no projeto de lei, o sistema aeroviário que inclui: o Aeroporto de Congonhas – maior aeroporto municipal do Brasil e acho que até da América Latina -; o Aeroporto Campo de Marte; e os heliportos que são constante problema para o pessoal dos bairros residenciais no que tange à comodidade etc (sic). Na primeira versão que o Prefeito encaminhou para a Câmara não existia esses que estão, hoje, em seis itens, ou seja, só ia até o item IV. **Depois, conseguiram incluir o hidroviário, que**

**considero muito importante, mas que considero menos importante do que o Aeroporto de Congonhas, por exemplo.** (15º participante inscrito para falar na 2ª APT, grifo nosso)

Já entre as entidades e associações que se manifestaram, a comparação entre discursos técnicos e comuns se apresentou inversamente proporcional em relação a análise da primeira audiência apresentada. Aqui, 03 (três) entidades e associações fizeram um discurso mais corriqueiro, mais ordinário e apenas uma delas apresentou o discurso técnico. Neste caso, apesar da representatividade, parecem ter prevalecido os interesses pessoais, o que tampouco deprecia a democracia participativa ou reduz a importância da representação.

Um discurso comum muito interessante veio de um munícipe que pautou muito bem a eterna disputa centro x periferia:

Porque se pretendemos ter uma cidade, onde possa se movimentar temos de incentivar o uso misto. Isso é feito em outros países. Não generalizar o uso misto para dentro dos bairros residenciais. Não é essa a tese defendida. São ruas que estão próximas de grandes movimentos, de grandes ruas, grandes avenidas e que lá, tenha prestação de serviços, onde a comunidade se serve. **A comunidade não se desloca para vir aqui no Centro, para vir ao médico, para ir ao dentista, para ir ao advogado, ao fisioterapeuta. Enfim, uma série de serviços que está ali junto da comunidade, onde ela vai de bicicleta, vai à pé, onde se serve, onde toma um cafezinho, um chope, enfim.** Isso precisa ser visto. Não estamos defendendo a tese que pegue um bairro, exclusivamente residencial e coloque nele, inteirinho, o uso misto. É de verificar essas situações que existem e deixar o plano diretor criar mecanismos que não inviabiliza a discussão do plano regional. (Munícipe a quem foi cedido o tempo do 6º inscrito para falar na 2ª APT, grifo nosso)

Conforme ressaltou Grassi:

A audiência pública de elaboração ou modificação do Plano Diretor Municipal, definida pelo Estatuto da Cidade, prevê que os debates com a população e associações representativas dos diversos seguimentos da sociedade serão promovidos pelos poderes Executivo e Legislativo municipais, bem como sua responsabilidade em dar publicidade e acesso a qualquer interessado aos documentos e informações. Como descrito anteriormente, em todos os procedimentos da construção do Plano Diretor haverá a participação popular (mediante representantes de bairros, comunidades, etc., ou de maneira individual). (GRASSI, 2016, pp. 146/147)

### 3.3 4ª APT – PL 688/13 – Preservação cultural: ZEPECs, transferência do potencial construtivo. (art. 55 a 58; 90 a 95)

A próxima audiência a ser analisada é a 14ª AP realizada em 12.11.2013, a 4ª audiência entre as temáticas. O tema foi sobre a análise das Zonas Especiais de Preservação Cultural, ZEPECs e se destacou pela quantidade de participantes advindos dos gabinetes dos vereadores, conforme verificado na listagem de presença.

Isto demonstra que, ainda que sejam funcionários da CMSP, eles são cidadãos que também participam ativamente do processo de tramitação de projetos de leis e podem contribuir para uma melhor elaboração de leis.

