UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MUDANÇA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

FABRÍCIO MURIANA ARÊA LIMA

**Algumas condições de possibilidade de efetividade da participação na revisão do
Plano Diretor paulistano (2013-2014)**

SÃO PAULO
2016

Fabício Muriana Arêa Lima

**Algumas condições de possibilidade de efetividade da participação na revisão do
Plano Diretor paulistano (2013-2014)**

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes,
Ciências e Humanidades da Universidade de
São Paulo, para a obtenção do título de
Mestre em Ciências do Programa de
Pós-Graduação em Mudança Social e
Participação Política.

Área de Concentração:
Participação Política e Desenvolvimento
Local

Orientadora:

Prof. Dr. Ana Paula Fracalanza

Co-orientadora:

Prof. Dr. Ursula Dias Peres

SÃO PAULO

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Lima, Fabrício Muriana Arêa

Algumas condições de possibilidade de efetividade da participação na revisão do Plano Diretor paulistano (2013-2014) / Fabrício Muriana Arêa Lima ; orientadora Ana Paula Fracalanza ; co-orientadora Ursula Dias Peres. – São Paulo, 2016
103 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo
Versão corrigida

1. Participação política - São Paulo (SP). 2. Plano diretor - São Paulo (SP). 3. Estatuto da cidade. I. Fracalanza, Ana Paula, orient. II. Peres, Ursula Dias, co-orient. III. Título

CDD 22.ed. – 323.0420981611

Nome: LIMA, Fabrício Muriana Arêa

Título: Algumas condições de possibilidade de efetividade da participação na revisão do Plano Diretor paulistano (2013-2014)

Dissertação apresentada ao Programa de Mudança Social e Participação Política da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Área de Concentração:
Participação Política e Desenvolvimento Local

Aprovado em: 17/02/2017

Banca Examinadora

Prof. Doutor: Christy Ganzert Pato	Instituição: Escola do Parlamento da Câmara
Julgamento: _____	Municipal de São Paulo

Prof. Doutor: Monika Dowbor	Instituição: Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Julgamento: _____	e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

Prof. Doutor: Paula Freire Santoro	Instituição: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Julgamento: _____	da Universidade de São Paulo

Aos que se aventurarem por essas páginas e estabelecerem diálogo com o autor

AGRADECIMENTOS

Até na página de agradecimentos continuo a separá-los em “condições de possibilidade” e “agentes diretos de conformação da minha escrita”. Espero que isso passe em alguns meses.

Do primeiro grupo, agradeço igualmente a todos os membros da minha família, que antes e durante o período do mestrado estavam presentes de todas as formas que demandei e em algumas que não esperava.

Agradeço à jornalista Sabrina Duran, que me permitiu trabalhar em seu projeto Arquitetura da Gentrificação, de onde saíram os primeiros insights para essa pesquisa.

Ainda do primeiro grupo, estão meus amigos Ana Carolina Andrada e Leonardo Barone, a quem agradeço pelas dicas no processo de seleção, pelo empréstimo de livros, carro, bicicletas e pela indispensável e permanente interlocução ao longo da escrita.

Agradeço à Juliene Codognotto, que nunca negou nenhum pedido atrasado de revisão, escutou questões teóricas totalmente por trabalhar e sempre esteve presente com o carinho que lhe é tão característico.

À Marcela Santos, agradeço pelas conversas e em especial pela assessoria jurídica que me ajudou a cometer menos erros grosseiros. A culpa dos que sobraram continua sendo minha.

Agradeço à Sílvia e à Milena, pela paciência nos momentos em que fiquei distante. À Milena também agradeço pela enorme energia que colocou em meu cotidiano.

Claramente no segundo grupo, agradeço a todos os membros do Núcleo de Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP, aos quais não vou nomear, para reforçar o caráter de grupo, mas cujas discussões sobre Ciência Política foram absolutamente necessárias a este bacharel em filosofia.

Destaco somente o Prof. Adrian Gurza Lavalle, para agradecer pelo convite a fazer parte do núcleo e pela enorme abertura para discutir setores da minha pesquisa e indicar novas bibliografias.

Agradeço à minha Orientadora Profa. Ana Paula Fracalanza, pela leitura sempre atenta das versões, pelos muitos questionamentos que trouxe ao trabalho e pela paciência em resolver problemas de ordem burocrática ao longo do processo. Agradeço à minha Co-Orientadora Profa. Ursula Dias Peres, que por sua experiência na prefeitura ajudou a iluminar e complexificar a mirada aos setores da burocracia estatal.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), agradeço por ter provido financiamento para dedicação exclusiva ao longo de mais da metade do período da elaboração desse texto.

Aos entrevistados que fizeram a revisão do Plano Diretor acontecer, muito obrigado.

RESUMO

LIMA, Fabrício Muriana Arêa. **Algumas condições de possibilidade de efetividade da participação na revisão do Plano Diretor paulistano (2013-2014)**. 2016. 103f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2016. Versão corrigida.

Este trabalho investigou como foi realizada a revisão participativa do Plano Diretor de São Paulo, que aconteceu entre 2013 e 2014, cumprindo etapas no Executivo e no Legislativo paulistano, além de posteriores emendas e sanção do prefeito. Dois capítulos dedicam-se respectivamente à revisão de literatura nacional e internacional sobre participação política. O núcleo de análise é composto por três etapas metodológicas. A primeira por meio de palavras-chave, a segunda por meio de comparação de minutas e a terceira etapa é composta por entrevistas com membros da burocracia que conduziram o processo. Identificamos elementos que nos apontam para graus de efetividade da participação - tomando como causa e efeito a participação da população e a observância do que é sugerido no texto da lei - dentro da discussão sobre Instituições Participativas. O estudo também se conecta com a história das legislações urbanísticas, especialmente sua história mais recente, depois da Constituição Federal de 1988 e a criação de mecanismos institucionais de participação.

Palavras-chave: Participação Política, Instituição Participativa, Plano Diretor, Estatuto da Cidade, Urbanismo.

ABSTRACT

LIMA, Fabricio Muriana Arêa. **Some possibility conditions to the effectiveness of political participation in São Paulo's Plano Diretor revision (2013 - 2014)**. 2016. 103p. Dissertation (Master of Sciences) - School of Arts Science and Humanities, University of São Paulo, São Paulo. 2016. Corrected version.

This research investigated how was conducted the participative revision in São Paulo's Plano Diretor law, which happened between 2013 and 2014, with stages in the executive and legislative powers of the city of São Paulo, further amendments and approval of the mayor. Two chapters are respectively dedicated to the revision of the national and international literature on political participation. The analysis is composed by three methodological steps. The first is made by the search of keywords, the second is made by comparison of documents that circulated in the process, and the third step is composed by interviews with the bureaucracy members that conducted the process. We identified elements which reveal levels of participation effectivity - claiming as cause and effect population's participation and the observance of what is suggested in the final text of law - inside the discussion of Participative Institutions. The study is also connected to the history of brazilian urbanistic laws, specially its most recent, after Federal Constitution of 1988, and its institutionalized participation mechanisms.

Keywords: Political Participation, Participative Institution, Plano Diretor, Estatuto da Cidade, Urbanism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema gráfico elaborado por Fung (2004, p.68).	54
Figura 2 - Mapa hierárquico de legislações	57
Figura 3 - Previsão de duração do processo	60
Figura 4 - Subinstituições e minutas dentro do processo participativo	62
Figura 5 - Algumas categorias da fase do Executivo	69
Figura 6 - Categorias das planilhas da fase do Executivo sem grupos	70
Figura 7 - Categorias das planilhas na fase do Legislativo	72
Figura 8 - Minutas do Processo Participativo em todas as fases	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Palavras-chave buscadas com o tema mobilidade	74
Tabela 2 - Palavras-chave relacionadas ao tema moradia	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Modernista
COE	Código de Obras e Edificações
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPs	Instituições Participativas
ISS	Imposto Sobre Serviços
LPUOS	Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MPL	Movimento Passe Livre
OP	Orçamento Participativo
PD	Plano Diretor
PMH	Plano Municipal de Habitação
PRE	Plano Regional Estratégico
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZER	Zona Estritamente Residencial

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	PLANOS DIRETORES, CONSTITUIÇÃO DE 1988 E ESTATUTO DA CIDADE ..	16
2.1	O PLANO DIRETOR PAULISTANO DE 2002	19
2.2	PLANO DIRETOR 2013-2014: ATORES E CONTEXTO	28
2.3	PLANO DIRETOR 2013-2014: NÚMEROS E DESENHO INSTITUCIONAL	31
2.4	HIPÓTESE E OBJETIVO	33
3	REVISÃO DO PLANO DIRETOR PAULISTANO: UMA INST. PARTICIPATIVA ...	35
4	ALGUNS AVANÇOS NA LIT. INTERNACIONAL SOBRE PARTICIPAÇÃO	43
5	MAPAS, METODOLOGIA E ANÁLISES	57
5.1	DAS RAZÕES DE UMA TRAJETÓRIA METODOLÓGICA	64
5.2	TRANSPARÊNCIA, BUSCA E ANÁLISE DE PALAVRAS-CHAVE	68
5.3	COMPARAÇÃO DE MINUTAS	78
5.4	ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS	85
6	PROVISÓRIAS CONCLUSÕES	92

REFERÊNCIAS	95
--------------------------	-----------

APÊNDICE A	101
-------------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

Entre 2013 e 2014, a população da cidade de São Paulo e seus representantes reescreveram a lei que ordena (ou intenciona ordenar) o processo de produção de sua própria cidade: o Plano Diretor. Como veremos a seguir, os Planos Diretores são uma espécie de tradução de certa ideia criada nos países desenvolvidos - por meio da qual se concebe que é possível antever e planejar o futuro de uma cidade - mas com características que são fruto do processo político brasileiro das últimas décadas, a saber, seu caráter participativo.

Este trabalho analisou como o processo participativo da revisão do Plano Diretor paulistano interferiu no texto final reescrito da lei, especialmente nos capítulos relacionados a habitação e transporte. Como veremos no momento de análise, habitação é o tema que reúne mais grupos de interesse e o setor da sociedade civil que tem mais atores organizados, bem como conselhos, instituições públicas e movimentos sociais de pressão. Mobilidade foi o principal motor das manifestações de junho de 2013, que aconteciam ao mesmo tempo que a revisão participativa; além disso, o tema ganhou notória relevância em comparação com a formulação do Plano Diretor de 2002.

Para esta pesquisa, primeiro reconstituímos o contexto em que esse processo participativo aconteceu e sua inserção. Posteriormente, desenvolvemos uma discussão teórico-metodológica sobre como analisar os efeitos desse processo participativo; e, por fim, partimos para a pesquisa empírica usando três métodos de análise que se somam: análise documental, comparação de minutas e entrevista com atores estatais. Por fim, apresentamos o enquadramento dos resultados na teoria previamente analisada.

O desafio metodológico que se apresentou inicialmente a este trabalho foi a investigação sobre a efetividade da instituição participativa ora analisada. Como veremos no capítulo que trata da literatura nacional que versou sobre o assunto, com destaque ao enorme esforço coletivo no ano de 2011, a análise da efetividade passa

por demonstrar vínculos causais entre aquilo que a população participante solicita no processo participativo e aquilo que se materializa no texto final da lei do Plano Diretor, embora não se restrinja a estes vínculos. Para entendermos a dificuldade desta análise no caso da revisão do PD paulistano, é necessário esquadriñar o processo participativo com diferentes lentes de análise, que dêem conta das distintas escalas.

O que é preciso salientar primeiro é que o processo participativo é mais um entre muitos processos que levam à implementação de políticas que contemplam novas agendas e grupos que antes não necessariamente eram representados senão por meio do voto. Para que uma política seja implementada, o arranjo entre governo, associações da sociedade civil, mercado e população não organizada depende de uma série de variáveis contextuais posteriores e não haveria forma de analisá-las antes que a lei criasse condições de possibilidade para a implementação. Cabe, neste trabalho, chegar somente até o texto da lei, que por si é condição para implementação e que já traz enormes desafios de criação de nexos causais. Esta decisão tem implicações no alcance da explicação.

A descrição de nossa trajetória metodológica seguiu uma cronologia, embora a apresentação deste trabalho interconecte as três principais fases metodológicas. Trata-se primeiramente de uma análise de todos os registros de participação catalogados e tornados públicos com o processo participativo. Posteriormente passamos a uma comparação das minutas que circularam como materializações da proposta de lei. E por último, preenchendo os vazios que não puderam ser averiguados somente com os documentos, realizamos entrevistas com membros do Executivo, Legislativo e equipe contratada pela Câmara¹ que trabalharam mais diretamente com o registro do processo participativo.

Há pelo menos dois vastos campos acadêmicos com os quais dialogamos ao longo desse processo: o primeiro é o campo do Urbanismo e tratamos sobretudo das condições de possibilidade geradas por uma lei que normatiza a produção do urbano

¹ Fomos orientados a retirar a menção à instituição contratada pela Câmara, como forma de proteger os nomes da burocracia envolvida no processo.

quanto à formulação de políticas públicas; e o segundo campo é o da Ciência Política, em que conceitual e empiricamente mais se desenvolveu a discussão acerca desse tipo muito específico de instituição que foi criada para a revisão do Plano Diretor paulistano, a saber, uma instituição participativa.

2 PLANOS DIRETORES, CONSTITUIÇÃO DE 1988 E ESTATUTO DA CIDADE

A ideia de uma lei que regula as condições de possibilidade de produção do urbano remonta ao desenvolvimento das cidades europeias pós-revolução industrial e ao papel dos urbanistas, quando o urbanismo se destaca como disciplina independente da arquitetura, em relação às pressões econômicas e sociais presentes nessas cidades. Segundo Feldman (2001, p. 38), em artigo que discute a historiografia das legislações urbanísticas brasileiras,

[...]de modo geral, [as legislações urbanísticas] destacam seu caráter elitista, resultante do diálogo exclusivo entre os órgãos responsáveis por sua elaboração e os setores mais poderosos da sociedade, e seu uso como instrumento de segregação espacial.

Para a autora, esse caráter tecnocrático e elitista das legislações urbanísticas é um dos fatores que influenciam a formulação da ideia de zoneamento, por meio da qual é possível preservar estruturas de privilégios e divisões sociais dentro do urbano. No caso específico do Brasil, Feldman argumenta que a principal influência da legislação urbanística advém das legislações francesa e portuguesa, as quais por sua vez receberam grande influência da legislação romana. O caráter legalista e propositivo em relação às leis urbanísticas viria dessa herança europeia:

A visão legalista consiste no enfoque da lei como uma meta em si, e não como um instrumento, entre outros, para se atingir metas, o que leva à preferência por leis antecipatórias em lugar da experimentação, e à crença de que nada pode ser assumido sem prévia legislação ou regulação. (FELDMAN, 2001, p. 39).

A autora ainda argumenta que este caráter legalista tem estreita sintonia com a produção de legislações urbanísticas baseadas em legislações sanitárias, dando um caráter geral higienista às legislações brasileiras até pelo menos a década de 1930. Esta é a década apontada por Villaça (2005) como aquela em que se escreve o primeiro Plano Diretor brasileiro, conhecido como Plano Agache. Elaborado pelo urbanista francês Alfred Agache, o plano para a cidade do Rio de Janeiro foi publicado em Paris. O Capítulo I se chamaria *Le problème du plan directeur*, o II, *Ossature du plan directeur*

e o III *Les éléments fonctionnels du plan directeur*, e, de acordo com Villaça, o plano nunca seria traduzido pelos administradores da época, o que também denota seu caráter elitista e tecnocrático.

Argumentação no mesmo sentido é encontrada na publicação *Estatuto da Cidade: Guia para a implementação por municípios e cidadãos* (2002) do Instituto Pólis. Este guia pretende conduzir o leitor às interpretações urbanísticas e jurídicas dos termos da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, sobre o qual comentaremos mais adiante. Interessa-nos aqui destacar o seguinte trecho quanto à história dos planos:

A visão tecnocrática dos planos e do processo de elaboração das estratégias de regulação urbanística completa o quadro [excludente]. Isto significa o tratamento da cidade nos planos como objeto puramente técnico, no qual a função da lei é estabelecer padrões satisfatórios, ignorando qualquer dimensão que reconheça conflitos, como a realidade da desigualdade de condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados urbanos. (PÓLIS. I, 2002, p. 25).

Como veremos em relatos sobre a formulação de planos diretores mais recentes, parece haver um consenso em relação ao caráter tecnocrático da ideia de Plano Diretor. O único contraponto encontrado até aqui está numa breve passagem em Feldman (2001, p. 43) relatando sobre as propostas do III CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Modernista), onde se "preconiza que os arquitetos contem não apenas com a ajuda de diversos setores da ciência e da indústria, como também com a colaboração dos usuários, ao invés de se guiarem apenas pelas leis".

Este pressuposto do movimento modernista europeu concede algum papel aos destinatários das residências a serem produzidas, na medida em que a decisão da forma de produção de habitação deixe de ser regulada pelo poder público e passe a ser desenvolvida na interação entre arquiteto e proprietário. Essa preconização aparece como contraponto a políticas higienistas e pode ser importante estrada de investigação de uma arqueologia da participação nos processos de planejamento urbanístico.²

² Esta arqueologia completa não faz parte do escopo deste trabalho, embora consideremos alguns aspectos da história da ideia de participação nos capítulos posteriores.

Pereira (2015) citando Tranjan (2012), relembra que ao final dos anos 1970 aconteceram experiências precursoras da participação nas cidades brasileiras: Lages, (1978-1982), Boa Esperança, (1978-1982), Diadema (1982-1986). No entanto, não há especificação de como se deram essas experiências.

Da década de 1930 até a Constituição de 1988, não encontramos qualquer referência à formulação de legislações urbanísticas brasileiras fora da chave tecnocrática e elitista. Há, inclusive, menção em Villaça (2005) e outros autores de um contexto político que reforça esses aspectos quando o país passa por períodos ditatoriais. Somente no final da década de 1970 surgem movimentos urbanos que vão influenciar decisivamente as condições legais da formulação de Planos Diretores.

Na publicação do Instituto Pólis (2002), reconstitui-se o histórico do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, cujas bases se formam entre as décadas de 60 e 70 do século XX, "através de uma reflexão crítica sobre os problemas urbanos brasileiros... afirmava o Direito à Cidade àqueles historicamente excluídos das políticas urbanas das cidades brasileiras" (PEREIRA, 2015, p. 199). Eles serão responsáveis pela proposta de Emenda Popular pela Reforma Urbana ao Congresso Constituinte em 1987. Essa emenda e seus desdobramentos na Constituinte vão resultar nos artigos 182 e 183 da Constituição, que segundo Pólis (2002, p. 21) é a "primeira vez na história" em que uma Constituição "incluiu um capítulo específico para a política urbana, que previa uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana". Portanto, desde 1988, consta na Constituição brasileira que todas as cidades com mais de 20 mil habitantes devem ter um Plano Diretor, aprovado em suas respectivas Câmaras municipais, que servirá de "instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana" (BRASIL, 1988, cap. 2).

Complementarmente, desde julho de 2001 está em vigor o Estatuto da Cidade: Lei Federal nº 10.257 complementar aos artigos da Constituição, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e especialmente pelos Municípios. Consta no Estatuto da Cidade que a "lei que instituir o

plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”. Como etapa da revisão, está determinada a realização de “audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade”. Por fim, todos os documentos e informações produzidos devem ser públicos – disponibilizados para o acesso de qualquer interessado (BRASIL, 2001, cap.3).

Como veremos em capítulos posteriores, mesmo com a nova legislação, fruto da pressão da sociedade civil e de um contexto muito específico da Constituinte de 1988, o caráter elitista e tecnocrático de planos diretores está longe de ser abandonado. Interessa-nos nesse ponto da contextualização apresentar o horizonte normativo do papel da participação no processo de formulação dos planos diretores:

As novas práticas substituem o Plano que prioriza tudo – ou seja, não prioriza nada – pela ideia do Plano como um processo político, por meio do qual o poder público canaliza seus esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários. Dessa forma, procura-se evitar a dissipação de forças em intervenções fragmentadas, em prol de um foco nos pontos vistos como fundamentais para a cidade. (PÓLIS. I, 2002, p. 40).

Há, portanto, um vagaroso movimento no sentido de incorporar mais atores na formulação das diversas políticas públicas cujas condições de possibilidade se desenvolvem nos termos da lei do Plano Diretor. Analisaremos o papel desses atores sem deixar de levar em consideração que, na série histórica, a própria ideia de Plano Diretor tem sua gênese em processos de organização do Estado que não necessariamente derivam de debates sobre o aprofundamento da democracia, como acontece com os mecanismos de participação.

