

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO *LATU SENSU*
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

THIAGO MERIVALDO DOS SANTOS

**A participação social na revisão do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São
Paulo – Lei 16050/2014.**

SÃO PAULO
2017

AUTOR THIAGO MERIVALDO DOS SANTOS **TÍTULO** A participação social na revisão do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo – Lei 16.050/2014. SÃO PAULO. 2017

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATU SENSO*
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

THIAGO MERIVALDO DOS SANTOS

**A participação social na revisão do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo – Lei
16050/2014.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, como exigência para obtenção da certificação de pós-graduação (Lato-sensu) em Legislativo e Democracia no Brasil.

Orientador: Prof^o Marcello Fragano Baird.

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

THIAGO MERIVALDO DOS SANTOS

**A participação social na revisão do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo – Lei
16050/2014.**

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final:

São Paulo, de de 2017.

ORIENTADOR: Marcello Fragano Baird

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho as minhas filhas Heloisa e Manuella, pois sem elas não há razão de todo o meu esforço e a minha esposa Ariana pela compreensão por minha ausência para me dedicar aos estudos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Marcello Fragano Baird e a Escola do Parlamento pela oportunidade de cursar uma especialização com um grande conteúdo que caminhará comigo por toda a minha vida.

*"Se eu mesmo não sou para mim, quem será por mim?
Mas se sou somente para mim, o que sou? E se não
agora, quando?"*

Rabino Hillel, o ancião.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar a participação dos munícipes da cidade de São Paulo na revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo ocorrida em 2014, através da lei 16.050/2014, por ser um instrumento de regulação da propriedade urbana, a fim de alcançar os objetivos da política urbanística como meio de garantia de atendimento da função social e com obrigatoria participação na sua elaboração, implementação e gestão.

Adotarei como procedimento a análise do cumprimento da legislação em vigor e princípios democráticos no processo participativo na fase de elaboração do referido marco regulatório, bem como serão analisados embasamentos teóricos da participação social.

Busca o estudo em questão abordar o tema participação na democracia moderna e as estruturas e o procedimento adotados no município. Nesse sentido, verificar se a mesma tem um alcance significativo em termos numéricos e geográficos atingindo tanto as áreas mais privilegiadas e com maiores índices de qualificação quanto às áreas mais vulneráveis da cidade, além do mais, serão descritos os processos utilizados para aprovação da lei, analisando o número de participação e contribuições nas audiências públicas tanto na fase do Poder Executivo quanto na fase no Poder Legislativo.

Palavras-chave: 1. Plano Diretor. 2. PDE 3. Participação. 3. Estatuto das Cidades; 4. Social.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the participation of the citizens of the city of São Paulo in the review of the Strategic Master Plan of the Municipality of São Paulo in 2014, through Law 16.050 / 2014, as an instrument for the regulation of urban property, in order to To achieve the objectives of urban policy as a means of guaranteeing the fulfillment of the social function and with a mandatory participation in its elaboration, implementation and management.

I will adopt as a procedure the analysis of compliance with the legislation in force and democratic principles in the participatory process in the phase of elaboration of said regulatory framework, as well as analyze theoretical bases of social participation.

It seeks the study in question to address the issue of participation in modern democracy and the structures and procedure adopted in the municipality. In this sense, to verify if it has a significant reach in numerical and geographical terms reaching both the most privileged areas and with higher indices of qualification as the most vulnerable areas of the city, in addition, will be described the processes used for approval of the law, Analyzing the number of participation and contributions in public hearings both in the Executive authority phase and in the Legislative authority phase.

KEYWORDS: 1 Master Plan; 2 SDP; 3 Participation; 4 City Statute; 5 Social

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Dados da 1ª etapa participativa.....	39
Figura 2 – Tipos de participação possíveis na primeira etapa	39
Figura 3 – Dados da 2ª etapa participativa.....	44
Figura 4 - Dados da 3ª etapa de participação 12 Objetivos do PDE.....	47
Figura 5 - Mapa de calor demonstrando de onde vieram as contribuições via formulário online	47
Figura 6 – Distribuição geográfica das propostas	48
Figura 7 – Distritos que compõe o denominado quadrante sudoeste.....	50
Figura 8 – Mapa de origem das contribuições online, Mapa do Índice de Desenvolvimento Humano por Distrito no Município de São Paulo e Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS 2010..	52
Figura 9 Mapa de origem das contribuições nas oficinas presenciais nas subprefeituras, Mapa do Índice de Desenvolvimento Humano por Distrito no Município de São Paulo e Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS 2010.....	53
Figura 10 - Tramitação do projeto de lei 688/2013 na fase coordenada pelo Poder Legislativo.....	67
GRÁFICO 1 – Percentual das contribuições nas avaliações temáticas no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014	40
GRÁFICO 2 - Formas de recebimento das contribuições no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014.....	41
GRÁFICO 3 – Participantes dos diálogos por segmentos no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014.....	42
GRÁFICO 4 – Percentual de propostas por Subprefeitura no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014.....	49
GRÁFICO 5 - Distribuições das propostas por Subprefeitura nas oficinas presenciais no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014.	49
GRÁFICO 6 – São Paulo distribuição dos lançamentos residenciais acima de R\$ 750 mil por região (2000-2011).....	51
GRÁFICO 7 – Densidade demográfica por Subprefeitura	51
GRÁFICO 8- Percentual das contribuições por ficha/formulário no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014.	55

GRÁFICO 9 - Percentual do Mapeamento Colaborativo no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014.	56
GRÁFICO 10 - Percentual das contribuições da minuta participativa no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014.	56
GRÁFICO 11 - Percentual do total de inscritos nas audiências na Câmara Municipal de São Paulo no processo participativo do Projeto de lei nº 688/13	60
GRÁFICO 12 – Percentual do total de participação por fala nas audiências na Câmara Municipal de São Paulo no processo participativo do Projeto de Lei nº 688/13.	60
GRÁFICO 13 - Percentual dos inscritos nas audiências públicas regionais no processo participativo do projeto de lei 688/13	63
GRÁFICO 14 – Percentual dos inscritos nas audiências públicas regionais no processo participativo do projeto de lei 688/13	64
GRÁFICO 15 - Percentual da participação por fala nas audiências públicas regionais no processo participativo do projeto de lei 688/13	65
TABELA 1 - - Dados das avaliações temáticas da primeira etapa de participação	40
TABELA 2 – Dados das audiências realizadas na Câmara Municipal de São Paulo para aprovação do PL 688/13	58
TABELA 3 – Dados das audiências do processo participativo na aprovação do PL 688/13 nas Macrorregiões	61
TABELA 4 - Dados das audiências regionais do processo participativo na aprovação do PL 688/13.	62
TABELA 5- Audiências temáticas realizadas no Centro de Convenções do Anhembi	66

LISTA DE SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

CMSP – Câmara Municipal de São Paulo

CMPU – Conselho Municipal de Política Urbana

CMSP – Câmara Municipal de São Paulo

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

GT – Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ONGs – Organizações não Governamentais

PDE – Plano Diretor Estratégico

PL – Projeto de Lei

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

SECOM – Secretaria Executiva de Comunicação

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

DECLARAÇÃO DE AUTENCIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu Thiago Merivaldo dos Santos 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 parafrazeando, 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, 6 de janeiro de 2017.

Thiago Merivaldo dos Santos

SUMÁRIO

1-INTRODUÇÃO.....	15
2-PLANO DIRETOR E OS REQUISITOS DA PARTICIPAÇÃO.....	30
3-DADOS DA PARTICIPAÇÃO NO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – LEI 16.050/2014.....	36
3.1-Participação na fase do Poder Executivo	37
A) Primeira etapa de participação – Fase Executivo.....	38
B) Segunda etapa de participação – Fase do Executivo.....	43
C) Terceira etapa de participação – Fase do Executivo.	46
D) Quarta etapa de participação – Fase do Executivo.....	54
E) Aspectos gerais da participação na Fase do Executivo.	54
3.2 Participação na fase do Poder Legislativo.....	57
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68

1-INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo analisar a participação dos munícipes da cidade de São Paulo na revisão do Plano Diretor Estratégico, Lei nº 16.050 (SÃO PAULO, 2014).

A Constituição Federal brasileira de 1988, nos seus artigos 182 e 183, alçou o Plano Diretor como um instrumento de regulação da propriedade urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, cidades onde exista o interesse de se utilizar os instrumentos de políticas urbanísticas previstos na Constituição Federal (CF), cidades inseridas em área de interesse turístico e cidades com área de influência de atividade ou empreendimento com significativo impacto ambiental, a fim de alcançar os objetivos da política urbanística como meio de garantia de atendimento da função social da propriedade, condições dignas da vida urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, indutor de igualdade, da justiça social, englobando o território do Município como um todo e com garantia de participação na sua elaboração, implementação e gestão, através da regulamentação dada pela aprovação da lei federal nº 10.257, denominada Estatuto das Cidades (BRASIL,2001).

O Estatuto das Cidades¹ estabelece obrigatoriamente aos municípios na elaboração dos Planos Diretores a realização de audiências públicas como mecanismo de participação popular, nos termos do inciso I do § 4º da supracitada lei federal. Nessa esteira, determina a referida lei o atendimento da diretriz geral da política urbana, nos termos do artigo 2ª, II, “gestão democrática por meio de participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, além de adotar diretrizes já postas em processos das

¹ Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que instituiu a política urbana e estabelece as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

entidades de Administração Pública Brasileira, sob pena de sanção como ato de improbidade administrativa (CÂMARA, 2002).

O Estatuto das Cidades, no seu Capítulo IV, versa sobre a gestão democrática da cidade, tendo como escopo na sua elaboração a garantia da participação social na elaboração, execução e acompanhamento dos planos de desenvolvimento urbano, sendo a plena realização desta gestão democrática a única garantia de elaboração de instrumentos que promovam o direito a cidade sem exclusões e com alusão a frase icônica de Lincoln de um “governo do povo”, “pelo povo” e principalmente “para o povo”, sendo esse processo democrático a razão de existência da lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. (BUCCI, 2002)

No entanto verifica-se a dificuldade da consolidação dos mecanismos propostos para garantia da participação popular representativa nas diversas camadas sociais, no que concernem as políticas urbanísticas e no planejamento urbano, especificamente na elaboração do Plano Diretor Estratégico (PDE), como forma de atenuar o favorecimento das forças com maior poder econômico como, por exemplo, a especulação imobiliária. Outro fator a ser levado em consideração na elaboração deste instrumento é o contexto da urbanização do Município de São Paulo, onde se verifica uma grande quantidade de construções irregulares, tendo cerca de 20% da área do município ocupada de forma irregular e em sua grande maioria em áreas de mananciais (SAMPAIO E PEREIRA, 2003).

Diante do exposto, analisa-se o tema participação na elaboração da supracitada lei e as dificuldades apresentadas neste processo.

Primeiramente à análise da participação na elaboração do Plano Diretor Estratégico no Município de São Paulo, é de bom tom trazer à baila alguma reflexão da dificuldade da participação na democracia moderna, a qual está assentada na virtude da liberdade individual

e nela estão voltados os esforços e suas obrigações e tendo como resultado a falta de engajamento na participação social e na construção do poder local e uma sociedade condicionada a acreditar que os negócios da cidade devem ser decididos por uma esfera superior chamada “Estado” ou pela não interferência do indivíduo na construção da organização do seu entorno, pensamento este alimentado pelo meio de produção vigente onde o caráter coletivo é deixado em segundo plano ou não é considerado, onde o indivíduo não opina na construção do seu mundo, deixando para a “mão invisível” do mercado esta função (DOWBOR, 2016).

No exemplo da democracia clássica ateniense o cidadão subordinava sua vida privada em prol da vida coletiva e a virtude estava na participação dos negócios da cidade exercendo a cidadania na *polis* através da participação direta, porém, esse sistema repousava, em grande parte, pela alta exclusividade adotada na sociedade ateniense e o modo de produção adotado, sendo assentado na não participação dos homens nascidos em Atenas menores de 20 anos, das mulheres, dos imigrantes e com modo de produção escravocrata, estimando-se que a proporção entre os escravos e cidadãos livres era de 3 para 2 na época, ou seja, altamente exclusivo e restrito (HELD, 1987).

Outra questão a ser levantada é a dimensão dos Estados antigos os quais eram consideravelmente menores e restritos comparados aos Estados modernos sendo possível, nas repúblicas antigas, a percepção da influência da participação individual no coletivo, já nos Estados modernos, pela dimensão e a massa populacional, essa influência da participação individual se torna quase imperceptível para a grande maioria da população (CONSTANT, 1980).

Além do mais, a liberdade dos povos antigos se baseava na liberdade política sacrificando as liberdades individuais em prol da partilha do poder social, onde o Estado intervinha em todas as questões cotidianas do indivíduo, já nas sociedades modernas, pelo

fato da participação individual se tornar quase que imperceptível, o custo da perda da liberdade individual por uma partilha do poder social pode ser considerado muito alto, não sendo aceitável nos dias de hoje nenhuma das instituições estabelecidas nos Estados antigos que impediam a liberdade individual (CONSTANT, 1980).

“Pois bem, Senhores, não somos nem persas, submissos a um déspota, nem egípcios, subjugados por sacerdotes, nem gauleses, que podem ser sacrificados por druidas, nem enfim gregos ou romanos, cuja participação na autoridade social consolava da servidão privada. Somos modernos que queremos desfrutar, cada qual, de nossos direitos; desenvolver nossas faculdades como bem entendermos, sem prejudicar a ninguém; vigiar o desenvolvimento dessas faculdades nas crianças que a natureza confia à nossa afeição, tão esclarecida quanto forte, não necessitando da autoridade a não ser para obter dela os meios gerais de instrução que pode reunir; como os viajantes aceitam dela os longos caminhos, sem serem dirigidos na estrada que desejam seguir.” (CONSTANT, 1980).

Em uma sociedade onde todos prezam por sua liberdade individual e estão ocupados com as questões de sobrevivência e ocupações cotidianas surge a necessidade de um sistema representativo onde a nação outorga, pela falta de interesse e de tempo, a alguns a defesa dos seus interesses se colocando na posição de vigilantes ativos àqueles investidos do poder de decisão (CONSTANT, 1980).

Para Weber o poder está necessariamente, em um Estado moderno, nas mãos da burocracia tendendo a analisar a sociedade através de relatos descritivos-explicativos de fenômenos reais, para avaliar a viabilidade das opções políticas, mesclando a sociologia, política e filosofia, buscando rearticular o dilema liberal de encontrar um equilíbrio entre a força e o direito, o poder e a lei, o governo especializado e a soberania popular (HELD, 1987).

Em sua análise, Weber viu no capitalismo industrial como um fenômeno ocidental de caráter “racionalizado” em sua produção, com um substantivo crescimento do papel da especialização, da ciência e da tecnologia na vida moderna (WEBER Apud HELD, 1987; HELD, 1987).

Neste diapasão, o mesmo reitera que a racionalização tem profundas consequências na credibilidade dos sistemas de crenças, dando lugar a um *ethos*² instrumental, uma noção firme de que pode-se “dominar a vida pelo calculo”, sendo que nessa circunstâncias, a política liberal só poderá ser defendida em bases processuais, como um mecanismo de promover a “competição dos valores” e a “liberdade de escolha” em um mundo racionalizado (WEBER Apud HELD, 1987; HELD, 1987).

Outro componente vital para a manutenção da política liberal é a democracia, porém, Weber chega à conclusão que a democracia direta é impraticável em sociedades de massas, pela a mesma requerer relativa igualdade entre todos os participantes com uma diferenciação econômica e social mínima entre estes (HELD, 1987).

Em sua análise, Weber desenvolveu uma das mais significativas definições do Estado moderno, com ênfase em dois elementos, a Territorialidade e a Violência, tendo este a capacidade de monopolizar o uso legítimo da violência dentro de um território específico, mantendo a obediência e a ordem dentro deste limite territorial com uma obediência baseada em uma “virtude da legalidade” (WEBER Apud HELD, 1987; HELD, 1987).

Diante disso, funda-se o Estado moderno predominantemente na “autoridade legal” baseados em regras criadas racionalmente e com as atividades restritas ao governo da lei, implicando a condução dos assuntos por agentes do Estado em consonância dos princípios dos procedimentos legais corretos e por outro lado implica a obediência dos “cidadãos” a autoridade Estatal em virtude da manutenção dos referidos princípios (WEBER Apud HELD, 1987; HELD, 1987).

² “O significado de Ethos para a língua portuguesa é caráter moral”. “Para a Sociologia e Antropologia, ethos se refere aos costumes e aspectos comportamentais que favorece a distinção entre um grupo social, povo, nação ou cultura de outros – chamando isso de identidade social” Fonte: <https://www.meusdicionarios.com.br/ethos>

O autor discorre sobre a impossibilidade de uma atuação de todos os indivíduos nas coisas da cidade em sociedades de grande massa pelo acréscimo das demandas ao Estado, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos, o que resulta na burocratização das esferas administrativas tornando-as cada vez mais num local de superioridade técnica devido a complexidade das tarefas administrativas, ou seja, o caminho normal de uma sociedade de massa é uma democracia formal, não tendo meios plausíveis para o cidadão moderno criar uma sociedade “não-burocrática” sendo a burocracia “completamente indispensável” (WEBER Apud HELD, 1987; HELD, 1987).

Neste sentido, não sendo possível preservar a liberdade de ação e iniciativa de forma igualitária para todos os indivíduos, a preocupação que se apresentava aos liberais era de como preservar o âmbito da iniciativa nos “pináculos do poder”(WEBER Apud HELD, 1987; HELD, 1987) (HELD, 1987).

Argumenta o autor que o Estado moderno precedeu o capitalismo e ajudou o sistema se desenvolver. Contudo, o capitalismo proporcionou um ímpeto à expansão da administração racional tanto na vida pública quanto na vida particular tornando-as cada vez mais especializadas e burocratizadas, tornando as forças impessoais, sendo que as regras e procedimentos assumem uma vida própria à medida que restringe e contém as atividades de todos aqueles sujeitos a elas, tornando as decisões burocráticas rígidas e inflexíveis aos apelos pessoais negligenciando as circunstâncias particulares dos indivíduos (HELD, 1987).

Outra importante relação da burocratização do Estado é de que um ambiente político previsível e legalista é essencial aos empreendimentos econômicos, tendo como resultado a eficiência e a estabilidade organizacional. Neste sentido, não há meio plausível para o cidadão moderno criar uma administração “não-burocrática”, pois a burocracia é “completamente indispensável” (WEBER Apud HELD, 1987; HELD, 1987).