Entre os discursos técnicos apurados, destaca-se o seguinte:

Com relação ao art. 91, não pretendo reescrever o Estatuto da Cidade, mas imaginar que a transferência de potencial construtivo de um bem cultural possa servir para outras finalidades que não a preservação dos bens culturais existentes e demandantes de recursos, é um absurdo. **Portanto, proponho que no primeiro parágrafo desse artigo seja incluído que os recursos só possam ser destinados a outros fins se no Município não tivermos bem público ou de interesse público dependendo de restauro e preservação. Logo de cara temos de dizer que outros destinos só depois que nada mais tivermos a fazer com relação aos bens tombados.** No art. 92 e mais no art. 93, quero dizer que o Estado, creio, não deve tutelar o valor do potencial construtivo. A venda dele deve inserir que para que seja destinado à preservação do bem, mesmo que condicionado, pois o bem continuará existindo, demandará manutenções A de infinito, e se o proprietário, o comprador do potencial não conseguir encontrar um preço que dê futuro fluxo de caixa, acho que não vai ter negócio. É bom não tutelarmos a situação. Deveríamos deixar que se entendessem, a menos que seja para garantir que haverá fundo perpétuo. Se não, vamos resolver 20 anos, mas não 50 anos. (4º participante inscrito para falar na 4ª ATP, grifo nosso)

**Tabela 4: Classificação de Discursos**

	Discurso Técnico	Discurso Comum	Total
Cidadão	1	5	6
Associações e Entidades*	3	1	4
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>10</b>

Fonte: Notas Taquigráficas da 4ª Audiência Pública Temática – disponíveis eletronicamente em: <http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/index.php/prestacao-de-contas/audiencias-realizadas/>

Nota: Dados trabalhados pelo autora.

\*Associações e Entidades: Casarão Belvedere, Movimento Cine Belas Artes, União Brasileira dos Circos e Associação Benedito Legal.

Nesta audiência tivemos o maior equilíbrio entre as pessoas inscritas para discursar e as que efetivamente discursaram. Foram 10 (dez) participantes discursando para 11 (onze) inscritos. Destes, 05 (cinco) cidadãos apresentaram uma fala mais comum e apenas um se deteve num discurso mais técnico ao passo que as associações e entidades voltaram a ter uma participação mais técnica, com 03 (três) discursos e apenas 01 (um) mais coloquial.

Aqui, tal qual a primeira audiência analisada, as associações e entidades se detiveram em discursos mais técnicos. Talvez fosse relevante fazer um estudo mais aprofundado sobre esses temas específicos para verificar se alguns deles tendem a apresentar aspectos mais técnicos ou se essa oscilação é sazonal.

Acerca dos discursos comuns que foram apresentados nesta audiência, o mais interessante veio de uma funcionária do gabinete do vereador relator, Sr. Nabil Bonduki, que, em poucas linhas, definiu a problemática em torno da nova especulação imobiliária na região central:

Bom dia a todos. Falo em nome dos representantes dos teatros, que estão no corredor da Consolação. A demanda é quanto a um mecanismo de proteção para esses espaços privados, mas de interesse público, que hoje estão ameaçados de expulsão em função do alto custo dos aluguéis; em função das mudanças urbanísticas que estão acontecendo na região, à chegada do metrô, enfim. **A especulação imobiliária tem expulsado, tem obrigado que esses espaços sejam fechados. Busca-se que o Plano Diretor crie algum mecanismo de proteção aos espaços, que não necessariamente o tombamento.** Há vários espaços nessa condição tanto na Augusta, na Consolação, na região central. Obrigada. (5º participante inscrito para falar na 4ª APT, grifo nosso)

Também nesta audiência foi identificado um discurso mais político, que enalteceu, uma vez mais, a importância da realização das audiências públicas para dentro da elaboração do PDE/14:

Enfim, a audiência pública tem esse objetivo. Estamos fazendo cerca de 45 audiências públicas na Câmara de Vereadores, pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, sendo 10 delas setoriais, específicas, como esta de hoje. Depois, há 4 regionais, para atender às Subprefeituras das zonas Leste, Norte, Sul e Oeste, e depois 31 nas Subprefeituras, atendendo às 32 Subprefeituras da Cidade. **Portanto, é a grande oportunidade de todos darem sugestões, fazerem críticas, etc, porque entendemos, como a Prefeitura, que conhecem melhor as necessidades, prioridades e problemas de um local as pessoas que lá moram ou trabalham, ou mesmo, no caso das específicas, pessoas especializadas em determinado tema. A Prefeitura já realizou 31 audiências públicas por ocasião da elaboração desse trabalho de fôlego que é o Plano Diretor. Obviamente, o Plano Diretor, agora aqui na Câmara, sofrerá várias emendas, em função das sugestões – esse é o papel dessas audiências.** Quero agradecer muito a participação dos Vereadores da Comissão de Política Urbana. Alguns Vereadores também têm interesses específicos na questão urbana da cidade de São Paulo e têm participado e nos ajudado, como o Vereador Ricardo Young. Há o Vereador Nabil Bonduki, Relator desse projeto, além do Secretário Fernando de Mello Franco e o Daniel, que também estão paripassu (sic) conosco, todos os dias, em todas as horas nas audiências públicas do Plano Diretor, que reputo como das coisas mais importantes que devem acontecer entre este ano e o ano que vem em nossa cidade. Afinal, o Plano Diretor é quase a constituição urbana da Cidade, é uma norma que deve ter longa duração e poucas alterações durante o seu período de validade. (Vereador Andrea Matarazzo, Presidente da 4ª APT, grifo nosso)