2.1 O PLANO DIRETOR PAULISTANO de 2002

Como foi apresentado anteriormente, há indícios de processos de participação no ordenamento urbanístico anteriores à Constituição de 1988. No entanto, é somente depois dela e do Estatuto da Cidade que verificamos as primeiras experiências

institucionalmente organizadas de revisões participativas de planos diretores, agora em escala e contextos absolutamente diversos, nas cidades brasileiras. Embora o artigo 50 do Estatuto da Cidade tenha designado o período de 5 anos para a aprovação de novos planos diretores, muitas cidades extrapolaram o prazo para a elaboração de seu processo³, já que obrigatoriamente ele deveria ter etapas no Executivo e no Legislativo de cada cidade. Não é necessário investigar caso a caso para antever que os processos participativos por si só representam uma nova esfera de discussão, o que demanda tempo, e quando somados às múltiplas configurações possíveis das câmaras dos vereadores e às características locais de poderes Executivos, a probabilidade de que o processo durasse muito, devido a conflitos e desacordos, era grande.

Há, portanto, escassa literatura de balanço sobre o papel dessas instituições participativas no campo do urbanismo. Um dado geral a ser apontado em relação a essa literatura é também a diversidade de tipificações, organizações e focos de análise, o que produz uma série de estudos de caso com características muito semelhantes, mas que são, no limite, incomparáveis, por não partilharem de parâmetros analíticos comuns. Como veremos no capítulo sobre a literatura nacional que investiga instituições participativas, a discussão sobre a efetividade da participação não apresenta desafios analíticos somente no campo do urbanismo.

Vale salientar que dos poucos estudos sistemáticos e comparativos que levam em conta a participação em Planos Diretores, sobressaem dois trabalhos. A publicação dos pesquisadores da UFSC, *A Alegoria da Participação* (PEREIRA, 2015), em que oito municípios de Santa Catarina têm seus primeiros processos participativos de formulação de planos diretores analisados em estudos de caso, e por meio desse recorte, verificamos como há distinções nos *desenhos institucionais*, *tradições associativas* e *vontade política* em cada município. Esses três aspectos são ressaltados

³ Em *A Alegoria da Participação* (2015) verificamos casos de formulação de Planos Diretores Participativos de oito municípios de Santa Catarina. O artigo de Eduardo Preis, "Plano Diretor Participativo de Criciúma: o Dilema de uma década" apresenta o caso de Criciúma, em que o processo de reformulação da lei durou de 2002 a 2012, muito além dos limites previstos pelo Estatuto da Cidade.

pelos pesquisadores na caracterização de um processo participativo que eles denominam de qualidade, influenciados pela teoria de democracia deliberativa apresentada por Lüchman (2002 e 2006) e pela teoria da ação comunicativa de Habermas (1997). O intuito geral do grupo é apresentar a "adesão dos técnicos do planejamento urbano à participação" (PEREIRA, 2015, p. 28) como um possível novo pilar de avaliação da qualidade da participação. Analisaremos esse intuito no capítulo seguinte. Por ora, no que tange ao aspecto contextual, retiramos do trabalho coletivo apresentado que o jogo de negociação entre Legislativo e Executivo, quando confrontado com esta novíssima instituição participativa, pode ter consequências diversas e que é impossível prever com precisão quanto tempo um processo participativo pode durar. Mesmo com o constrangimento do Estatuto da Cidade, dos municípios que se enquadravam na obrigatoriedade de ter planos diretores, 13% ainda não os haviam desenvolvido no ano de 2009, portanto três anos depois do prazo assinalado para a realização dos mesmos.⁴

Ainda sobre o tema dos prazos, outra publicação, agora do Ministério das Cidades, buscou fazer um balanço dos principais avanços quanto à implantação do Estatuto da Cidade e à (re)escrita de planos diretores nos municípios brasileiros. Organizado por Santos Junior e Montandon, *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas* (2011) desenvolveu uma pesquisa por sorteio em municípios que tenham adotado planos diretores depois de 2001. O trabalho pretende não só contemplar a (re)formulação dos planos diretores, escopo da nossa pesquisa, mas também aspectos de implementação das políticas públicas cujas condições de possibilidade se encontram nos planos diretores. É esperado que um estudo elaborado por urbanistas e sobretudo para o Ministério das

⁴ Em 2009, dos 1644 municípios brasileiros com mais de vinte mil habitantes, 1433 declararam ter Plano Diretor, o que corresponde a 87% do total, segundo dados do IBGE organizados para o *Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*, estudo do Ministério das Cidades (2001). Não fica claro, no entanto, quais desses municípios tiveram seus planos diretores revisados entre 2001 e 2009.

Cidades tenha o intuito de buscar a efetividade dos planos diretores não só na sua adoção, mas também na implementação das políticas previstas, na manutenção dos conselhos instituídos e na variação de índices de melhora da vida das populações onde houve avanços. No entanto, destaco das recomendações um ponto que se conecta com outros sistemas participativos:

Estruturar um sistema nacional de gestão democrática das cidades, fazendo com que a disponibilização de recursos para o desenvolvimento urbano seja submetida a processos de planejamento urbano e ao controle social. (SANTOS JUNIOR E MONTANDON, 2011, p. 55).

Como veremos adiante, qualquer processo participativo depende de algumas condições para acontecer. Os autores sugerem que seria mais eficaz contar com sistemas de controle social para a destinação de recursos para o desenvolvimento urbano, a exemplo do que já acontece nos sistemas de saúde, educação e assistência social. A indicação parece advir do fato de que há poucos agentes de pressão no caso de um atraso geral na reformulação de planos diretores. Uma das condições para a existência de processos participativos é exatamente o desenho institucional, que será fortemente condicionado por parâmetros federativos de repasse de verbas. Nesse sentido, o próprio Ministério das Cidades, que pretende ser catalisador da utilização do Estatuto da Cidade, aponta que deveria haver mecanismos coercitivos que ajustassem os desenhos institucionais locais a uma dinâmica de prazos determinada (ou mais fortemente condicionada) pelo governo federal.

Para o Ministério das Cidades e os pesquisadores que fizeram parte desse estudo, fica claro que existe uma retroalimentação entre a tradição associativa existente na cidade, sua atuação nos conselhos preexistentes, sua reconfiguração na última década devido à implementação dos termos do estatuto da cidade e o aprendizado político que advém desse jogo. Para a nossa pesquisa, explicitamos que embora haja inovações institucionais e que estejamos trabalhando com os primeiros efeitos dessas inovações, a o que é possível afirmar em relação à primeira década é

que estamos numa fase de *transição*, em que vem ganhando força a institucionalização das múltiplas arenas de discussão sobre o planejamento urbano e a entrada de novos atores na discussão dos rumos das cidades. Analisar um quadro institucional em transição implica em fazer escolhas analíticas que provavelmente serão reformuladas ou abandonadas nos próximos anos, não necessariamente devido a erros de análise (que também seguramente acontecerão), mas sobretudo devido ao próprio campo que alterar-se-á com o aumento da institucionalização. Com este quadro, passamos ao comentário sobre o contexto em que se insere o processo participativo de reformulação do Plano Diretor da Cidade de São Paulo.

Antes do Estatuto da Cidade, o último Plano Diretor que fora aprovado na cidade de São Paulo data de 1971, o que, diferente de outras cidades em que os marcos regulatórios foram mais recentes, ajuda a compreender a razão pela qual São Paulo foi uma das primeiras cidades a reformular seu Plano Diretor. Em janeiro de 2001, antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, no início da gestão de Marta Suplicy (PT), o poder Executivo paulistano inicia as discussões sobre a reformulação de seu Plano Diretor. Em maio de 2002, uma minuta do Executivo é encaminhada à Câmara, onde a discussão aconteceu até agosto de 2002, com sanção da prefeita em setembro de 2002. Esta cronologia está presente no trabalho de Bernardini (2011), que inclui também em seu escopo de análise do processo participativo a etapa da discussão dos Planos Regionais Estratégicos (PREs) e a nova lei de zoneamento, processos que terminam com a sanção da Prefeita já em agosto de 2004. Na presente pesquisa, analisaremos tão somente a revisão do Plano Diretor aprovado em 2014, visto que os Planos Regionais e a Lei de Zoneamento passaram por discussões posteriores.

Segundo o autor, as discussões mais amplas e decisivas da formulação do PD de 2002 aconteceram na etapa do Legislativo, e nesse âmbito ele destaca o trabalho do relator do projeto de lei, que também será o relator do projeto de lei de 2014⁵. O estudo de Bernardini (2011) esquematiza os atores envolvidos no processo tendo como

⁵ Fomos orientados a não mencionar os nomes de qualquer dos membros da burocracia envolvida na revisão do Plano Diretor, como forma de proteger suas identidades.

foco os principais conflitos, a saber, especialmente aqueles relacionados com a questão fundiária.

A Frente Popular que reunia os movimentos por moradia defendia a inclusão de mais ZEIS, principalmente as chamadas ZEIS de “vazios”; o bloco ligado ao setor imobiliário tinha restrições à inclusão de ZEIS em alguns setores da cidade e duelaram, portanto, com os movimentos sociais. Já algumas associações de moradores, principalmente das zonas exclusivamente residenciais, não queriam ouvir falar em criação de zonas especiais próximas aos seus bairros – tal posicionamento vinha carregado não só de preconceitos em relação à população pertencente à menor faixa de renda, como de um posicionamento contrário ao adensamento populacional. (BERNARDINI, 2011, p. 11).

O esquema geral de análise do autor privilegia certos conflitos em detrimento de outros, portanto o enquadramento mais preciso de seu trabalho seria como um estudo de caso sobre os conflitos fundiários dentro do processo participativo da revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo (2001-2002), considerando também o zoneamento e os PRes como parte do processo. Cabe-nos aqui ressaltar dois pontos levantados por Bernardini que podem ter influenciado a revisão de 2013-2014, ora analisada. O primeiro diz respeito à negociação de emendas que o autor diz terem sido apresentadas "na calada da noite". Não há uma apresentação sistemática de quais emendas foram essas, tampouco de seus autores, mas fica claro que há influência de agentes do setor imobiliário e das associações de bairro e que o relator foi o principal intermediador político nessa discussão final. O conflito só encontra solução mediante vetos da Prefeita à maior parte dessas emendas (quais vetos também não são apresentados). O que podemos concluir é que *i*: o autor considera que o processo participativo da câmara não termina quando finda a participação de representantes não-eleitos (cidadãos ou sociedade civil), mas termina somente quando passa por emendas, vetos e sanção da prefeita e *ii*: há um possível lugar privilegiado de pressão política de grupos do setor imobiliário e da tradicional elite paulistana (representada pelas associações de moradores de zonas exclusivamente residenciais) na câmara dos vereadores. Pressão que só não descaracterizou os resultados do processo participativo, segundo Bernardini, devido à intermediação do relator do projeto de lei e

aos vetos da prefeita. O segundo ponto a ser destacado do trabalho de Bernardini se relaciona com este último parágrafo do artigo:

Alguns trabalhos acadêmicos recentes, como o de CALDAS (2009), já demonstraram a timidez com que as ZEIS 2 (imóveis vagos e subutilizados reservados para a construção de habitação de interesse social) vêm sendo utilizadas para a produção de habitação social. Ao mesmo tempo, o SECOVI-SP constatou, através de pesquisa própria, que a aplicação da outorga onerosa já é um sucesso e que os setores imobiliários incorporaram o instrumento com grande facilidade. Tal sucesso pode ser comprovado pelo esgotamento, em algumas regiões, do chamado "estoque de potencial construtivo". O volume considerável de recursos arrecadados com a venda de potencial construtivo indica, por outro lado, uma receita adicional a ser utilizada para investimentos e que já têm sido aplicados em obras de urbanização de favelas em ZEIS 1, conforme comprovou a pesquisa. (BERNARDINI, 2011, p. 18).

Parte de suas conclusões sobre o processo participativo leva em conta os primeiros estudos sobre a implementação de políticas que foram discutidas para a formulação do Plano Diretor paulistano de 2002. Este tipo de indistinção entre processo participativo e implementação do texto da lei está presente também no estudo dos Ministério das Cidades (2011), no comentário sobre a "ilusão da participação" em Villaça (2005) e em boa parte dos discurso dos atores que participaram da reformulação do PD paulistano 2013-2014⁶. Em publicação de 2005, Flávio Villaça afirma que o Plano Diretor criado em 2002 tem um "caráter alienado e alienante, perverso e eminentemente anti-social" (VILLAÇA, 2005: 92). O autor argumenta que a tecnicidade de planos diretores compõe parte do discurso hegemônico desde que foi trazido ao Brasil, na década de 30 do século XX, conforme apontamos também em Feldman (2011). Este fato ajudaria a aumentar a distância daqueles que já não são representados por conta de enormes desigualdades sociais. Em Santoro (2012), encontramos citada argumentação de Villaça nesse sentido:

[...]os planos diretores do período da ditadura (a) não serviam para orientar obras públicas, que eram viabilizadas através de planos setoriais; (b) não legitimavam as ações das prefeituras, que não utilizavam os planos como orientadores de suas ações; (c) vários não foram nem sequer aprovados pelas Câmaras, que não os reconhecia como do município, uma vez que eram

⁶ Sempre que mencionamos o "discurso dos atores" na revisão do Plano Diretor de 2013-2014, levo em consideração algumas das audiências de que pude participar além da análise empírica que será apresentada posteriormente. Não pretendo com isso apresentar conclusões sobre essas miradas parciais, mas levantar hipóteses a serem verificadas.

objetos essencialmente feitos por técnicos. Desta forma, limitam seus resultados a amplos diagnósticos municipais e tornam a prática de planejamento um exercício técnico. (VILLAÇA, 2004, apud SANTORO, 2012, p. 84).

Ainda no mesmo trabalho, comentando sobre a revisão do Plano Diretor de 2002, Villaça dedica todo um capítulo à *Participação Popular*, cujo título não esconde o projeto: "A ilusão da Participação Popular". Destacamos na argumentação o que se espera dessa participação:

O que **deveria** ser aqui considerado "Participação Popular" (na falta de expressão melhor) seriam a atuação e as pressões exercidas por diferentes setores da sociedade sobre os governantes (o Executivo e o Legislativo) por ocasião da formulação e aprovação tanto do Plano Diretor Estratégico como dos Planos Regionais. Nesse sentido há várias formas de atuação, **as quais deveriam** incluir todo o esquema de pressões sofridas tanto pelos técnicos, na formulação, como pelos vereadores e demais políticos, na votação desses Planos. Na verdade uma substancial parcela dessa atuação se manifestou (como acontece com quase toda lei) através de pressões, principalmente as exercidas sobre os vereadores, e não em debates públicos. (VILLAÇA, 2005, p. 51, grifo nosso).

Nota-se que Villaça pressupõe o que *deveria ser* a participação na sua análise do que *foi* a participação na formulação do plano diretor de 2002. Ninguém argumentaria contra o fato de que existem grandes desigualdades sociais, raciais e de gênero na sociedade brasileira. Tampouco se pode afirmar que a participação resolveu tais desigualdades. Mas pode-se argumentar que seria um exagero esperar que a participação, sobretudo na primeira revisão participativa, reescrevesse de uma só vez todas as relações de poder e as desigualdades sociais presentes numa cidade como São Paulo.

No entanto, Villaça desconsidera essa participação por inteiro, visto que existiria para simplesmente legitimar, mesmo que criticamente, um processo que seria determinado por atores que agem na defesa de seus próprios interesses ou, em chave teleológica, em defesa do capital. Há não só um alto grau de normatividade, como a aplicação direta da teoria sem critérios de tradução em termos empíricos na expectativa do autor. Não se encontra no texto de Villaça uma análise empírica detalhada de como se deu a participação, quem eram os atores e que estratégias

utilizaram, tampouco comparações das proposições do processo participativo com o texto sancionado. Além disso, nota-se uma confusão entre efetividade da participação e efetividade da implementação dos instrumentos do Plano Diretor. No limite, para o autor, não haveria distinção no papel que cumpre o Plano Diretor de 2002 e o papel que cumpria o Plano Agache de 1930: ambos seriam tecnocráticos e elitistas, com a participação simplesmente reforçando esses aspectos. Esta parece ser uma boa hipótese, mas ela não tem lastro empírico na estrutura argumentativa.

Por outro lado, o tipo de distinção entre resultados da participação e resultados da implementação aparece exemplificado de forma mais coesa em Souza (2011). O intuito do livro, publicação de uma dissertação de mestrado, é a revisão do processo de desapropriação massiva que ficou conhecido como Projeto Nova Luz. O cerne da argumentação de Souza é de que a condição de possibilidade para tal projeto foi um instrumento aprovado no Plano Diretor de 2002 e é interessante verificar como esse instrumento passou pelo processo participativo:

Desde a redação inicial do projeto de lei, em 2001, até a aprovação do plano paulistano pela Câmara Municipal, em 2002, o conteúdo do instrumento redigido pelo jurista manteve-se o mesmo. A concessão urbanística foi conceituada na Lei nº 13.430 de 2002, em um artigo e três parágrafos. (SOUZA, 2011, p.32).

Há portanto uma afirmativa de que o processo participativo não influenciou na produção deste trecho do texto da lei. Nas páginas seguintes, um dos entrevistados de Souza discorre sobre o papel da sociedade civil no processo:

Como a Sociedade Civil iria opinar sobre algo que não a atinge? Simplesmente, o instrumento foi inserido no plano diretor sem se delimitar sua aplicação na cidade, esclarecendo muito pouco sobre seus objetivos, não abordando exatamente qual problema ele pretende resolver; referindo-se, inclusive, ao direito de preempção [controle de transferência de imóveis privados em que o Poder Público tem preferência de aquisição] que ninguém sabe exatamente como funciona aqui no Brasil. O instrumento da concessão urbanística foi aprovado sem muita visibilidade; passou pela aprovação praticamente inócuo, mesmo porque, na Câmara de Vereadores ninguém sabia para o que ele servia. (SOUZA, 2011, p.36, entrevista com José Marinho Nery Jr., técnico da prefeitura).

A passagem nos sugere que houve estratégias de longo prazo na revisão do Plano Diretor de 2002, as quais anteviam não só um projeto de intervenção mais

amplo, como também buscavam evitar conflitos, tendo em vista que propuseram um instrumento, mas não delimitaram a zona onde seria aplicado. Não nos interessa discutir os desdobramentos do Projeto Nova Luz, onde a participação foi importante argumento jurídico de enfrentamento, mas sim explicitar que Souza verificou que a apatia da sociedade civil em relação ao projeto de Concessão Urbanística foi um dos fatores que permitiu sua passagem por instâncias participativas, pela câmara dos vereadores e pela sanção da prefeita sem alterações. Seus usos, ou seja, a implementação desse instrumento viria anos seguintes, em outros governos e com claro intuito de restringir a participação da sociedade civil e aumentar a influência de agentes dos mercados de construção civil e imobiliário na execução da política pública. Este episódio relatado por Souza será importante para entender o papel do contexto político na revisão do Plano Diretor paulistano de 2013-2014, mas devemos salientar também a virtude de separar processo participativo de implementação, e assim fazer enxergar nuances que fazem do processo participativo mais complexo em relação a expectativas normativas., ou seja, o papel que deve cumprir.

2.2 PLANO DIRETOR 2013-2014: ATORES E CONTEXTO

O ano de 2013 é aquele em que se inicia a terceira gestão petista na capital paulista. Fernando Haddad, ex-ministro da educação dos governos Lula e Dilma Rousseff, e ex-subsecretário de finanças e desenvolvimento da prefeita Marta Suplicy, é alçado à cadeira de prefeito com 3.387.720 votos, numa eleição em que esteve em terceiro lugar nas pesquisas de opinião até bem próximo da data do primeiro turno. Seu adversário no segundo turno, José Serra, do PSDB, havia perdido a disputa presidencial e repetia a busca pela cadeira de prefeito de São Paulo, como fizera em 2004, quando venceu a candidata petista à reeleição, Marta Suplicy. A coligação de partidos que apoiou Fernando Haddad na campanha envolvia, além do seu partido (PT), PCdoB, PSB, e PP. Juntos, esses partidos ocuparam 17 cadeiras ou 30% das 55

vagas na Câmara Municipal⁷ após a eleição. A campanha do prefeito eleito, a mais cara das candidaturas paulistanas, contou com pouco mais de 42 milhões de reais em doações, dos quais 38,3 milhões foram repasses intrapartidários, com massivo apoio de empreiteiras, incorporadoras e empresas imobiliárias⁸. Ex-professor universitário do Departamento de Ciência Política na Universidade de São Paulo, Fernando Haddad será o responsável por escolher os secretários e as lideranças de seu partido na Câmara que serão alguns dos principais atores na revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico (como a prefeitura de São Paulo o denominará).

No mesmo ano, aquele que será o relator do projeto de lei do Plano Diretor é alçado pela segunda vez a uma das 55 cadeiras de vereador da Câmara Municipal de São Paulo. Ele fora superintendente de habitação popular do primeiro governo do PT, na cidade de São Paulo, com Luiza Erundina como prefeita. Fora também vereador e relator do projeto de lei do primeiro Plano Diretor paulistano, posterior ao marco do Estatuto da Cidade de 2001, aprovado em 2002. Sua campanha para a eleição de 2012 foi a segunda mais cara entre as dos vereadores eleitos pelo PT, custando 1,8 milhão de reais, dos quais 73,7% vieram de repasses intrapartidários dos diretórios nacional e estadual do partido. A recorrência de seu nome na primeira e segunda reformulações do PD paulistano sugere que exista algo de programático do PT em relação a essa posição estratégica, informação que buscaremos averiguar na pesquisa empírica.

