

PLANOS DE BAIRRO: a democracia participativa no planejamento urbano do município de São Paulo

Aya Saito (IC) e **Mauro Claro** (Orientador)

Apoio: PIBIC Mackpesquisa

RESUMO

Este artigo analisa os Planos de Bairro de Perus e do Jardim Piratininga, no município de São Paulo, instrumento previsto no Plano Diretor Estratégico. Apesar da participação popular ser uma das diretrizes para a promoção da função social da cidade e da propriedade no Estatuto da Cidade, ela ainda se limita a uma minoria dos cidadãos, conforme indicado por Villaça, Maricato, Caldeira e Holston. Levando em consideração as categorias propostas por Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer, este artigo sugere que os Planos de Bairro são uma prática contra-hegemônica no planejamento urbano do município. A democracia hegemônica é caracterizada pela ideia da participação ser reduzida a um processo eleitoral, pela burocratização e pela falta de representação, fazendo com que as pessoas se abstenham mais e sintam-se cada vez menos representadas. A contra-hegemonia na democracia é uma resposta a isso, trazendo novas alternativas. A teoria proposta pelos autores indica três situações que levam ao fortalecimento da democracia participativa, sendo a primeira o fortalecimento da articulação entre o local e o global, a segunda o fortalecimento da demodiversidade e a terceira a ampliação do experimentalismo democrático. Ambos os planos de bairro contemplam estas três teses, mas possuem diferentes potencialidades e vulnerabilidades.

Palavras-chave: Planos de bairro. Democracia participativa. Contra-hegemonia.

ABSTRACT

This article analyzes the Neighborhood Plans of Perus and Jardim Piratininga, in São Paulo city, an instrument foreseen in the Strategic Master Plan. Although popular participation is one of the guidelines for promoting the social function of the city and property in Estatuto da Cidade, it is still limited to a minority of citizens, as indicated by Villaça, Maricato, Caldeira and Holston. Taking into account the categories proposed by Boaventura de Souza Santos and Leonardo Avritzer, this article suggests that the Neighborhood Plans are a counter-hegemonic practice in the urban planning of the city. Hegemonic democracy is characterized by the idea of participation being reduced to an electoral process, by bureaucratization and by lack of representation, causing people to abstain more and feel less and less represented. Counter-hegemony in democracy is a response to this, bringing new alternatives. The theory proposed by the authors indicates three situations that lead to the strengthening of participatory democracy, the first being the strengthening of the articulation between the local

and the global, the second the strengthening of demodiversity and the third the expansion of democratic experimentalism. Both neighborhood plans contemplate these three theses, but they have different potentialities and vulnerabilities.

Keywords: Neighbourhood planning. Participatory democracy. Counter-hegemony.

1. INTRODUÇÃO

O Plano de Bairro é um instrumento urbanístico de escala local cuja elaboração, na medida em que for pautada por práticas de democracia participativa, definidas no Estatuto da Cidade (Artigo 2º) como sendo a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, poderá contribuir para a garantia da função social da cidade e da propriedade urbana.

Esta pesquisa tem como objeto de estudo dois dos Planos de Bairro existentes no município de São Paulo - Perus e Jardim Piratininga - e tem como objetivo analisá-los a partir do conceito da Democracia Participativa conforme formulado por Boaventura de Souza Santos (2002).

Embora haja no Plano Diretor Estratégico os elementos necessários para a implementação de práticas democráticas participativas, eles ainda são apropriados em grande parte por setores conservadores e elitistas da cidade, deixando de contemplar a maioria da população. Este artigo sugere que o Plano de Bairro é uma resposta a essa situação.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este artigo sugere que o instrumento Plano de Bairro é importante para o proporcionamento da participação democrática dentro do planejamento urbano do município de São Paulo. Para o entendimento deste instrumento utilizaram-se os conceitos de Candido Malta Campos Filho (1989, 2003) e os marcos regulatórios atual (2014) e anterior (2002) da política urbana da cidade, o Plano Diretor Estratégico (PDE). É importante situar este último no contexto da aprovação da política de Reforma Urbana em âmbito federal, estabelecida no Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001). Para tanto, o presente artigo se referencia nos estudos de Ermínia Maricato (2013) e do Ministério das Cidades (2010); para melhor entendimento do conceito de democracia participativa utilizou-se o estudo de Boaventura de Souza Santos (2003); por fim, a problemática e a crítica da participação popular no planejamento urbano de São Paulo são pontuadas a partir das obras de Flávio Villaça (2005), Teresa Caldeira e James Holston em AVRITZER (2004), GOHN (1990, 2000, 2003) e novamente MARICATO (2013).

2.1. PLANO DE BAIRRO E A REFORMA URBANA NO BRASIL

O Plano de Bairro é um instrumento urbanístico de escala local previsto no artigo 347 do atual Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo (lei 16.050/2014) cuja elaboração, na medida em que for pautada pelo instrumento da democracia participativa,

definido no Estatuto da Cidade (artigo 2º) como sendo a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, poderá contribuir para a garantia da função social da cidade e da propriedade urbana¹.