**3.4 6ª APT – PL 688/13 – Gestão democrática e descentralização: sistema de planejamento urbano, planos regionais e planos de bairro. Instrumentos de participação social e Conselho municipal de política urbana. (art. 114 a 118; 216 a 249)**

A última audiência a ser analisada já traz em sua denominação um fator bem sugestivo: “gestão democrática.”. E, logo no início da audiência, podemos destacar duas falas que circundam o tema deste trabalho:

Eu queria comentar Gestão Democrática e Descentralização. **Vamos fazer 25 audiências públicas sobre o Plano Diretor, sendo que 10 delas temáticas como esta. As temáticas aconteceram aqui na Câmara.** E faremos uma em cada uma das 31 Subprefeituras. E fizemos, inclusive, no

feriado de sexta-feira, no sábado, no domingo e estamos fazendo praticamente uma a duas audiências públicas por dia e o objetivo é debatermos e ouvirmos o máximo possível, com relação à sociedade, até porque entendemos que quem usa a Cidade e quem mora ou trabalha em determinado é que conhece melhor do lugar, conhece os problemas daquele lugar, conhece as prioridades para aquele lugar. **Então, elas estão sendo muito úteis, com participação, às vezes, nem com muita quantidade, mas com muita qualidade; participação bastante interessante.** Por exemplo, ontem, pleno domingo, no meio do feriado prolongado, na Penha, no Cangaíba, havia cerca de 40 pessoas, mais 14 perguntas muito bem colocadas: 14 pessoas que se inscreveram, com muito conhecimento, que contribuíram bastante. Na quinta-feira, houve a temática de Habitação aqui na Casa, com mais de mil pessoas, entre este local e o auditório lá embaixo, a rua etc., com participação de mais de 35 pessoas inscritas para questionar etc. Então, as audiências têm sido bastante proveitosas. (Vereador Andrea Matarazzo, Presidente da 6ª APT, grifo nosso)

Boa noite a todos. Sou Diretor da SMDU, e **a proposta é que possamos apresentar os preceitos, as premissas e os conceitos que estruturaram essa proposta de gestão democrática dentro do Plano Diretor e que, evidentemente, está associada a um conjunto de ações do Governo relacionadas ao tema da participação social, pois o Plano Diretor não esgota esse conjunto de conteúdos relacionados à participação,** até porque o entendimento é que a participação está muito mais vinculada - mais do que necessariamente a construção de processos legislativos - às premissas políticas de atuação de um governo. Portanto, há uma relação muito forte entre o que se pratica dentro do Governo, o conjunto de ações que estão sendo estruturadas ao longo deste primeiro ano, e o que está previsto no projeto de lei do Plano Diretor Estratégico. Nessa linha, **quero tratar do conceito que se trabalhou ao longo desse processo de elaboração participativa do Plano Diretor. Fizemos quatro rodadas, mais a discussão pública e as evolutivas, um processo que envolveu um diálogo muito grande.** Evidentemente, procuramos contemplar o maior conjunto de propostas dentro do que estava alinhado, ou seja, dialogando com as ações e com o que está sendo implementado no Governo [...] **Outro aspecto novo importante é prever os instrumentos de promoção da cidadania.** Sabemos que a discussão do desenvolvimento urbano, do urbanismo, muitas vezes passa por mecanismos tecnicamente complexos, mas que afetam diretamente a vida de todo mundo. Em face disso, é importante que **o Poder Executivo promova instrumentos, formação, crie possibilidades para que a participação social possa ser mais efetiva e que o conhecimento técnico possa também chegar à população.** (Tomás Wissenbach, diretor da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU, convidado para compor a mesa e expor dados da 6ª APT, grifo nosso)

Esses dois primeiros discursos apresentados não são de munícipes inscritos.