2013 foi o ano das *Jornadas de Junho*, manifestações de alcance nacional que tiveram início na cidade de São Paulo, lideradas pelo Movimento Passe Livre na luta

⁷ Esta configuração vai se alterar pouco até as eleições para deputado estadual e federal, no final de 2014.

⁸ O Diretório Nacional do PT repassou 13,7 milhões e o Comitê Financeiro Único repassou 24,2 milhões à campanha de Fernando Haddad. Segundo dados do TSE sistematizados no projeto "Bancada Empreiteira" do sítio *Arquitetura da Gentrificação*, acessível em <http://reporterbrasil.org.br/gentrificacao/a-bancada-empreiteira> o Diretório Nacional do PT recebeu 64,6% das verbas de empreiteiras, incorporadoras e empresas imobiliárias, enquanto o Comitê Financeiro Único recebeu 61,41% das verbas de empreiteiras, incorporadoras e empresas imobiliárias. Não é possível verificar quais doações do Diretório e do Comitê foram repassadas, mas se seguirem a proporção de doações originais, a projeção é de que pelo menos 60% da verba de campanha de Fernando Haddad advinha desses atores econômicos.

pela Tarifa Zero no transporte público. Até onde pudemos verificar nas audiências públicas - inclusive na audiência temática sobre mobilidade - e nos registros de participação, o Movimento Passe Livre (MPL) não esteve presente formalmente na revisão do PD paulistano. Cabe, no entanto, salientar que o movimento aceitou convite do Conselho da Cidade no auge das manifestações nas ruas. O conselho e seus membros foram nomeados pelo prefeito Fernando Haddad alguns meses antes das jornadas. A revisão participativa do PD ainda se encontrava na fase do Executivo quando as jornadas aconteceram. Verificaremos detalhadamente na pesquisa empírica, mas existe a hipótese que boa parte da discussão do processo participativo foi influenciada pela centralidade que a questão sobre o direito ao transporte ganhou na opinião pública, mesmo sem a presença formal de membros do MPL na revisão do PD.

2013 também foi o ano da criação da Corregedoria Geral do Município (CGM) de São Paulo, nos moldes da Corregedoria Geral da União (CGU), órgão responsável por investigar possíveis desvios de conduta e de verbas públicas na administração do município. É devido ao trabalho da corregedoria que se torna público o que ficou conhecido na imprensa como "escândalo do ISS" [Imposto Sobre Serviços], em que fiscais da prefeitura possivelmente⁹ recebiam propina para a liberação de empreendimentos imobiliários na cidade. Os impactos dessa investigação podem ter influenciado no processo participativo na etapa da câmara dos vereadores, conforme analisaremos na pesquisa empírica.

É também digno de nota em um capítulo contextual que boa parte da campanha do prefeito Fernando Haddad em 2012 pautou-se por uma ideia geral apresentada como o Arco do Futuro. A materialização dessa ideia, ao menos naquilo em que ela já foi apresentada até o momento, passa pela utilização de instrumentos urbanísticos e parcerias com atores do setor privado para o adensamento da região que margeia os principais rios da cidade: Tietê, Pinheiros e Tamanduateí. O Arco do

⁹ O caso ainda não foi julgado, embora a investigação já tenha resultado na exoneração de diversos fiscais e numa lista pública das empresas que fizeram parte do esquema de pagamento de propinas.

Tietê, primeira fase do Arco do Futuro, que pretende produzir obras que vão de Pirituba até a Vila Maria, depende em sua execução dos marcos legais que passaram pela revisão participativa do PD. Com isto sugerimos, por essa e outras razões que serão apresentadas posteriormente, que havia vontade política da prefeitura de São Paulo para que o processo de revisão fosse adiantado e que seus mecanismos pudessem ser utilizados ainda em tempo de execução de intervenções no período do mandato de Fernando Haddad. Possivelmente houve também especial atenção do Executivo paulistano quanto à manutenção de instrumentos de intervenção em larga escala na cidade, e essas hipóteses também serão avaliadas na análise documental.

2.3 PLANO DIRETOR 2013-2014: NÚMEROS E DESENHO INSTITUCIONAL

A revisão participativa do PD contou com etapas de implementação que passaram pelos poderes Executivo e Legislativo do município, e por posterior sanção da lei pelo prefeito. A partir de qualquer mirada ao objeto, verificamos que há algo de único: trata-se da revisão participativa de uma lei com quase quatrocentos itens, cujo texto final pretende produzir o contexto legal e normativo do desenvolvimento da maior cidade da maior região metropolitana da América do Sul. Além disso, diferente da revisão anterior, nesta foi incluída a possibilidade da participação pela internet.

Em abril de 2013, início da gestão do prefeito Fernando Haddad, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU)¹⁰ centralizou os esforços de captação de sugestões para a revisão. O processo durou até setembro do mesmo ano, com

¹⁰ Fernando Mello Franco, Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, é um dos quadros a assumir a secretaria que não vem das fileiras do partido dos trabalhadores. Segundo matéria da revista Piauí, Franco fora apresentado ao prefeito Fernando Haddad no período da campanha por Philip Yang, empresário do setor de petróleo. Franco e Yang trabalharam juntos no edital da Parceria Público-Privada Casa Paulista, do governo do Estado de São Paulo. Dados da reportagem *Urbanista Acidental*, de Rafael Cariello para a Revista Piauí, número 84. Acessado em 25/07/2015 em <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-84/questoes-paulistanas/urbanista-acidental>.

oficinas pedagógicas e deliberativas, quando foi elaborada uma síntese e encaminhada uma minuta da nova lei à Câmara Municipal. No Legislativo, um novo processo participativo foi desenvolvido, resultando em 10.147 contribuições apresentadas por 26.692 participantes, na soma dos processos participativos do Executivo e do Legislativo¹¹.

Foram promovidas 114 audiências públicas em várias regiões da capital, em articulação com subprefeituras, sindicatos, associações de bairro e escolas. Todo o processo foi registrado no sítio Gestão Urbana¹² e no sítio da Câmara dos Vereadores¹³, plataformas em que era possível não só verificar o registro das discussões, como também enviar sugestões diretamente ao texto da minuta proposto pela SMDU e às versões do texto elaboradas nas comissões da Câmara. Esses sítios serviram de agenda, repositórios públicos de registros de encontros e neles também era possível fazer sugestões tanto diretamente em versões do texto, quanto por meio de geolocalização das propostas regionais. Dentre as contribuições enviadas, 44% ou 4.463 vieram da internet, sendo 1.826 de fichas de propostas do sítio, 902 a partir do mapa desenvolvido para sugestões, 1.204 diretamente nas versões do texto da lei e 531 sugestões foram feitas num sítio desenvolvido especialmente para a Câmara dos Vereadores. Todos programados em *software* livre, esses sítios terão importância especial neste estudo, não só por sua tecnologia, seu caráter de inovação formal em processos participativos, mas também por responderem a demandas de publicidade do processo vinculadas a uma precaução quanto ao questionamento jurídico do acesso às informações em tempo hábil para as discussões.

Em relação às burocracias envolvidas no processo, tanto no Executivo dentro da SMDU, na Câmara (vereadores e assessores), além dos subcontratados - caso da

¹¹Dados da SMDU acessados em 11/05/2015 no endereço: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/processo-de-revisao-participativa-do-plano-diretor-estrategico-de-sao-paulo/>

¹²<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br> acessado em 05 de dezembro de 2016.

¹³ Acessado no período da revisão e retirado do ar com a atualização do sítio da Câmara.

agência de publicidade que desenvolveu o sítio e da equipe externa que trabalhou de forma complementar com o gabinete do relator do projeto de lei - parece-nos ter havido um certo grau de discricionariedade no trabalho desses atores, hipótese que será avaliada no estudo empírico.

2.4 HIPÓTESE DE PESQUISA

Pelo que já foi apresentado, verificamos que o processo de revisão do PD paulistano foi um evento que movimentou milhares de pessoas. A elas foi oferecido participar da reformulação do principal texto regulador da produção do espaço urbano. No entanto, como veremos nos capítulos posteriores, participar deste processo confunde-se com participar da implementação da lei, assim como confunde-se com o aprendizado próprio dos processos participativos - reduzindo a participação tão somente ao aprendizado - e muitas vezes confunde-se também com simplesmente cumprir um papel de vigilante das ações do poder público - pressupondo que participar pode também ser somente verificar se a lei está sendo produzida de forma virtuosa.

Neste trabalho, temos uma hipótese que pressupõe determinada expectativa quanto à participação, a saber, que a participação tenha alterado a forma como foi redigido o texto final da lei. Partimos da principal hipótese de que *houve efetividade da participação na revisão do PD*, concebendo efetividade neste caso específico como a relação causal entre a participação e a consideração dessa participação para o texto final da lei. Reconhecemos nessa premissa, um caráter normativo de alta expectativa, que necessariamente vai delimitar nossa mirada acerca do objeto, mas sua presença é necessária para que não haja confusão sobre qual tipo de participação estamos aferindo.

Na busca da verificação dessa hipótese, analisamos os documentos de registro das participações e entrevistamos os atores envolvidos na tradução das propostas em texto de lei. Mais que apontar se uma proposta foi ou não considerada, interessa-nos

elucidar o(s) *mecanismo(s)* que faz com que haja efetividade da participação, quando e se tiver havido. Antes da análise, passaremos por dois capítulos em que buscaremos desenvolver alguns conceitos empregados neste trabalho.

3 REVISÃO DO PLANO DIRETOR: UMA INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA

Em 2011, O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) lançou a publicação *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*, organizada por Roberto Rocha C. Pires, em que se reúne num só volume alguns dos principais autores nacionais que se debruçaram sobre o tema das Instituições Participativas (IPs) e seus efeitos. Segundo Avritzer (2011), Orçamentos Participativos (OPs), Conselhos e Planos Diretores Municipais são exemplos de IPs. O autor ressalta que houve uma explosão de experiências institucionais de participação com a Constituição de 1988, o que apresentou novos desafios quanto à operacionalidade delas junto a outras instituições democráticas. "Essa é a possível origem do assim chamado problema da efetividade que tem despertado, crescentemente, a atenção dos estudiosos da área de participação." (AVRITZER, 2011:13).

Um comentário presente em vários autores sobre essas instituições é o de que "há hoje forte descompasso entre a riqueza das experiências participativas no país e a precariedade do nosso conhecimento sobre seus efeitos." (GURZA LAVALLE, 2011:36). As experiências de revisões de planos diretores se incluíam então nessa discussão mais ampla sobre como definir critérios de avaliação de instituições participativas e verificar não só sua existência, mas o grau dos efeitos que pretende gerar. Na busca por uma pesquisa que tenha caráter cumulativo, impõe-se a questão de "como homogeneizar ou ao menos estabelecer algum nível de comparabilidade entre os estudos existentes sobre efetividade participativa". (AVRITZER, 2011: 14).

Nesta mesma publicação, alguns autores preconizam de formas distintas a necessidade de se definir quais são os efeitos esperados da participação e quais os tipos de mecanismos causais que estariam atrelados a esse efeito. Nesse sentido, a redução dos núcleos de análise, atendo-se somente às possíveis causalidades vinculantes, parece ser um contraponto aos estudos que levam em conta correlações de causalidades distantes.

A correta definição do modelo de causalidade é essencial para se desenhar a pesquisa, pois afeta a interpretação dos resultados. Portanto, antes mesmo de se discutir métodos de análise, parece-me necessário tornar claros os pressupostos e as condições a partir dos quais se deseja avaliar os efeitos causais das IPs, de maneira que as pesquisas possam produzir resultados válidos e informativos. (ALMEIDA, 2011, p. 324).

Se tomarmos o exemplo de uma típica correlação: existência de planos diretores X melhora na distribuição fundiária, há muitas variáveis que interferem na distribuição fundiária, para além da existência de planos diretores. A presença de Planos Diretores pode ser uma importante variável, mas provavelmente nunca será mais do que uma correlação positiva.

As arenas de discussão formadas para a deliberação sobre os Planos Diretores têm em vista a implementação das políticas que nele serão inscritas, mas são também *por si próprias* formas de implementação de uma política pública. No ciclo de políticas públicas, as revisões de Planos Diretores cumprem um papel de formulação partilhada com a população. Esta formulação necessariamente tem objetivos específicos. O fato de serem revisões participativas, impõe que tenhamos como norte que essa participação seja efetiva na reformulação do texto da lei, este é seu objetivo específico. Por melhor que seja a implementação posterior, onde seguramente é possível aferir os efeitos diretos da participação é na materialidade do que as revisões produzem: um texto de lei.

Temos, portanto, que o resultado de uma revisão participativa é um texto, o que nos faz retroceder àquilo que compõe um texto. Mesmo com esforços dos atores do governo e sociedade civil no sentido de ações muito concretas, tais como organização para pressão política, solicitações formais, judicialização, estratégias de ação em audiências públicas, entre outros repertórios de ação; o que de fato circula numa revisão participativa de Plano Diretor são ideias na forma de propostas. Ou seja, há núcleos de ideias que são registrados em atas, passam por sínteses, traduções, abandonos, retomadas e que podem ou não estar presentes no texto final. “A literatura

sobre democracia deliberativa pensa a deliberação como apresentação de razões¹⁴ na política" (AVRITZER, 2011:20). Portanto a causalidade vinculante que buscaremos na revisão é entre propostas (que representam ideias) e texto de lei aprovado ao fim do processo.

Ora, então o que pode interferir na trajetória das propostas que se tornarão o texto de lei produzido num processo participativo? Pires *et al.* (2011) nos apresentam cinco dimensões de análise presentes nos estudos sobre IPs:

Inclusão e Representatividade: estudos que se debruçaram sobre qual é o grau de legitimidade dos atores quando agem em nome do povo, do governo ou em causas próprias. Que tipo de mecanismos de autorização e de *accountability* estão envolvidos no processo e que tornam mais ou menos legítima a participação. No caso da revisão do PD, essa dimensão é questionada pelos atores a todo momento, seja pela ausência/presença de determinada competência técnica, seja pela característica de alguns atores de participarem de outros conselhos, ou mesmo pelo aspecto programático dado pelo partido ou movimento a que se vincula.

Via de regra, os atores das novas modalidades formais e informais de representação extraparlamentar carecem de autorização, ou seja, são exercidas por *afinidade*, de modo *virtual*, presuntivo (*assumed*), substitutivo (*surrogate*), autoassumido (*self-authorized*), em qualidade de mediadores políticos (*mediated politics*) e no exercício de práticas de representação não eleitorais (*non-electoral political representation*), como representação cidadã (*citizen representatives*) ou simplesmente advogando (*advocacy*) como representantes discursivos (*discursive representatives*). (GURZA LAVALLE, 2011, p.127, grifos do autor).

Esta tipificação dos papéis exercidos pelos atores que exercem funções de representação extraparlamentar ajudou-nos a identificar os tipos de representação exercidos numa instituição participativa. Coube-nos encontrar a melhor tradução metodológica dessa dimensão para que pudéssemos encontrar indícios de sua

¹⁴ A discussão ontológica e conceitual sobre o que se concebe por razões e ideias na discussão sobre IPs terá de ser melhor desenvolvida no próximo capítulo, em que visitamos os parâmetros da pesquisa sobre participação na literatura internacional. Por ora, sabemos que o caminho desta investigação passa pela teoria da Ação Comunicativa de Habermas (1997) e pelos estudos da democracia deliberativa em Cohen (1997).

relevância na prática. Algumas perguntas associadas às propostas surgiram, tais como: A proposta partiu de um cidadão, de uma entidade da sociedade civil, da burocracia do Executivo ou de um representante eleito? A proposta contemplou somente o grupo que a propôs ou versou sobre uma questão mais ampla na cidade? Qual é o perfil de renda de quem apresentou a proposta? Todas essas perguntas apresentam minúcias que, nos registros das propostas não é possível verificar, mas que nas entrevistas com atores estatais aparecem em algumas respostas.

Desenho Institucional: segundo Pires *et al.* (2011), esta é a dimensão que mais foi estudada no campo das IPs. Ela lida com a "responsabilidade da definição da pauta de discussão e do *modus operandi* das votações, ou as regras sobre quem, como e quando podem se manifestar" (2011:355), são tipos de constrangimentos que advêm do desenho institucional escolhido. No caso da revisão do PD paulistano, já mencionamos brevemente sobre a busca do Executivo por um novo marco legal para determinados instrumentos, o que provavelmente abreviou o tempo de duração do processo; o constrangimento legal da realização do processo participativo no Executivo e no Legislativo cindiu o processo no meio, com conduções e metodologias diferentes nas duas esferas. Todos esses dados interferiram no desenho institucional do processo participativo.

Voltando ao nosso intuito com esse capítulo, de que forma esta dimensão interferiu na trajetória das propostas? Se concebermos uma única proposta, devemos nos perguntar: ela foi apresentada na fase do Executivo ou do Legislativo? Em qual das minutas apareceu primeiro? Em qual minuta ela caiu, no caso de uma proposta abandonada? A proposta se encaixa em algum dos temas das audiências temáticas? Está previsto o enquadramento da proposta em algum dos artigos do Estatuto da Cidade ou da Constituição Federal?

As perguntas levantadas até aqui serviriam também à revisão do PD de 2002. No entanto, na revisão de 2013-2014, criou-se uma nova instância de participação que requer um estudo próprio quanto às condições de participação que apresenta. Ao permitir propostas pela internet, este mecanismo se torna outro importante eixo de

análise. Suas formas, a tecnologia empregada, números e efetividade neste caso específico têm de ser detalhados, considerando que as propostas recebidas pelos sítios somam quase 50% do total de intervenções da sociedade civil neste processo de participação. Não há precedentes de utilização institucional de forma tão massiva da participação pública pela internet e interessa estudar o pioneirismo deste processo¹⁵. Cabe ressaltar que a tecnologia por trás desta ação é uma reformulação daquela que foi utilizada no processo de elaboração do Marco Civil da Internet:

Dentre essas políticas públicas pode ser destacado o Fórum de Cultura Digital Brasileira, plataforma lançada pelo Ministério da Cultura no ano de 2009, visando a promoção do debate público para a construção de políticas públicas e marcos regulatórios para internet. Foi por meio dessa plataforma que as duas consultas públicas do Marco Civil da Internet foram realizadas. (FERREIRA, 2014, p. 84).

O programador responsável na SMDU copiou o *software* livre desenvolvido para a discussão do Marco Civil e o adaptou para as necessidades da revisão do plano diretor. Esse dado concreto serve para identificarmos quais as condições de possibilidade dessa participação pela internet, condicionadas ou determinadas pela tecnologia, e também nos permite verificar como se deu esta soma de esforços, separados no tempo, na formulação e adaptação do *software* para a revisão do plano diretor paulistano. Sem dúvida estes aspectos técnicos interferem no desenho institucional apresentado para o envio de propostas na internet. Novamente, tendo como núcleo as propostas e a efetividade, cabe-nos perguntar: A proposta foi apresentada pela primeira vez por algum canal da internet? Por meio de qual mecanismo: sobre a minuta do texto? Geolocalizada? Por meio de formulário? Por email? Se apresentada nas audiências presenciais, a proposta foi reforçada por meio da participação da internet?

Deliberação:

¹⁵ Neste trabalho, as propostas enviadas por meios digitais serão especificamente consideradas no processo de tradução. Para um detalhamento sobre a natureza do meio, buscar Levy (1999), Castells (2001), Coglianese (2007), Mayer-Schönberger e Lazer (2007) e Ferreira (2012).

[...]o interesse dos atores em efetivamente deliberar sobre determinado assunto pode variar substancialmente em função do tipo de questão em pauta, impactando significativamente os resultados apresentados pela instância à guisa dessa variação de preferências. (PIRES *et al.*, 2011, p. 356).

Há portanto uma dimensão que sofre influência do que, na série histórica, seria o grau de discussão sobre a proposta. Notamos, pelo exemplo de 2002, que a proposta de Concessão Urbanística como instrumento do Plano Diretor não derivou de discussão pública, passando sem qualquer alteração por todas as esferas participativas, emendas e sanção, segundo Ferreira (2012). A mesma proposta, revista à luz da experiência dos últimos 10 anos, trouxe discussões acaloradas sobre sua necessidade. A dimensão deliberativa é influenciada por aspectos externos (instâncias participativas anteriores tais como conselhos, núcleos independentes de discussão, densidade do debate público), mas também depende de aspectos internos ao processo (programa do partido e da gestão que conduz o processo participativo, capacidade técnica da burocracia do Executivo, perfil do relator do projeto na câmara).