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, é considerado uma grande conquista para a promoção da Reforma Urbana pois, pela “primeira vez na história [do Brasil], a Constituição Federal passou a contar com um capítulo dedicado ao tema das cidades e incorporar a função social da cidade e a função social da propriedade” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p.16). De acordo com MARICATO:

O Estatuto da Cidade (EC) não trata apenas da terra urbana. Assumindo um enfoque holístico a lei inclui: diretrizes e preceitos sobre planos e planejamento urbano, sobre gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica (em especial sobre as propriedades fundiárias e imobiliárias), regularização da propriedade informal, participação social nos planos, orçamentos, leis complementares e gestão urbana, parcerias público-privadas, entre outros temas. [...] Em que pese a abordagem holística composta por diferentes aspectos, o tema central do EC é a função social da propriedade. Em síntese, a lei pretende definir como regular a propriedade urbana de modo que os negócios que a envolvem não constituam obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população, visando, com isso, combater a segregação, a exclusão territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória. (MARICATO, 2013, p.6)

A lei passa a descentralizar para os municípios a responsabilidade de garantir a função social da cidade e o desenvolvimento dos cidadãos, além de estabelecer que o “Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano, devendo definir qual deve ser o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram sua função social” (Idem, p. 91). Além disso a lei torna obrigatória a formulação dos Planos Diretores (PDs) em municípios com mais de 20 mil habitantes e exige que os poderes legislativo e executivo garantam a

¹ O atual Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo define em seu artigo 5º a função social da cidade como “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer” e divide função social da propriedade em urbana e rural, a primeira sendo “elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando a propriedade cumpre os critérios e graus de exigência de ordenação territorial estabelecidos pela legislação” e a segunda sendo “elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando, simultaneamente, a propriedade é utilizada de forma racional e adequada, conservando seus recursos naturais, favorecendo o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores e observando as disposições que regulam as relações de trabalho”.

“promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. O PD é uma lei que deve expressar a construção de um pacto social, econômico e territorial para o desenvolvimento urbano do município, deve ser revista pelo menos a cada dez anos e incluir ainda um plano plurianual, diretrizes orçamentárias e um orçamento anual participativo (MARICATO, 2013, p.111).

Os planos de bairro surgiram pela primeira vez no município de São Paulo na redação do PDE anterior (lei 13.885/2004) com a finalidade de detalhar as diretrizes dos Planos Regionais Estratégicos (PREs) das Prefeituras Regionais (art. 42), na época conhecidas como Subprefeituras, podendo prever desde a criação de equipamentos públicos a sistemas de infraestrutura urbana. O PDE atual define os Planos de Bairro seguindo a mesma linha de raciocínio, segundo a qual os planos podem ser elaborados pelos moradores ou pelas Subprefeituras com a contribuição do Conselho de Representantes/Conselho Participativo Municipal, sendo que no atual se ressalta a utilização de metodologias participativas e o acompanhamento e debate do Conselho Municipal de Política Urbana. Os Planos das Prefeituras Regionais são propostos a partir das especificidades regionais com a participação da população em todas etapas e devem articular as políticas setoriais (habitação, mobilidade, saúde, educação, entre outros) no território local.

Mas, afinal, qual seria o limite administrativo de um bairro? Para Kazuo Nakano:

Bairro é uma escala microlocal – ou seja, território de vivência onde as pessoas moram e se relacionam, onde vivem o dia a dia, circulam, têm relação de vizinhança e convivem com problemas concretos que afetam seu cotidiano. O bairro não é limite administrativo: é uma entidade cultural e antropológica (FECOMERCIO, 2013).

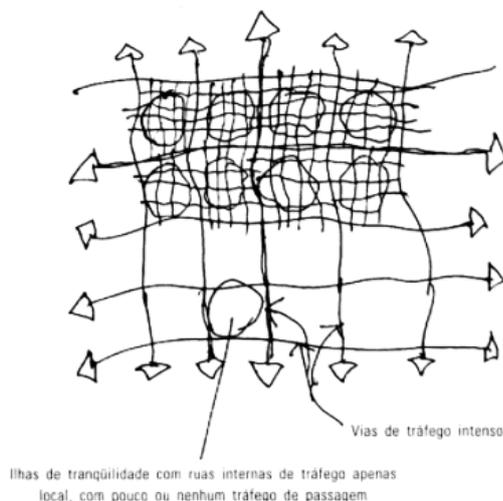
O plano diretor atual também segue essa mesma linha de pensamento ao estabelecer que “as áreas de abrangência dos Planos de Bairro deverão ser definidas a partir de identidades comuns em relação a aspectos socioeconômicos, culturais e religiosos reconhecidas por seus moradores e usuários” mas, ao mesmo tempo, deverão ser compatíveis com as subdivisões dos setores censitários e, quando agregados, compatíveis com as áreas dos distritos municipais.