Como descrito, a primeira pertence ao vereador Andrea Matarazzo, presidente da CPUMMA e também presidente dos trabalhos desta audiência e o segundo foi do Sr. Tomás Wissenbach, Diretor da SMDU.

Entre os discursos dos munícipes inscritos para falar, os dados analisados puderam ser distribuídos da seguinte forma:

**Tabela 5: Classificação de Discursos**

	Discurso Técnico	Discurso Comum	Total
Cidadão	2	10	12
Associações e Entidades*	1	3	4
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>16</b>

Fonte: Notas Taquigráficas da 6ª Audiência Pública Temática – disponíveis eletronicamente em: <http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/index.php/prestacao-de-contas/audiencias-realizadas/>

Nota: Dados trabalhados pelo autora.

\*Associações e Entidades: Frente de Moradores e Entidades, Sociedade Amigos da Cidade Jardim, Central dos Movimentos Populares e Associação Benedito Legal.

Pela análise dos discursos, percebe-se aqui a maior disparidade entre o número de discursos comuns, 13 (treze), e discursos mais técnicos 3 (três), sendo que um bom exemplo de discurso técnico pode ser extraído do segundo participante a discursar:

**O último é em relação às audiências públicas, artigo 233. Esse é um grande avanço desse plano, como o Tomas mostrou, que em empreendimentos que exijam estudo de impacto, a Subprefeitura realizará audiências públicas para poder verificar o que pode fazer em relação a esse impacto.** Não está claro se a Subprefeitura pode realizar ou se deve realizar. Seria importante ter uma frase mais contundente. Especificamente em relação a isso, acho que é um mecanismo ótimo para acabar com esses empreendimentos que fecham quarteirões, grandes shoppings centres (sic) que hoje são analisados somente do ponto de vista da CET ou ambiental, mas os moradores praticamente ficam reféns e ilhados quando há esses grandes empreendimentos. (2º participante inscrito para falar na 6ª APT, grifo nosso).

Por fim, um bom exemplo de discurso mais popular, mais comum, pode ser observado no trecho abaixo:

Uma coisa que faltou no Plano Diretor, mesmo com relação aos outros temas, é quanto ao espaço público. Temos conversado com o pessoal da rua e dos ambulantes. Há uma demanda de aprofundamento da gestão das propostas para o espaço público. Temos muitas propostas para os espaços entre os lotes, seja pelo Poder Público, seja pelo privado, mas não há com

relação ao espaço público. Essa seria uma oportunidade de avançarmos, na Câmara, quanto ao espaço público. Há uma demanda de vários grupos, para poderem gerir o uso do espaço público, principalmente o pessoal do centro, quanto à cultura. Na periferia, pessoas demandam um espaço público, para que haja saraus. Às vezes, não conseguem usar o equipamento. Quando conseguem, dão vida aos equipamentos. Vira e mexe, são proibidos, por algum motivo político, são proibidos de usar esse espaço, que fica lá abandonado. Há uma grande demanda. **Também essa questão poderia caber nessa proposta, articulando mais os bairros, principalmente os da zona Leste, que entra com os corredores em radiais, mas não fazem articulação em trabalhos. Na Zona Norte, o pessoal também sente o mesmo problema.** (9º participante inscrito para falar na 6ª APT, grifo nosso).