Tomando propostas e suas trajetórias como núcleo, podemos sugerir os seguintes questionamentos: a proposta já fora apresentada em outras instâncias participativas? A proposta apresenta um núcleo de defesa na sociedade civil e no governo? Existem claramente grupos opositores na sociedade civil e no governo? Há algum tipo de menção à proposta na imprensa? Existem âmbitos qualificados de discussão da proposta no processo participativo?

Contextos e ambientes: A quarta dimensão de análise aponta para os limites externos ao alcance do processo participativo. Partimos da premissa de que os processos participativos interferem no jogo democrático, mas também devemos considerar que os contextos políticos, econômicos e sociais podem condicionar e por vezes determinar o alcance institucional das IPs. Sabemos que mecanismos participativos podem ser necessários, porém nunca serão suficientes para garantia da variação do processo. Nesta dimensão consideraremos, para o caso da revisão do PDE, a configuração dos partidos que ocupam a câmara dos vereadores, os principais apoiadores da campanha de eleição do Executivo, o contexto econômico brasileiro e

internacional, as diferenças sociais mais importantes na sociedade, as manifestações que aconteciam nas ruas e o acesso aos mecanismos de participação como forma de ampliação da representatividade das propostas.

Sobre a pesquisa empírica, as perguntas que podem nos guiar são: a coligação do partido no poder tem suficientes votos para aprovar na câmara o Plano Diretor que mais se aproxima de seu programa? Há propostas prioritárias nesse sentido? Há propostas que enfrentam maior resistência por conta do conteúdo programático do partido ou gestão? Esta proposta encontra algum impedimento econômico ou jurídico que impede sua realização? O destino, volume de discussão, aprovação ou abandono de uma proposta se relaciona com o fato de contemplarem populações vulneráveis?

Atores, suas capacidades e estratégias de atuação: A última dimensão que pode influenciar decisivamente numa revisão participativa diz respeito ao que antes se aproximava da "Tradição Associativa", na literatura habermasiana. A história de um determinado conflito; o repertório de seus atores; as capacidades técnicas, econômicas e de mobilização dos mesmos; a maneira como o partido ou o governo reagiu à interação anterior com um ator específico, todas essas condições interferem na trajetória de uma proposta num processo participativo. O exemplo mais preciso que nos ocorre aparece na pesquisa de Bernardini (2011). Tal foi a importância que ganharam os atores que disputaram a questão fundiária na cidade, que o pesquisador colocou como foco de sua análise o embate entre movimentos sociais, atores do setor privado e atores das associações dos bairros com zonas exclusivamente residenciais. Isto denota que houve uma centralidade desta discussão na revisão do PDE de 2002. Não por acaso, na revisão do PDE de 2013-2014 houve mobilização de amplo repertório formal e informal dos atores, judicialização e interrupção do processo, lobby junto aos vereadores, acampamento na frente da câmara dos vereadores; todas essas estratégias foram usadas pelos atores que disputam a questão fundiária, também citados por Bernardini no contexto da revisão de 2002. Há, portanto, discussões que perduram no tempo e cuja deliberação vai ganhando novas facetas de acordo com a maneira como os atores e o Estado se organizam.

Tomando novamente como núcleo as propostas, devemos nos perguntar: houve atores que defenderam essa proposta? Eles apresentaram algum tipo de repertório de ação para defender suas propostas? Houve alguma clara reação de outros atores a esses repertórios e a essa proposta? Há algum histórico desses atores em outros processos participativos? Há uma percepção de efetividade da participação desses atores em outros processos participativos?

4. ALGUNS AVANÇOS NA LITERATURA INTERNACIONAL SOBRE PARTICIPAÇÃO

A nostalgia por participação efetiva continua a assombrar as modernas democracias, nas quais - como Kelsen (1988: 35) foi forçado a conceder - 'direitos políticos' - a saber, liberdade - são reduzidos ao essencial e simples direito a votar. (Przeworski, 2010, p. 111).

Elaborar um texto sobre participação no Brasil na segunda década dos anos 2000 não deve ter menor ambição do que interferir nos debates sobre democracia. Com isso, não estamos afirmando que todo o debate anterior não tivesse essa ambição ou não o tenha em parte conseguido, mas sugerimos que pouco do debate internacional sobre participação vem sendo considerado na teoria geral sobre democracia. Neste capítulo, tentaremos recompor setores do debate internacional, partindo dos teóricos que avançaram na consideração da participação como parte do sistema político dentro da teoria democrática. Posteriormente, buscaremos recompor também parte das propostas de alguns dos principais acadêmicos que se dedicaram à teorização da participação e, por fim, apresentaremos o desenvolvimento contemporâneo do debate sobre a teoria deliberacionista, que parece ocupar o lugar que já foi dos teóricos da participação na literatura internacional. Todo este esforço tem o intuito de circunscrever diversas leituras sobre a ideia de *efetividade* de alguns papéis da participação, fundamental para os acadêmicos que estudam o tema. A partir da análise da ideia geral de efetividade, procuraremos formular uma metodologia que consiga traduzir e enquadrar empiricamente como avaliar efetividade. Trabalho que será desenvolvido no próximo capítulo.

A citação que abre este capítulo é de Adam Przeworski em *Democracy and the limits of Self-Government* (2010). Ela dá conta de um ideário que permeia as discussões da teoria democrática acerca da efetividade e de alguns dos paradoxos gerados pelo voto. O autor vai argumentar que a maneira como se estruturam as eleições faz com que o voto não seja eficaz como instrumento individual de intervenção no governo representativo. Para o autor, o autogoverno coletivo somente é atingido não quando cada votante tem influência causal no resultado final, mas quando a escolha coletiva é

o resultado de vontades individuais agregadas. Para Przeworski, há problemas próprios de sistemas democráticos, tais como: nem todas as opções concebíveis ou exequíveis se tornam opções votáveis; o número de opções é necessariamente limitado e a chance da plataforma mais votada se distanciar de vários eleitores é grande; além disso, partidos tendem a ter plataformas similares. Finalizando um argumento que poderíamos enquadrar como realista, o autor conclui que eleitores individuais terminam não tendo nenhuma opção, pois os partidos e plataformas tendem a buscar o eleitor médio.

No que tange o debate específico sobre participação, há dois trechos que podemos destacar da reflexão de Przeworski. O primeiro é exatamente o que abre este capítulo. A nostalgia da participação efetiva “assombra” as modernas democracias, de onde podemos concluir que se trata de uma espécie de fantasma. A finada participação efetiva talvez advenha do tipo de democracia que nasce (e talvez morra) na Grécia antiga. Ora, se há uma diferença substancial entre sociedades modernas e a *pólis* grega é a quantidade exponencialmente maior de população que faz parte dos sistemas políticos. Para Przeworski, necessariamente o processo democrático passa por agregação, que é também uma das características do processo representativo.

Como foi argumentado no parágrafo anterior, para o autor “igualdade e efetividade são incompatíveis”, já que individualmente o votante tem o mínimo de agência causal no resultado. No entanto, o lado crítico e revelador do argumento é justamente quando ele conclui que “desigualdade e efetividade não são [incompatíveis]” (PRZEWORSKI, 2010, p. 111).

Vemos nessa segunda parte, que o argumento de Przeworski aproxima a ideia de participação da ideia de desigualdade. Se somente o voto entrega a igualdade total em democracias, então todo tipo de participação efetiva parece buscar uma mudança nessa equação. O autor vai rememorar vários autores que na história da teoria democrática concluem que voto é autorização e que pouco ou nada deve haver de influência de quem vota nos governos eleitos. Também ele próprio vai considerar que a política do dia-a-dia não é feita somente do voto. Pressuposto básico da ideia de

participação: desigualdade. Mesmo que a participação busque resolver desigualdades estruturais (econômicas, raciais, de gênero ou qualquer outro exemplo), aquele que busca participação também tentará fazer com que o poder aja de forma desigual de acordo com suas vontades (e não somente a vontade expressa no voto).

Argumento que se aproxima ao exposto será encontrado também em *Voice and Inequality*, de Verba, Schlozman e Brady (1995). Já na segunda página da introdução ao livro, os autores argumentam que seu estudo é sobre “o processo que amplifica a voz de alguns cidadãos e emudece a de outros” (p. 2, tradução nossa). Aqui nos deparamos com literatura de base empírica, mas cujos pressupostos de análise claramente apontam para uma desigualdade *a priori* do processo de participação. Para que alguns tenham voz, é necessário que outros fiquem mudos, quase como um *trade-off*. De alguma forma, neste trecho estamos lidando com as condições de possibilidade da participação (trabalho que será reiterado por Verba, Schlozman e Burns em *The private roots of public action*, de 2001, com maior foco nas análises de igualdade e gênero), ou seja, não se trata ainda da substância, do conteúdo da participação, mas ao buscar processos participativos, talvez eles por si provoquem desequilíbrios à democracia - aprofundando-a ou tornando-a menos “democrática”. Esta ideia nos será útil a seguir, pois se há de fato perdas e ganhos no processo participativo, então qualquer ideia de efetividade deve buscar *o mínimo de perdas e o máximo de ganhos*. Não se trata de um processo todo ele virtuoso.

Cabe considerar que a perspectiva de Verba *et al* (1995) é distinta da de Przeworski. Os primeiros estão buscando saber o papel da participação em “comunicar informação sobre preferências e necessidades dos cidadãos para os formuladores das políticas públicas, o que cria pressão para que deem atenção ao que estão dizendo” (p. 12, tradução nossa). Neste enquadramento de análise, é natural que as vozes sejam vistas como espécies de grãos de areia numa ampulheta. Somente um grão pode cair de cada vez, e enquanto esse não cai, o próximo não pode seguir seu caminho (metáfora para ser escutado). Não por acaso, as condições de possibilidade para esse discurso contam muito: onde se formam os grupos de ação política? Em que relação

com o poder público? A partir de quais premissas morais? E em que tipo de arranjo institucional?

A reflexão dos autores necessariamente nos leva à pergunta sobre exatamente o que representam quando participam. Ora, se é sabido que a maior parte das populações de democracias é politicamente inativa para além de qualquer esforço que não seja o voto, é possível produzir processos participativos nos quais essa população inativa esteja representada? Ao longo da argumentação de Verba *et al*, parece-nos claro que a única garantia que pode haver num processo participativo é a do direito igualitário de participação. Interessa menos se os efeitos da participação são representativos de toda a população - visto que mesmo através do voto haverá desigualdade de importâncias e efetividade - e mais se o processo participativo é garantidor de um direito de participar mais igualitário. Nesse sentido, se tratamos de compreender a dimensão de efetividade, teremos que considerar, além de perdas e ganhos, quanto o processo participativo *garantiu o direito de participar*. Mais à frente analisaremos se é possível constituir num único enquadramento de análise de efetividade a consideração sobre o direito de participar e a representatividade do processo participativo frente à população como um todo. Por ora, sigamos com as três respostas de Verba *et al*. (pg. 15) à pergunta “por que as pessoas não participam em política?”: porque não podem, porque não querem ou porque sequer foram mobilizadas. Dessas três dimensões, retiramos que é necessário garantir o direito para os que não podem, talvez seja necessário demonstrar resultados da participação aos que não querem (ou talvez estes realmente nunca queiram) e quanto aos que não foram informados, há uma *dimensão de publicidade e mobilização* que deve ser avaliada em processos participativos. Temos, portanto, até aqui, para pensar efetividade: 1) avaliação de perdas e ganhos, 2) garantia de direito de participar com a devida 3) publicidade e 4) demonstração da consequência da participação - o que pode depender mais da percepção sobre processos do passado do que do processo presente.

Mais um ponto que devemos destacar no enquadramento de análise da participação por meio da voz de quem participa é que, Verba *et al.* (1995) podem analisar a eficácia de ativismos, quando o resultado a ser medido é *quanto de voz os ativistas têm, se são ouvidos e se atraem a atenção de responsáveis por desenvolver e implementar políticas*. Como veremos nos textos finais desta análise, Jane Mansbridge também vai se preocupar com a compreensão dos tipos de participação fora das instituições políticas na teoria deliberacionista. Interessa aos primeiros identificar condições de possibilidade e à última verificar como as instituições e inovações democráticas são modificadas por movimentos das ruas e de fora das instituições.

Cronologicamente, se retomarmos os caminhos de desenvolvimento das teorias sobre participação contemporâneas, um denominador comum seguramente será o texto de Carole Pateman de 1970. *Participation and Democratic Theory* apresenta logo no título que o intuito da ampliação da participação para autora se relacionava com uma disputa em relação aos pressupostos normativos apresentados por Schumpeter sobre o que seriam Estados democráticos ideais.

Recent discussions of the theory of democracy have been obscured by the myth of the 'classical doctrine of democracy' propagated so successfully by Schumpeter. The failure to re-examine the notion of a 'classical' theory has prevented a proper understanding of the arguments of (some of) the earlier theorists of democracy about the central role of participation in the theory of democracy; prevented it even on the part of writers who wished to defend a participatory theory of democracy. (PATEMAN, 1970, p. 103).

Ou seja, Pateman vai formular sua teoria a partir do diálogo com alguns dos autores clássicos da ciência política, como Schumpeter, Dahl, Cole e Rousseau, mas o que, em relação a uma busca pela ideia de efetividade, podemos carregar desta obra de Pateman é sobretudo seu esforço por apresentar a dimensão pedagógica da participação. O argumento é relativamente simples: há sim muita discussão política que acontece entre eleições e quanto mais os cidadãos se aproximam da vida política, mais aprendem sobre noções de eficácia da política, atores no jogo, possibilidades e limites. Nesse sentido, a participação ganharia um *caráter pedagógico*.

Cabe considerar que o modelo sugerido por Pateman para que os processos participativos integrassem o cotidiano das pessoas passava pela sugestão da criação de instâncias organizativas em fábricas, aproximando o universo do trabalho fabril de um cotidiano da política. Como pudemos verificar posteriormente, esse modelo tinha um caráter altamente normativo daquilo que a participação deveria ser - visto que a participação vinculada ao trabalho nas fábricas nunca se concretizou - e esse caráter vai influenciar muito na teoria subsequente, inclusive no Brasil. É inegável que existe uma dimensão pedagógica em participar, e isto pode ser considerado na formulação do processo. No entanto, onde e como a participação acontece não depende de como a teoria o veja. Devemos, portanto, salientar que o ideário de Pateman na década de 1970 guarda algo de proximidade com o papel das tecnologias atuais, isto porque parte dos processos participativos, seja para sua publicidade ou para a manifestação de vontades, passa hoje por mecanismos *online*, acessíveis por qualquer dispositivo conectado à rede. Obviamente, quando tratamos desse tipo de participação, estamos pressupondo que o cidadão pode se informar sobre os processos participativos no ambiente de trabalho e inclusive sugerir e votar durante o intervalo entre uma tarefa e outra do trabalho. Para Pateman, esse ambiente de trabalho era a fábrica. Nesse sentido, a dimensão de proximidade entre o mundo do trabalho e a vida política talvez seja, por este lado, uma virtude e não uma ingenuidade do pensamento de Pateman.

É interessante constatar o período histórico em que o texto de Pateman foi elaborado. Sobretudo para autores que escrevem nos Estados Unidos, entre as décadas de 1960 e 1970, qualquer formulação sobre o aprofundamento da democracia tem de desviar de uma ideia de participação que se assemelhe a soviets, por razões de guerra fria. Nesse sentido, encontramos em Arnstein (1969) argumentos que se assemelham aos de Pateman no que tange à crítica aos tipos de participação, mas apontando para um ideário de participação que poderia compor um contraponto ao sistema representativo. Para ela, existe um tipo de participação simbólica, à qual se pode recorrer sem no entanto esperar um resultado concreto imediato, mas que pode balizar as decisões dos representantes no anos entre as eleições. Há também uma

crítica inicial a burocracias, as quais, para a autora, agiam contra os potenciais de aumento da participação. Desta crítica, podemos antever mais um parâmetro ou pré-condição de possibilidade de efetividade: como a participação é enxergada em ambientes burocráticos, o que de alguma maneira se conecta com o argumento de Pereira (2015) apresentado no primeiro capítulo dessa dissertação.

A crítica de Arnstein quanto às possibilidades de apropriação ou de cooptação de quem participa antecipa o debate contemporâneo sobre o discurso dos atores que não participam. Talvez não consigamos “subir a escada” com Arnstein quanto à sua escala de participação, que vai da participação-terapia/manipulação até o controle cidadão, porque os textos posteriores e os achados empíricos demonstram que parte deste caminho apresenta *trade-offs*, ou seja, não é linear: para ter um, não podemos ter o outro avanço. O importante papel de autoras como Pateman e Arnstein está justamente naquilo que não se efetivou empiricamente, a saber, a proposição crítica aos ideais de democracia representativa, incluindo a participação política no centro do debate - mesmo que de forma distinta do que se encontrava na realidade - ao menos constatavam a possibilidade da participação como via de redistribuição de poder. Não seria um exagero comentar que a miopia empírica apresentava uma potência teórica de igual proporção.

Se avançamos 13 anos no debate, veremos que parte das novas formulações do campo passavam exatamente por encontrar a medida de uma teoria que conseguisse propor a participação com um grau mais alto de interferência nas democracias representativas. Este importante passo daria condição para que os estudos empíricos pudessem começar a analisar o que passou a existir como representação extraparlamentar. Em Barber (1984) e Mansbridge (1983) vemos uma tentativa de encontrar diretrizes para que um Estado sobrecarregado possa distribuir poder e meios materiais para novos grupos e novas agendas que se impunham. Também Hirst (1994) vai propor um modelo explicativo calcado no papel do associativismo, antevendo parte do debate sobre a qualidade das associações da sociedade civil e os efeitos da participação, além de tentar buscar uma via que trouxesse mais relevância à escala

local. Guarda-se do período, ao menos no que tange à ideia de efetividade, a noção geral de Mansbridge de *unitary democracy*, em que os conflitos não sejam resolvidos tão somente por meio de votações majoritárias, as quais têm alto custo e escondem inúmeras nuances de minorias que podem ser usadas para formular políticas públicas. Cabe salientar que a crítica de Mansbridge nesse momento foca nos limites da democracia representativa, mas apresenta algo que se conectaria com essa estrutura de democracias representativas de forma a torná-la mais eficaz e conseqüentemente mais democrática. Ora, estamos nos aproximando da ideia posterior de deliberação, e necessariamente da análise da qualidade dessa deliberação. Seguindo a cronologia, mais à frente retomaremos essa ideia.

Somente nos textos de autores da última década do século XX e primeira do século XXI começaremos a encontrar os parâmetros de uma teoria que leve em conta menos o que a participação deveria ser, e mais os efeitos diretos da implementação de instâncias participativas. Retomando debates antecipados no início deste capítulo, em Plotke (1997) encontraremos a crítica aos esforços da teoria participativa anterior à contraposição entre representação e participação. Tomando a participação como uma forma específica de representação, Plotke não terá problemas em afirmar que se devem aumentar as práticas representativas, e isso seria aumentar conseqüentemente as possibilidades de participação. No coração dessa afirmativa, existe uma desmistificação da ideia de que democracia direta seria a simplificação da representação. Para o autor, agregam-se camadas de representação que na verdade tornam a democracia ainda mais complexa:

When democratic movements win, however, politics as a whole tends to become more complex. Direct personal domination is replaced by procedures that rely on more general and abstract relations among political agents. Democratic successes expand the number of voices in conversations about what to do and thereby make decisions more complicated. (PLOTKE, 1997, p. 24).

Embora o autor não comente diretamente sobre efetividade, essa virada conceitual faz com que desloquemos a discussão e passemos a considerar o jogo representativo (e o papel da participação nesse jogo) como central para qualquer

análise de efetividade. Uma boa parte da literatura nacional vai se manter contrapondo participação e representação por muito tempo, mas se considerarmos o todo de governos representativos, verificaremos que qualquer processo participativo aí incluído, além de conter mecanismos de representação internos, também necessariamente terá de ter suas decisões aprovadas (ou derrubadas) pelas instituições representativas. Para Plotke, o oposto de representação é exclusão e o oposto de participação é abstenção. Se considerarmos este marco, ele nos dá excelentes guias de como pensar a efetividade. Vejamos nos processos participativos, ou ao menos naqueles onde há claramente etapas representativas, se *há processos de exclusão*. Dentro do processo participativo - ou ao menos dentro daquilo que se convencionou denominar processo participativo – deve-se observar se ele não toma por abstenção os cidadãos que não souberam ou não tiveram o direito de participar. Com esses marcos anotados, podemos seguir aos próximos autores.