Embora explicitamente que o governo dos funcionários públicos seja inevitável, por os mesmos adquirirem poderes graças à especialização, informação e acesso a segredos, esse poder ilimitado poderia trazer problemas aos conceitos da política liberal, trazendo a baila o dilema de qual forma seria possível caracterizar barreiras a este poder burocrático, estando convencido que com a ausência destas barreiras a organização pública se tornaria presa de funcionários públicos e de interesses privados (HELD, 1987).

Como forma de solução deste dilema, o autor advogou que o parlamento forte criaria um contrapeso à burocracia pública e privada, primeiro como um foro de debate de políticas públicas, assegurando a oportunidade de discussão de ideias e interesses competitivos, segundo como um grande campo de teste a aspirante a líderes, e terceiro como local onde os representantes políticos tomam decisões com critérios distintos das operações do processo burocrático (HELD, 1987).

O autor define, portanto, que um parlamento forte e um sistema competitivo de partidos seriam mecanismos essenciais para a preservação da competição de valores em contrapartida de um Estado moderno burocrata altamente burocrata e inflexível a competição de valores na sua rotina (HELD, 1987).

Weber argumenta que o papel do parlamento não deve ser romantizado, pois há uma corrosão na concepção da política liberal onde a política nacional não é mais definida por meio de reflexões de cunho nacional, tendo como principal foco a política partidária (HELD, 1987).

O autor defende como outras barreiras à burocratização do Estado a manutenção do poder contrário do capital privado, o sistema partidário competitivo e uma forte liderança política, sendo que as lideranças políticas cada vez mais tornar-se-iam políticos profissionais

controlando outros membros dos partidos, e os partidos controlariam o parlamento (HELD, 1987).

O grande perigo desse modelo é a crescente falta de interesse por parte da sociedade do seu papel na democracia representativa e das suas instâncias que possibilitam a participação direta da população, sendo necessária a inclusão de uma nova perspectiva de relação social ressaltando a organização comunitária com o foco de debater as melhorias coletivas a aquele espaço que lhe rodeia (DOWBOR,2016). Essa nova percepção invariavelmente mudaria a percepção organizacional do planejamento do município tanto nas questões macro de planejamento territorial quanto nas questões mais pontuais e de locais específicos.

Tocqueville, estudando a formação dos Estados Unidos da América, verifica uma dicotomia entre o interesse e a virtude, sendo que a democracia só tem afirmação quando o processo de igualdade e de liberdade é construído através de uma virtude do engajamento, sendo que a liberdade irrestrita não poderá obrigar o cidadão ao engajamento, tendendo ao individualismo e a não participação nas coisas da cidade causando uma disfuncionalidade no arranjo democrático (COHN,2006).

Diante disso, afirma o autor que a disseminação do individualismo e da igualdade das condições sociais é compatível tanto com alto grau de descentralização e de autonomia da política local, quanto com um alto grau de centralização, não havendo relação intrínseca entre a democracia e a descentralização, em que Tocqueville alça o dilema da possibilidade de conciliação de igualdades sociais, liberdade e um governo centralizado, onde a democracia poderia produzir governos autoritários, pois a “centralização será o governo natural” (COHN,2006).

O resultado dessa análise é o que o autor designa como despotismo democrático, onde os homens juntos, iguais e livres se convertem em indiferentes não participando das coisas da

cidade e causando a disfunção da democracia pela busca do interesse privado a revelia do interesse público. Esse governo centralizado é altamente burocrático e eficiente, o que permite cada vez mais o afastamento do vínculo do indivíduo com a sociedade, sendo essa uma nova forma de tirania que não agride, não oprime, não mata, mas não permite aos homens serem senhores de si (COHN,2006).

Diante dessa análise, o autor se debruça no que poderia ser o amálgama para o não descolamento do tecido social da participação na democracia, e de acordo com seu pensamento a moral é esse grande fator preponderante para o não acontecimento do despotismo democrático.

Como supracitado, a democracia só tem afirmação quando houver engajamento. Em análise ao tecido social norte americano o autor constata um laço participativo nos pequenos localismos, ou seja, na descentralização do poder e na liberdade pensada em prol do autogoverno da lei no sentido da liberdade compelir o indivíduo a fazer algo, em participar das coisas da cidade, ou seja, é imperativo um governo descentralizado para o não surgimento da citada disfunção(COHN, 2006).

Versa o autor sobre o tema “A democracia constitui o estado social, o dogma da soberania do povo constitui o direito político. As duas coisas não são análogas. A democracia é uma maneira de ser da sociedade. A soberania do povo é uma forma de governo”. Mas em sua análise, o autor afirma não ser a soberania do povo por si só uma garantia contra tendências despóticas, pois uma combinação desta soberania e o individualismo na sociedade e um governo centralizado acarreta-se em uma submissão massiva e passiva à tutela de um governo (TOCQUEVILLE Apud COHN,2006; COHN 2006).

Como forma de evitar tais disfunções o autor propõe uma “nova ciência da política” para desenvolver um processo pedagógico chamado “educar a democracia”, onde será

designado o aprendizado pela “arte de associação”, sendo que sem ela, na sua visão, nada é possível, pois é dela que se pode esperar um duplo aprendizado civil, a confiança nas próprias forças de um lado e de outro o autogoverno. O referido autogoverno significa a mescla de capacidade de valer os seus direitos e a capacidade de conter os impulsos individualistas baseados nas crenças, costumes e leis (TOCQUEVILLE Apud COHN,2006; COHN 2006).

Diante disso, Tocqueville disserta sobre a ideia da democracia ser capaz de autocorriger-se, significando pensá-la como um grande processo de aprendizado(COHN, 2006).

Para Teixeira (1997) participação significa “fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas” independentemente da forma que essa participação se reveste, como, por exemplo, a “participação cidadã”³. Destaca também, há necessidade de mecanismos de participação para a mesma não se reduzir a mobilizações episódicas.

Dantas (2015) destaca que há alguns exemplos na história brasileira onde a participação foi além do processo eleitoral envolvendo-se em decisões, aperfeiçoamento e construções condizentes com os princípios democráticos como, por exemplo, o Movimento Diretas Já em 1984 e o processo constituinte da CF de 1988, o qual abarcou em seu texto constitucional, como resultado dessa ativa participação popular, o plebiscito, o referendo e a lei de iniciativa popular.

Em consonância com as diretrizes postas pelo texto constitucional destaco a criação de novas arenas de participação, dentre elas, o orçamento participativo na cidade de Porto Alegre.

³ “(...) processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e Mercado”, “tendo em vista, de um lado, a assunção de deveres e responsabilidades políticas e, do outro lado, a criação de exercício de direitos, no controle social do Estado e do Mercado”. Teixeira, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. Cadernos CRH, Salvador, v.10 , n.26/27, p. 179-209, jan/dez., 1997 in DANTAS, 2015.

“O surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre despertou atenção de atores do norte e do sul sobre as novas formas de participação geradas pela democratização brasileira (SANTOS,1998; AVRITZER, 2002a; BAIOCCHI, 2005; SINTOMER, 2005)Esta prática se estendeu para mais de 170 cidades do país (AVRITZER, 2008)” (in ROLNIK , 2011).

No mesmo sentido, destaco a sanção de duas leis de iniciativa popular que alteraram de forma significativa o sistema político vigente, a primeira de nº 9.840 (BRASIL, 1999), que criminaliza a compra de votos e a segunda denominada lei da ficha limpa que cria barreiras ao ingresso de candidatos condenados em órgãos colegiados, portanto, apesar da “aparente” crise do modelo de representação e da grande discussão sobre a educação (formal) política no nosso país existem exemplos bem sucedidos de participação com real mudança no processo decisório utilizando-se dos mecanismos constitucionais postos (DANTAS,2015).

Como bem observa Rolnik (2011) a criação desses processos participativos e a elaboração do Estatuto das Cidades tiveram como ideário a pretensão criar condições para a ruptura do modo tradicional de tomada de decisão, principalmente no que concerne a política urbana do país, porém, esse processo não se deu de maneira hegemônica e não logrou êxito na mudança desse paradigma para que “fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades”. (SANTOS, 2011 in ROLNIK, 2011)

“...transição democrática no Brasil ocorreu através de um pacto restrito, interelites, que preservou as regras do jogo de representação de interesses, reproduzindo a tradição de mandatos individuais articulados em networks e máquinas político-eleitorais fortemente entremeados com a máquina estatal.” (ROLNIK, 2009, pg.40)
“É no interior do jogo político-eleitoral que boa parte do processo decisório sobre a política urbana, especialmente no que se refere aos investimentos em obras e ampliação de serviços urbanos, ocorre. O acesso a crédito, como a recursos a fundo perdido, seja sob a forma de emendas parlamentares, seja sob a forma de convênios com os programas do Ministério, dependem essencialmente das relações que os governantes locais estabelecem com o governo federal, com intensa participação de mandatos parlamentares e networks” (ROLNIK, 2009 in ROLNIK, 2011).

Portanto, os arranjos institucionais devem cada vez mais tentar dar conta dessa nova percepção de virtude do indivíduo dando condições mínimas para tentativa de alteração do modo tradicional de tomada de decisão e trazendo atrativos para a participação social nos grandes processos decisórios da cidade.

Um dos grandes problemas do Município (Poder Executivo e Poder Legislativo) na elaboração dos marcos regulatórios é a complexidade dos temas abordados e a dificuldade de entendimento da sociedade em geral. Essa faceta da participação pode ser considerada como dominação e de caráter ideológico, nos termos da análise das teorias gerais da administração de Tragtenberg (1974), que é um poder exercido pelos administradores pelo fato da grande especialização e o grande conhecimento das matérias que estão em processo de participação, como, por exemplo, as matérias debatidas nas audiências públicas, mantendo o monopólio do poder naqueles que possuem o conhecimento dissipando a tensão dos detentores do poder econômico-político da sociedade em geral, levantando o questionamento de que até que ponto a coletividade participa na tomada de decisão ou é manipulada pela burocracia para referendar uma intenção já estabelecida pela administração pública.

A partir do pensamento de Tragtenberg as teorias administrativas têm caráter ideológico e são definidas historicamente se dinamizando para se adequar às novas formações socioeconômicas reproduzindo a ideologia da “harmonia administrativa” com objetivo de manter a eficiência e a produtividade, manifestando o interesse de um grupo dominante sobre a massa dominada recorrendo de engodos para disfarçar a real situação de dominação (PAES DE PAULA, 2002).

Na mesma medida, a organização burocrática também é um tipo de dominação que utiliza da teoria administrativa e do contexto histórico para manter o controle se tornando cada vez mais sofisticada e recorrendo ao caráter ideológico para diminuir as tensões entre o capital e o trabalho (PAES DE PAULA, 2002).

Diante disso, expõe Rolnik (2013) se as audiências públicas não forem conduzidas de forma a estabelecer a possibilidade da participação na tomada de decisão, no acesso às informações de forma simples fugindo dos termos técnicos, de linguagem rebuscada e cifrada, serão locais indutores de insatisfação e de frustração afugentando ainda mais o cidadão comum

dos locais de deliberação sobre o futuro do sua localidade, principalmente em grandes planos que versam de matérias complexas e com diretrizes urbanísticas sofisticadas como é o caso do Plano Diretor Estratégico (PDE) lei 16.050 (SÃO PAULO, 2014), além do mais, a participação que não influencia no processo decisório poderá ser considerada como apenas como um mero instrumento de ratificação da vontade do poder público sobre os governados revestindo-a com um caráter democrático e participativo.

Portanto, diante dos aspectos debatidos neste capítulo, o presente estudo tem como escopo apresentar os dados da participação na elaboração do maior marco regulatório da organização urbana da cidade, numa tentativa de demonstração de como se articula esse processo em um município caracterizado pela heterogeneidade na sua formação, situação econômica e de acesso aos direitos consolidados pelos princípios democráticos, além de verificar se estavam presentes os mecanismos favoráveis à consolidação de processo participativo.

A participação na revisão do plano teve como sustentáculo duas estratégias complementares: as atividades presenciais (audiências públicas, diálogos e oficinas) e a criação de duas plataformas digitais sendo uma de responsabilidade da Prefeitura Municipal de São Paulo e uma da Câmara Municipal de São Paulo. Nesse sentido, o referido estudo pretende analisar os mecanismos, entender como se deu esse processo, as regiões com maiores índices de participação e se isso guarda relação com a força econômica das mesmas, densidade demográfica e índices de vulnerabilidade social, além de verificar os temas mais proeminentes.

Sendo assim, serão analisados os dados do processo participativo encabeçado pelo Poder Executivo coletados no portal GEOSAMPA (PMSP, 2016), o qual foi dividido em quatro etapas, sendo elas: A- Avaliação do PDE 2002; B- Recepção de propostas; C- Sistematização das propostas; D – Devolutiva e composição da Minuta do Projeto de Lei.

A primeira etapa de participação na fase do Poder Executivo foi dividida em 3 grandes eixos, sendo eles: A.1) Avaliação Temáticas, da qual foi levantado o número de inscritos e de contribuições de cada tema; A.2) Diálogos por segmentos, dos quais foram levantados os dados de inscritos de cada segmento; A.3) 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo que foram levantados os número de participantes.

A segunda etapa do processo no Poder Executivo foi dividida em dois grandes eixos, a recepção de propostas nas oficinas em todas as Subprefeituras e o recebimento de propostas on-line via site Gestão Urbana (PMSP, 2016). Nessa etapa serão descritos os processos metodológicos de recebimento das propostas e da realização das audiências públicas.

A terceira etapa teve como objetivo a sistematização das propostas recebidas na segunda etapa, sendo analisado o número de propostas e de inscritos e a sua distribuição geográfica tanto das colhidas via plataforma digital quanto das oficinas presenciais, verificando se há um padrão de território (Subprefeituras) com maior índice de participação do que outras em comparação com índices de desenvolvimento, de vulnerabilidade e de densidade demográfica dos mesmos territórios, esses dados foram coletados no site Gestão Urbana (PMSP, 2016) e os índices supracitados de outras bases oficiais da Prefeitura Municipal de São Paulo.

A quarta e derradeira etapa de participação do Poder Executivo foi divididas em 3 eixos, sendo eles: Atividades devolutivas presenciais; Minuta Participativa; Mapeamento Colaborativo. Nessa etapa serão levantados os números de participantes e de contribuições de cada etapa.

Por fim será analisado o conjunto de propostas recebidas via plataforma digital Gestão Urbana (PMSP, 2016) verificando o número de participantes e qual a representatividade daqueles que mais participaram por meio desta ferramenta.

Da participação na fase encabeçada pelo Poder Legislativo serão levantados do hotsite específico que trata da revisão do plano diretor (CMSP, 2016) analisando o número de inscritos e de inscritos para contribuição por fala das 53 audiências públicas, sendo a primeira de apresentação do PL, em sequência, 10 audiências temáticas, 4 Macrorregionais e 31 regionais nas subprefeituras (sendo duas em conjunto com as macrorregionais). Após essas audiências foi realizada em 19/12/2013 uma audiência pública síntese, em sequência, 3 audiências temáticas na CMSP, 3 audiências regionais na Subprefeituras e 2 audiências divididas em 7 temas no Centro de Convenções do Anhembi, para debate do substitutivo aprovado em 1ª votação

Portanto serão analisados os dados das audiências públicas levando em consideração o número de participantes e o número de inscritos para intervenções por fala, que foi o modo escolhido para contribuição na fase do PL 688/2013 encabeçada pela CMSP.

Além do mais, será analisada a distribuição geográfica da participação nas audiências regionais e macrorregionais; e o levantamento dos temas com maior número de participação das audiências temáticas.

2-PLANO DIRETOR E OS REQUISITOS DA PARTICIPAÇÃO

A experiência do planejamento urbano brasileiro se desenvolveu por uma crescente demanda das cidades tomadas pelo desenvolvimento capitalista (1875-1930) com viés de higiene pública, gerando intervenções principalmente nas moradias populares e na produção de uma “simbologia requerida pelas elites em ascensão”, visualizando a reforma urbana como um meio de resolução dos problemas sociais por um grupo constituído em suma por médicos e engenheiros (CARDOSO E RIBEIRO, 1990).

Nos anos de 1930 surge o processo de urbanização sob influência do ideário estadunidense, surgindo os planos urbanísticos, como por exemplo, o Plano de Alfred Agache para o Rio de Janeiro, sendo que a intervenção urbana deveria compatibilizar o uso e ocupação do solo sob a ótica das novas necessidades do tecido urbano geradas pela industrialização, na década de 50, em consonância com a visão corbuseana consagrada pela Carta de Atenas, o planejamento visava a conciliação das necessidades modernas e das raízes culturais(CARDOSO e RIBEIRO, 1990).

Nos anos de 1960 foram criados o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SFHU), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e instituiu o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com o escopo de combate ao déficit habitacional, tendo o planejamento urbano orientado pelo caráter racional e técnico, sendo independente da participação popular. O SFHU era órgão promotor e financiador dos planos gerais de urbanismo e dos Planos Locais de Desenvolvimento Integrado (FILHO,2009).Nesta década o BNH , com a instituição do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), converteu-se no instrumento financeiro fundamental para ações de desenvolvimento urbano das cidades(MOREIRA, 2002).

Durante essa época os planos se caracterizaram pela complexidade e a distância da sua possibilidade de aplicação como, por exemplo, o Plano Doxiadis para o Rio de Janeiro em

1965, o qual foi elaborado por um escritório grego e publicado em inglês possuindo “quase quinhentas páginas de estudos técnicos, das quais nove – páginas 363 a 372 – são de implementation e uma única, a 375, é de recommendations.” (VILLAÇA, 1999 apud SOBAYA, 2016).

Já nos anos 70, devido aos resultados da inaplicabilidade dos denominados super planos, inicia-se uma fase de planos mais simples sem a elaboração de grandes diagnósticos.

“Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes.” (VILLAÇA, 1999 apud SOBAYA, 2016)

Na mesma década foram instituídos os Planos de Desenvolvimento Urbano (PND), de número I e II (1972-1974 e 1975-1979), que tinham como escopo transformar o país em uma nação desenvolvida em um espaço de tempo de uma geração, além da elevação do Produto Interno Bruto (PIB) e elevação da renda per-capita da população (ABREU, 2016).