E um último registro a que cabe fazer alusão aqui, é um discurso muito interessante feito pelo Vereador Nabil Bonduki que versou sobre a importância da participação nas decisões públicas:

De qualquer maneira, quero chamar a atenção sobre a complexidade dessa questão e **sobre como podemos criar canais de decisão que possam ser importantes para avançar no sentido de uma democracia que ouve a população, que considera as questões.** Antes de finalizar, quero dizer que, como relator do Plano, representando a Comissão de Política Urbana, estamos ouvindo vocês, e certamente não estamos ouvindo para não levar adiante as questões que estão sendo ouvidas. Evidentemente, não temos decisão sobre todos os assuntos – nem o relator nem a comissão. **Todas as questões que estão sendo debatidas aqui serão contempladas, terão de ser analisadas e serão debatidas com o Executivo.** E sabemos que o tema democracia participativa é um assunto que o Executivo - todo o Executivo, não é só o atual, mas também o anterior, o anterior ao anterior... Os Executivos em geral, os governos sempre acham que vão ficar o tempo todo no governo. Então, sempre querem ter mais controle. Mas também há a responsabilidade das decisões tomadas. **Não é só uma questão de controle, mas também de responsabilidade.**

Para finalizar este tópico, enfatiza-se que a participação popular e a representatividade tornaram-se vertentes cada vez mais fortes e atuantes e, sobre isso, não pairam dúvidas. Talvez as dúvidas restem quanto à efetividade destes mecanismos bem como o quanto essas reivindicações e manifestações feitas através deles provocam resultados realmente relevantes.

Portanto, é válido ressaltar que não é a fundamentação principal deste trabalho comprovar os resultados efetivos dessa participação. O importante, durante o trabalho de análise das notas taquigráficas, foi verificar o quanto os cidadãos

puderam participar e se manifestar acerca de um projeto de lei que tem por pressuposto básico modificar, melhorar, reestruturar e diversificar o espaço comum em que se resumem suas necessidades básicas: habitar, trabalhar, circular e recrear.

A leitura técnica do material coletado propiciou uma sistematização de informações colhidas a partir da leitura da sociedade. Acredito que a manifestação, seja de forma mais técnica ou de forma mais enfática, de cada um dos participantes colabora para que a nossa democracia participativa ganhe mais força e se expanda para que, futuramente, cada vez mais pessoas sintam a necessidade de exercer esse direito, tal qual faziam os gregos na antiguidade.

## **Considerações Finais**

A complexidade do fenômeno social faz nascer para a nova democracia participativa a necessidade de promover diálogos democráticos que contemplem o direito das pessoas de se envolverem ativamente com o processo de elaboração de leis.

Efetivamente, os valores oriundos do Estado Democrático Constitucional e, a sobreposição do viés de caráter participação social sobre o jurídico-obrigatório, dão ensejo à realização de debates que transcendam a ordem jurídica, implicando na abertura do leque participativo.

Sob essa perspectiva, as audiências públicas podem ser entendidas como instrumentos de exercício do direito à cidade e de efetividade da gestão democrática. Isto implica num esforço coletivo cujos objetivos, por mais divergentes que fossem, vislumbravam sempre a garantia da função social dos espaços comuns, com a viabilidade de se garantir uma São Paulo mais justa e democrática.

De acordo com a bibliografia pesquisada juntamente com todo o vasto material que o PDE/14 proporcionou, foi possível verificar que mecanismos de participação e representatividade são essenciais para a formulação de leis mais justas, mais humanas e, principalmente, com um maior grau de legitimidade.

Para tanto, é inegável que foram necessárias uma interação conjunta e uma ação direta entre eleitos e eleitorado, governantes e governados, especialistas e cidadãos para que projeto seja bem sucedido. O conhecimento técnico, a força da lei, a vontade política e a colaboração incessante da população foram fundamentais para transformar o PDE num projeto de lei único, que soube agregar diversos valores e convertê-los em parâmetros que nortearam uma lei que visou um bem maior.

O empenho por parte dos poderes Executivo e Legislativo para o fortalecimento da participação popular na elaboração do PDE/14 é louvável e deixa, entre seus legados, o fato de que a realização de audiências públicas temáticas podem ser parte integrante de qualquer projeto de lei, caso haja necessidade ou simplesmente a vontade de se debater, em um nível mais profundo, o objeto de apreciação do estudo em questão.

Entende-se que deve ser missão do Estado viabilizar a concretização dos mecanismos de participação e representatividade tendo em vista que a legitimidade proporcionada por estes fazem parte dos princípios estruturantes da nova ordem democrática nacional.