Em texto de 2006, no capítulo que leva o título de *New forms of Democracy? Reform and transformation of Democratic Institutions*, Dalton, Scarrow e Cain, farão um esforço de conceituação de novas instituições democráticas que justamente vão cumprir o papel de aumentar a intensidade da discussão política entre eleições. Em lugar da centralidade da democracia representativa, os autores apontam uma determinada tendência à democracia de *advocacy* (ou *advocacy democracy*), em que a transparência e o *accountability* passarão a ser conceitos balizadores de determinadas instituições políticas. Os autores chegam a afirmar que estaríamos em meio a uma segunda onda de reformas democráticas, de igual ou maior proporção que a adoção do sufrágio para homens livres e mulheres, as reformas que se deram no início do século XX. A aposta dos autores sobre a segunda onda democrática é na diminuição de intermediários, embora não haja um projeto em todo o texto de retirada da representação. Desta proposta, interessa-nos a possibilidade de exacerbar a transparência e aumentar a *accountability*, para que como efeito colateral os cidadãos participem mais da formulação das políticas e não sejam somente convidados a votar nas eleições. Podemos, portanto, buscar em nosso enquadramento de análise sobre

efetividade, características que de fato colaborem para tornar os *governos mais transparentes* e que apresentem, fomentem a discussão ou tornem possível a cobrança permanente dos formuladores das políticas em todas as suas etapas.

Dos textos a que estamos recorrendo, aquele que parece enfrentar mais diretamente as dificuldades da incorporação das virtudes e os desafios da participação é o de Warren (2003). Da literatura encontrada, ele é o primeiro a salientar que a teoria democrática deve prever a dinâmica de eleições concomitante a processos participativos, mas que os arranjos institucionais em cada país podem produzir contradições, o que pode gerar problemas se o intuito é melhorar os resultados da democracia como um todo. Variáveis como a globalização e a super complexidade dos sistemas políticos influenciam no papel do Estado como ator coletivo, mas nem sempre este seria o *melhor* ator coletivo. Deste contexto derivariam algumas oportunidades de participação e de pluralização da representação. É especialmente interessante verificar a perspectiva de crítica ao papel do Estado a partir do campo de pesquisa de um país em que boa parte das instituições participativas foram criadas pelo próprio Estado, como é o caso do Brasil. O movimento do autor vai no sentido de demonstrar que a participação pode ocupar frestas e, no debate nacional, não seria exagerado dizer que a participação ligada ao Estado cumpre esse papel de ocupar as fissuras, de alguma maneira expandindo o papel do Estado. Desta seleção dos argumentos de Warren, podemos salientar o caráter de apresentação de novas agendas, efeitos colaterais de sociedades complexas que demandam tipos de representação que não somente se sobrepõem, como muitas vezes sequer têm um nome - o exemplo concreto que ocorre é o da gestão hídrica ou mesmo ideias totalmente abstratas tais como o direito à cidade. Avaliar a inclusividade e abertura a novas agendas também é avaliar a efetividade da participação.

O último movimento que procuraremos minimamente reconstituir é aquele de literatura mais recente, a virada deliberacionista. Trata-se de textos cujos autores imprimiram diferentes graus de esforços empíricos e teóricos, mas que nesta descrição, ao menos nos textos analisados, mostra um caminho indutivo de análise de novas

instituições democráticas - por vezes denominadas como inovações democráticas - em direção a uma nova reformulação da teoria democrática. Em Fung (2004), somos apresentados aos parâmetros normativos/analíticos de *Empowered Participative Governance* (EPG). O caminho, que vai dos casos à teoria, passa pela apresentação de distintos contextos, nos quais os autores afirmam que lógicas de EPG foram empregadas. A inovação está no fato de que há uma seletiva busca por mecanismos que já estejam em uso e que tenham resultados mensuráveis e comparáveis com aquelas regiões onde estes mecanismos não foram empregados. O caminho da argumentação vai de uma descrição muito minuciosa da gestão compartilhada de alguns programas de policiamento e urbanismo em Chicago no ano de 2002, até uma teorização com base em quatro casos (o de Chicago incluído) de realidades muito distintas em que foram empregados parâmetros e mecanismos de EPG. Não há uma descrição de como devem ser precisamente as estruturas de EPG, mas há um processo indutivo de explicação a partir dos casos que para o autor influenciaram positivamente a política pública. O grau de generalização a que se chega por meio da teoria apresentada tende a ser o menor possível. Os autores criam categorias, escalas e tipificações - assumidamente influenciados (embora em chave bastante crítica) pelo texto de Arnstein já mencionado, mas partindo dos casos e não predizendo como deve ser a participação. O caráter mais prescritivo dos textos versa sobre a implementação de políticas públicas e sobre o conjunto de possibilidades criadas pelas inovações apresentadas. Já a teorização está limitada pela quantidade de casos que servem de exemplo. Embora analise poucos casos, Fung será minucioso na tentativa de produzir esquemas visuais de possíveis resultados das arenas de deliberação, considerando que algumas escolhas impedem que se tenha todos os resultados virtuosos possíveis: a lógica de *trade-offs*. É o caso da escala entre participação mais ou menos inclusiva, como na Figura 1 abaixo.

Figura 1: Esquema gráfico elaborado por Fung (2004, p.68).

Em Fung, teremos clareza de que é intrinsecamente necessário à melhoria dos processos deliberativos que as inovações democráticas não sigam uma única regra - como acontece com instituições representativas clássicas - mas que o desenho das instituições cumpra a necessidade que se almeja: melhoria ou reformulação de política pública, discussão de novas ideias, aumento da eficiência dos gestores, formulação de novas leis, enfim, existem inúmeros lugares em que a deliberação pode influenciar no processo, e para cada lugar pode haver arranjos institucionais diferentes, que coloquem em maior ou menor evidência os técnicos, a burocracia, a opinião pública, os representantes eleitos e outros atores do processo. Isto sempre com algum custo e com aumento da complexidade do processo democrático.

O segundo grande movimento da atual literatura deliberacionista terá início com Gooding e Dryzek (2008). Os autores vão salientar o uso de mini-públicos como maneira de produzir um processo representativo de pequena escala, mas que seja uma amostra estatística da população. Aqui encontramos um movimento no sentido de tentar superar o problema causado pela agregação, a saber, o custo de um processo eleitoral e a impossibilidade de saber ao mesmo tempo muita informação de uma elevada quantidade de pessoas. Novamente encontramos um tipo de literatura de prescrição sobre como apresentar alternativas de aprofundamento da democracia.

O último e maior movimento teórico virá com Parkinson e Mansbridge (2012), como vemos pela sequência de citações:

Conversely, an institution that looks deliberatively exemplary on its own, such as a well-designed minipublic, can look less beneficial in a systemic perspective when it displaces other useful deliberative institutions, such as partisan or social movement bodies. (PARKINSON e MANSBRIDGE, 2012, p. 03).

Com os autores, somos apresentados a uma abordagem sistêmica da ideia de deliberação. O esforço é claro desde o princípio: todo o sistema deliberativo deve ser avaliado quando buscamos efeitos de instituições criadas para aprofundar a democracia.

In a good deliberative system, persuasion that raises relevant considerations should replace suppression, oppression, and thoughtless neglect. Normatively, a systemic approach means that the system should be judged as a whole in addition to the parts being judged independently. We need to ask not only what good deliberation would be both in general and in particular settings, but also what a good deliberative system would entail. (idem, p. 05).

Quando os autores falam do sistema como um todo, há uma novidade na consideração daquilo que está fora do Estado. Há uma longa argumentação sobre o papel de manifestações e repertórios de movimentos sociais como fomentadores de discussões que antes não conseguiam adentrar as instituições representativas. Esse dado nos revela que a abordagem sistêmica quer dar conta de absolutamente todos os atores e instituições que interferem num espírito do tempo das discussões políticas.

We take the state and its legislatures as the ultimate decision-makers in a polity, but not as the centre to which everything is aimed in the polity's deliberative system. (ibidem, p.10).

Para Parkinson e Mansbridge, um sistema deliberativo tem funções éticas, epistêmicas e de inclusão que podem ser avaliadas para compreender quanto contribuem tanto para a melhora substantiva da deliberação, quanto para conformação de políticas que sejam advindas dessa melhora. O enquadramento (*template*) dessa avaliação não está no projeto do texto dos autores, mesmo assim é

possível verificar um amplo esforço de sair dos casos específicos e partir para uma teoria que desse conta do todo da democracia.

Com essas três funções, chegamos ao fim da longa jornada à procura dos muitos enquadramentos de efetividade em processos participativos na literatura internacional. Considerando o que foi investigado neste capítulo e os avanços do debate nacional, produziremos uma análise tanto da instituição específica do Plano Diretor, quanto do sistema deliberativo onde ele se insere, esforço que será realizado nos próximos capítulos.

5 MAPAS, METODOLOGIA E ANÁLISE

Mesmo após a apresentação inicial, torna-se obrigatório incluir um esquema visual em que possamos detalhar o contexto legal em que a revisão do PD se inseriu:

Figura 2: Mapa hierárquico de legislações.

A Figura 2, acima, dá conta da hierarquia que vai da Constituição Federal de 1988 até os planos regionais de bairro em sua gradação de cores. São legislações que pretendem descentralizar a administração pública e adaptar a implementação a escalas

locais. Com esta referência, compreendemos que o que se produz num processo participativo municipal não pode desrespeitar a legislação que primeiro propõe a forma institucional da participação política, a saber, a Constituição Federal de 1988. Quase treze anos depois desta primeira proposição, foi aprovado o Estatuto da Cidade, o qual será a principal espinha dorsal de mecanismos que podem ser utilizados em escalas locais. Deste, cabe destacar o seguinte trecho:

Art. 39 (...)

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

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a **publicidade** quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 1988).

Sublinhamos o conceito de publicidade, pois parece-nos que ele será o guia de análise do processo, inclusive no que tange às conclusões sobre o mesmo. Veremos que ao longo da análise e conclusão, será necessário desvendar cada camada deste conceito, de forma que fique clara a discricionariedade dos atores na interpretação deste artigo do estatuto da cidade.

É somente no nível municipal das legislações que se poderá criar o processo participativo ora analisado, também considerando que posteriormente seriam desenvolvidos dois outros processos participativos: para a Lei de Uso e Ocupação do Solo e para os planos regionais de bairro.

Para que se tenha uma ideia temporal, nas primeiras reuniões de apresentação da revisão participativa do Plano Diretor, ainda no dia 27 de abril de 2013, o prefeito salienta¹⁶ que é necessário orientar um processo participativo que seja rápido, para se contrapor à cidade que vinha sendo produzida por meio de um marco legal desatualizado.

¹⁶ Apresentação do Avaliação Participativa do PD, Reunião 1 de 27/04/2013, trecho correspondente aos minutos que vão de 1h a 1h07. https://youtu.be/kj_KOeJ3Hs Link acessado em 02/02/2016.

“Tempo. Tempo não é uma variável qualquer. A variável talvez mais importante da política seja o tempo. E às vezes a gente não sabe lidar com ele... de maneira revolucionária, porque ele pode ser um elemento a favor. Não precisa ser sempre contra [...] Às vezes a gente dedica 70% do nosso tempo para discutir o próprio tempo. 70% do tempo a gente fala ‘é agora’, ‘já está pronto?’ Vamos nos dedicar, se precisar varar a noite, vamos varar. Você pode fazer 10 audiências públicas em 10 anos, em 10 meses, em 10 semanas, as mesmas 10. Então o que eu sugiro que a gente tenha a compreensão dessa dinâmica. A cidade vai continuar, o governo vai continuar. Para eu fazer 55 mil moradias, eu não preciso do plano diretor. Pra eu licitar corredores, eu não preciso do plano diretor. [...] Então aqui fica um gesto de abertura: Nós queremos o debate, nós queremos discutir, nós queremos aprofundar. Nós não vamos medir esforços para construir consensos. Nós temos uma equipe 120% do tempo aberta para o debate. Mas nós temos que ter... vamos cumprir esse calendário, qualquer que seja ele. [...] Em função dessa inércia do mercado imobiliário, nós temos que ter algum sentido de... quando eu falo em urgência, se eu estivesse preocupado com a urgência no sentido pobre da política, nós não teríamos retirado o PL, pedido o arquivamento do PL na câmara. Nós pedimos porque queremos ir juntos com vocês. Vamos de mãos dadas e vamos juntos até o fim desse processo.”

O ator citado coloca a variável tempo do processo participativo em contraposição a um outro tempo, o do mercado da construção civil. Este argumento é ao mesmo tempo, dentro da própria fala, uma resposta aos “movimentos organizados” e uma solicitação de urgência. Dentre os documentos disponibilizados pela SMDU na Biblioteca do sítio Gestão Urbana, verificamos no arquivo “Avaliacao_objetivos_PDE _ 2013-06-08_GERAL” a seguinte designação temporal, reproduzida na figura 3:

Figura 3: Previsão de duração do processo

Existia a expectativa de que o processo de reformulação da lei, incluído o processo participativo nos dois poderes – Executivo e Legislativo – durasse nove meses e meio. Nas legislações que tratam de processos participativos não há designações temporais, apenas a determinação de que passe pelo Executivo e Legislativo. E a decisão sobre a duração impacta diretamente no resultado do processo, seja do ponto de vista da densidade das discussões, seja do da quantidade de participantes e de audiências. A dificuldade que se apresenta no começo do processo é que há vários atores que podem ser agentes de veto – no caso do plano diretor houve ações judiciais que solicitavam a suspensão do processo no período do Legislativo, como analisaremos em detalhe mais à frente – e, como verificamos em outras cidades, existem marcos temporais de processos participativos para elaboração de Planos Diretores que duraram 10 anos. Torna-se complicado, portanto, definir um prazo para a revisão de uma lei que, no caso de São Paulo, terminou com 393 artigos, além de dezenas de tabelas de coeficientes e mapas. Mesmo com estes constrangimentos, o que se materializou foi um processo que durou de 27 de abril de 2013, quando a SMDU começa a realizar encontros públicos, até 31 de julho de 2014, quando a lei é sancionada pelo prefeito, totalizando quinze meses. A revisão participativa acontece, portanto, num contexto de tensionamento temporal interno à administração, sendo que os atores do poder Executivo solicitam que o processo seja rápido, mas há também pressão de movimentos sociais, sobretudo os de moradia, e do próprio relator da lei no Legislativo para que o processo participativo aconteça de forma a contemplar mais vozes, assim como há solicitação direta de atores da sociedade civil para que o

processo dure mais tempo do que o solicitado pelo prefeito. Vale mencionar que em 2007 o prefeito Gilberto Kassab tentou propor uma revisão precoce (pois a Constituição prevê revisões a cada 10 anos) do Plano Diretor, e foi somente depois de análise do estágio de tramitação, segundo membros do Gabinete do relator, que se decidiu não seguir com a tramitação desse projeto de lei. Veremos na Figura 4 a seguir em quais esferas o Plano Diretor foi discutido.

Figura 4: Substituições e minutas dentro do processo participativo

Cada cor representa uma “subinstituição” dentro da grande instituição participativa da revisão do PD. Designamos subinstituição porque, embora muitos dos atores que participaram se repitam, os atores estatais se alteram. A dinâmica que se estabelece na SMDU tem majoritariamente um caráter de discussão, por isso a denominação de “oficinas”, “atividades participativas”, mas também houve coleta de propostas nos formulários online, no sítio geolocalizado e nos encontros ao vivo. No Legislativo, retoma-se o formato de audiências, por designação legal, embora elas tenham sido realizadas em mais lugares além da câmara dos vereadores. Escolas, sindicatos, associações de bairro e outros pontos de encontro na cidade recebem as discussões do PD no Legislativo. Também há um esforço de receber propostas diretamente no texto da lei que vinha sendo discutido, que designaremos como sítio-wiki, em menção ao formato wiki, que caracteriza sítios colaborativos como a *Wikipedia*. Além desses formatos, há dois outros *loci* de sugestão que aconteceram na fase do Legislativo, um por meio de fichas de sugestões no sítio da câmara e outro, informal, por meio de e-mails aos gabinetes dos vereadores, sobretudo do relator. Mesmo que este último não tivesse sido anunciado nos meios de divulgação do processo participativo, há convites nas audiências ao vivo e há consideração dos argumentos e sugestões advindas dos e-mails nos registros de participação. Por fim, as sugestões são colhidas e traduzidas na forma de uma minuta que vai a votação na Comissão de Política Urbana, Metropolitana e do Meio Ambiente. Aprovada nesta comissão, a minuta segue para votação na Câmara dos Vereadores e recebe emendas¹⁷. O texto final vai para a sanção do Prefeito, e recebe vetos antes de ser aprovado.

Para fins de organização, designaremos *fase do Executivo*, a primeira parte do processo participativo que acontece com organização da SMDU. Denominaremos *fase*

¹⁷ Embora este período final se caracterize pelas tradicionais formas de representação mediadas pelo voto, nas quais somente vereadores podem apresentar emendas e somente o prefeito pode vetá-las, o formato das votações têm mais semelhanças que diferenças em relação ao processo participativo que acontecera no Legislativo até ali. A fala continua sendo aberta à sociedade civil e sugestões continuam a ser oferecidas ao final do processo. O período também é marcado por intensas manifestações de pressão na frente da câmara municipal e incremento de atividades informais de pressão sobre os vereadores e o prefeito.

do *Legislativo* as tratativas que vão das audiências públicas às emendas, com centralidade do papel da equipe contratada pela Câmara e da assessoria do vereador relator do projeto de lei. Denominaremos *fase de sanção* o período em que o texto volta ao Executivo e é analisado até a aprovação do prefeito. Entre essas três fases, circulam documentos na forma de minutas. Esses documentos são a chave para a compreensão da tradução do processo participativo em termos representativos, a saber, aquilo que deixa de ser uma sugestão e passa a ser contemplado de alguma maneira no texto de lei e onde se encontram os principais mecanismos de vínculo entre participação e texto final da lei. Também está nesses documentos o principal referencial para a formulação de categorias de publicidade.

5.1 DAS RAZÕES DE UMA TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

O subtítulo desta seção sugere um nome pouco usual para tratar da metodologia do trabalho. Em lugar de apresentar uma metodologia, como em geral encontramos em artigos, dissertações e teses, preferimos mostrar uma trajetória metodológica. Isso se impõe para que não se produza um trabalho que omita suas imprecisões. No caso da análise desta trajetória das propostas, por exemplo, abundaram exercícios que elaboramos, verificamos, mas que não nos levaram a conclusões acerca de efetividade, o desafio maior. O que ao princípio foi testado como método de conexão causal gerou tão somente documentação que não encaixaria com qualquer argumentação dedutiva, mas que interessa bastante numa estratégia indutiva.

A análise do processo participativo do PD paulistano é mais um caso, dentro dos muitos que já foram analisados na literatura sobre participação política. De uma mirada mais distante, mesmo contemplando uma análise quantitativa, nossa pesquisa pode ser conceituada como o estudo de caso de um projeto de lei que foi revisado por uma Instituição Participativa. Se das mais de dez mil propostas apresentadas na revisão do PD selecionarmos uma quantidade que seja representativa das maiores

deliberações, dos múltiplos repertórios que envolvem os atores, da eficácia ou limitação do desenho institucional, do contexto em que a revisão do PD se insere e da própria representatividade que o processo almeja, teremos caminhado alguns passos no sentido de elucidar *como* se dá, e se é que se dá, a efetividade de uma revisão participativa.

A afirmativa de que toda descrição está carregada de teoria ilustrada aqui é também uma afirmativa de que não existe descrição "crua" dos "fatos" ou "dados". Existem sempre múltiplas possíveis descrições verdadeiras de uma determinada ação ou fenômeno e o desafio é decidir qual é mais apta. (SHAPIRO, 2002, p. 604, tradução nossa).

Essa reflexão de Shapiro ajuda-nos a verificar que a descrição na Ciência Política cumpre importante papel interpretativo. Mesmo que haja uma série de estudos de caso anteriores, poderíamos apontar também muitos fatores que impediram a produção de inferências a partir de seus resultados com validade para além do que fora analisado. Fatores que vão da tentativa de investigar causalidades muito distantes, até a assunção de perspectivas que guiam a mirada, seja olhando em detalhe somente a burocracia estatal, ou somente os movimentos e grupos da sociedade civil - e só entre esses a aferição de efetividade já determina que tenhamos parâmetros muito distintos, por vezes de sinais invertidos.

Nossa incerteza sobre inferências causais nunca serão eliminadas. Mas essa incerteza não sugere que evitemos tentativas de inferências causais. É melhor que demonstremos inferências causais onde elas parecem apropriadas, mas também devemos apresentar ao leitor a melhor e mais honesta estimativa da incerteza daquela inferência. (KING, KEOHANE, VERBA, 1994, p. 76. tradução nossa).

Parte do risco da formulação de inferências a partir de estudos de caso vem do fato de que a modelagem da teoria explicativa pode ser imprecisa ou insuficiente para dar conta de outros casos ou simplesmente única do caso analisado. Entretanto, estes aspectos não podem impedir que busquemos essa modelagem explicativa, tendo em vista a análise de variáveis que permeiem toda e qualquer revisão participativa de planos diretores. Não pretendemos esgotar essas variáveis e supor que revelamos o objeto por inteiro, mas supomos que seja possível fazer uma análise que ao menos seja

representativa de *como* um processo participativo pode ou não influenciar na redação final de um texto de lei, ainda que de forma incompleta, e fazendo uso de uma metodologia que seja aplicável à análise de outros processos participativos. Para esta análise, é necessário retomar parâmetros normativos mínimos daquilo que se espera de um processo participativo, sem no entanto desconsiderar que haja efeitos que fogem destes parâmetros, para que se tenha uma melhor compreensão do que move os atores ao produzir processos participativos (no caso de burocracias) e a participar (no caso de todos os atores que apresentaram propostas no processo).