Já no II PND foram estabelecidas as regiões metropolitanas nas localidades consideradas polos de desenvolvimento, sendo inseridas em um capítulo especial que tratava da urbanização e da criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em contraponto, esse planejamento era todo centralizado na esfera federal, até mesmo pelo sistema ditatorial implementado nesse período, afastando os outros entes federativos do processo de tomada de decisão e culminando na concentração do desenvolvimento nas cidades mais importantes e que eram consideradas polos de desenvolvimento (MOREIRA, 2002).

Contudo, apesar dos esforços para organização territorial das cidades, o Brasil não dispunha de uma legislação consistente sobre política urbana até 1983, com o envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei (PL) 775/1983 de autoria do Poder Executivo, que tratava de instrumentos urbanísticos e a questão urbana no país. O supracitado PL foi

elaborado devido a crescente demanda nas cidades por moradia advinda do aumento populacional urbano e as manifestações por melhores condições de vida e moradia nesses centros urbanos (MOREIRA, 2002).

Em 1985, já em uma fase adiantada do processo de redemocratização onde os militares não desempenhavam um papel principal no cenário político brasileiro, foi instituído o Ministério de Desenvolvimento Urbano (MDU), para discussão da política urbana como um todo e principalmente para a discussão da política habitacional, extinguindo no primeiro momento o BNH, e em quatro anos o MDU transformou-se em Ministério da Habitação, após em Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU) e por fim em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES). O referido Ministério acabou extinto em 1989, quando a organização urbana volta ser atribuição do Ministério do Interior (SANTOS, 1999).

Nessa esteira, com o processo de redemocratização e o início do processo constituinte discute-se a formulação de uma emenda popular para propor na norma legal um conjunto de princípios e garantias favoráveis às demandas populares (CARDOSO e RIBEIRO, 1990).

Com a promulgação da CF fica instituído um capítulo dedicado a Política Urbana no título “Da Ordem Econômica e Financeira” passando a ser o plano diretor instrumento de cumprimento da *função social da propriedade*.

A função social da propriedade primeiramente é debatida fundamentada sob aspectos filosóficos, por filósofos como Montesquieu, Hobbes, Rousseau, Bussuet, Mirabeau, Bentham e Locke. Já no século XX, Leon Dugui, sob forte influência da teoria positivista de Comte⁴ elabora o conceito jurídico da função social propriedade chegando à conclusão que o direito a propriedade não é absoluto e que cada proprietário tem uma função social a cumprir (JELINEK, 2006).

⁴ Sobre a doutrina filosófica-positivista de Augusto Comte, ver: COMTE, Augusto. Discurso sobre o espírito positivo. São Paulo: Abril Cultural, 1978. Também: COMTE, Augusto. Catecismo positivista. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

Nesse escopo, o PDE é alçado a instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, conforme disposto no artigo 182, § 1º. Já em seu artigo 30, inciso VII, a Constituição Federal (CF) reconhecendo o Município como responsável pelo ordenamento do território municipal através do controle do uso, parcelamento e ocupação do solo, sendo essa competência exclusiva, dada pelo artigo 21, inciso XX.

No mesmo sentido, a CF determina que compete a União instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano no território nacional ou macrorregiões. Já no artigo 24, inciso I, versa que cabe aos Estados legislar concorrentemente à União sobre direito urbanístico possibilitando estabelecer normas no nível das suas regiões administrativas, instituir regiões metropolitanas com escopo de organização de Municípios limítrofes (SILVA, 2010).

Conforme dispõe Paulo Affonso Leme Machado (2007) o plano diretor é:

“(...) um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal”.

O Estatuto das Cidades instituiu o PDE como condicionante para aplicação de instrumentos urbanísticos e de políticas urbanas, como, por exemplo, operações urbanas consorciadas, outorga onerosa do direito de construir, direito de preempção, além do mais, estabelece no seu artigo 40, normas que os municípios devem observar no momento da sua elaboração e a sua gestão, dentre elas:

*“I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”*(BRASIL, 2001)

A não observância dos incisos I a III, do §4º, do art. 40, do Estatuto das Cidades acarreta a possibilidade de sanção por improbidade administrativa dos agentes públicos responsáveis, o que, de acordo com a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429 (BRASIL/1992), pode variar entre a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos,

pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Dentro das atribuições do Conselho Nacional das Cidades⁵ no âmbito do Ministério das Cidades foi publicada a resolução número 25, de 18 de março de 2005, emitindo orientações e estabelecendo diretrizes com o escopo de nortear os municípios na elaboração, implementação e gestão dos PDE.

Primeiramente a resolução aponta que a coordenação do processo participativo deverá ser compartilhada *“por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões”*, nos termos do seu artigo 3º, §1º, além de estabelecer que no processo de elaboração do PDE deva conter ampla divulgação em linguagem acessível através dos meios de comunicação social de massa, ciência de 15 dias de antecedência do cronograma, dos estudos do plano e divulgação dos resultados das diversas etapas do referido processo participativo, nos termos do artigo 4º, incisos I a III, além de estipular a divisão do processo participativo por segmentos sociais, temas e divisões territoriais, nos termos do artigo 5º, incisos I e II (BRASIL, 2005).

Quanto ao conteúdo mínimo do texto do PDE são emitidas orientações na resolução número 34, de 01 de julho de 2005, editada também pelo Conselho Nacional das Cidades, abordando o tema de participação no seu artigo 7º e incisos, onde estabelecem que o plano deva definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, os quais sejam pelo conselho das cidades, conferências municipais,

⁵ Criado em 2004 é um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo integrante da estrutura do Ministério das Cidades e com a finalidade de estudar e propor diretrizes ligadas ao Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano

audiências públicas, consultas públicas, iniciativa popular, plebiscito e/ou referendo, sendo responsabilidade de cada município, por competência de legislar sobre essa matéria, detalhar especificamente o processo de elaboração do seu Plano Diretor.

Apesar de dispor de normas e regulamentos que versam sobre a participação na elaboração\revisão do PDE verifica-se a dificuldade de estabelecer um parâmetro para a definição de participação efetiva que garanta que os munícipes de fato interfiram no processo de tomada de decisão.

3-DADOS DA PARTICIPAÇÃO NO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – LEI 16.050/2014.

A revisão do PDE instituído pela lei 13.430 (SÃO PAULO, 2002)⁶ estava prevista no seu texto legal para o ano de 2006, porém, foi objeto de judicialização do seu processo, principalmente no que concerne à revisão tratar ao mesmo tempo da revisão da lei nº 13.885 (SÃO PAULO, 2004), que instituiu os Planos Regionais Estratégicos. Além do mais foi indagado que o processo apresentou dificuldade de acesso das informações e um prazo insuficiente para a participação social, diante disso, o Poder Executivo adiou o processo para o ano de 2007.

Após isso, foi elaborado o projeto de lei nº 671/07 com as retificações requeridas judicialmente, porém, o processo novamente foi judicializado por uma Ação Civil Pública promovida pela recém formada Frente de Entidades em Defesa do Plano Diretor Estratégico que representava mais de 200 entidades no município de São Paulo. Os principais argumentos levantados na ACP foram que a revisão proposta na verdade se tratava de um novo PDE, alterando os princípios e estratégias de um plano que ainda não tinha sido completamente implantado, além da dificuldade de participação popular no seu processo de revisão com objetivo de favorecer os agentes do mercado imobiliário (HIRATA e PEREIRA, 2010).

Devido aos embates sobre o processo de participação, a gestão municipal de 2009 – 2012 não conseguiu aprovar a revisão do PDE, sendo retomada em 2013 com uma reunião da gestão recém empossada com a Frente de Entidades em Defesa do Plano Diretor Estratégico na data de 13/02/2013, onde foi proposto que o ponto de partida da revisão do PDE seria a lei nº 13.430 (SÃO PAULO, 2002), retirando o PL nº 671/2007 da Câmara Municipal de São Paulo, iniciando um novo processo de elaboração de minuta de projeto de lei (PMSP, 2016).

⁶ O primeiro Plano Diretor do Município de São Paulo após a lei que instituiu o Estatuto das Cidades

Diante disso, neste capítulo será abordado o processo participativo na elaboração da Lei 16.050(SÃO PAULO, 2014), que trata da revisão o PDE instituído pela Lei nº 13.430(SÃO PAULO, 2002), o qual se iniciou no Poder Executivo onde foi elaborada participativamente a minuta do projeto de lei e em seguida serão abordados os temas relacionados à participação na fase do projeto de lei nº688/13 na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) encabeçado pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (PMSP, 2016).

3.1-Participação na fase do Poder Executivo

O processo participativo no Poder Executivo foi coordenado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), que acionou as demais secretarias para levantamento de informações, atividades participativas, composições das avaliações preliminares, sistematização das contribuições e elaboração das minutas do Projeto de lei (PMSP, 2016).

Diante disso, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano foi convidada a participar de atividades promovidas por diversos atores sociais com vistas à revisão do referido plano, dentre elas, “Participação Popular e Gestão Democrática da Cidade” realizada pelo Ministério Público Estadual e um “Ciclo de Debates e Diálogos”, promovidos pelo Fórum Suprapartidário por uma “São Paulo Saudável e Sustentável”, sobre “Temas Urbanos e a Revisão do Plano Diretor da Cidade de São Paulo” (PMSP, 2016).

Com o início do trabalho de revisão as equipes internas da SMDU e demais secretarias estruturaram seis grupos de trabalhos (GT) intersecretarias, sendo eles: GT Meio Ambiente; GT Habitação; GT Mobilidade; GT Saneamento; GT Cultura; GT Equipamentos e Gestão de Áreas Publicas(PMSP, 2016).

Além desses grupos, também foram compostos grupos interdepartamentais, internos à SMDU. Foram eles: GT Instrumentos Urbanísticos; GT Centralidades.(PMSP, 2016)

Em paralelo aos trabalhos dos GT's foi estipulado como núcleo gestor do processo participativo o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), composto por 16 membros da sociedade civil indicados pelo poder público, sendo estabelecido por este conselho o grupo de trabalho sobre o Processo Participativo, com membros indicados pelos conselheiros do CMPU (PMSP, 2016).

Com intuito de centralizar as documentações e procedimentos e ao mesmo tempo dar publicidade ao processo participativo foi criada a plataforma digital denominada Gestão Urbana (PMSP, 2016) onde estão localizados todos os arquivos e relatórios referente a este marco regulatório e sobre outras regulações municipais.

O referido processo se deu em 4 etapas, sendo elas: A) Avaliação do PDE 2002; B) Recepção de propostas; C) Sistematização das propostas; D) Devolutiva e composição da Minuta do Projeto de Lei (PMSP,2016).

A) Primeira etapa de participação – Fase Executivo

Como pode ser observado na figura 1 a primeira etapa de participação teve um total de 12.342 participantes com 12 atividades participativas com o escopo de avaliar o PDE de 2002, divididas em: A.1) 6 avaliações por tema, 1 apresentação de desafios do PDE, A.2) 4 diálogos por segmentos e a A.3) 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo (PMSP, 2016).

A.1) Avaliações temáticas.

As atividades presenciais foram inauguradas com um seminário apresentando os desafios do PDE e a cidade que queremos, nos dias seguintes foram realizadas as avaliações temáticas divididas por: Uso e Ocupação de Solo; Instrumentos de Política Urbana; Habitação; Meio Ambiente; Mobilidade Urbana; Investimentos Prioritários, Planos Regionais e Planos de Bairro. (PMSP, 2016)




Antes de cada atividade eram disponibilizados materiais de apoio sobre o tema abordado sendo aberta a possibilidade de participação via ficha individual escrita, dinâmica em grupo e/ou via plenária por fala individual, de acordo com o demonstrado na Figura 2 (PMSP, 2016).

Figura 1 – Dados da 1ª etapa participativa



Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016)

Figura 2 – Tipos de participação possíveis na primeira etapa

FICHAS	ATIVIDADE EM GRUPO	PLENÁRIA
Disponível durante toda a oficina para o participante interessado em fazer uma contribuição individual por escrito.	Dinâmica em grupo com base em uma pergunta temática, onde o participante registrava sua contribuição na forma de cartelas.	Momento de apresentação das contribuições mais votadas nos grupos e inscrição de participantes para fala individual
		

Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016)

As atividades de avaliação temática tiveram a participação de 1.804 pessoas, divididas em 5 dias, acontecendo na mesma data a Oficina da Habitação (horário da manhã) e do Meio Ambiente (horário da tarde). Das 6 avaliações realizadas quatro tiveram atividades em grupos somando um total de 1.847 contribuições, das quais se destaca a Oficina de Habitação que

teve 33% do total das contribuições, conforme ilustrado na tabela 1 e gráfico 1 abaixo colacionados (PMSP, 2016).

TABELA 1 - - Dados das avaliações temáticas da primeira etapa de participação

Tema da Oficina	Data	Local	Tipo de atividade		Número de participantes
			Plenária	Grupos	
1. Uso e Ocupação do Solo	27.04.2013 (tarde)	UNINOVE – Barra Funda	Plenária	5 Grupos	375
2. Instrumentos urbanísticos	30.04.2013 (noite)	Centro Cultural São Paulo	Plenária		272
3. Habitação	04.05.2013 (manhã)	UNINOVE – Barra Funda	Plenária	8 Grupos	610
4. Meio Ambiente	04.05.2013 (tarde)	UNINOVE – Barra Funda	Plenária	5 Grupos	
5. Mobilidade	07.05.2013 (noite)	Centro Cultural São Paulo	Plenária		307
6. Investimentos prioritários	11.05.2013 (tarde)	UNINOVE – Barra Funda	Plenária	5 Grupos	240
TOTAL	5 dias com 6 atividades		6 atividades em Plenária	4 atividades em Grupo, no total de 23 Grupos	1.804

Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016).

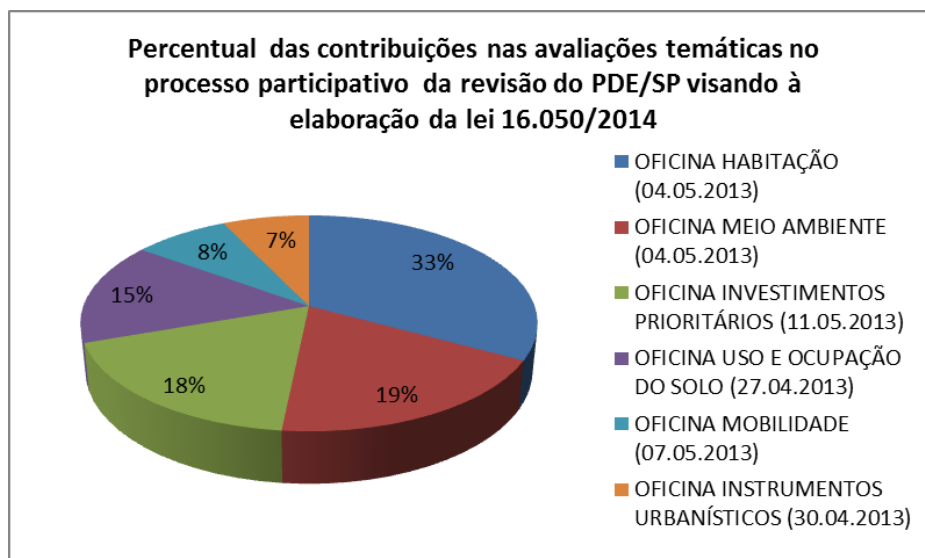


GRÁFICO 1 – Percentual das contribuições nas avaliações temáticas no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014

Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016)
Elaborado pelo Autor

Nas avaliações temáticas os participantes recebiam no momento do credenciamento “I Volume da Revisão Participativa” e “Informações Básicas para os participantes”, que

continha o descritivo das atividades a ser realizadas naquele dia, em seguida eram reunidos em uma plenária para apresentação dos estudos, após isso, eram divididos em grupos de até 50 pessoas (PMSP, 2016).

Nos grupos formados foram propostas duas ou três perguntas norteadoras da discussão e, na sequência, foram subdivididos em subgrupos de 8 a 10 pessoas onde os mesmos recebiam fichas para respostas as perguntas norteadoras organizando-as para um porta voz do subgrupo apresenta-las ao grupo. Em seguida todas as questões eram organizadas na sala e debatidas para escolher as três questões mais relevantes para o grupo como forma de refletir sobre o tema proposto sendo que estas eram apresentadas por um porta voz do grupo à plenária para discussão e votação (PMSP, 2016).

O registro de todas as questões – mais votadas ou não - resultaram no balanço de contribuições que estão demonstrados nos gráficos 1 e 2.

Das 1.847 contribuições 64% foram obtidas nas oficinas, 23% nas plenárias e 13% através de fichas para contribuição individual, disponibilizadas durante todo processo. (PMSP, 2016)

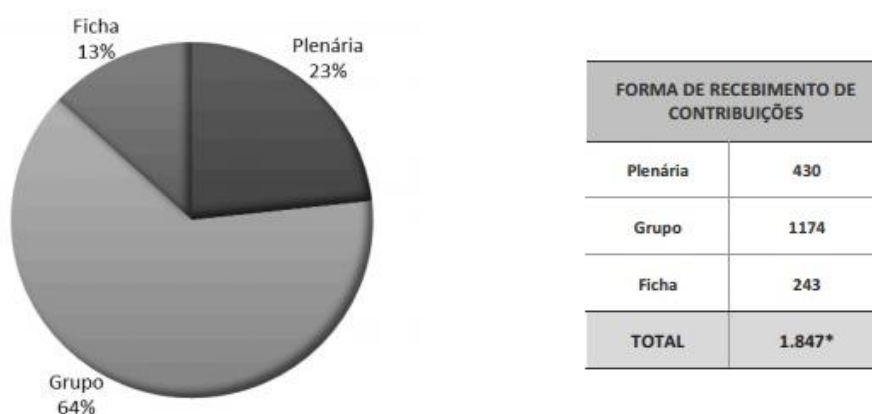


GRÁFICO 2 - Formas de recebimento das contribuições no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014

Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016)

A.2) Diálogos por segmentos.