A Constituição Federal de 88, âncora que elevou os valores inerentes à participação e representatividade; o Estatuto da Cidade, a LOM e a RI, suportes jurídicos fundamentais que garantem legitimidade à estrutura participativa e aos mecanismos de representatividade no sistema político, deram efetividade aos anseios da população que passou a ter a chance de estar presente em decisões que podem impactar suas vidas.

É válido fazer uma melhor investigação acerca dos temas debatidos nas APT para verificar se a maior incidência de discursos técnicos ou comuns é derivada de assuntos mais densos ou mais superficiais? Sim. É válido verificar se a ampla publicidade que a CMSP dispendeu em torno deste importante projeto foi um dos fatores responsáveis pela participação de diversos setores da sociedade? Também creio que seja válido.

E eu gostaria de poder fazer todas essas análises mas, tanto em função do tempo disponível para a elaboração deste trabalho quanto em função do limite físico do projeto, isso seria inviável.

Entretanto, verificar o quanto audiências temáticas são válidas no processo de tramitação de um PL foi de extrema importância pois sempre julguei que aquelas podem esmiuçar e contemplar melhor certos aspectos que podem ser considerados mais importantes ou terem mais relevância dentro da elaboração de uma lei que, certamente, afetara toda a comunidade.

Por fim, vale aqui fazer uma alusão a uma frase célebre de Marx: "... devemos começar por constatar o primeiro pressuposto de toda a existência humana e também, portanto, de toda a história, a saber, o pressuposto de que os homens têm de estar em condições de viver para poder "fazer história". Mas, para viver, precisa-se antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais.". Talvez, sejam estas coisas a mais que os debates democráticos a partir da participação popular que ocorreram durante a elaboração do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo tentaram viabilizar.

### Referências Bibliográficas

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação Política**. São Paulo: Ática, 1988.

GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública: legislação, doutrina e relatos de casos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016

GRESSLER, Lori Alice. **Introdução à pesquisa**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

LUCAS, John Randolph. **Democracia e Participação**. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

MACEDO, Flávio Silva. **Audiências Públicas como instrumento de Democracia Deliberativa: estudo de caso do PL nº 612/07 – Leis das Sacolas Plásticas**. Monografia de Pós Graduação – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR, Brasília. 2012.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Administração e Participação: reflexões para educação**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.29, n.2, p. 369-373, jul./dez. 2003.

OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. **A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado Democrático de Direito no Brasil**. Tese (Mestre em Direito) – Faculdade de Direito – Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. v. 1, [s. l.], Ática, 1994.

SEMPLA, Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. SENAC, São Paulo, 2004.

SHERE-WARREN, Ilse. **Das mobilizações às redes de movimentos sociais**. Sociedade e Estado, Brasília, v.21, n.1, p. 109-130, jan./abr. 2006

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?**. Lua Nova: São Paulo, ed. 67: 191-228, 2006.

LAMAS, Julio. **Novo Plano Diretor de SP pode combater a desigualdade, diz seu relator, Nabil Bonduki, 2014**. Disponível em: <http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/cidade/nabil-bonduki-novo-plano-diretor-de-sp-combate-a-desigualdade-806380.shtml>. Acesso em: 16 de novembro de 2016.

Portal Agência Nacional das Águas. **Audiência Pública**. Disponível em: <http://audienciapublica.ana.gov.br/>. Acesso em 29 de setembro de 2016.

Portal da Câmara Municipal de São Paulo. **Regimento Interno da Câmara de Vereadores, 2013**. Disponível em <http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/regimento-interno-2013-RC291C.pdf> . Acesso em 13, 14 e 15 de novembro de 2016.

Portal da Câmara Municipal de São Paulo. **Texto do Projeto de Lei PL 688/13**. Disponível em <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0688-2013.pdf>. Acesso em 13, 14 e 15 de novembro de 2016.

Portal Gestão Urbana. **Processo de Revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.** Disponível em:

<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>. Acesso em: 13 e 14 de novembro de 2016.

Portal da Prefeitura Municipal de São Paulo. **Lei Orgânica do Município, 2014.**

\_\_\_\_\_Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>.

Acesso em 13, 14 e 15 de novembro de 2016.

RIBEIRO, Renato Janine. **A constituição tem um programa**, 2012. Disponível em:

<http://renatojanine.blogspot.com.br>. Acesso em: 05 de outubro de 2016.