Entre as mais de 10 mil propostas registradas, há inúmeros temas tratados nas proposições; muitas delas sequer cabem na discussão do plano diretor, outras participações são anacrônicas com o processo, portanto parte de nossa análise investigou como se deu a criação de uma tipologia pela burocracia que recebeu as propostas. Interessava-nos selecionar e analisar propostas que diretamente interferiram na produção da cidade, o que por si repetia o erro de expectativa que outros pesquisadores incorreram: criar uma lei não é o mesmo que implementá-la, embora a lei seja condição de possibilidade da implementação. Além disso, não podemos enviar a análise somente pelo que foi aprovado no texto final, portanto interessavam-nos propostas que chegaram e também as que não chegaram ao texto final. No limite, além das propostas, há que se considerar como os contextos permitem ou impedem a existência de participação, sem a expectativa normativa de que esta instituição participativa seja representativa do todo da cidade. Como já argumentamos anteriormente, a agenda de pesquisa de IPs busca formas de dar materialidade à efetividade, e nossa escolha inicial foi perseguir o caminho que conecta propostas e o texto final da lei, de forma que pudéssemos indicar os principais fatores que condicionam a efetividade da participação. Veremos mais à frente que outros dois aspectos, de ainda mais difícil mensuração, devem também ser considerados quando tratamos de efetividade, que são a qualidade da deliberação e a pluralidade da representação.

Novamente, a pergunta inicial deste trabalho não versava sobre a *porcentagem de efetividade* das propostas, mas sobre *como* uma proposta se efetiva ou não no texto de lei, o que em si trazia a hipótese central de que sim, houve efetividade na participação. Este *como*, levou-nos a um caminho de seleção de variáveis, tais como:

- quantidade de propostas
- formas de pressão para que a proposta seja aceita
- vínculos entre quem sugere a proposta e o partido do prefeito
- vínculos entre quem sugere a proposta e a burocracia que a recebeu
- condições externas que condicionam que a sugestão seja aceita tais como: -
- discussão nos meios de comunicação
- comunidade acadêmica de pressão
- federalismo e acordos externos
- constrangimento orçamentário

Com estas variáveis, decidimos colocar foco em cinco grupos de propostas:

- Propostas pela adoção de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS
- Propostas contrárias à adoção de Zonas Especiais de Interesse Social
- Propostas contra e à favor da manutenção de Zonas Estritamente residenciais
- Propostas de mobilidade não motorizada
- Propostas de incremento de transporte público

Para proceder a essa análise, recorreremos aos documentos de revisão, seccionando a investigação documental em duas partes: análise de palavras-chave e comparação de minutas que circularam pelo processo. Por fim, verificamos em entrevistas os indícios que não se explicavam somente por meio da análise documental. Estes são os procedimentos que serão expostos na sequência.

5.2 TRANSPARÊNCIA, BUSCA E ANÁLISE DE PALAVRAS-CHAVE

“Esse texto cita ‘uma certa enciclopédia chinesa’ onde será escrito que ‘os animais se dividem em: a) pertencentes ao imperador, b) embalsamados, c) domesticados, d) leitões, e) sereias, f) fabulosos, g) cães em liberdade, h) incluídos na presente classificação, i) que se agitam como loucos, j) inumeráveis, k) desenhados com um pincel muito fino de pêlo de camelo, l) et cetera, m) que acabam de quebrar a bilha, n) que de longe parecem moscas’.”

(Michel Foucault (2010, p.IX), no prefácio de *As Palavras e as Coisas*, citando o conto O idioma analítico de John Wilkins, de Jorge Luis Borges).

Como se trata da primeira revisão após o estatuto da cidade, há vários aspectos da busca pelos documentos que devem ser descritos, no intuito de que se tenha clareza de um processo. Na fase da revisão do Executivo, todos os documentos que foram tornados públicos encontram-se na biblioteca do sítio gestão urbana¹⁸. Uma página foi criada reunindo vários outros links de partes do processo participativo. Para o tratamento dessas informações, no navegador firefox, foi utilizado o complemento “download them all”¹⁹, que fez uma raspagem dos dados publicados nesta página, de forma que não ficássemos dependentes do download individual de cada arquivo. Esta raspagem entregou 11 planilhas, além de 31 arquivos de síntese de processo, que foram desconsiderados nessa análise²⁰. Somente as planilhas foram guardadas para a análise final de palavras-chave, já que somente elas registraram a participação original ou o que há de mais próximo dela. Cabe salientar que oito dessas planilhas são registros de atividades em grupo, das quais saíram as propostas de sugestões ao PD. Há portanto um processo de síntese que passa pelo relator das propostas, e que pode condicionar a formação de consensos. É também digno de menção que nas planilhas que registraram grupos, não existem os nomes das pessoas e associações que originalmente formaram os grupos, tampouco suas posições em relação às propostas que foram encaminhadas. Veremos na fase de entrevistas que esta é parte de uma

¹⁸ <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos-pde-biblio/> acessado em 08/10/2016

¹⁹ <https://addons.mozilla.org/en-US/firefox/addon/downthemall/> acessado em 08/10/2016

²⁰ Arquivos de síntese são documentos importantes no processo de tradução de propostas em texto de lei, mas por encontrarem-se entre as propostas originais e as minutas, não foram contemplados nessa trajetória metodológica, senão por poucas consultas não sistemáticas.

estratégia da SMDU de produzir um processo que fosse também formativo: *workshops*, seminários e encontros que também tinham caráter expositivo. *Data do evento*, *subprefeitura* (onde ocorreu), *proponente* (número do grupo), *objetivo* (do grupo formado), *votação* (mais ou menos votada) e *proposta* eram as únicas categorias dessas planilhas

subprefeitura
objetivo
data
votação
proposta
proponente

Figura 5: Algumas das categorias da fase do Executivo

As três planilhas que registram a participação pela internet contam com os autores das propostas, o que nos permite analisar também separadamente por autores. Também constavam nessas planilhas as seguintes categorias: *título* (local no texto), *artigo* (especificação dentro do título), *texto do parágrafo* (também para localização), *opinião* (três escalas de concordância), *tipo de contribuição* (acréscimo, alteração ou retorno), *contribuição* (proposta de fato), *justificativa* e *autor*. Nota-se que entre uma e outra planilha da mesma equipe do poder Executivo há muitas diferenças.

artigo
contribuição
justificativa
título autor
opinião
parágrafo

Figura 6: Categorias das planilhas da fase do Executivo sem grupos.

Os documentos advindos do processo participativo na fase do Legislativo não somente são em número muito mais extenso, mas também contaram com uma equipe externa de análise. Esta equipe foi contratada pela Câmara dos Deputados para produzir análises que ajudariam a orientar tecnicamente as políticas de cada região – cujo resultado encontra-se disponível no sítio da câmara²¹ – e outro grupo, também da equipe externa, foi designado para acompanhar todas as audiências públicas, de modo a registrar e catalogar as proposições apresentadas. Interessa-nos analisar o trabalho deste segundo grupo, em diálogo com a equipe que compunha o gabinete do relator, responsáveis mais diretos pela formulação das minutas que circulam ao longo do processo.

A fase do Legislativo gerou 74 planilhas de registro de audiências ao vivo e 13 planilhas de registro de sugestões por email, sítio wiki e sítio da Câmara. Neste ponto, cabe salientar uma diferença de transparência. O sítio da Câmara chegou a conter parte dos registros de participação ao longo do processo, e posteriormente foi reformulado. Criaram uma página²², nos moldes da página de biblioteca criada na fase do Executivo, que mostra listas de inscritos, documentos protocolados, fotos, vídeos e notas taquigráficas por audiência pública (embora estas últimas não estejam presentes

²¹

http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/wp-content/uploads/sites/14/2014/05/relatorio_4_final_compressed.pdf link acessado em 10/10/16

²²

<http://www.camara.sp.gov.br/planodiretor/> acessada em 08 de outubro de 2010

em todas as audiências). Se a princípio a iniciativa parece dar conta do todo, não se encontra em nenhum lugar do sítio da Câmara dos Vereadores os documentos de registro elaborados pela equipe externa contratada pela câmara. O que parece ser um mero detalhe, faz com que a população não tenha acesso aos principais documentos utilizados na produção das minutas que auxiliaram o processo.

Nota-se, comparativamente, que a Câmara tem equipe (não somente a contratada, mas equipe própria), repertório e equipamentos que tornam possível um registro muito mais rigoroso do processo participativo do que o Executivo. Muito do que foi publicado, no entanto, não chegou a fazer parte da análise dos assessores dos gabinetes dos vereadores envolvidos, como verificaremos nas entrevistas posteriores.

O lugar de registro e sistematização da participação que chegou por meio de todos os canais foram as planilhas elaboradas pela equipe externa contratada pela Câmara. Novamente em comparação, vemos nestas planilhas a categorização por *nome* (de quem participou), *instituição*, *forma de entrada* (audiências, email, carta e outros meios). Logo começam categorias de tipo de participação: *problema apontado*, *questionamentos*, *solicitação*, *proposta* (um mesmo registro pode conter todas essas categorias). Na sequência encontramos *categoria da proposta/solicitação* (inclusão/alteração como opções), *artigos do PL a que se refere* (localização). Logo categorias de metatexto *Palavras-chave 1, 2 e 3*. Por último, uma categoria de comentário chamada *observações*. Em mais da metade das planilhas consta também a categoria *respostas da mesa*, que dava conta de manifestações imediatas dos mediadores em relação ao que foi proposto. Também não em todas, mas na maioria das planilhas constam três categorias que se mantiveram vazias: a) *Tema pertinente à revisão do PL*, b) *Parecer* e c) *Encaminhamento*.

Figura 7: Categorias das planilhas na fase do Legislativo.

Começando do final, essas três últimas categorias talvez ensejem que haveria um plano de fornecer pareceres individuais e demonstrar que tipo de encaminhamento teve cada proposta. Se nas planilhas da fase do Executivo as categorias não listavam dados importantes tais como o nome de quem participa, as planilhas da fase do Legislativo chegam a ter 17 categorias a serem preenchidas. Não há, mesmo em publicações do Ministério das Cidades, indicações metodológicas que produzam um padrão na captação da participação ou formulação de um banco de dados. Consequentemente, dentro do mesmo processo, a discricionariedade de quem o conduz fez com que as planilhas não tivessem um padrão unificado, que tornaria possível comparações, tanto internas quanto externas ao processo. No limite, com o material registrado, as fases do Executivo e do Legislativo são incomparáveis.

Quando analisamos a letra fria dos documentos, não fica evidente o que a fase do Executivo influencia na fase posterior do Legislativo, especificamente não se pode atestar se os assessores e o próprio relator do projeto de lei consideraram a participação prévia. A minuta que seguiu do Executivo ao Legislativo não leva rubricas quanto a *de onde* advém cada trecho do texto proposto, e as planilhas por sua vez não apresentam pareceres sobre a participação.

Procedemos então a uma análise que pudesse ter como unidade comum algo presente em planilhas de ambas as fases, a saber, palavras-chave. No limite, para tratar

de algum tema no processo participativo era necessário formular uma proposta que tematizasse o que se queria alterar, portanto era necessário usar determinadas palavras que mencionassem este tema. Mesmo que as palavras sejam o mínimo necessário para veicular uma proposta, havia ainda o desafio técnico de fazer buscas em 98 planilhas e tabular os resultados, de forma que pudessem ser comparáveis.

Por meio de um código na linguagem de programação R²³, foi possível fazer uma busca em todas as planilhas, que gerou uma nova planilha-relatório. Nela tínhamos dois grandes grupos de análise: a) palavras-chave relacionadas com mobilidade e b) palavras-chave relacionadas com moradia. As razões de escolha desses dois temas foram

- o primeiro era o fator motriz das manifestações que se iniciavam no mesmo período da revisão do plano diretor
- o segundo correspondia ao grupo que, assim como no processo de formulação do plano diretor de 2002, mais trouxe participação e conflito de interesses à revisão do PD.

Entre as palavras-chave relacionadas com mobilidade temos as da seguinte tabela²⁴:

²³ Agradeço ao pesquisador Leonardo Sangali Barone pela escrita do algoritmo que me auxiliou nessa pesquisa. Conforme solicitado por ele, deixo disponível no Apêndice A (p. 99) o código utilizado para posteriores reutilizações e melhorias. O link para acesso do mesmo código está disponível em <https://goo.gl/YGg5rn>, acessado em 10/10/2016. Foi-me solicitado incluir também a planilha resultado da análise, com os dados brutos, no entanto ela contava com 272 páginas. Decidi incluir este anexo em arquivo que se disponibiliza na biblioteca de teses da USP e manterei, por quanto tempo puder, o arquivo publicado no seguinte link: <https://goo.gl/qnXuOV>

²⁴ Ainda sobre a metodologia da busca, cada vez que o algoritmo repassava todas as planilhas, buscava-se individualmente cada palavra. Isso quer dizer que a mesma proposta pode conter mais de uma palavra, também por isso não fazemos uma soma do total de menções. Também não foi possível separar siglas que podem estar contidas em outras palavras, tais como ZER, que está contida nas palavras “fazer”, “lazer” e derivadas. Manualmente excluímos as menções que não faziam parte dos campos designados para propostas, pois tratavam-se de categorizações ou de palavras-chave de organização das planilhas. Mesmo com as exclusões tivemos 6.850 menções das palavras selecionadas entre mobilidade e moradia.

Palavra-Chave	Menções
bicicleta	243
ciclocidade	6
ciclovía	481
corredores	422
mobilidade	532
modais	54
ônibus	592
passe-livre	1
trânsito	230
transporte público	336
veículos	339
viário	491
mpl	não verificado

Tabela 1: Palavras-chave buscadas com o tema mobilidade

As palavras selecionadas não dão conta de discussões relacionadas à desativação e construção de aeroportos, mas boa parte da discussão sobre infraestrutura de transporte está parcialmente contemplada nessa tabela. A estratégia de mencionar atores específicos não revelou especial quantidade de menções dos mesmos, caso dos termos *mpl/passe-livre* (menção à sigla do Movimento Passe Livre) e *ciclocidade*. No caso do primeiro, nota-se que embora o plano diretor tenha uma grande densidade de discussões sobre transporte público em seu processo participativo, praticamente não houve menção formal aos principais atores que organizavam as manifestações nas ruas, tampouco à sua solicitação: o passe-livre. A única menção ao assunto trata de uma proposta ainda na fase do Executivo, em 27 de julho de 2013, solicitando passe-livre estudantil, que já estava anunciado pelo governo municipal. No caso do termo *ciclocidade*, buscamos saber se o ator que mais sugeriu

propostas relacionadas com mobilidade por bicicleta havia sido fartamente mencionado, mas não foi o caso.

Vemos que o nível de menções do termo *ciclovía* é mais alto que palavras como *corredores* (termo necessário à menção de corredores de ônibus), *trânsito*, *veículos* e *viário*, demonstrando a centralidade da discussão sobre infraestrutura cicloviária nesta revisão participativa. Os únicos termos mais mencionados que *ciclovía* são *mobilidade* e *ônibus*. O primeiro contextualmente pode tratar de ambas estruturas e o segundo necessariamente trata de transporte coletivo. Enquanto *ônibus* nos remete à maneira como a população trata do transporte em seu cotidiano, *mobilidade* remete a um tipo de termo que é fartamente utilizado por técnicos especialistas em urbanismo. É portanto digno de nota que o objeto tenha sido mencionado mais do que o conceito abstrato.

Com relação às palavras-chave relacionadas com moradia temos:

Palavra-Chave	Menções
Habitação	676
Minha Casa Minha Vida	65
Moradia	1281
Moradia Social	13
Regularização Fundiária	392
ZEIS 1	124
ZEIS 2	200
ZEIS 3	367
ZEIS 4	77
ZEIS 5	7
ZEIS - Todas	790

Tabela 2: Palavras-chave relacionadas ao tema moradia

O primeiro elemento que salta aos olhos na análise dos termos relacionados com moradia é que existe um enquadramento da discussão nos termos do PD de 2002.

Quando as maiores quantidades de menção estão relacionadas a uma sigla como ZEIS – Zonas especiais de interesse social – e ao termo mais abstrato Moradia, verificamos que a discussão neste campo está muito mais baseada em princípios, normas e leis, as quais criam as condições para a produção de moradia nos anos subsequentes. A baixa quantidade de menções de programas específicos, como o Minha Casa Minha Vida, sugere que discussão acerca do PD caminha sem necessariamente considerar mecanismos indutores do governo federal. Mesmo com a emergência de novas agendas na discussão por moradia, tal como a ideia de *moradia social* (termos que estão atrelados à ideia de aluguel social), vemos que novas agendas não se vocalizam na mesma proporção que propostas sobre mecanismos já existentes, como no caso de *Regulação Fundiária*. Mesmo entre as siglas já mencionadas, que trazem quase 800 menções, no caso de uma nova sigla, como *ZEIS 5* que foi criada neste processo participativo, a quantidade de menções também é baixa.

Somente por essas duas séries de palavras-chave já é possível verificar que leis como a do PD produzem contextos discursivos próprios, os quais pautam os processos participativos. A discussão sobre transporte parece ter ganhado muito reforço em comparação com a primeira formulação do PD de 2002, mas somente uma comparação mais precisa entre os dois processos participativos poderia atestar esse dado. Mesmo assim, não seria exagerado afirmar que as discussões ganham uma *estabilidade de discurso* quando tratam de termos considerados pelo texto de lei e tendem a ganhar mais volume quanto maior for a atenção de burocracias específicas, e com a população participando em detalhes cada vez mais específicos.

Como verificaremos na parte de entrevistas, este mecanismo da quantidade de menções foi utilizado pelos responsáveis por sintetizar a participação na forma de um texto de lei. No entanto, veremos que mecanismos como sítios e formatos digitais permitiram que a participação também acontecesse de forma sistemática e repetitiva por grupos articulados que solicitavam o mesmo tipo de inclusão. Nesse sentido, os dois temas avaliados, moradia e mobilidade, parecem ter volumes de citação de suas

palavras-chave que condizem com o volume de grupos organizados e propostas de participação.

Essa ponderação se dá por conta daquilo que se invisibiliza nesse tipo de análise. Por um lado, devemos argumentar que, se um grupo verifica que a sua proposta já está contemplada nas minutas do projeto de lei, não há razão para que continue um trabalho de pressão. É o caso das menções às ZEIS. Estas zonas só podem ser demarcadas nas revisões de PD e são condição de possibilidade para aquisição de terrenos posteriormente. Atualmente são critério para a implementação do Minha Casa Minha Vida, mas independentemente do programa de governo, serão o principal critério para definir onde se deve produzir habitações de interesse social. Nesse sentido, é necessário manter a pressão até a última etapa do processo. A mesma lógica se aplica às áreas verdes, territórios de patrimônio ou mesmo, no campo oposto dos conflitos, às zonas estritamente residenciais. A necessidade da garantia de que a proposta atravessasse todo o processo é o que explica a participação sistemática dos solicitantes dessas demarcações²⁵.

E por outro lado, mesmo que a quantidade de menções seja grande, não há garantias de que haja alinhamento com o programa do partido no Executivo, com o perfil do relator do projeto de lei, com dispositivos legais, entre outras variáveis que interferem no processo participativo e que, mesmo que haja inúmeras menções, a proposta pode não ser considerada no texto da lei.

Este último ponto nos leva à próxima etapa de análise. Se existe um vínculo entre o que se propõe e o que chega ao final do processo participativo, este vínculo deve se apresentar de alguma forma nas minutas do processo participativo.

²⁵ Evidentemente, nossa busca por palavras-chave não deu conta das variações de mapas e tabelas ao longo do processo. Faz-se necessário um estudo comparativo exclusivo com mapas, de forma que se investigue que áreas permaneceram e foram retiradas ao longo do processo.

5.3 COMPARAÇÃO DE MINUTAS

O primeiro significado da palavra minuta é o de rascunho. Uma minuta é o texto preliminar, inacabado, em processo, passível de alterações. No caso da revisão do PD, as minutas são os únicos documentos nos quais se materializa e circula informação oficial, que dá conta daquilo que foi recebido, processado e considerado ou não na elaboração do texto de lei. Portanto as minutas são essenciais para a compreensão da efetividade da participação, quando e se ela acontecer. Não é por acaso que o único caso de judicialização do processo participativo solicita que se resolva uma questão relacionada à minuta que estava circulando nas audiências públicas em questão, como veremos na fase de entrevistas. No caso da revisão do PD paulistano, todas as minutas contaram com mais de 200 artigos, além de tabelas e mapas, o que torna mais difícil sua comparação.