Após as avaliações temáticas foram organizados quatro diálogos por segmento, sendo o primeiro com o segmento de ONGs, o segundo com segmento dos movimentos populares, o terceiro com o segmento dos universitários e o quarto com o segmento dos empresários. (PMSP, 2016)

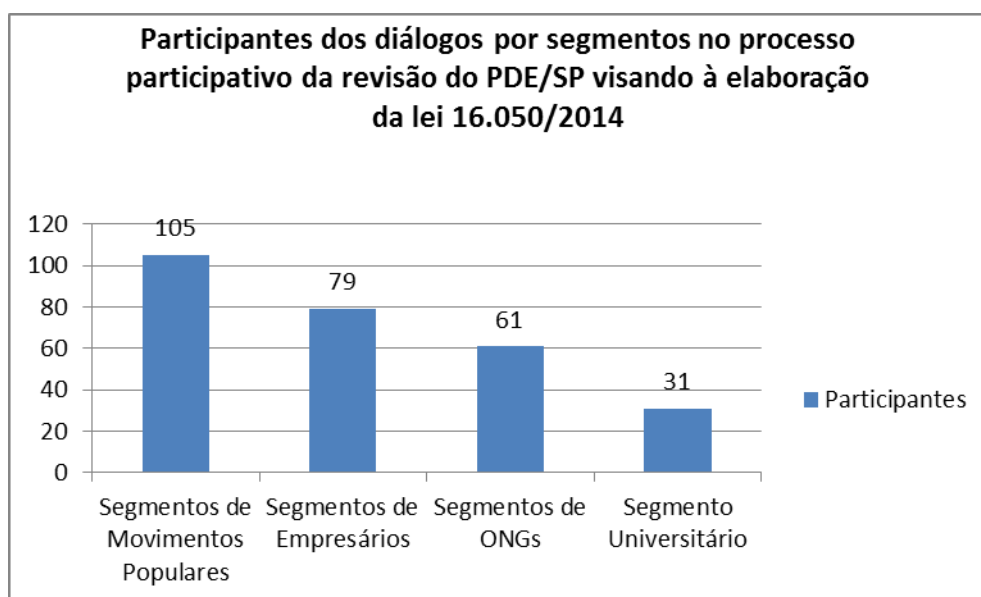


GRÁFICO 3 – Participantes dos diálogos por segmentos no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014.

Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016)
Elaborado pelo Autor

Conforme demonstrado no gráfico 3 acima, dos diálogos realizados se destacou o do Segmentos de Movimentos Populares, os quais contaram com aproximadamente 38% do total de participantes, o que pode ser considerado um fator positivo no que concerne a participação alcançar não só as classes dominantes como as classes menos favorecidas do município.

A.3) 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo

A 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo contou com 9.636 participantes, ou seja, 78% do total dos participantes da primeira etapa participação e nela foram discutidos dois grandes temas, o primeiro referente à formulação de um texto base nacional para

apresentar nas Conferências Estadual e Nacional e o segundo refere-se à formatação de diretrizes da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, a revisão do PDE e a criação de um Conselho da Cidade (PMSP, 2016).

Portanto, os números da participação na revisão do PDE foram insuflados pela magnitude do evento supracitado o que podem levar a duas interpretações que necessariamente não se anulam, a primeira é que a Conferência é um grande foro de participação na esfera municipal e, portanto, deve desempenhar o papel de instância do Sistema de Acompanhamento e Controle Social previsto no artigo 42, inciso III, do Estatuto das Cidades em consonância dos termos do artigo 6º da resolução 34 do Ministério das Cidades e a segunda interpretação é da perceptível queda do número de participantes nas atividades que visavam exclusivamente à revisão do PDE, visão que é corroborada com a proporção de participantes da Conferência em razão a todos participantes no processo completo encabeçado pelo Poder Executivo que fica em 46%. Tais elementos serão expostos com maiores detalhes nos capítulos seguintes.

A.4) Resumo da primeira etapa

A primeira etapa teve como escopo a avaliação do Plano Diretor Estratégico de 2002 com as suas contribuições ou não para melhoria na qualidade de vida das pessoas, das políticas ambientais e das políticas habitacionais definindo os doze objetivos do PDE listados na figura 4 (PMSP, 2016).

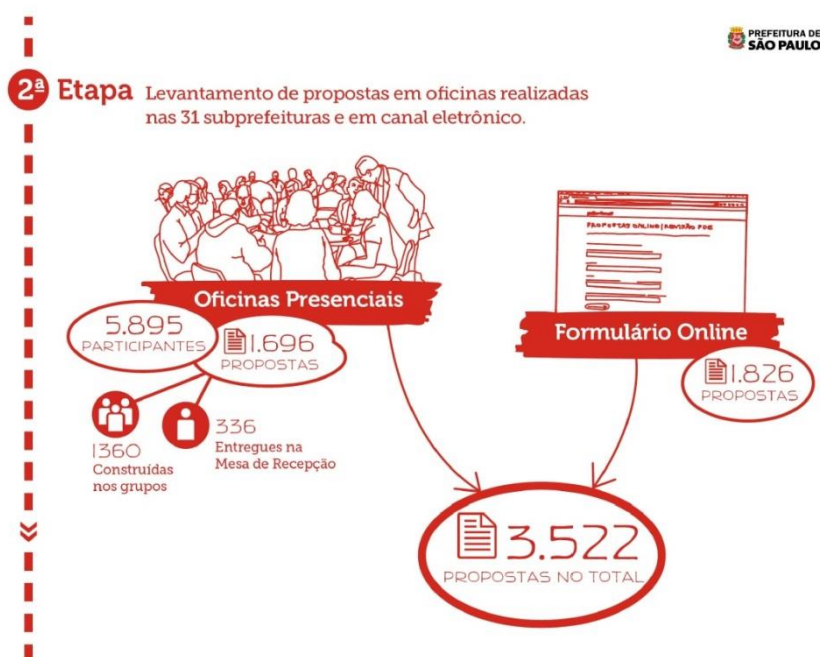
B) Segunda etapa de participação – Fase do Executivo

Consistiu a segunda etapa da participação no executivo o levantamento das propostas em oficinas realizadas nas 31(atualmente são 32) subprefeituras com 5.895 participantes e 1.696 propostas elaboradas sendo 1.360 construídas nos grupos e 336 entregues na mesa de recepção. Outro canal de participação aberto nesta etapa foi a possibilidade de contribuição

via formulário digital que obteve um total de 1.826 propostas, somando no total de 3.522 propostas, conforme ilustrado na figura 3.

O calendário das oficinas realizadas foi apresentado na plataforma digital e na 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo como forma de tornar público o cronograma e as datas das mesmas, além de convites realizados em todas as subprefeituras endereçados às entidades, movimentos sociais e à população em geral. No mesmo sentido, a Secretaria Municipal de Comunicação (SECOM) coordenou um plano de divulgação que providenciou anúncios em jornais de bairro e em rádios.

Figura 3 – Dados da 2ª etapa participativa



Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016)

Para a construção da metodologia de recepção das propostas nas oficinas presenciais foi proposto e instituído o GT sobre o Processo Participativo, composto por representantes indicados pelos Conselheiros do CMPU da Universidade, dos Movimentos Populares, Empresários e Conselhos de Categoria, além da promoção de treinamento dos moderadores, responsáveis pela condução das oficinas e credenciadores. (PMSP, 2016)

Para realização das oficinas foi estabelecido um roteiro metodológico unificado, sendo apresentados os objetivos e a programação da referida oficina, na sequência, apresentavam-se os dozes objetivos do PDE (definidos na primeira etapa de participação e ilustrados na Figura 4). Ao final da apresentação os participantes eram encaminhados para as salas preparadas para as oficinas com capacidade de 50 pessoas e dois moderadores. (PMSP, 2016)

Os dozes objetivos do PDE eram agrupados dentro das salas das oficinas e eram separados em quatro conjuntos onde os participantes podiam se subdividir de acordo com o seu tema de interesse, sendo eles: Conjunto A – temas relacionados a Transporte e emprego; Conjunto B – temas relacionados à preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural; Conjunto C – habitação e equipamentos sociais; Conjunto D – gestão, participação e controle social. (PMSP, 2016)

Para a elaboração da proposta foi utilizada a denominada “técnica de visualização e a composição coletiva de propostas”, onde era solicitado, a cada participante, após a escolha do tema de seu interesse, que anotasse suas ideias em cartelas como proposta a resposta da seguinte questão norteadora elaborada: “a partir da avaliação apresentada e da sua vivência a atuação na cidade, o que deve ser feito para alcançar os objetivos do PDE?”. Como forma de evitar disputas por propostas foi salientada a possibilidade dos participantes encaminharem as propostas individualmente ou diretamente na plataforma digital Gestão Urbana. (PMSP, 2016)

Após a etapa acima descrita, os participantes dos subgrupos trocavam as propostas entre si com escopo de comparar as semelhanças e as divergências e assim compor até duas propostas por subgrupo apresentando-as a sala da oficina, em sequência, as propostas eram fixadas em quadros onde cada participante poderia indicar três propostas que considerassem mais importantes, após isso, as cinco mais votadas eram apresentadas nas plenárias após as oficinas. (PMSP, 2016)

De acordo com exposto pelo documento que descreveu o processo de participação na revisão do PDE essa dinâmica permitiu que os participantes tivessem uma visão geral das propostas realizadas nas oficinas, evitando-se o embate das formas tradicionais de contraposição de propostas. (PMSP, 2016)

C) Terceira etapa de participação – Fase do Executivo.

A 3ª etapa consistiu na sistematização das propostas recebidas, as quais foram agrupadas em conjunto de classificações, que primeiramente classificou aquelas pertinentes ou não ao PDE, após, as pertinentes foram classificadas dentro dos doze objetivos do PDE, na sequência, foram classificadas palavras-chave e agrupadas em nuvens de palavras-chave, cada nuvem de propostas foi encaminhada para o grupo de trabalho técnico correspondente ao assunto para debate e reflexão quanto à forma de acolhimento na minuta. (PMSP, 2016)

De acordo com o balanço demonstrado na figura 4 os temas com maiores recorrências em sequência foram: ampliar as oportunidades de trabalho com a distribuição na cidade toda; melhorar a qualidade de transporte público e as condições para ciclistas e pedestres reduzindo congestionamentos; melhor oferta de equipamentos e serviços urbanos; fortalecimento do planejamento com maior controle social e ampliação do acesso a terras urbanas para habitação de interesse social (PMSP, 2016).

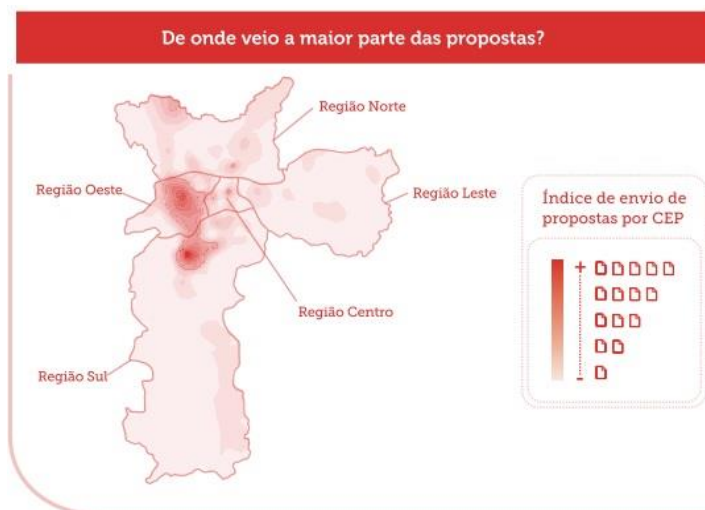
Como produto da sistematização das propostas, a equipe da Prefeitura de São Paulo elaborou um Mapa temático (Figura 5) demonstrando o índice de envio das propostas via formulário online, a qual representou em torno de 51% do número de propostas da segunda fase, com um número de 1.826 propostas (PMSP, 2016).

Figura 4 - Dados da 3ª etapa de participação 12 Objetivos do PDE



Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016)

Figura 5 - Mapa de calor demonstrando de onde vieram as contribuições via formulário online

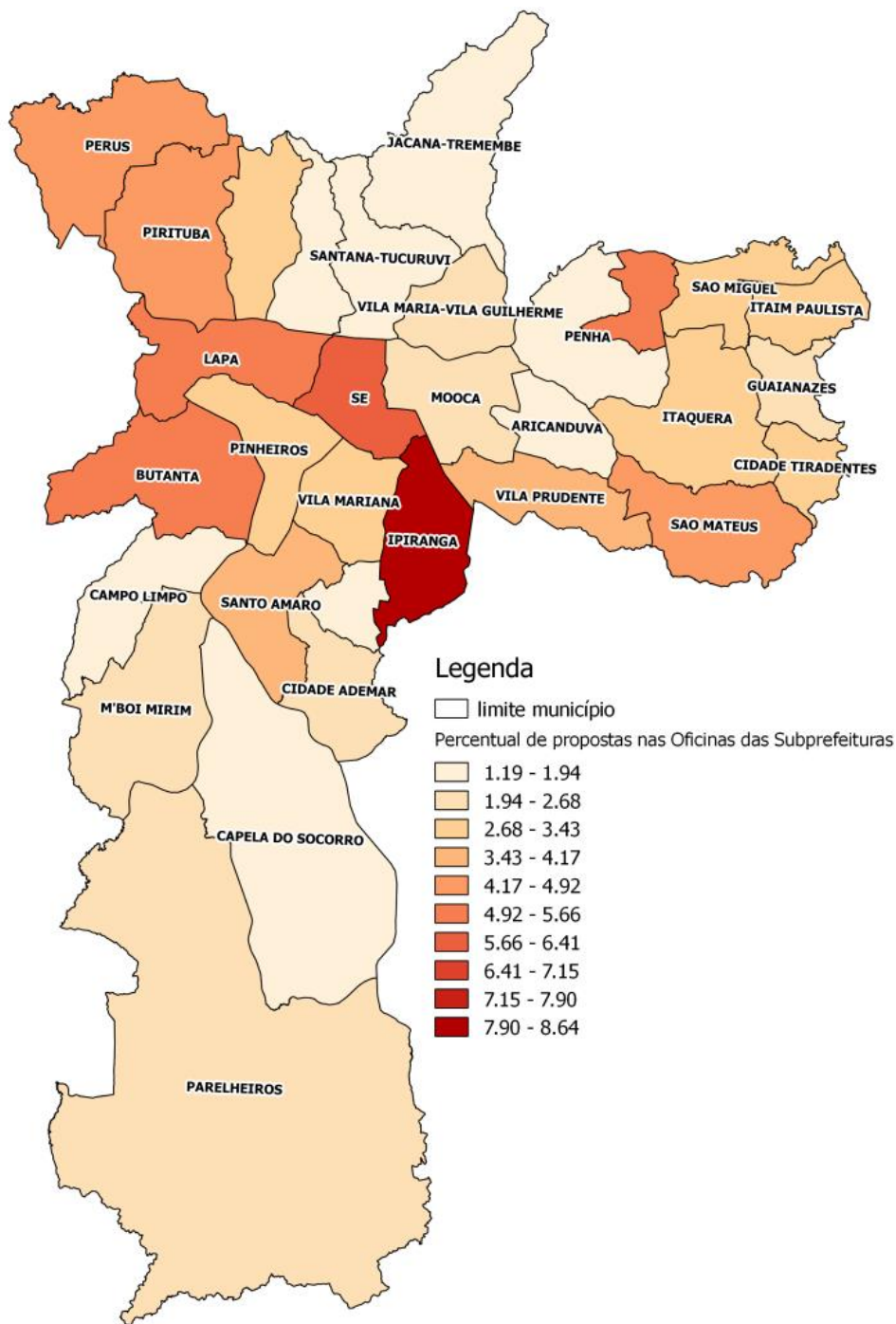


Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016)

Com o objetivo de analisar as distribuições das propostas realizadas nas oficinas nas subprefeituras (1.696 propostas) nos moldes semelhantes à realizada pela PMSP (2016) para as contribuições online, demonstro a figura 6 e os gráficos 4 e 5 com o percentual das propostas elaboradas em cada oficina de subprefeitura. Além do mais, como forma de análise das localidades com maiores e menores índices de participação comparo os mapas das

contribuições on-line e presencial com os mapas de desenvolvimento humano por distrito e vulnerabilidade social de acordo com a figura 8 e 9, e também trago os dados de densidade demográfica das subprefeituras no gráfico 7.

Figura 6 – Distribuição geográfica das propostas



Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016)~

Elaborado pelo autor

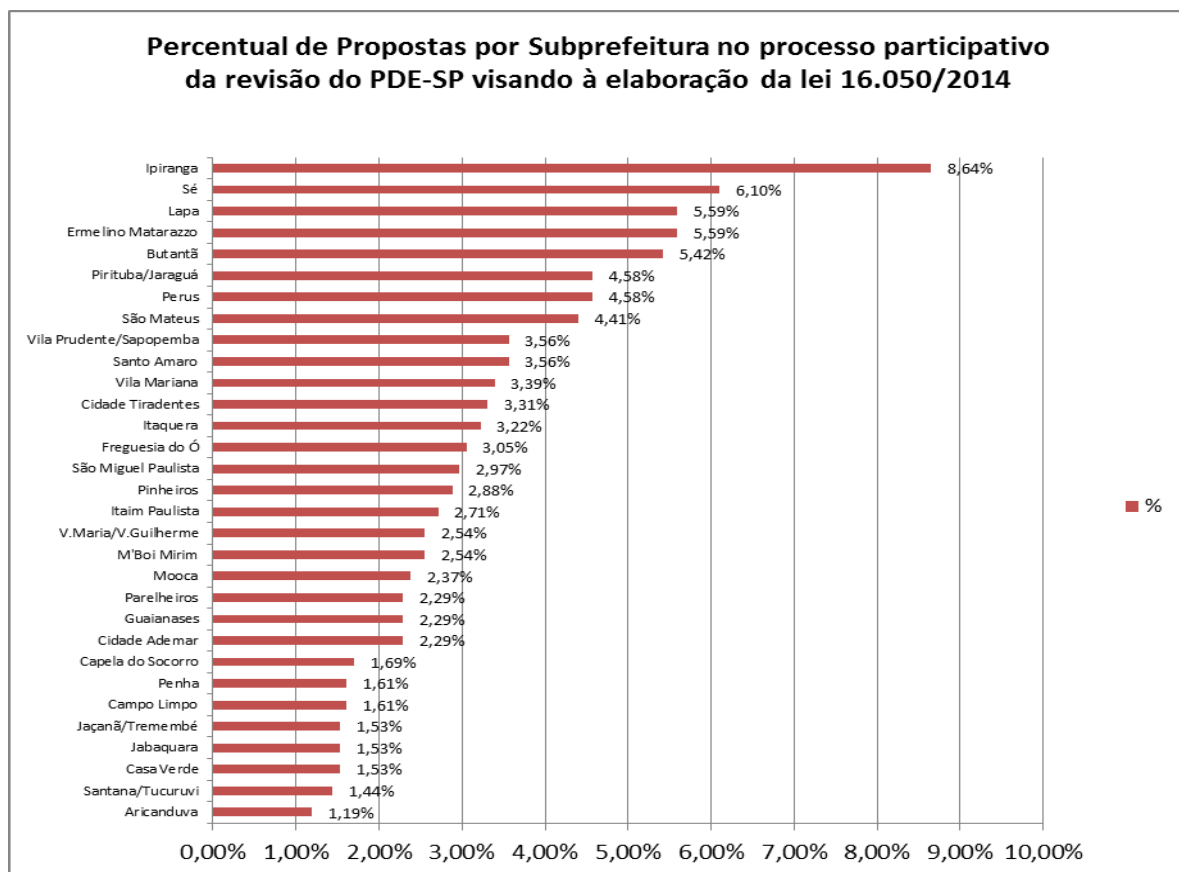


GRÁFICO 4 – Percentual de propostas por Subprefeitura no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014.

Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016)
Elaborado pelo autor

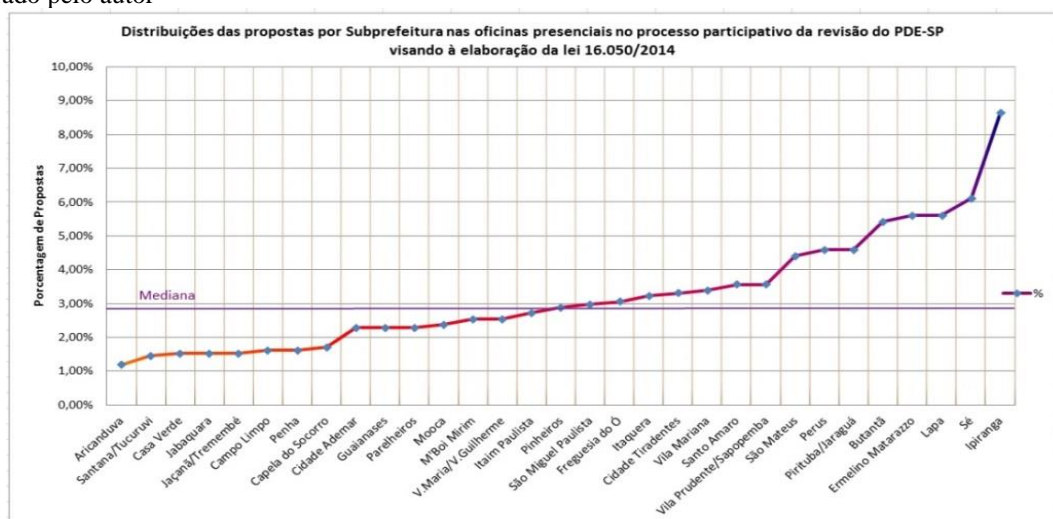


GRÁFICO 5 - Distribuições das propostas por Subprefeitura nas oficinas presenciais no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014.

Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016)
Elaborado pelo autor

Em uma breve análise dos dados das propostas da segunda etapa de participação, verifica-se que as contribuições colhidas via plataforma digital estão concentradas no centro expandido em um eixo denominado como “quadrante sudoeste”⁷ (VILLAÇA, 2001) considerada a região mais rica e com os melhores índices de desenvolvimento humano e os menores índices de vulnerabilidade social no município de São Paulo.

Por outro lado, nas oficinas presenciais, apesar da presença das subprefeituras cujos distritos compõem o “quadrante sudoeste”(ver figura 7) como, por exemplo, Sé, Lapa e Butantã, os dados apresentaram outras subprefeituras protagonistas no número de propostas apresentadas, dentre as quais destaco: Ipiranga, com o maior número de propostas representando 8.64% do total; Ermelino Matarazzo representando 5.59%; Pirituba e Perus, ambas representando 4.58%; São Mateus representando 4.41%; Vila Prudente representando 3.56%; além de Cidade Tiradentes, Itaquera, Freguesia do Ó e São Miguel Paulista que apresentaram percentual de participação acima da mediana - 2.88%, sendo este valor exatamente a representatividade da Subprefeitura de Pinheiros.

Figura 7 – Distritos que compõe o denominado quadrante sudoeste



Fonte: VILLAÇA in FINARI (2016)

⁷ 21 distritos de São Paulo onde se concentram as classes de mais alta renda, para melhor entendimento ler VILLAÇA (2001)

Para ilustrar a grande disparidade de renda do denominado quadrante sudoeste com as demais regiões do município anexo abaixo um gráfico demonstrando os lançamentos residenciais acima de R\$ 750 mil por região de 2000-2011.

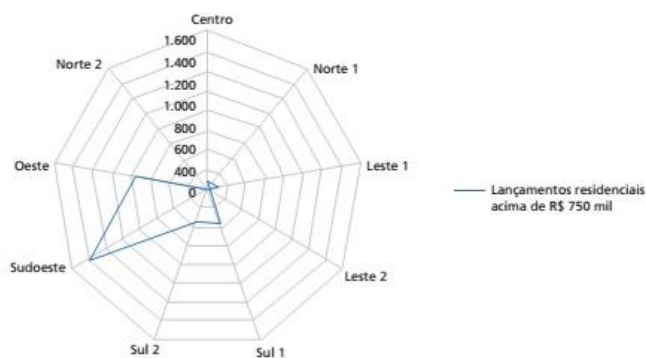


GRÁFICO 6 – São Paulo distribuição dos lançamentos residenciais acima de R\$ 750 mil por região (2000-2011).

Fonte: FINARI (2016)

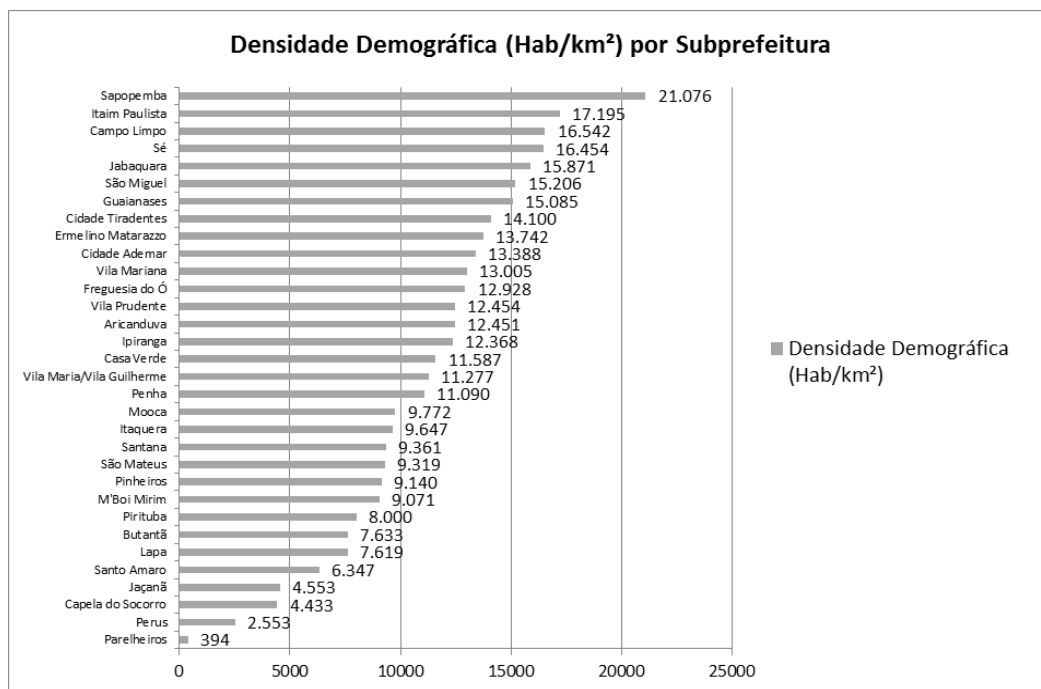


GRÁFICO 7 – Densidade demográfica por Subprefeitura

Fonte: INFOCIDADE (PMSP, 2016)

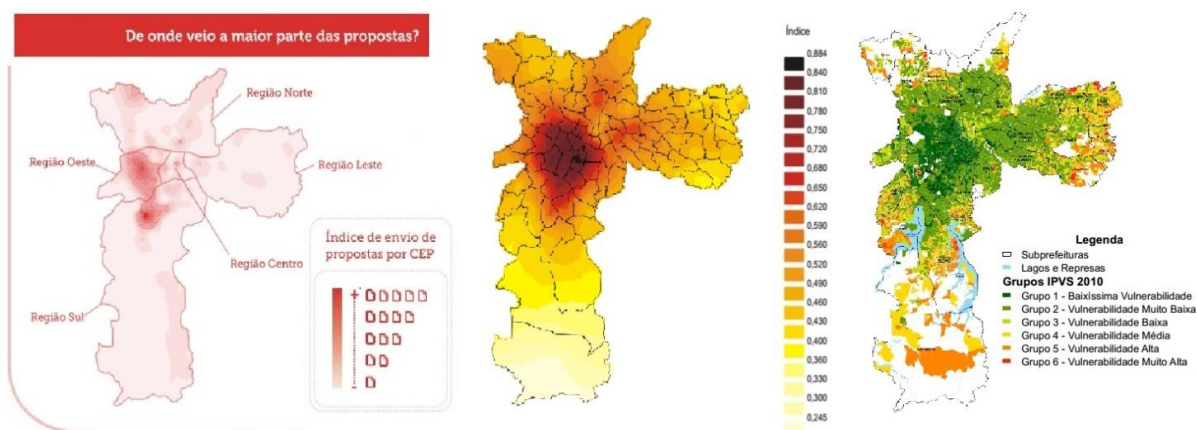
Elaborado pelo autor

Vale observar, que apesar da região com maior participação (Subprefeitura do Ipiranga) não fazer parte do quadrante sudoeste a mesma apresenta índices de desenvolvimento por distrito e menor vulnerabilidade que a maior parte do território do município.

No que concerne à proporção densidade demográfica e a porcentagem de participação nas oficinas presenciais verifica-se que a Subprefeitura do Ipiranga que teve notadamente uma expressiva vantagem sobre a segunda subprefeitura com maior número de contribuição e aparece como a 15ª subprefeitura mais densa demograficamente, ou seja, ali houve uma grande mobilização para contribuir na revisão do PDE a qual não guarda relação direta com a massa populacional deste território e as razões desta mobilização poderão ser analisadas em um próximo estudo sobre o tema.

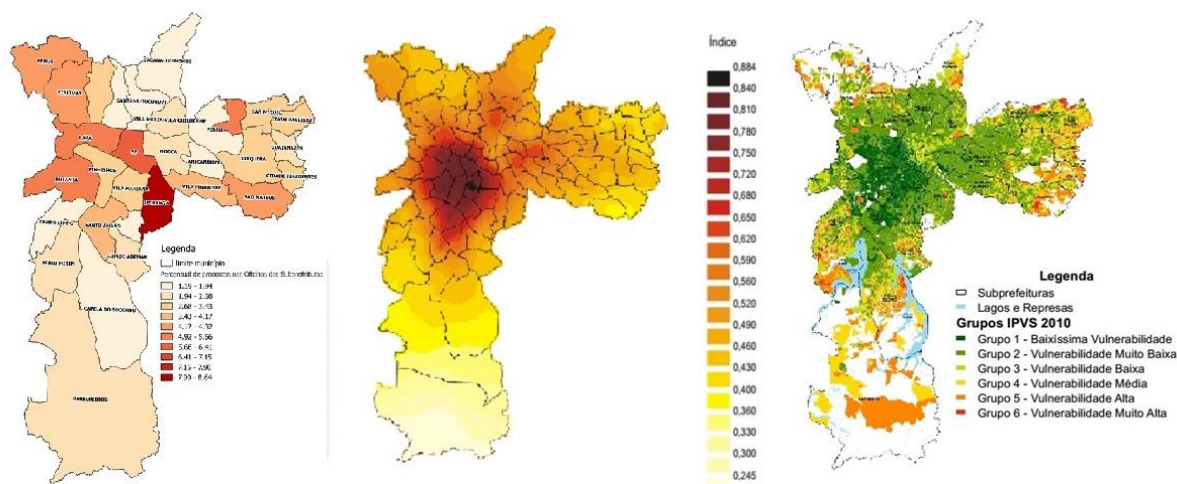
Outras subprefeituras que apresentaram essa incongruência entre a densidade demográfica e o número de contribuições foram, em sequência, Lapa, Butantã, Pirituba, Perus, Santo Amaro e Pinheiros.

Figura 8 – Mapa de origem das contribuições online, Mapa do Índice de Desenvolvimento Humano por Distrito no Município de São Paulo e Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS 2010.



Fonte: Adaptado de GESTÃO URBANA (PMSP, 2016), Adaptado de PMSP/Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade – SDTS (PMSP, 2016) e Adaptado de PMSP/Secretaria Municipal de e Desenvolvimento Assistência Social – SMADS (PMSP, 2016).

Figura 9 Mapa de origem das contribuições nas oficinas presenciais nas subprefeituras, Mapa do Índice de Desenvolvimento Humano por Distrito no Município de São Paulo e Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS 2010.



Fonte: Adaptado de elaborado pelo Autor, Fonte (PMSP, 2016), Adaptado de PMSP/Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade – SDTS (PMSP, 2016) e Adaptado de PMSP/Secretaria Municipal de e Desenvolvimento Assistência Social – SMADS (PMSP, 2016).

Conciliando os dados dessas incongruências com os dados relativos aos índices de desenvolvimento humano por distrito e o índice paulista de vulnerabilidade social, verifica-se que salvo as Subprefeituras de Pirituba e Perus, todas as outras são de regiões consideradas mais nobres do município, o que pode demonstrar certo desequilíbrio na participação da revisão deste marco regulatório. Vale ressaltar, que no levantamento que gerou o mapa das contribuições on-line as regiões da Subprefeitura de Pirituba e Perus também apresentam um índice relativamente expressivo em relação da média do município, ou seja, foram locais que conseguiram em termos de número de contribuições se destacar de outras regiões do território municipal.

Nas figuras 8 e 9 faço a comparação entre os índices de desenvolvimento humano por distrito e o paulista de vulnerabilidade social com os mapeamentos do número de contribuição geograficamente localizados.

Diante disso, verifica-se ainda um grande protagonismo das áreas mais nobres da cidade no processo de participação, porém, principalmente nas oficinas presenciais, há uma dissipação de forma mais homogênea pelo território municipal.

D) Quarta etapa de participação – Fase do Executivo.

E a quarta de derradeira etapa na fase do Poder Executivo constituiu na devolutiva e discussão da minuta do projeto de lei. Etapa que teve como escopo apresentar a estrutura da minuta construída destacando as alterações em relação ao PDE de 2002, esclarecendo dúvidas em relação ao processo de sistematização e a inclusão das contribuições e propostas elaboradas nas etapas participativas à supracitada minuta. Nas audiências, que foram gravadas e disponibilizadas na plataforma digital, os presentes apresentavam propostas de alteração ou inclusão de temas na minuta. (PMSP, 2016)

Em números gerais esta etapa contou com 1421 participantes tendo 8 atividades devolutivas regionais e temáticas, 5 atividades devolutivas por segmentos e 2 audiências públicas com um total de 1.424 contribuições recebidas, sendo 202 presenciais e 1.202 contribuições através da minuta participativa aberta no site Gestão Urbana.

Outra possibilidade de participação foi através do mapeamento colaborativo onde o participante indicava um local geograficamente localizado em um mapa da plataforma digital e sugeria melhorias na revisão do PDE. Esse procedimento de participação teve um total de 901 apontamentos e não foi possível acessar os dados geograficamente identificados no site da PMSP, o que impossibilitou a mesma metodologia de estudo empregada nas contribuições on-line e das oficinas presenciais o que gerou as figuras 5 e 6 deste trabalho. (PMSP, 2016)

E) Aspectos gerais da participação na Fase do Executivo.

A maior ferramenta utilizada para recebimento de propostas e/ou contribuições em todo o processo de participação do Poder Executivo foi a plataforma digital denominada Gestão

Urbana, possibilitando a oportunidade de participação via ficha/formulário online, mapa colaborativo e minuta participativa, tendo alcançado 51% do total de contribuições.

Com intuito de analisar o alcance da plataforma digital nesse processo de participação compilei todas as 3.967 propostas online com o objetivo de verificar se houve concentração em poucos municípios ou foi uma ferramenta que possibilitou a participação em massa, visto não ter restrições de número de contribuições por município.

Nesse sentido, observando os dados das listas de propostas na plataforma digital via **ficha/formulário** temos 1.846 contribuições elaboradas por um total de 1.117 participantes, porém, selecionando os 10% com maior número de contribuições (111 participantes) verifica-se que estes foram responsáveis por 37% do total de contribuições. Utilizando-se do mesmo método de análise para o **mapeamento colaborativo**, dos 901 apontamentos elaborados por um total de 474 participantes, selecionando os 10% com maior número de apontamentos (47 participantes), os mesmos foram responsáveis por 36% do total de apontamentos, por fim, no que concernem às contribuições para a **minuta participativa**, do total de 1202 contribuições elaboradas por 170 participantes, 10% (17 participantes) foram responsáveis por 50% do total de contribuição. Esse comparativo foi ilustrado nos gráficos 8,9 e 10.

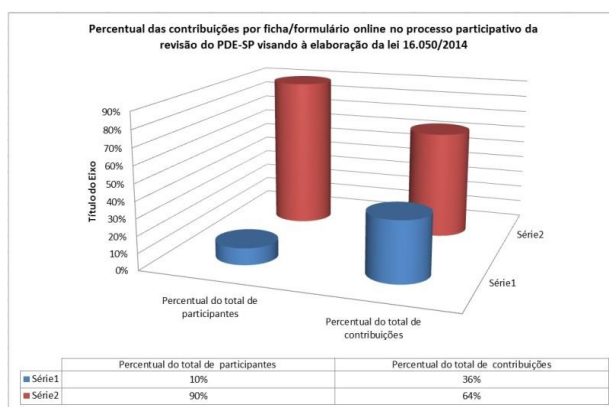


GRÁFICO 8- Percentual das contribuições por ficha/formulário no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014.

Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016)
Elaborado pelo autor

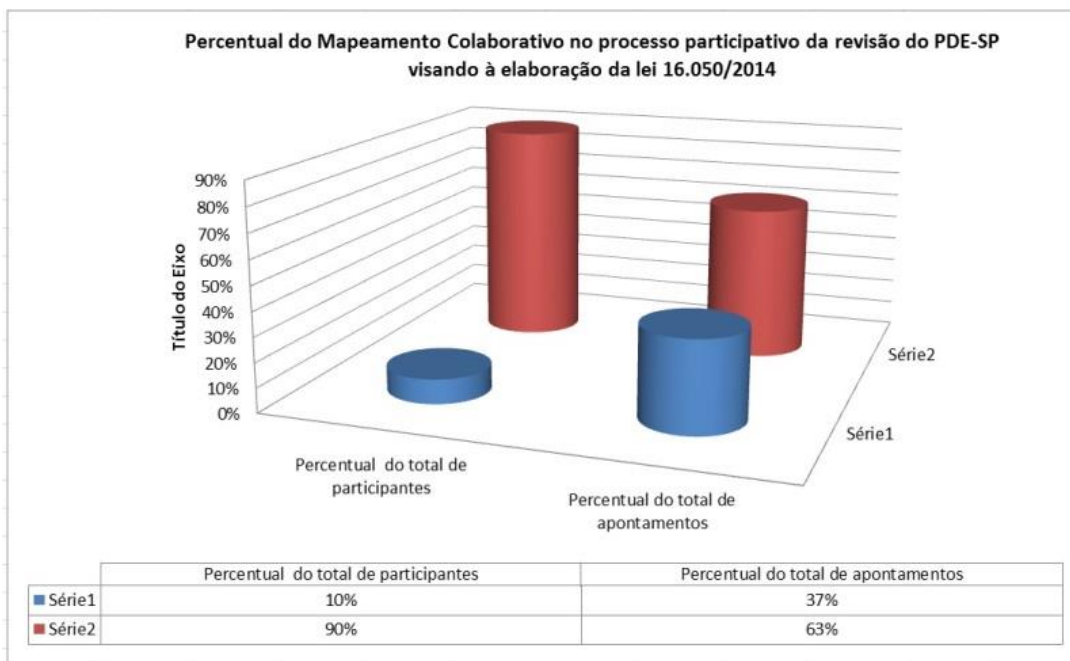


GRÁFICO 9 - Percentual do Mapeamento Colaborativo no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014.

Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016)
Elaborado pelo autor

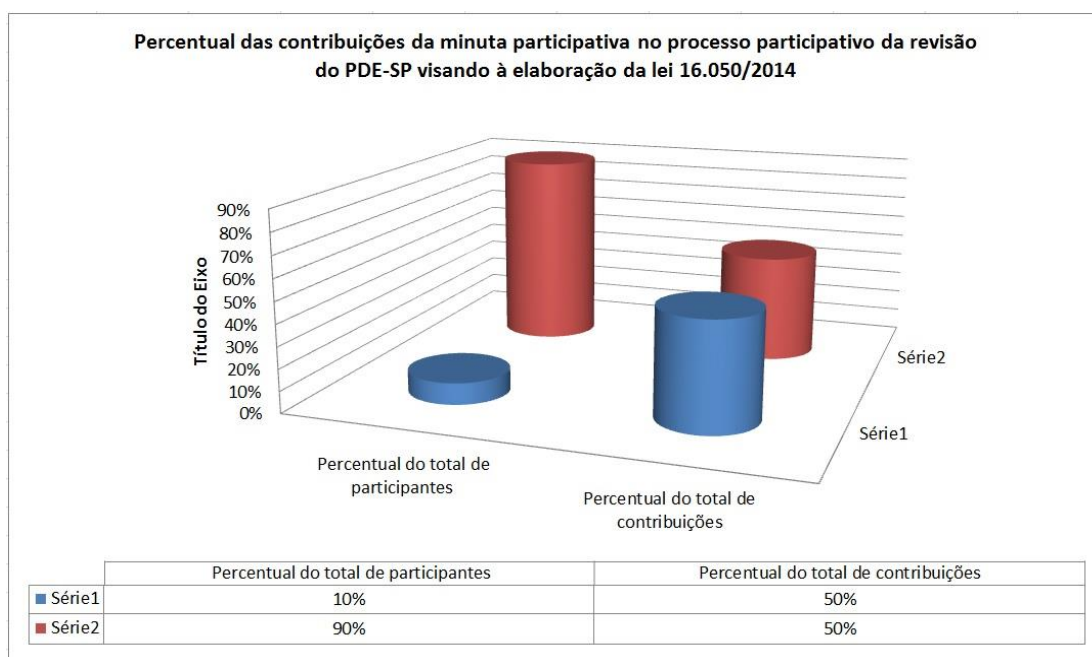


GRÁFICO 10 - Percentual das contribuições da minuta participativa no processo participativo da revisão do PDE-SP visando à elaboração da lei 16.050/2014.

Fonte: GESTÃO URBANA (PMSP, 2016)
Elaborado pelo autor

Em suma, participaram do processo de revisão do PDE na fase encabeçada pelo Poder Executivo em torno de 21.000 pessoas, divididas em 46% que participaram da 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo, 28% nas oficinas presenciais das Subprefeituras, 9% nas avaliações temáticas, 8% através das contribuições na plataforma digital, 7% nas discussões da minuta do projeto e 1% nos diálogos por segmentos.

Já no que tange às contribuições/propostas/apontamentos em todo o processo participativo na fase encabeçada pelo Poder Executivo temos um total de 7.694 “participações”, sendo 51% delas advindas da plataforma digital, 24% das avaliações temáticas, 22% das oficinas presenciais das Subprefeituras e 3% nas discussões da minuta do projeto de lei.

3.2 Participação na fase do Poder Legislativo

Após o término do processo participativo encabeçado pelo Poder Executivo foi encaminhado o projeto de Lei nº 688/2013, que trata da revisão do PDE, para a Câmara Municipal de São Paulo sendo designadas as seguintes Comissões: Constituição de Justiça; Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente; Atividade Econômica; Educação, Cultura e Esportes; Saúde, Promoção Social e Trabalho; Finanças e Orçamento.

Em 24/10/2013 a Comissão de Justiça emitiu parecer declarando, sob o aspecto jurídico, apta a propositura do PL em tramitação, fundamentando-se no artigo 182 da CF (BRASIL, 1988), Lei Federal 10.257 (BRASIL, 2001) e nos artigos 70, inciso x e 150 da Lei Orgânica do Município (SÃO PAULO, 1990), após isso, as outras comissões designadas deram parecer em conjunto favorável ao projeto, sendo que sua aprovação dependeria de 3/5 dos votos dos membros da Câmara Municipal de São Paulo.

O artigo 41 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (SÃO PAULO, 1990) estabelece a obrigatoriedade na CMSP, através de suas comissões permanentes, da realização

de duas audiências públicas na aprovação de projetos de leis específicos, dentre eles, o plano diretor, nos termos dos regimentos internos das casas legislativas. O Regimento Interno da CMSP (CMSP, 1991) no seu artigo 39 define as comissões permanentes, dentre elas, a Comissão de Justiça; Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente - CPUMMA a qual será responsável pelo tramite do PL nº 688/13, que trata da revisão do PDE.

Após o parecer das Comissões o PL foi encaminhado para CPUMMA para realização das 51 audiências públicas, sendo 4 por macrorregião, 15 temáticas e 34 nas subprefeituras existentes, porém, dessas 34, 2 foram em conjunto com as macrorregionais as quais foram consideradas nas duas contagens. (CMSP, 2016)

Na tabela 2 abaixo compilo os dados das 15 audiências públicas temáticas realizadas na Câmara Municipal de São Paulo, demonstrando o número de inscritos em cada audiência e o número de inscritos para dar contribuição por fala, que foi a metodologia adotada para contribuições na fase de discussão do PL nº 688/13, além de trazer um percentual de cada audiência em relação aos números totais.

TABELA 2 – Dados das audiências realizadas na Câmara Municipal de São Paulo para aprovação do PL 688/13

Data	Local	Tema	Nº de inscrições na audiência	Nº de inscrições para opinar	% do total de inscritos na audiência	% do total de inscrição para opinar
24.10.13	CMSP, Plenário Prestes Maia	Apresentação do PL nº 688/13	35		2%	0%
31.10.13	CMSP, Salão Nobre, 19h	Estruturação urbana e mobilidade: sistema de mobilidade e suas ações prioritárias	74	21	5%	7%
01.11.13	CMSP, Plenário 1º de Maio, 9h	Redes de estruturação urbana e adensamento: eixos de estruturação, AIU, AEL, parâmetros urbanísticos e incentivos	55	17	4%	6%
05.11.13	CMSP, Salão Nobre, 9h	Instrumentos urbanísticos: outorga onerosa, operações consorciadas, concessão urbanística	71	12	5%	4%
12.11.13	CMSP, Plenário 1º de Maio, 19h	Preservação cultural: ZEPECS, transferência do potencial construtivo	44	11	3%	4%

Data	Local	Tema	Nº de inscrições na audiência	Nº de inscrições para opinar	% do total de inscritos na audiência	% do total de inscrição para opinar
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	447	30	32%	11%
18.11.13	CMSP, Salão Nobre, 19h	Gestão democrática e descentralização: sistema de planeamento urbano, planos regionais e planos de bairro. Instrumentos de participação social e Conselho municipal de política urbana.	51	18	4%	6%
26.11.13	CMSP, Plenário 1º de Maio, 9h	Sistema ambiental urbano e suas ações prioritárias	59	21	4%	7%
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.	38	8	3%	3%
09.12.13	CMSP, Salão Nobre, 9h	Proteção ambiental: macrozona e suas macroáreas. Instrumento ambiental de pagamento por prestação de serviços ambientais	199	34	14%	12%
16.12.13	CMSP, Sl. Sérgio Vieira de Melo, 9h	Macrozona de Proteção Ambiental e Macroárea de Reestruturação Metropolitana	16	16	1%	6%
19.12.13	CMSP, Salão Nobre	Audiência Pública síntese	107	29	8%	10%
16.04.14	CMSP, Salão Nobre	Habitação	123	16	9%	6%
17.04.14	CMSP, Salão Nobre	Mobilidade	41	15	3%	5%
15.04.14	CMSP, Plenário Prestes Maia	Meio Ambiente	50	37	4%	13%
Total de inscritos nas audiências					1410	
Total de inscritos para falar					285	

Elaborado pelo autor

Fonte: CMSP (2016)

Analisando os números das audiências denominadas temáticas verifica-se que os temas com maiores números de participantes inscritos foram os relacionados à Habitação/Moradia/ZEIS com 43.12% do total dos inscritos seguidos dos temas relacionados ao Meio Ambiente com 22.97% do total de participantes,

No entanto, quando analisamos as intervenções por fala, que foi a metodologia utilizada para a participação no referido processo, a distribuição se dá de maneira um pouco mais

esparsa e se destacam os temas relacionados ao Meio Ambiente com 37.89% do total de intervenção seguidos dos temas relacionados à Habitação/Moradia/ZEIS com 18.95% do total de intervenção, sendo que esses temas somados tiveram em torno de 66% do total de inscritos e 57% do total de contribuições por fala das audiências realizadas na CMSP, conforme demonstrado nos gráficos 11 e 12 abaixo.

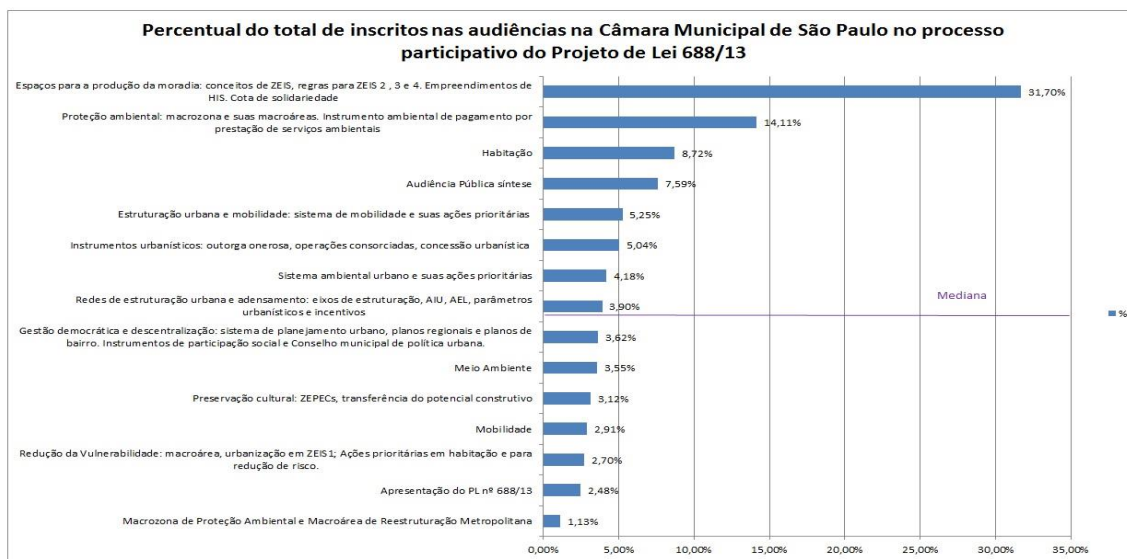


GRÁFICO 11 - Percentual do total de inscritos nas audiências na Câmara Municipal de São Paulo no processo participativo do Projeto de lei nº 688/13

Elaborado pelo Autor
Fonte: CMSP (2016)

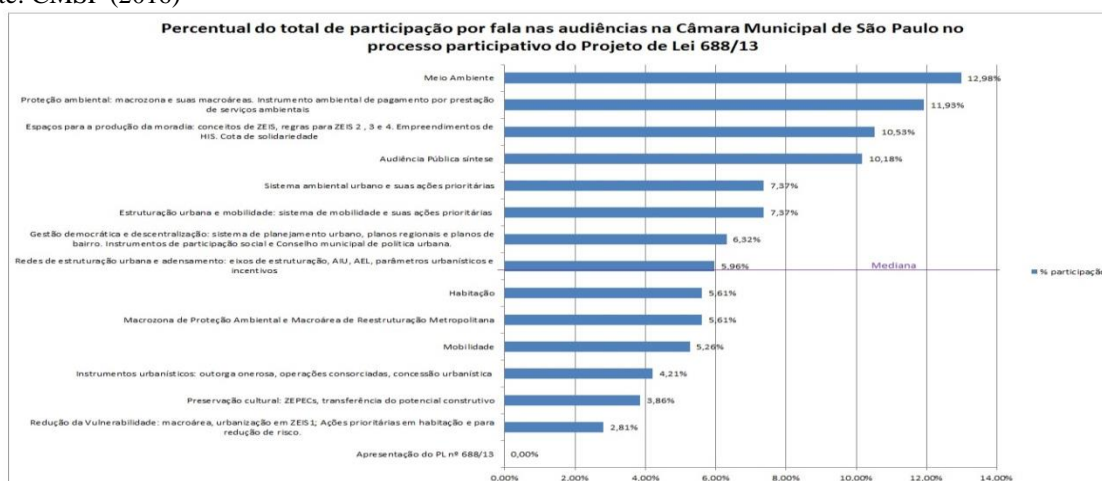


GRÁFICO 12 – Percentual do total de participação por fala nas audiências na Câmara Municipal de São Paulo no processo participativo do Projeto de Lei nº 688/13.

Elaborado pelo Autor
Fonte: CMSP (2016)

Além das audiências denominadas temáticas realizadas na CMSP foram realizadas 4 audiências macrorregionais divididas em Norte, Sul, Leste e Centro Oeste com um total de 815 inscritos e 112 contribuições por fala, tendo uma divisão bastante homogênea dos números, salvos os números apresentados pela Macrorregião Norte que percentualmente apresenta uma maior desvantagem no número de participantes e de contribuições.

TABELA 3 – Dados das audiências do processo participativo na aprovação do PL 688/13 nas Macrorregiões

Tema	Subprefeitura	Número de inscritos	% do total de inscritos nas audiências	Nº de Inscritos para opinar	% do total de inscritos para opinar
Macrorregião Leste	GUAIANASES	206	25%	36	32%
Macrorregião sul e Subprefeitura Capela do Socorro	CAPELA DO SOCORRO	185	23%	30	27%
Macrorregião Centro -Oeste	PINHEIROS	243	30%	27	24%
Macrorregião norte e Subprefeitura Freguesia do ó - Brasilândia	FREGUESIA DO Ó - BRASILANDIA	181	22%	19	17%
Total de inscritos		815			
Total de inscritos para opinar		112			

Elaborado pelo Autor
Fonte: CMSP (2016)

No tocante das audiências públicas denominadas regionais temos um total de 34 audiências realizadas nas 31 subprefeituras existentes. Excepcionalmente foram realizadas duas audiências nas subprefeituras Ipiranga, Santana-Tucuruvi e Pinheiros, outra questão a ser levada em consideração na análise dos dados é que as audiências Macrorregionais Norte e Sul foram realizadas em conjunto com as audiências públicas das Subprefeituras Freguesia do ó-Brasilândia e Capela do Socorro respectivamente, o que claramente aumentou o número de participantes em relação às demais subprefeituras.

TABELA 4 - Dados das audiências regionais do processo participativo na aprovação do PL 688/13.