Foram 8 minutas, no total, que circularam ao longo do processo, além dos dois textos aprovados – o de 2002, que inicia o processo, e o de 2014, que o finaliza. Mesmo a lei aprovada na câmara segue para vetos e sanção do prefeito, então, no limite, podemos incluí-la como texto ainda em processo. Desses 10 textos, alguns são plenamente comparáveis, como é o caso das seis versões do texto que circulam na fase do Legislativo (de D a I²⁶) e a lei aprovada (J). Eles seguem a mesma numeração de artigos e têm mais semelhanças que diferenças. Embora haja acréscimos e supressões, nota-se uma espinha dorsal que acompanha todos os textos. São incomparáveis por conta da dessemelhança de estruturas o PD de 2002 e as minutas do Executivo, que iniciam o processo participativo. Quando argumentamos que são incomparáveis, estamos aceitando a limitação imposta pelo algoritmo de comparação encontrado para a análise. Assim como as planilhas de registros de participação recém apresentadas, as minutas que circularam pelo processo apresentam um tamanho consideravelmente grande e compõem um total de 10 documentos, se considerarmos texto inicial e final.

²⁶ Ver o quadro da Figura 8, da página 80 para a especificação de quais minutas mencionamos usando letras.

Esse tipo de comparação não é possível de ser feita com editores de texto comuns. O algoritmo utilizado na atual pesquisa foi desenvolvido em linguagem javascript e parte da premissa de uma publicação de Paul Heckel (1978) chamada “A technique of isolating differences between files”. No exemplo do desenvolvedor no sítio utilizado para análise²⁷, ao comparar duas frases, o algoritmo entregará o seguinte resultado:

frase 1: I did not have any meetings with that man.

frase 2: I may have had some meetings with that man.

Resultado da comparação: I ~~did not~~ may have had some meetings with that man.

Desta forma, conseguimos identificar texto anterior apagado, novo texto e zonas inalteradas. Temos portanto que, todas as adições aparecem em verde, todas as subtrações em vermelho e trechos inalterados aparecem na cor original. A limitação desse tipo de comparação é de ordem semântica, ou seja, há várias formas de escrever a mesma frase, inclusive formas com poucas variações de sentido. Sem dúvidas, uma comparação que buscasse semelhanças semânticas teria que se debruçar sobre cada trecho das minutas de projeto de lei e não poderia ser mecanizada, já que os contextos da argumentação interessariam mais. Como nosso intuito é tentar verificar se o resultado das comparações de texto têm algum vínculo com as menções analisadas no capítulo passado, decidimos utilizar o algoritmo apresentado.

Cada comparação acontece somente com pares de textos. Pode-se comparar o primeiro e o último texto, e verificar todas as alterações, mas essa escolha sublima nuances do meio do processo. Nota-se, por exemplo, que entre o PD de 2002 (A) e a primeira minuta do Executivo (B), ou seja, com somente um intervalo de distância, o texto já foi reescrito do zero. Isso porque na comparação entre ambos, há somente dois pequenos trechos que restam sem marcações no resultado. O mesmo acontece na comparação entre o texto que segue como projeto de lei do Executivo enviado à câmara (que seria a minuta C, se considerarmos todos os 10 textos) e a primeira

²⁷ <http://ejohn.org/projects/javascript-diff-algorithm/> acessado em 03 de Dezembro de 2016.

minuta da Câmara (D), que segue para Comissão Política Urbana Metropolitana e de Meio Ambiente.

Minuta A	Minutas B e C	Minutas de D a I	Minuta J - Final
PD 2002	Fase do Executivo	Fase do Legislativo	Fase de Sanção

Figura 8: Minutas do Processo Participativo em todas as fases.

De saída, verificamos que existe discricionariedade quanto aos tratamentos desses textos ao nível de reestruturá-los completamente na mudança das fases. Isso abre margem para que novíssimos mecanismos e propostas adentrem o texto da lei, mas diminui muito expectativas em relação à estabilidade das propostas. Dado que esse mecanismo de substituição acontece de forma linear, aqueles trechos do texto que os atores conseguirem incluir ou fazer avançar até as etapas mais próximas da sanção, são os que mais têm chance de serem contemplados. Isso parece óbvio de saída, mas nota-se no desenho institucional que um ator que pretende participar do processo pode ficar inativo até a última audiência da Câmara e garantir a entrada de uma proposta na última minuta. Assim como um ator pode fazer um enorme esforço nas etapas prévias, como a do Executivo, conseguir a inclusão de algum trecho, e o esforço novamente terá de ser repetido em etapas posteriores do processo para manutenção ou reinclusão da proposta, caso ela caia.

As evidências de alteração total trazem ainda novos argumentos contraintuitivos. Não se esperaria de uma minuta que, formulada na fase do Executivo, seja muito diferente do plano diretor de 2002, por quatro razões: a) um processo de

revisão pressupõe uma releitura da lei de 2002 naquilo que pode ser atualizado; b) os principais mecanismos dos PD devem respeitar o Estatuto da Cidade, portanto mesmo que haja reescrita, há uma base de princípios comuns a todos os municípios; c) o PD de 2002 foi elaborado por uma equipe do Executivo advinda do mesmo partido no poder em 2014. d) o relator do projeto de lei do PD de 2002 é o mesmo relator do projeto de lei de 2014, que inclusive vai receber a minuta final do Executivo (C) quando ela é enviada à Câmara. Não excluimos a possibilidade de que tenha havido uma recontextualização semântica, mas mesmo assim seria enorme esforço a ser empreendido no início do processo participativo, uma vez que, como já mencionamos, muitas alterações ainda seriam feitas.

Na transição entre as minutas C e D, que corresponde ao intervalo entre o projeto de lei enviado pelo Executivo à câmara e a primeira minuta que circula na Câmara, há também reformulação estrutural do texto de tal forma que sobram poucos trechos inalterados. Novamente algumas conclusões contraintuitivas apresentam-se: a) é evidente que houve cooperação entre Executivo e Legislativo, como ficará mais claro nos resultados das entrevistas, então haveria suficientes razões para que a estrutura do texto do Executivo fosse mantida, o que não aconteceu. b) uma alteração estrutural do texto no meio do processo participativo pressuporia que fosse considerada minuciosamente a participação até ali; no entanto a reformulação do texto deixa entrever que o fator preponderante está nas negociações da Câmara dos Vereadores, e que a participação até ali provavelmente não foi considerada como critério nessa primeira alteração estrutural.

A fase do processo participativo que contou com mais audiências, mais atores e mais equipe de registro é também aquela em que as minutas do processo variaram menos e de maneira mais estável. É como se o projeto de lei ganhasse sua identidade no início dessa fase, e não se alterasse até o final do processo. Se entre a minuta advinda do Executivo (C) e a primeira minuta do Legislativo (D), apresentada à comissão de política urbana, há mais diferenças que semelhanças, entre as minutas D e a minuta I, que segue como lei aprovada para vetos e sanção, há muito menos

variabilidade e ela acontece sobretudo incluindo novos artigos. Ou seja, se resumíssemos o que aconteceu na tramitação da fase do Legislativo, uma das conclusões seria de que ele tornou a lei mais longa, detalhada e complexa.

Até aqui, procuramos comentar sobre a variabilidade do texto da lei por meio de exemplos que não substancializassem a participação. Ou seja, procuramos não individualizar exemplos, de forma que se possa refletir mais sobre o processo. No entanto, parece-nos cada vez mais claro que existem setores pré-negociados na fase do Executivo e que passaram por pouquíssimas alterações na fase mais densa da participação. São os casos dos artigos relacionados com o plano municipal de habitação (PMH), e com o sistema municipal de proteção ambiental (só foram incluídos os territórios de interesse da cultura, nesse último caso, discussão que ganhou densidade na Câmara). Outros pontos praticamente inalterados foram temas de saneamento ambiental (artigos 201 a 208) e aspectos que tratam da macrozona de proteção e recuperação urbana. Interessa listar esses tópicos para tentar verificar o que explica a baixa variabilidade textual nesses temas, mesmo com um processo participativo tão vasto. Lembremos que das palavras-chave, “habitação”, “moradia” e “ZEIS” foram as três mais mencionadas, mesmo assim não houve variação nos temas do PMH.

Vale lembrar que o momento final da aprovação do projeto de lei na Câmara contou com grande pressão de movimentos de moradia que acamparam em frente ao prédio dos legisladores, solicitando a aprovação rápida da lei. É também digno de nota que o discurso do prefeito na abertura do processo participativo ainda na fase do Executivo mencionava que havia um texto substitutivo tramitando na câmara, mas que ele havia sido convencido pela SMDU e pelos movimentos que deveria reabrir o processo participativo com um novo projeto de lei. Não vamos nos ater a atores específicos, pois não haveria meios de analisar os contextos tão diversos de mobilização da revisão do PD numa pesquisa que pretende analisar efetividade, mas temos suficientes razões para supor que a principal coalizão que garantiu a tramitação e aprovação do PD passou por este apoio e requisição dos movimentos de moradia

para que o processo fosse reaberto. Neste contexto, o Plano Municipal de Habitação seria uma resposta política a essa mobilização. Resposta que foi garantida e pouco alterada já nas primeiras fases do processo.

Outro aspecto da comparação de minutas, ainda na fase do Legislativo, são os inúmeros temas agregados. Para que se tenha uma ideia, a minuta que segue do Executivo como projeto de lei (C) contava com 256 artigos, o que já é um número consideravelmente alto para qualquer lei. Depois de passar pela fase da Câmara, temos nada menos que 393 artigos no texto aprovado (I). Este dado enseja a possibilidade de discutir formas de representação. Não somente o processo como um todo já traz um aumento da pluralidade da representação, visto que a discussão não se restringiu às audiências públicas da Câmara – foi levada a várias partes da cidade, contou com participação on-line, o que faz do processo participativo um dos maiores da história brasileira – como costuma ser com qualquer projeto de lei, mas também dentro da dinâmica de tradução das solicitações da população em projeto de lei, há estratégias específicas de representação. À primeira vista, parece possível supor que houve uma estratégia central de *agregação das pautas* no texto da lei, de forma que o máximo de atores pudesse se sentir contemplado e evitando a solução de conflitos.

Também na fase do Legislativo, verificamos que aumentaram muito o detalhamento e os itens de artigos que trataram de regramento de Lei de Uso e Ocupação do Solo, Zonas Especiais de Interesse Social, instrumentos indutores da função social da propriedade (artigo 112), transferência de direito de construir (artigo 128), política de infraestrutura (artigo 198), fundo municipal de parques, territórios de interesse da cultura, conflitos de interesses e mediação no caso de disputa fundiária (artigo 361). Analisando pelos itens demarcados em vermelho, não há nenhuma grande variação na fase do Legislativo, senão para pequenos ajustes que agregam ainda mais detalhamento aos artigos. Ou seja, exclui-se, para reincluir informações de forma mais detalhada.

Há portanto, algumas primeiras análises que se pode fazer. A primeira e mais evidente se relaciona com o enorme desequilíbrio de produção de decisões numa

balança que pesa para a fase do Legislativo. Logo ao entrar na Câmara, o texto recebe um tratamento estrutural, sendo que na maior parte de seus trechos ele é majoritariamente reescrito. Além disso, o papel do relator, a equipe do seu gabinete, a equipe externa contratada e o próprio aparato técnico da Câmara tornam possível ouvir e processar as posições de muitos mais grupos do que na fase do Executivo. E no trabalho específico de representação, claramente a estratégia foi de contemplar mais vozes para produzir consensos, e não necessariamente por tomar partido quando os conflitos se apresentaram. Na última parte da trajetória metodológica, verificaremos mais detalhadamente como os resultados que apontamos nas minutas são consequências de escolhas feitas por todos que conduziram o processo participativo, inclusive alguns atores que participaram. As entrevistas mostram algumas minúcias que nenhum documento deixa entrever.

5.4 ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

A escolha das entrevistas se dá para cobrir o que os outros passos metodológicos não conseguiram desvelar. Ou seja, podemos acessar registros de participação, relatórios síntese e minutas, mas algumas escolhas só podem ser comprovadas com a voz dos atores. Como já argumentamos anteriormente, interessa-nos colocar a lupa sobre o processo, mais do que sobre setores específicos de discussão. Nesse sentido, também os atores selecionados para as entrevistas fizeram parte do grupo que conduziu o processo participativo, a saber, membros do Executivo, do gabinete do relator do projeto de lei e membros da equipe contratada pela Câmara. Foram ao menos duas dezenas de conversas informais com atores de todos os âmbitos, e sete entrevistas registradas em gravação com atores desses três grupos. A narrativa que se inicia está composta também por impressões do nosso acompanhamento de audiências no processo participativo. Embora não tenha havido uma sistemática de acompanhamento, pudemos assistir a pelo menos 10% das audiências públicas na fase do Legislativo, que trazem impressões sobre o proceder em cada etapa.

Depois da análise das planilhas e da comparação de minutas, ainda havia passos que não nos deixavam tirar conclusões que se aproximam da ideia de efetividade. Embora houvesse participação de milhares de pessoas e grupos organizados, e este registro esteja disponível, ainda faltava-nos aclarar o processo de tradução do texto de lei. Ou seja, como as equipes de fato produziram as minutas e que tipos de aspectos levaram em consideração. Além da tradução, encontramos indícios de que as respostas individualizadas foram cogitadas nas duas etapas da revisão, no entanto as únicas respostas à população vieram na forma de cadernos síntese, minutas, mapas e tabelas. Ou seja, restava saber como foi concebida essa estratégia de resposta à população.

Todas as entrevistas gravadas seguiram um roteiro de temas, transcrito abaixo:

- trajetória profissional do entrevistado e como foi escolhido para trabalhar na revisão.

- quem era o grupo de pessoas com quem trabalhou.
- responsabilidades e cotidiano de trabalho na revisão
- escolhas formais do processo, método e dinâmicas de trabalho
- o papel da tradução de sugestões em texto de lei
- como se deu a resposta aos participantes?
- houve judicialização do processo e em que termos?

Dependendo de cada ator e de cada contexto de conversa, alguma pergunta poderia ser agregada à entrevista.

O primeiro aspecto que chama muita atenção em todos os entrevistados é a rede pessoal do relator e sua trajetória política. Por exemplo, o responsável pelo processo participativo no executivo já era funcionário de carreira da prefeitura e fora também parte da equipe do então superintendente de habitação popular, em 1989, gestão de Luíza Erundina (PT) e que posteriormente será o relator do primeiro PD de São Paulo. O responsável pelo processo participativo na empresa contratada pela Câmara leciona na mesma universidade do relator e do prefeito, fora assessor parlamentar do vereador em sua primeira legislatura, em 2001, além de ter experiência na Secretaria de Habitação. Em sua declaração de voto no youtube²⁸, o professor responsável por análises georreferenciadas – que não foi entrevistado, mas que foi o principal responsável pelos estudos encomendados pela Câmara – declara que desde a década de 1990 já havia trabalhado com o relator do projeto de lei, ainda na gestão Erundina. O relator, como já salientamos, fora eleito vereador para o período de 2012 a 2016 com a segunda campanha mais cara do Partido dos Trabalhadores entre os vereadores eleitos. De fato, o relator fora cogitado pelo prefeito Fernando Haddad para as secretarias de Habitação e de Desenvolvimento Urbano. O acordo que se fez era o de que o recém-eleito vereador ficaria na Câmara exatamente para a condução da revisão do Plano Diretor. Dentro da Câmara, outro acordo entre partidos

²⁸ Caberia aqui indicar o endereço virtual do vídeo, mas fomos orientados a não identificar nenhum membro da burocracia envolvida no processo.

colocou-o como Relator do Projeto de Lei e Andrea Matarazzo como presidente da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente. Estes ajustes colaboram para compreendermos a razão de haver uma centralidade dos aspectos mais relevantes do projeto na fase do Legislativo.

Embora o relator seja o elo da rede que se conecta com todos os principais atores condutores do processo, é na fala do entrevistado 1 que verificamos um conjunto maior de informações que materializam o caráter mais perene de instituições participativas. Ele é membro da burocracia permanente da prefeitura, havia passado a maior parte de sua carreira em outra secretaria, e fora transferido em 2012 para a SMDU para trabalhar na revisão do PD. Este entrevistado relata que aprendeu sobre processos participativos em programas de reurbanização de favelas. De todos os entrevistados, é o único ator que fez questão de mencionar aspectos como o treinamento das pessoas que trabalham com participação, numa chave de melhoria de processos internos à administração pública. Ressalta que, no processo de revisão do PD, há também uma cooperação intersecretarial para a formulação das minutas do Executivo. Compuseram a equipe principal três funcionários da prefeitura, três consultores emprestados à revisão e dois estagiários. Relata-se em entrevista que houve cerca de 700 pessoas em toda a máquina do Executivo que foi de alguma maneira partícipe nas minutas elaboradas, mas estas oito pessoas foram as responsáveis por receber as propostas, traduzi-las em minutas e conduzir o processo público da revisão do PD no Executivo. Além dos registros disponíveis no sítio, publicaram também um texto ilustrado com a lei aprovada e ainda no período da atual gestão será publicado um guia metodológico das escolhas do processo. Outra informação fornecida em entrevista, é sobre os encontros que aconteciam no formato de grupos e deliberações sobre propostas: afirma-se que os *workshops* e sobretudo a fase inicial de revisão visava informar a população, mas também tinha um caráter formativo, dado que a linguagem técnica seria empregada ao longo de todo o processo. Questionado sobre uma resposta à população, ele comenta que gostaria de que o texto contivesse muitas cores, e que cada cor pudesse demonstrar de onde foi

formulada cada proposta, mas que logo depois do envio da minuta à Câmara, a mesma equipe já deu início ao processo de reformulação da lei de zoneamento.

Os três membros da equipe contratada pela Câmara foram selecionados dentre um grupo de pessoas que já haviam trabalhado nesta instituição. A primeira foi a responsável pelo processo de registro, a convite do professor responsável por análises georreferenciadas. Antes de sua ocupação atual, este entrevistado trabalhara na Câmara como assessora parlamentar, passara um tempo numa secretaria de governo e fora funcionário de um banco público no setor envolvido com produção de habitação para projetos relacionados com o programa Minha Casa Minha Vida. Sua vivência na Câmara foi a principal razão do convite, embora ele e os outros membros entrevistados afirmem que não havia uma metodologia prévia ao processo participativo. Conforme as audiências aconteciam no início da fase da Câmara, e a partir das demandas do gabinete do relator, formulavam-se quais seriam as categorias de análise dos registros. Embora houvesse uma equipe consideravelmente maior no gabinete do relator e de burocracia da Câmara, parte do material de registro foi muito pouco empregado, como foi o caso das taquigrafias. A equipe contratada era encaminhada às audiências, em geral gravavam o áudio e preenchiam as planilhas com a síntese das propostas. Segundo dois membros, todo o processo foi pensado para que houvesse o mínimo de interferência dos registros nas propostas, assim os assessores poderiam deliberar a partir das propostas originais. Foram seis pessoas dedicadas aos registros da participação. Coube ao terceiro membro da equipe contratada catalogar a participação advinda dos sítios da Câmara, e-mails e documentos protocolados, já que sua agenda não possibilitava a ida a muitas audiências. Ele comenta também que atores do próprio Executivo apresentaram propostas na revisão participativa. Ele cita como exemplo a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana, que protocolou sugestões no setor de política de resíduos sólidos. Dois dos membros da equipe contratada indicam que inicialmente havia a proposta de produzir respostas individualizadas às participações, mas que com o aumento do prazo das audiências, conseguiram estender o contrato por três meses, mas não havia tempo nem braços para produzir essas respostas.

Duas pessoas da equipe do relator foram entrevistadas e a primeira foi incorporada à equipe no início do mandato, convidada a trabalhar na revisão participativa do PD. Por meio dela, sabemos que houve visitas da equipe do gabinete aos eventos organizados ainda na fase do Executivo do processo participativo, embora esse acompanhamento não fosse sistemático. O entrevistado também comentou que a contratação da equipe externa acontece por conta da experiência que o professor responsável pelas análises podia oferecer, sobretudo as de tipo geolocalizadas. Sobre as minutas, ele comenta que o texto que chega da fase do Executivo (C) foi analisado pelo vereador e ele concluiu em determinado momento do processo que seria necessário fazer alterações estruturais. Mesmo com essa decisão, não houve rugas entre o Secretário da SMDU Fernando Mello Franco e o relator do projeto de lei, diferente do que acontecera em 2002, entre o Secretário Jorge Wilhelm e o mesmo relator. O entrevistado comenta que embora tenham perspectivas distintas em relação à gestão de cidades, Mello Franco cooperou com todas as etapas de alteração do texto no Legislativo. Sobre o trabalho de tradução, ele comenta que as propostas eram recebidas e analisadas pelos assessores de acordo com as áreas de especialidade de cada um, e que lhe coube a parte de gestão democrática e participação. Não havia diretrizes sobre manter ou não artigos, fossem eles oriundos da participação da fase do Executivo ou simplesmente da minuta. A dinâmica era receber as propostas, sintetizá-las, verificar a necessidade, analisar se cabiam no texto da lei e incluir no artigo correto. Conclui que a estrutura final do texto da Câmara ficou mais parecida com o texto de 2002, por conta dos princípios. No que toca a respostas aos cidadãos que participaram, ele menciona ao menos dois episódios em que se solicitou resposta do gabinete, o primeiro episódio com a defensoria pública e o segundo episódio com um grupo de ambulantes representado pelo centro Gaspar Garcia. Houve menção, ao longo do planejamento do processo, sobre responder às propostas individualmente, mas entre responder ao longo do processo ou depois, foi decidido que as respostas seriam feitas depois da elaboração do texto final. Para o entrevistado, o principal

exemplo de entrada de agendas do processo participativo no texto da lei é a listagem de áreas ZEIS, advindas sobretudo da participação de movimentos de moradia na revisão. Também nessa área está um bom exemplo de como o processo de mediação de conflito aconteceu. Ele comenta que uma parcela do mercado "adorou" a proposta de ZEIS 5, oferecida para um setor que fazia pressão para a diminuição da quantidade de ZEIS 3; Ou seja, ambos os atores foram contemplados, sem a necessidade de assumir um lado do conflito.

O elemento que é mencionado de forma contraditória nas entrevistas é o das respostas individualizadas. Um entrevistado comenta que seria de responsabilidade da empresa contratada, mas não especifica em que momento nem como, já que o processo de tradução em minutas deveria ser feito pela equipe do gabinete. Já outro entrevistado, apontado por outros entrevistados como o principal elo entre a equipe contratada e a equipe da Câmara, comentou em entrevista que não seria possível responder a todos os partícipes. Fica claro, de ambas versões, que haveria um intuito inicial acertado e combinado por ambas as partes de que essa resposta faria parte do processo participativo, embora não fique claro se o combinado trata da resposta enquanto o processo acontecia, ou posterior às audiências - o que provavelmente faria diferença na conformação das propostas. Em todas as entrevistas, não houve qualquer menção à Lei Federal nº 9.784 de 1999, conhecida como lei de processo administrativo, que no segundo parágrafo do artigo 31 menciona:

§ 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais. (grifo nosso)²⁹.

²⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm acessado em 10/10/16

Verifica-se que embora houvesse intenção, não houve esforços no sentido de responder individualmente à população. Fato que não eclipsa o enorme esforço de transparência que foi apresentado ao longo do processo.

6 Provisórias Conclusões

Ao reler a pesquisa em perspectiva, o exercício que tentamos empreender é no mínimo árido para quem vem de disciplinas do urbanismo. Tratou-se de dessubstancializar o Plano Diretor para investigar processos. Obviamente consideramos que a substância do que é discutido interfere na forma da discussão, seja pelo grau de organização da sociedade civil, ou mesmo pela formação da burocracia que recebe a participação. No entanto, há traços gerais no processo que se assemelham. Trata-se de um *modus operandi* de cada fase do processo.

Pode-se concluir que a etapa participativa do poder Executivo serviu muito mais a uma articulação interna ao próprio poder Executivo para discutir o tema do que para um processo de inclusão de novas agendas, embora essa inclusão não seja descartada. O conceito de participação política pode ser levado em consideração em inúmeros contextos, mas qualquer análise mais rigorosa, ao se deparar com um processo participativo em que o poder Executivo não demarca o que adveio ou não da população, haverá de concluir que há menos possibilidade da efetividade da participação. E foi exatamente isto que aconteceu. Embora tivesse contratado uma equipe externa à Câmara dos Vereadores, não ocorreu a nenhum dos gabinetes, nem ao do relator, nem aos dos membros da comissão de política urbana, considerar os registros de participação colhidos no processo do poder Executivo. O texto chegou sem rubricas indicativas, os gabinetes não consideraram o histórico de participação do Executivo, mas esse contexto processual não impediu que houvesse intercâmbios entre as equipes que conduziram o processo participativo no Executivo e no Legislativo. Por conta desse intercâmbio e pelo fato do relator do projeto também ter sido o relator do primeiro PD após o Estatuto da Cidade, era possível antever quais grupos de pressão estariam mais presentes no processo participativo que acontece na Câmara.

Como os atores na revisão do PD são internos e externos à administração pública, a estratégia que mais garantiria que ao menos parcialmente o argumento fosse considerado, passava por conseguir incluir todo um setor de texto no projeto de lei, em

alguma fase do processo. Poucos foram os casos de projetos que chegaram a constar, mas caíram ao longo do processo e o caso mais exemplar foi o do aeroporto de Parelheiros, que reuniu grupos de pressão com viés ambientalista contra a construção, e grupos de pressão dentro da própria Câmara de Vereadores ligados aos empreendedores. A menção ao aeroporto não prosseguiu até a última minuta, mas a maior parte dos casos semelhantes citados acima prosseguiram até a sanção do texto.

Retomando a pergunta sobre a efetividade da participação, os indícios conseguidos são apenas indutivos: houve agendas que se manifestaram ao longo do processo e que foram incorporadas, como foi o caso da demarcação de áreas de ZEIS. No entanto, para que possamos produzir análises nuançadas, há uma caixa-preta que fica pendente, que é a de como cada proposta foi analisada.

Se tomarmos o conceito de publicidade de forma rigorosa, deveremos apontar que houve um enorme esforço de tornar públicos um volume de documentos em escala absolutamente fora do comum, se compararmos com outros projetos de lei. A tramitação legislativa contou com um acordo para que todas as emendas fossem publicadas no diário oficial com um dia de antecedência à votação. Mesmo as propostas que desrespeitaram esse acordo foram vetadas pelo prefeito. O uso de vídeo, áudio, taquigrafia, a publicidade de apresentações, os eventos públicos em várias regiões da cidade, a possibilidade de participação pela internet, todos esses elementos tornam impossível argumentar que não foi um processo preocupado com sua publicidade. No entanto, exatamente onde está o cerne dos conflitos, que é na publicização do juízo em relação às participações encaminhadas, houve intenção de publicizar, mas não houve esforços nesse sentido.

Para agendas posteriores de pesquisa, embora circunscrita no campo de instituições participativas, uma análise teórica que gere tipologias de representação se faz ainda mais necessária no caso de revisões de Planos Diretores. Há uma razão negativa e uma positiva para argumentar nesse sentido. A negativa é a de que o processo é mais ou menos participativo de acordo também com o que se considera da participação, e sem um desvendar da caixa-preta da tradução, qualquer afirmação

nesse sentido será vaga. Processualmente, é possível verificar que na transição entre as etapas do Executivo e Legislativo, toda a participação política formalmente apresentada foi descartada e esta é a razão negativa. Restou somente a participação posterior e sobretudo o trabalho de representação do relator do projeto de lei. Se tomarmos que o processo de participação política é tão somente uma forma de pluralizar a representação, então devemos considerar que uma revisão de Plano Diretor tem várias outras formas de pluralização. A que mais chama atenção é que outros membros do próprio Executivo, para serem ouvidos, participaram do processo participativo. Essa é a razão positiva.

Institucionalizar mecanismos que revelam o processo de tradução tem potencial de aumentar a incidência da população na pluralidade da representação política. Ora, se inicialmente os processos participativos se deram para apresentar novas agendas, vocalizar desejos e no limite para solicitar direitos para populações excluídas da representação política, então é esperado que quando este tipo de processo dialogue com instituições representativas, ele faça com que a representação nessas instituições seja de natureza mais plural.

Por fim, ao cabo das entrevistas, ficou evidente que uma análise que investigue a rede de servidores e contratados para a revisão participativa condiciona a maneira como opera essa grande instituição e suas substituições. Essa agenda e o detalhamento de como se dá a negociação posterior, quando o texto de lei volta ao Executivo, para a aprovação do prefeito, são questões urgentes de serem analisadas antes que vejamos novas ondas de revisões de Plano Diretor. O intervalo previsto é de somente 10 anos. Ainda temos muito para aprender com o processo.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. "Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo", in *A experiência na era Lula*. Dados (Rio de Janeiro. Impresso) v. 57, 2014, p. 325-357.
- ALMEIDA, A. "Sobre a estimação de efeitos causais: uma nota metodológica com aplicação à pesquisa sobre instituições participativas". In. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Organizado por PIRES, R.C.P. IPEA, Brasília, 2011.
- ARANTES, O. B., MARICATO, E.; VAINER, C. *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.
- ARNSTEIN, S. R. "A Ladder of Citizen Participation" in JAIP, Vol. 35, No. 4, July, p. 216-224. 1969,
- AVRITZER, L. "Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação." *Dados*, v. 50, n. 3, 2007 pp. 443-464.
- _____. "A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate". In. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Organizado por PIRES, R.C.P. IPEA, Brasília, 2011.
- BARBER, B. R. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press. 2003 [1984].
- BERNARDINI, S. P. *Apontamentos sobre o processo participativo na formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2004)*. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2011.
- BONDUKI, N. G.; COBRA, P. L.; SANTORO, P. F.; *Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista*. Cadernos Metrópole, São Paulo, n. 24, 2o semestre, 2010, p. 417-433.
- BRADY, H., e COLLIER, D. *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. 2004.

BRASIL. *Constituinte da República Federativa do Brasil de 1988*: Constituição de 1988.

_____. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001: Estatuto da Cidade.

BURNS, N. SCHLOZMAN, L. K. VERBA, S. *The Private Roots of Public Action*. The Private Roots of Public Action: Gender, Equality, and Political Participation. Harvard College 2001.

CAIN, B. E.; DALTON, R. J.; SCARROW, S. E. (orgs.). 2006. *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. New York, Oxford.

CARDOSO, R.C.L., "Popular Movements in the context of the consolidation of democracy in Brazil" in *The Making of Social Movements in Latin America*. Westview Press, Boulder, EUA, 1991.

CASTELLS, M., *A sociedade em rede - a era da informação: economia, sociedade e cultura*. V. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

COGLIANESE, C. "Weak democracy, strong information: The role of information technology in the rulemaking process", in *Governance and information technology: From electronic government to information government*, 2007, p. 101-122.

COHEN, J. "Procedure and substance in deliberative democracy". In: DANS, M. J. B.; REHG, W. (Dir. publ.). *Deliberative democracy*. Cambridge: MIT Press, 1997.

DAGNINO, E. "Os Movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania" in *Anos Noventa: Política e Sociedade no Brasil*. Editora Brasiliense, 1994.

_____. "Sociedade Civil, Participação e Cidadania, do que estamos falando?", in *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FaCES, Universidad Central de Venezuela. 2004.

FELDMAN, S. "Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil." in *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, número 4, Maio de 2001. Acessado em 25/07/2015
<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/55>

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. *Estatuto da Cidade: Razão de Descrença, ou de Dinamismo?* São Paulo: Estatuto da Cidade +10 Anos, 2011.

FERREIRA, J. N., *Acessando a rede: um olhar sobre a formação da agenda para a regulação da internet no Brasil*. Dissertação de Mestrado. FGV - EAESP, 2014.

FOUCAULT, M. *As palavras e as coisas*. São Paulo: Martins Fontes. 2010

FUNG, A. and WRIGHT, E.O., 2003, 'Thinking About Empowered Participatory Governance', in A. Fung and E.O. Wright (eds), *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*. London: Verso

FUNG, A. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press. 2004.

FUNG, A. "Varieties of participation in complex governance" in *Public Administration Review*, Vol. 66, special issue: Collaborative Public Management, December, 66-75. 2006.

GOODIN, R. E. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. New York: Oxford University Press 2008. "2. Making Use of minipublics" (com John S Dryzek); "3. When does deliberation begin" (com Simon J Niemeyer).

GURZA LAVALLE, A. "Participação: valor, utilidade efeitos e causa.". In. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Organizado por PIRES, R.C.P. IPEA, Brasília, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA, E., *A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability*. In. *Lua Nova* (Impresso), v. 84, 2011, p. 95-140.

GURZA LAVALLE, A., HOUTZAGER, P., CASTELLO, G. *Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil*. In. *Lua Nova* 67: 2006, p. 49-104.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. v. 2, 1997.

HARVEY, D. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London, Verso books, 2012.

HECKEL, P. "A technique for isolating differences between files". *Communications Magazine* Volume 21 Issue 4, April p. 264-268. New York, NY USA. 1978.

HILL, M., HUPE, P., *Implementing Public Policy*. London: Sage. 2009.

HIRST, P. *Associative democracy: new forms of economic and social governance*. Boston: MIT Press, 1994.

JACOBS, J. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo, Martins Fontes, 2011.

LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas*. São Paulo, Hucitec: 1993.

LÉVY, P., *Cibercultura*. Editora 34, 1999.

LIMA, R. C., *Pequena História Territorial do Brasil: Sesmarias e Terras Devolutas*. São Paulo: Arquivo do Estado de São Paulo, 1991.

LIPSKY, M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. "Agentes de Implementação: um olhar para as políticas públicas", in *ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política*, Campinas, 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. *A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade*. Cadernos de Pesquisa, Florianópolis, número 33, Nov. de 2002

MANIN, B., *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANSBRIDGE, J. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press. 1983.

MAYER-SCHÖNBERGER, V.; LAZER, D. *E-Gov and the Coming Revolution of Information Government*. Acessado em 05 de Fevereiro de 2015 em <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/intro-wp.pdf>. 2005.

PARKINSON, J. e MANSBRIDGE, J. (eds.). *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge University Press 2012.

PATEMAN, C. 1993 [1970]. *Participation and democratic theory*. London: Cambridge University Press.

PEREIRA, E. M. "Sociedade Civil, Desenho Institucional, participação e subversão na construção de Planos Diretores de Urbanismo: os casos de Florianópolis e Joinville". in *A Alegoria da Participação: Planos Diretores Participativos pós-Estatuto da Cidade. Florianópolis*, Editora Insular, 2015.

PIRES, R. C. P. VAZ, A. C. N. ALMEIDA, A. SILVA, F. de S. LOPEZ, F. G. ALENCAR, J. L. O. "Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas". In. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Organizado por PIRES, R.C.P. IPEA, Brasília, 2011.

PITKIN, F. H., *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press, 1967.

PLOTKE, D. "Representation is democracy". *Constellations*, v. 4, n. 1, p. 19-34. 1997

PRZEWORSKI, A. *Democracy and the limits of Self Government*. Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge Studies in the Theory of Democracy. 2010.

PÓLIS, I. *Estatuto da Cidade - Guia Para Implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, 2002. Acessado em 25/07/2015 em <http://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos>

ROLNIK, R., "10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo". In: RIBEIRO, Ana Clara Torres, VAZ, Lilian Fessler, SILVA, Maria Lais Pereira da (orgs.). *Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias*. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012. pág.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. *Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social*. São Paulo: Polis, 1997.

SANTORO, P. F., *Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas*. Tese de doutoramento. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP. 2012.

SANTOS JÚNIOR, O. A. e MONTANDON, D. T. *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal nº 13.430 de 13 de setembro de 2002: Plano Diretor do Município de São Paulo*.

_____. *Lei Municipal nº 16.050 de 31 de Julho de 2014: Plano Diretor do Município de São Paulo*.

SILVA, J. A. *Direito Urbanístico*. 3a edição atualizada. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA, F. F. - *A Batalha pelo Centro de São Paulo: Santa Ifigênia, Concessão Urbanística e Projeto Nova Luz* - São Paulo: Paulo's Editora, 2011.

URBINATI, N. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. University Of Chicago Press. 2006a.

_____. *O que torna a representação democrática?* In *Lua Nova* 67: 191-228. 2006b.

URBINATI, N; WARREN, M. E.: *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*, Manuscrito. 2007.

VERBA, S. SCHLOZMAN, K. e BRADY, E. H. *Voice and Equality – Civic voluntarism in American politics*. London: Cambridge University Press. 1995.

VILLAÇA, F. *As ilusões do plano diretor*. Edição do autor, São Paulo; 1ª edição, livro disponível no sítio do autor, 2005.

WARREN, M. E. "What Can Democratic Participation Mean Today?". *Political Theory*, Vol. 30, No. 5 Oct., pp. 677-701. 2002.

_____. "A second transformation of democracy?". In CAIN, B. E.; DALTON, R. J.; SCARROW, S. E. (orgs.). 2006. *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. New York, Oxford University Press, pp 223-248. 2003.

APÊNDICE A

Código-fonte em linguagem R utilizado para busca nas planilhas:

```
rm(list = ls())
setwd("/home/acsa/Desktop/")

planilhas <- list.files("/home/acsa/Desktop/Planilhas")
Executivo <- list.files("/home/acsa/Desktop/Planilhas Executivo")
Legislativo <- list.files("/home/acsa/Desktop/Planilhas Legislativo")
internet <- list.files("/home/acsa/Desktop/Planilhas Internet")

planilhas_origem <- rbind(
  data.frame(planilha = Executivo, origem = "Executivo"),
  data.frame(planilha = Legislativo, origem = "Legislativo"),
  data.frame(planilha = internet, origem = "internet")
)

termos <-
c("Habitação","habitação","habitacao","habitacao","Habitação","Habitacão","Habitação",
  "Moradia","moradia","Zeis 1","zeis1","zeis 1","Zeis1","Zeis 2","zeis2","zeis
2","Zeis2",
  "Zeis 3","zeis3","zeis 3","Zeis3","Zeis 4","zeis4","zeis 4","Zeis4","Zeis 5","zeis5",
  "zeis 5","Zeis5","zona especial de interesse social",
  "Minha Casa Minha Vida","MCMV","minha casa minha vida","mcmv",
  "Regularização fundiária","regularização fundiária","Regularização Fundiária",
  "Moradia Social","moradia
social","Mobilidade","mobilidade","Trânsito","trânsito",
  "Transporte Público","transporte público","Viário","viário","Ônibus","ônibus",
  "Corredores","corredores","Bicicleta","bicicleta","Veículos","veículos",
  "Ciclovias","ciclovias","ciclovias","Ciclovias","Modais","modais","Movimento
Passe Livre",
  "MPL","mpl","movimento passe livre","passe livre","Ciclocidade","ciclocidade")

termos <- tolower(termos)
termos <- termos[!duplicated(termos)]
termos <- c(termos, "ZER", "HIS")
```

```

resultado <- data.frame()

for (p in 1:length(planilhas)){
  print(p)
  dados <- as.matrix(read.csv(file.path("/home/acsa/Desktop/Planilhas", planilhas[p]),
sep = ";", header = F, stringsAsFactors = F))
  for (i in 1:nrow(dados)){
    for(j in 1:ncol(dados)){
      for (termo in termos){
        if (grepl(termo, tolower(dados[i,j]))){
          resultado <- rbind(resultado, data.frame("planilha_id" = p,
                                                    "linha" = i,
                                                    "coluna" = j,
                                                    "termo" = termo,
                                                    "conteudo" = dados[i,j]))
        }
      }
    }
  }
}

planilhas <- as.data.frame(planilhas)
planilhas$planilha_id <- row.names(planilhas)
names(planilhas)[1] <- "planilha"
resultado <- merge(resultado, planilhas, by = "planilha_id", all.x = T, all.y = F)
resultado <- merge(resultado, planilhas_origem, by = "planilha", all.x = T, all.y = F)

write.table(resultado, file = "/home/acsa/Desktop/resultado.csv", row.names = F, sep =
";")

planilhas <- list.files("/home/acsa/Desktop/Planilhas")
termos <-c("nome", "proponente", "organização", "entidade", "organização /
entidade", "autor", "instituição")
termos <- tolower(termos)
termos <- termos[!duplicated(termos)]
autor <- data.frame()

```

```

for (p in 1:length(planilhas)){
  print(p)
  dados <- as.matrix(read.csv(file.path("/home/acsa/Desktop/Planilhas", planilhas[p]),
sep = ";", header = F, stringsAsFactors = F))
  for (i in 1:nrow(dados)){
    for(j in 1:ncol(dados)){
      for (termo in termos){
        if (grepl(termo, tolower(dados[i,j]))){
          autor <- rbind(autor, data.frame("planilha_id" = p,
                                           "linha" = i,
                                           "coluna" = j,
                                           "termo" = termo,
                                           "conteudo" = dados[i,j]))
        }
      }
    }
  }
}
planilhas <- as.data.frame(planilhas)
planilhas$planilha_id <- row.names(planilhas)
names(planilhas)[1] <- "planilha"
autor <- merge(autor, planilhas, by = "planilha_id", all.x = T, all.y = F)
names(autor)[5] <- "autor"
write.table(autor, file = "/home/acsa/Desktop/autor.csv", row.names = F, sep = ";")
# autor <- read.csv("~/Desktop/autor.csv", sep=";", stringsAsFactors=FALSE)
# resultado <- read.csv("~/Desktop/resultado.csv", sep=";", stringsAsFactors=FALSE)
head(autor[,c(1,2)])
head(resultado[,c(1,2, 3)], 20)
resultado_f <- merge(resultado, autor[,c(1,2,5)], by = c( "linha", "planilha_id"), all.x = T,
all.y = F)
tail(resultado_f)
write.table(resultado_f, file = "/home/acsa/Desktop/resultado_f.csv", row.names = F,
sep = ";")

```