Data	Tema	Subprefeitura	Número de inscritos	% do total de inscritos nas audiências	Nº de Inscritos para opinar	% do total de inscritos para opinar
04.11.13	Subprefeitura	CIDADE TIRADENTES	32	1%	6	1%
07.11.13	Subprefeitura	ERMELINO MATARAZZO		0%	7	2%
08.11.13	Subprefeitura	ITAQUERA	43	2%	17	4%
09.11.13	Subprefeitura	ARICANDUVA	34	2%	8	2%
09.11.13	Subprefeitura	SÃO MIGUEL PAULISTA	56	3%	7	2%
10.11.13	Subprefeitura	GUAIANASES	24	1%	3	1%
10.11.13	Subprefeitura	SÃO MATHEUS	125	6%	14	3%
11.11.13	Subprefeitura	MOOCA	23	1%	7	2%
16.11.13	Subprefeitura	ITAIM PAULISTA	53	2%	12	3%
16.11.13	Subprefeitura	VILA PRUDENTE/SAPOPEMBA	59	3%	11	3%
17.11.13	Subprefeitura	PENHA	29	1%	8	2%
22.11.13	Subprefeitura	SÉ		0%		0%
22.11.13	Subprefeitura	JABAQUARA	46	2%	11	3%
23.11.13	Macrorregião sul e Subprefeitura Capela do Socorro	CAPELA DO SOCORRO	185	8%	30	7%
24.11.13	Subprefeitura	CIDADE ADEMAR	29	1%	14	3%
25.11.13	Subprefeitura	M'BOI MIRIM	24	1%	6	1%
28.11.13	Subprefeitura	VILA MARIANA	64	3%	13	3%
29.11.13	Subprefeitura	PARELHEIROS	160	7%	35	8%
30.11.13	Subprefeitura	CAMPO LIMPO	15	1%	2	0%
01.12.13	Subprefeitura	IPIRANGA	81	4%	4	1%
02.12.13	Subprefeitura	BUTANTA	75	3%	22	5%
05.12.13	Subprefeitura	LAPA	42	2%	16	4%
06.12.13	Subprefeitura	JACANA - TREMEMBÉ		0%		0%
07.12.13	Subprefeitura	PINHEIROS	71	3%	24	5%
07.12.13	Macrorregião norte e Subprefeitura Freguesia do Ó - Brasilândia	FREGUESIA DO Ó - BRASILÂNDIA	181	8%	19	4%
09.12.13	Subprefeitura	VILA GUILHERME/VILA MARIA	17	1%	5	1%
12.12.13	Subprefeitura	CASA VERDE	111	5%	7	2%
13.12.13	Subprefeitura	PIRITUBA	117	5%	15	3%
14.12.13	Subprefeitura	PERUS	87	4%	19	4%
14.12.13	Subprefeitura	SANTANA/TUCURUVI	51	2%	12	3%
16.12.13	Subprefeitura	SANTO AMARO	79	4%	10	2%
14.04.14	Subprefeitura	SANTANA/TUCURUVI	79	4%	27	6%
15.04.14	Subprefeitura	IPIRANGA	150	7%	19	4%
16.04.14	Subprefeitura	PINHEIROS	70	3%	27	6%
Total de inscritos			2212			
Total de inscritos para opinar			423			

Elaborado pelo Autor

Fonte: CMSP (2016)

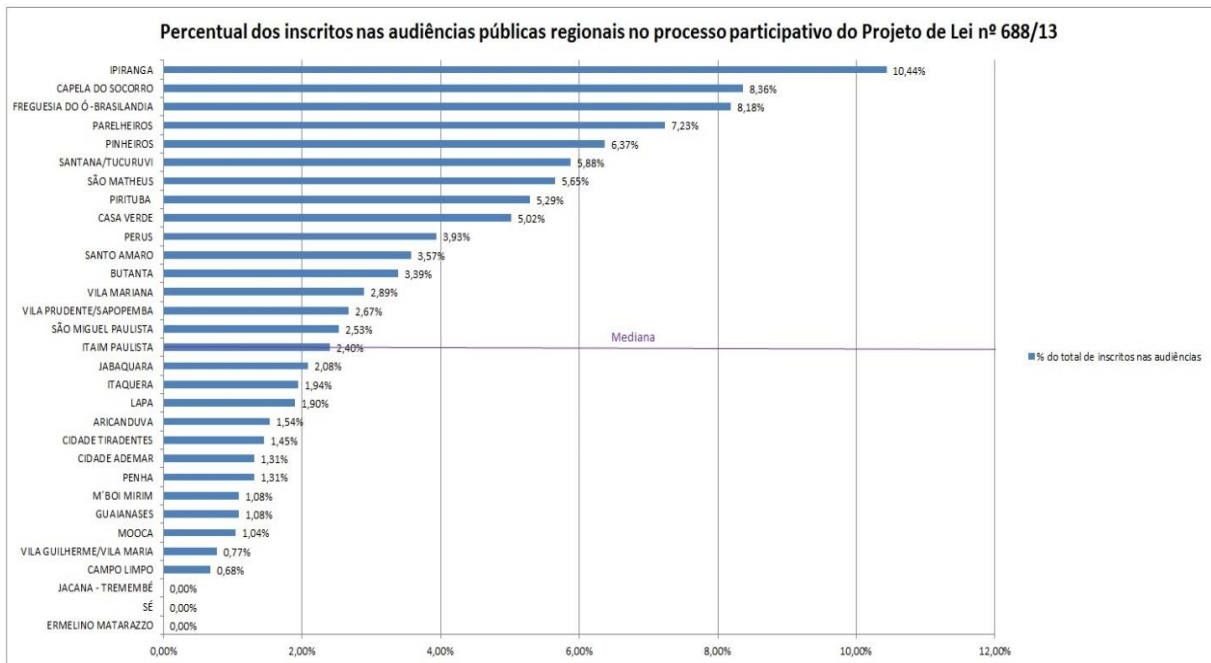


GRÁFICO 13 - Percentual dos inscritos nas audiências públicas regionais no processo participativo do projeto de lei 688/13

Elaborado pelo autor

FONTE: CMSP (2016)

Vale observar que não estavam disponíveis os dados de inscritos nas audiências e nem de inscritos para contribuição por fala das Subprefeituras Sé e Jaçanã-Tremembé e também não estavam disponíveis os dados de número de inscritos na audiência da Subprefeitura Ermelino Matarazzo, constando somente os dados dos participantes das contribuições por fala.

Observando os dados de inscritos nas audiências regionais, mesmo levando em consideração que as Subprefeituras Capela do Socorro e Freguesia do Ó fizeram conjuntamente a audiência Macrorregional de suas regiões, é perceptível o protagonismo da Subprefeitura do Ipiranga apresentando quase 11% do total de inscritos em todas as audiências. Conforme já observado a Subprefeitura Ipiranga também apresentou os maiores dados na fase encabeçada pelo Poder Executivo.

Acima da mediana aparecem subprefeituras com índices maiores de desenvolvimento como a Subprefeitura de Pinheiros e outras de regiões consideradas menos desenvolvidas como, por exemplo, a Subprefeitura de Parelheiros e São Matheus.

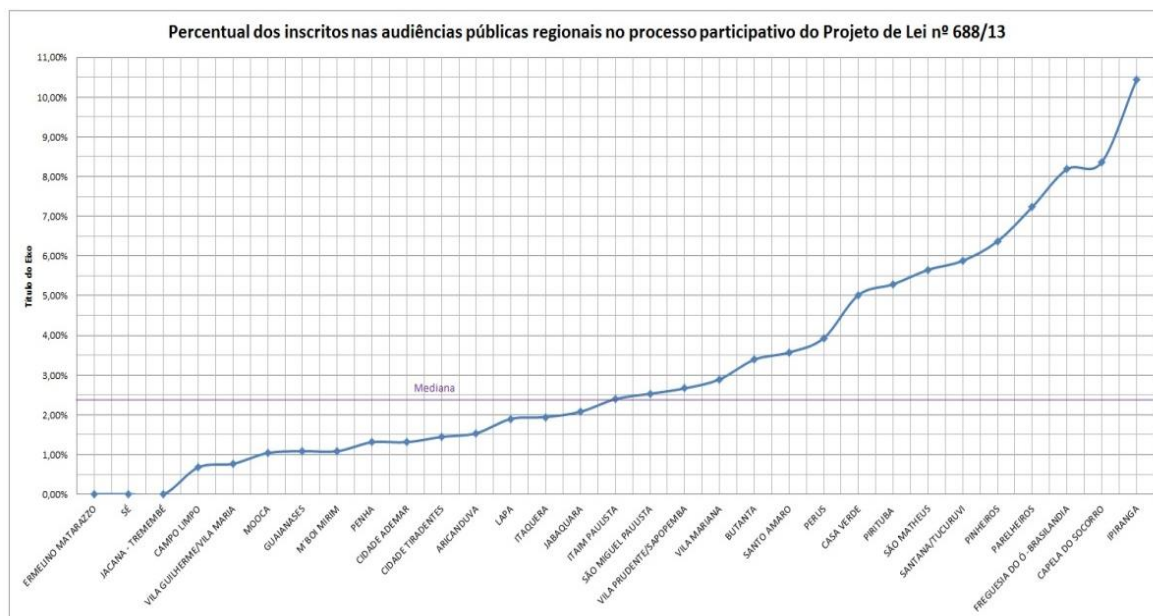


GRÁFICO 14 – Percentual dos inscritos nas audiências públicas regionais no processo participativo do projeto de lei 688/13
 Elaborado pelo Autor
 Fonte: CMSP (2016)

Outro dado importante de ser observado é o número de contribuições por fala de cada audiência pública regional, lembrando que as Subprefeituras Ipiranga, Santana-Tucuruvi e Pinheiros tiverem excepcionalmente duas audiências e nas Subprefeituras Capela do Socorro e Freguesia do Ó as audiências foram realizadas em conjunto com as das macrorregiões, portanto, no gráfico 15, são demonstrados os dados de contribuição por fala nas referidas audiências.

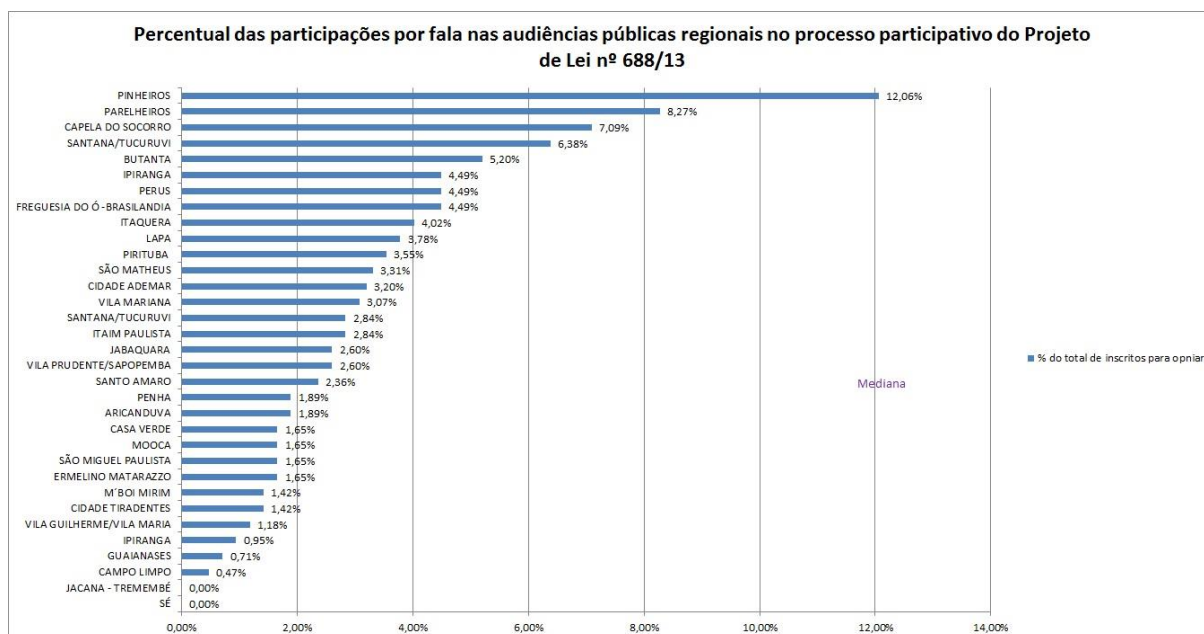


GRÁFICO 15 - Percentual da participação por fala nas audiências públicas regionais no processo participativo do projeto de lei 688/13

Elaborado pelo Autor

Fonte: CMSP (2016)

Aqui observamos o grande número de contribuições por fala elaboradas na audiência da Subprefeitura de Pinheiros, lembrando que nessa subprefeitura foram elaboradas excepcionalmente duas audiências regionais, além do protagonismo de algumas subprefeituras do eixo mais desenvolvido e também de regiões consideradas menos desenvolvidas.

O protagonismo das contribuições por fala na Subprefeitura de Parelheiros (com o segundo maior índice com 8,27% do total) e no número de inscritos (terceiro maior índice com 7% do total) demonstra o grande poder de mobilização do local, pois esse território apresenta destacadamente o menor índice de densidade demográfica com apenas 396 hab/km², contra 21.076 hab/km² da Subprefeitura mais densamente povoada (Sapopemba) e muito abaixo da mediana calculada de 11.432 hab/km². Vale observar que nas audiências públicas temáticas realizadas na CMSP os grandes assuntos debatidos foram meio ambiente e habitação e a Subprefeitura de Parelheiros é o território com os maiores fragmentos de vegetação preservada no município de São Paulo, onde se intensifica o debate conservação x

habitação, o que pode trazer indícios dos motivos da grande mobilização ocorrida na região nessa fase de participação para aprovação do PDE.

Em sequência, foram realizadas em dois dias, no Centro de Convenções do Anhembi, audiências públicas separadas em sete grandes temas com o objetivo de debater o primeiro substitutivo apresentado pela CPUMMA, conforme descrito na tabela 5 abaixo anexada.

TABELA 5- Audiências temáticas realizadas no Centro de Convenções do Anhembi

Data	Local	Tema	Nº de inscrições	%
05.04.14 e 06.04.14	Centro de convenções do Anhembi	Uso e ocupação do solo	12	2%
		Eixos de estruturação da transformação urbana, mobilidade e desenvolvimento econômico	37	6%
		Cultura e política de patrimônio cultural	39	7%
		Gestão democrática, sistema de planejamento e informações.	44	8%
		Questão Ambiental na Macrozona de Estruturação e qualificação urbana	96	17%
		Moradia - Produção habitacional e ZEIS	169	29%
		Moradia - Regularização fundiária e urbanização	177	31%
Total de inscritos nas audiências			574	

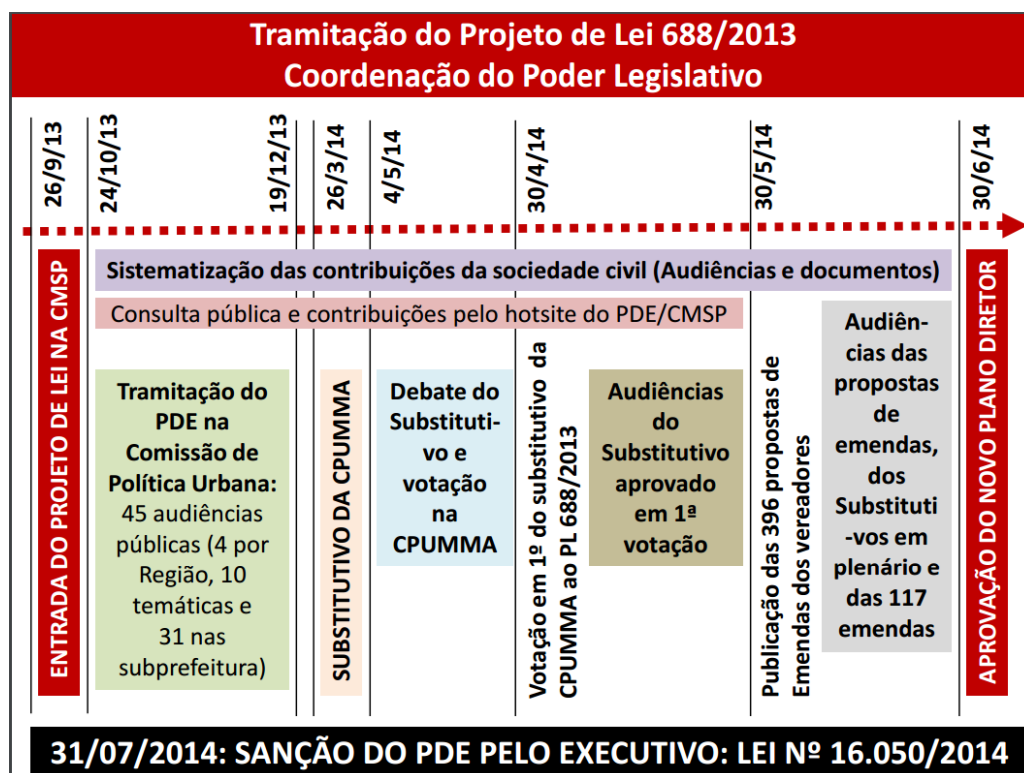
Fonte: CMSP (2016)

Elaborado pelo autor

Novamente os temas Moradia e Meio Ambiente se destacam com o maior número de participantes demonstrando que o debate habitação x conservação foi uma das locomotivas nesse processo participativo.

Após esse período de participação, foi aprovado em primeira discussão na Sessão Extraordinária 101, da legislatura 16 o substitutivo da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente em 31/04/2014, após isso, foi apresentado o primeiro substitutivo em plenário na data de 17/06/2014, o segundo, terceiro, quarto substitutivos e foram protocoladas as emendas em plenário na data de 27/06/2014, ao final, o Projeto de Lei foi aprovado em 30/06/2014.

Figura 10 - Tramitação do projeto de lei 688/2013 na fase coordenada pelo Poder Legislativo



FONTE: NAKANO(2014)

A participação na fase encabeçada pelo Poder Legislativo se deu em 53 audiências públicas, sendo a primeira de apresentação do PL, em sequência, 10 audiências temáticas, 4 Macrorregionais e 31 regionais nas subprefeituras (sendo duas em conjunto com as macrorregionais). Após essas audiências foi realizada em 19/12/2013 uma audiência pública síntese, em sequência, 3 audiências temáticas na CMSP, 3 audiências regionais na Subprefeituras e 2 audiências divididas em 7 temas no Centro de Convenções do Anhembi, para debate do substitutivo aprovado em 1ª votação.

Já no que concernem aos participantes e suas contribuições, essa fase alcançou cerca de 5 mil participantes, tendo 820 contribuições por fala, mais de 500 documentos protocolados nas audiências públicas e na CPUMMA, 531 propostas via online no site da Câmara, 365 propostas de emendas de vereadores ao substitutivo aprovado em 1ª votação, 4 substitutivos dos vereadores protocolados e 177 novas emendas dos vereadores protocolados em plenário.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em números totais a participação na elaboração de Lei 16.050 (SÃO PAULO, 2014) movimentou em torno de 26 mil participantes em todas as oficinas, audiências, diálogos, plataformas digitais com destaque a 6ª Conferência Municipal, que sozinha foi responsável por 9.636 do total de participantes. No que concernem às contribuições, propostas, contribuições por fala, documentos protocolados nas audiências e contribuições via site da Prefeitura e da Câmara temos um total de 9.545 participações.

O município de São Paulo, de acordo com o Censo IBGE(2016) possui uma área de 1.521.111 km² e uma população estimada em 12.038.175 habitantes no ano corrente, ou seja, em torno de 2.2% da população do município participou das atividades de elaboração do PDE, deixando de levar em conta pessoas que participaram mais de uma vez nas atividades e representantes de certos setores da sociedade que podem dar voz a grupos organizados, cuja agenda não tem caráter pessoal e individualizada representando um anseio de um grupo de pessoas.

Contudo, verifica-se que o processo participativo utilizou-se das ferramentas modernas disponíveis com a concentração de todos os dados e dos processos de participação em dois grandes portais, o primeiro denominado Gestão Urbana e o segundo foi o hot site da Câmara Municipal de São Paulo específico do processo participativo do PDE (CÂMARA, 2016) o que demonstrou o esforço da Administração Municipal em proporcionar todos os elementos para a massificação da participação.

Outra questão importante a ser enfatizada foi a proeminência dos números de participação na fase encabeçada pelo Executivo em comparação com os números da fase na CMSP, o que demonstra o grande poder no processo participativo em relação ao poder Legislativo, uma hipótese para a desproporcionalidade constatada poderá ser dada pelo poder

de agenda destinado ao Executivo, por isso, farei uma breve reflexão do poder de agenda nos próximos parágrafos.

Na esfera federal existem estudos acadêmicos analisando o poder de agenda delegado ao Executivo característico da política brasileira, assentado na constituição de 1988, conferindo a ele um monopólio sobre a iniciativa legislativa em matérias estratégicas (LIMONGI, 2006).

Demonstram ainda que essa agenda só se mostrará efetiva com o atendimento de certos anseios da base de coalizão partidária no poder Legislativo, por isso, a supremacia do executivo não pode ser considerada como uma falta de força do Poder Legislativo, mas sim do arranjo elaborado entre a sua grande maioria com o Poder Executivo com interesses partidários (LIMONGI, 2006).

Dito isso, o executivo por antecipar as objeções do Congresso, só apresentará leis as quais tem a convicção de aprovação de acordo com os anseios do arranjo da coalizão partidária (LIMONGI, 2006).

Nesse sentido, pode-se justificar a maior participação na fase encabeçada pelo Executivo por ser a grande arena de iniciativa de leis que modificam a realidade dos municípios e talvez os arranjos institucionais apresentem melhores mecanismos no Poder Executivo Municipal em contraponto a CMSP. Porém, carece de maior análise e estudo para comprovação ou não que o poder de agenda influencia nas estruturas de participação nos municípios em geral e se na maioria dos grandes processos participativos há proeminência de participação no Poder Executivo.

Outro indício que poderia corroborar essa tese foi a disposição dos dados da participação da revisão estudada neste trabalho nas duas plataformas digitais, pois os dados apresentados no site da PMSP estão melhor organizados, dispostos em planilhas e com alguns balanços consolidados e já na CMSP os dados estão em formato PDF, não há balanço ou algum

trabalho de compilação e existem alguns documentos com rasuras dificultando a compreensão.

No que concerne ao atendimento do estabelecido pelo Estatuto das Cidades e as resoluções que orientam a matéria, as quais foram publicadas pelo Ministério das Cidades, destaco a utilização da conferência como um instrumento de participação, a realização de avaliação temática e os diálogos efetuados por segmento da sociedade, atendendo as diretrizes estabelecidas nas normas para elaboração do PDE.

Verifica-se que outro aspecto da norma atendido neste processo com a fragmentação da participação em todo território do município nas audiências regionais das subprefeituras, além da grande comunicação via internet que garantiu mecanismos para um alcance massivo e em todas as regiões do território.

Em contraponto, analisando os números brutos, apesar de ter sido representado em todo o território, este processo participativo presencial regionalizado teve um total de 5.895 participantes na fase encabeçada pelo poder executivo e 2.664 participantes na fase de revisão e aprovação do PL pela CMSP, ou seja, menos de um terço do total de 26.000 participantes (32% do total).

Conforme demonstrado na figura 5, as contribuições na fase do Poder Executivo via plataforma digital estão concentradas principalmente na região mais rica da cidade no território denominado quadrante sudoeste, o que poderia demonstrar um desequilíbrio de forças econômicas no processo participativo. Essas contribuições representaram 24% (1.896 propostas) do total de participação no poder Executivo e 51% da segunda fase do processo de participação, a qual contou também com as oficinas presenciais nas subprefeituras, das quais faço as minhas considerações no parágrafo abaixo.

No que tange a distribuição geográfica da participação, nas denominadas oficinas presenciais, há uma melhor distribuição do total de 1.696 propostas (ver figura 6) com números expressivos das Subprefeituras consideradas menos desenvolvidas como Ermelino Matarazzo, Pirituba, Perus e São Matheus, porém, há ainda o protagonismo das subprefeituras consideradas mais ricas como Ipiranga, Sé, Lapa, Butantã.

Na análise da densidade demográfica das Subprefeituras e a porcentagem de participação destaca-se a Subprefeitura do Ipiranga que apareceu com protagonismo no número de inscritos e de contribuições tanto na fase na PMSP quanto na fase da CMSP e somente é a décima quinta subprefeitura mais densa demograficamente, ou seja, ali houve uma grande mobilização para contribuir na revisão do PDE a qual não guarda relação direta com a massa populacional deste território.

Outras subprefeituras que apresentaram essa incongruência no processo na PMSP foram, em sequência, Lapa, Butantã, Pirituba, Perus, Santo Amaro e Pinheiros.

Conciliando os dados dessas incongruências com os dados relativos aos índices de desenvolvimento humano por distrito e o índice paulista de vulnerabilidade social, verifica-se que salvo as Subprefeituras de Pirituba e Perus, todas as outras são de regiões consideradas mais nobres do município, o que pode demonstrar certo indício de desequilíbrio econômico na participação da revisão deste marco regulatório. (ver figuras 8 e 9)~

No entanto, sem uma melhor análise das propostas e de como estas foram integradas ou não ao texto legal aprovado não é possível afirmar peremptoriamente se houve ou não desigualdade econômica nesse processo participativo.

Vale ressaltar, que as Subprefeituras de Pirituba e Perus apresentaram também um índice maior do que a média das contribuições feita pela plataforma via on-line na segunda fase de participação no Poder Executivo, conforme demonstrado no mapeamento realizado pela

PMSP ilustrado na figura 5 do presente trabalho, o que demonstra uma grande força de mobilização dessa região. Um indício do motivo dessa mobilização pode ser pelo fato do tema habitação ser um dos mais frequentes deste processo participativo como um todo e esta região do território ser historicamente reconhecida como um local de grandes movimentos por moradia, hipótese só poderá ser comprovada com maior estudo sobre os participantes dessas oficinas. (Ver figura 5 e 6)

Outra questão a ser considerada foi a constatação de concentração de número de propostas/contribuições em poucos participantes na plataforma digital GESTÃO URBANA (PMSP, 2016), conforme demonstrado nos gráficos 8, 9 e 10 que demonstra uma relação onde 10% dos que mais contribuíram foram responsáveis por até 50% das propostas nas modalidades de participação online disponíveis, o que pode ser considerada uma desproporção deste processo participativo.

Já na fase encabeçada pela CMSP, nas audiências denominadas temáticas, quanto ao número de inscritos e participações, verifica-se os temas com maior mobilização foram os de Habitação e de Meio Ambiente, sendo que o tema Habitação apresentou o maior número de inscritos seguido pelo tema Meio Ambiente e no que concernem as participações essa relação foi alterada com o Meio Ambiente aparecendo em primeiro lugar seguido por Habitação.

Nas audiências públicas regionais realizadas pela CMSP os dados revelam novamente o protagonismo da Subprefeitura do Ipiranga, sendo a primeira no número de inscritos e a sétima em número de contribuições por fala. Além desta Subprefeitura se destacaram pelo número de inscritos, salvo aquelas que tiveram conjuntamente a audiência Macroregional que estou desconsiderando nessa comparação, as Subprefeituras Parelheiros, Pinheiros, Santana/Tucuruvi, São Matheus e Pirituba. No que concernem às contribuições por fala nessas audiências se destacaram Pinheiros, Parelheiros, Santana/Tucuruvi, Butantã e Perus.

Portanto verifica-se uma distribuição mais homogênea nas subprefeituras com maiores índices de desenvolvimento e as com menores índices, além da grande mobilização da Subprefeitura de Parelheiros.

Vale destacar o protagonismo das audiências na Subprefeitura de Parelheiros por esse território apresentar destacadamente o menor índice de densidade demográfica do município.

Um indício do motivo dessa mobilização pode ser ilustrado nos dados de participação dos temas habitação e meio ambiente, pois a Subprefeitura de Parelheiros é o território com os maiores fragmentos de vegetação preservada no município de São Paulo, onde se intensifica o debate conservação x habitação, o que poderia justificar o motivo da grande mobilização ocorrida na região nessa fase de participação para aprovação do PDE, tese esta que demanda uma melhora análise e estudo para comprovação.

Vale ressaltar, que na época da sanção da lei o texto foi elogiado pela ONU-Habitat, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos e que o processo de elaboração foi escolhido pela Organização das Nações Unidas como exemplo de boa prática e de planejamento urbano com participação popular no quesito “Integração social e Cidades inclusivas”, tido como referência internacional e integrando o “Manual Shanghai 2016 – Um Guia para o Desenvolvimento Urbano Sustentável do século 21”, o qual foi lançado em Quito, no Equador, durante a “Habitat III – Terceira Conferência das Nações Unidas sobre a Moradia e o Desenvolvimento Urbano Sustentável”, sendo este manual resultado entre uma parceria da ONU, Bureau International des Expositions, governo Chinês e o governo municipal de Xangai (PMS,2016).

No entanto, a análise dos dados brutos traz poucos elementos para a discussão sobre a participação efetiva da população na revisão do PDE, como orientado na Resolução 25, de 18 de março de 2005, publicada pelo Conselho das Cidades no âmbito do Ministério das

Cidades, que versa “A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões”(grifo nosso), nos termos do seu artigo 3º, §1º.

No mesmo sentido, na época do processo participativo para elaboração da lei do presente estudo o urbanista João Sette Withaker (2016) versou sobre os planos diretores:

“Neste momento em que a Secretaria de Desenvolvimento Urbano de São Paulo está realizando a revisão do Plano Diretor (PD) da cidade, muita coisa pode ser discutida. A começar pela própria utilidade dos planos diretores. Como já mostrou o urbanista Flávio Villaça (ver o livro "A ilusão do Plano Diretor"), planos diretores no Brasil tendem a servir apenas como uma cortina de fumaça tecnicista para escamotear as práticas arcaicas de (não) planejamento que servem, com ou sem plano diretor, exclusivamente aos interesses dos grupos dominantes. Os "processos participativos" são muitas vezes puro jogo de cena, e muito pouco do que os planos estabelecem se aplica. Na verdade, grande parte dos instrumentos urbanísticos ali contidos são autoaplicáveis e poderiam até ser utilizados pelo poder público independentemente do plano diretor.”

Somente com o passar dos anos dessa revisão será possível uma análise mais profunda sobre a efetividade dessa revisão do grande marco regulatório da nossa cidade ou se o plano cairá no eterno descompasso entre o refinamento técnico altamente rebuscado abarcando conceitos urbanísticos nas áreas nobres da cidade em detrimento das áreas mais periféricas onde a regulação do Estado nunca alcança. Em suma se o plano realmente levou em conta a cidade real não sendo apenas um plano tecnocrático.

Portanto, apesar da pouca análise quanto à efetividade da participação na elaboração da referida lei, pelo recorte de estudo do presente trabalho, o tempo disponível para o mesmo e também pelo fato da referida lei ter sido aprovada recentemente ainda não é possível trazer grandes conclusões sobre este processo, porém, foi perceptível a disponibilização de elementos que possibilitaram ou possibilitariam um grande alcance da participação na revisão do Plano Diretor Estratégico no Município de São Paulo, publicado pela lei 16.050(SÃO PAULO,2014).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Alzira Alves de. **Plano Nacional de Desenvolvimento**. Verbete. CPDOC, FGV. 2016. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd> .

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm .

BRASIL. **Lei nº 9.840, 28 de setembro de 1999**. Altera dispositivos da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm

BRASIL **Lei nº 10.257, de 10 de setembro de 2011**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm .

BRASIL. **Resolução nº 25, de 18 de março de 2005**. RESOLVE emitir as orientações e recomendações que se seguem. Disponível em <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf> .

BRASIL. **Resolução recomendada nº 34 de 01 de julho de 2005, alterada pela resolução recomendada nº 164 de março de 2014**. RESOLVE emitir as orientações e recomendações que seguem quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor. Disponível em http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Pólis/ Câmara dos Deputados, 2001.

BUCCI, Maria Paulo Dallari. **Gestão democrática da cidade**. In: DALLARI, Adilson & FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à lei nº 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

CÂMARA, Jacintho Arruda. **Plano Diretor**. In: DALLARI, Adilson & FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à lei nº 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

CMSP. **Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo**. Aprovado pela resolução nº de 26 de abril de 1991.

CMSP. <http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/> .Acessado em 20/11/2016.

CARDOSO, Adauto Lucio e RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade**. 1990. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. 2003.

COHN, Gabriel. **Tocqueville e a paixão bem compreendida**. In: BORON, Atílio. (org) *Filosofia Política Moderna*. Buenos Aires : CLACSO; São Paulo: Dep. Ciência Polpitica, UPS, 2006.

CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparadas à dos modernos**. Traduzido da edição dos textos escolhidos de Benjamin Constant, organizada por Marcel Gauchet, intitulada *De la Liberté cliez les Modernes* . (Le Livre de Poche, Collection Pluriel. Paris, 1980.) 1980

DANTAS, Humberto. **Reforma política e mecanismos de participação cidadã: desafios e limites**. *Revista Parlamento e Sociedade/Câmara Municipal de São Paulo – Vol 3 n 5*. 2015

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** Ética Editora. Imperatriz, MA, 2016.

FINARI, Armando Palermo. **Padrão de concentração de estruturas em São Paulo – Quais perspectivas para transformação urbana?** Capítulo 3. 2016.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Tradução Alexandre Sobreira Martins. Editora Padeia – Belo Horizonte : 1987.

HIRATA, Márcia Saelco e PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. **A participação na revisão do plano diretor estratégico de São Paulo: apropriação e consumo na produção do espaço urbano**. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, nº 331. Disponível em <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-27.htm> .

LIMONGI, Fernando. **Democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. *Novos Estudos*. CEBRAP. 2006.

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

MORREIRA, Mariana. **A história do Estatuto da Cidade**. In: DALLARI, Adilson & FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à lei nº 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

IBGE. <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=355030> Acessado em 20/11/2016.

FILHO, João Telmo de Oliveira. Tese de doutorado. **Gestão e Democracia: A participação popular no planejamento urbano. A experiência de Porto Alegre**. 2009

GRAZIA, G. **Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas**. 2002.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 15º Ed., 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Malheiros. 19ª Edição, 1994.

MELLO, Celso Antônio de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Malheiros. 17ª Edição, 2004.

MILL, John Stuart. **Considerações Sobre o Governo Representativo**. São Paulo, Escala, 2006.

NAKANO, Kazuo. Workshop “Planejamento Urbano: saberes técnicos e demandas populares. 2014. Disponível em http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/09/Curitiba_workshop_ippuc_Kazuo.pdf. Acessado em 10/10/2016.

OSÓRIO, Leticia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Sergio Antônio Fabris, Porto Alegre, 2002.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Tragtenberg revisitado: As inexoráveis harmonias administrativas**. Revista de Administração Pública. FGV. Rio de Janeiro. 2002.

PMSP, Infocidades. Disponível em <http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/index.php?cat=7&titulo=Demografia> acessado em 10/10/2016

PMSP, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Site Gestão Urbana**. Disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/> acessado em 10/10/2016.

PMSP, Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. **Mapa do Índice de Desenvolvimento Humano por Distrito no Município de São Paulo**. Disponível em http://www9.prefeitura.sp.gov.br/sempla/mm/mapas/indice1_1.pdf acessado em 10/10/2016.

PMSP, Secretaria Municipal de e Desenvolvimento Assistência Social. **Mapa do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social**. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/mapas/index.php?p=2012 acessado em 10/10/2016.

JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil. Porto Alegre. 2006.

ROLNIK, Raquel. **10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. 2011.**

ROLNIK, Raquel. **Audiências públicas: Repensar para poder avançar**. Blog da Raquel Rolnik. 2013. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2013/03/27/audiencias-publicas-repensar-para-poder-avancar/> acessado em 10/10/2016.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de e PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. **Habitação em São Paulo**. Estud. av. vol.17 no.48 São Paulo May/Aug. 2003.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília, IPEA, Julho, 1999

SÃO PAULO. **Lei Orgânica do Município de São Paulo**. 1990.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Institui o Plano Diretor Estratégico.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004**. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.050, de 30 de julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/> .

SOBAYA, Renato. **Urbanismo e planejamento urbano no Brasil – 1875 a 1992**.

Disponível em: <http://urbanidades.arq.br/2008/11/urbanismo-e-planejamento-urbano-no-brasil-1875-a-1992/> acessado em 10/10/2016.

SILVA, Elvan. **Porto Alegre: considerações sobre a produção da paisagem urbana**. In: PANIZZI, Wrana; ROVATTI, João (orgs.). *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: UFRGS,

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo, Malheiros. 19ª Edição, 1994.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **As dimensões da participação cidadã**. Cadernos CRH, Salvador, v.10 , n.26/27, p. 179-209, jan/dez., 1997.

TRAGTENBERG, Maurício. **A Teoria Geral da Administração é uma Ideologia?** Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro. 1971.

VILLAÇA, Flávio. **São Paulo: Segregação urbana e desigualdade**. Estudos Avançados, volume 25 , número 71, São Paulo. 2011;

WITHAKER, João Sette. Plano Diretor (parte 1) Uma Ilusão?. Blog do João Sette Withaker. 2016. Disponível em <http://cidadesparaquem.org/blog/2013/8/1/plano-diretor-radicalizar-o-acesso-por-todos-terra-urbana-resta-a-prefeitura-explicar-o-decreto-xxxx> acessado em 10/10/2016.