Já para o arquiteto Candido Malta Campos Filho, os planos de bairro devem partir do conceito de Unidade Ambiental de Moradia (UAM). De acordo com o arquiteto:

O conceito de unidade ambiental de moradia consagra essa diretriz [da ilha de tranquilidade] como unidade territorial de um estilo de morar, pelo qual as energias físicas e emocionais gastas na luta pela vida durante o trabalho são

recompostas no espaço de morar, propiciada essa recomposição pela tranquilidade do local onde se mora. [...] As unidades ambientais de moradia são aquelas em que se conseguiu controlar o aumento do volume de veículos atravessadores de um bairro, estabelecendo nele “ilhas de tranquilidade”. (CAMPOS FILHO, 2003, p. 23-34)

Figura 1: O conceito de Unidade Ambiental de Moradia, desenho do arquiteto.



Fonte: CAMPOS FILHO, 2003, p. 23.

Para Campos Filho, cada UAM é separada por vias de tráfego intenso e seu interior composto por o que chama de “ilhas de tranquilidade” que consistem num certo número de quadras com tráfego local, isto é: pouco ou nenhum tráfego de passagem. Tal conceito consiste numa reinterpretação do conceito de unidades de vizinhança das cidades-jardins², que o autor chama, anteriormente, de “unidades de vizinhança à brasileira” (CAMPOS FILHO, 1989, p. 108). Ao mesmo tempo, para esse autor, trata-se de relacionar as questões locais com aquelas que ultrapassam os limites do bairro, instaurando desse modo uma articulação do morador com a cidade:

Como afirmamos antes, o planejamento de bairros não se justifica apenas por querer resolver os problemas em nível local. Ele deve ser visto como uma via para a compreensão dos problemas gerais da cidade e de como estes se interligam aos problemas do país. Mesmo porque não se conseguirá resolver plenamente os problemas de um bairro, desligando-o do contexto maior onde eles se situam. (Idem, p.128)

2.2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: SEU CONCEITO

² HOWARD, Ebenezer. *Cidades-jardins de amanhã*. São Paulo: HUCITEC, 1996. 211 p.

Conforme dito anteriormente utiliza-se, neste artigo, o conceito de democracia participativa a partir do estudo do sociólogo Boaventura de Souza Santos (2003). Em sua obra *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*³, Santos parte da ideia de que ao lado da globalização neoliberal (hegemônica), também vem emergindo uma outra globalização, contra-hegemônica, organizada da base para o topo da sociedade (p.13). A primeira, que surge no interior do capitalismo e se desenvolve paulatinamente com este, mostra-se falha nas suas promessas de progresso, liberdade e igualdade, entre outras, e produziu, principalmente nos países periféricos, justamente o resultado contrário.

Deste modo, para ele, “as ações rebeldes, quando coletivizadas, são a resistência social a estas formas de poder e, na medida em que se organizam segundo articulações locais-globais, constituem a globalização contra-hegemônica” (Idem, p.26). As concepções hegemônica e contra-hegemônica de democracia, no estudo do autor, correspondem à democracia liberal-representativa e à democracia participativa, adotando o conceito de hegemonia formulada pelo filósofo Antonio Gramsci:

Estamos entendendo o conceito de hegemonia como a capacidade econômica, política, moral e intelectual de estabelecer uma direção dominante na forma de abordagem de uma determinada questão, no caso a questão da democracia. Entendemos também, que todo o processo hegemônico produz um processo contra-hegemônico no interior do qual são elaboradas formas econômicas, políticas e morais alternativas. (Idem, p.43)

Boaventura, juntamente com Leonardo Avritzer, identifica três vias de afirmação da concepção hegemônica de democracia no pós-guerra. A primeira é uma via que reduz a ideia de democracia a um mero processo eleitoral (p.45). A segunda via é a “forma como a burocracia e sua indispensabilidade foi sendo trazida para o centro da teoria da democracia” (p.46). Por fim, a terceira via é a “percepção de que a representatividade constitui a única solução possível nas democracias de grande escala para o problema da autorização” (p.48), trazendo assim a dificuldade de representar agendas e identidades específicas. Tais modelos hegemônicos deram origem ao que o autor chama de patologias, sendo estas a expressão dos limites desse modelos, principalmente em países centrais onde tal democracia já se havia mais bem consolidado: a patologia da participação, caracterizada pelo aumento do abstencionismo e a patologia da representação, caracterizada pelo sentimento de menor representação por parte de seus cidadãos (p.42).

Simultaneamente, no período após a Segunda Guerra, também surgiram as concepções contra-hegemônicas de democracia. No caso dos países da América Latina que

³ Neste livro, o sociólogo Boaventura de Souza Santos estuda diversos casos de experiências participativas em países semiperiféricos e periféricos.

passaram por um processo de redemocratização, incluindo o Brasil, novos atores passaram a integrar o cenário político e a buscar um novo significado da democracia. Foram recolocadas em debate três questões: uma versando sobre a relação entre procedimento e participação social; a segunda buscando redefinir a adequação da solução não-participativa e burocrática no nível local com o aumento da participação social, já que o êxito da maior parte das experiências participativas nestes países tem relação com a capacidade de transferir as práticas e informações do nível social ao nível administrativo; e a terceira sendo o problema da relação entre representação e diversidade cultural e social (p. 54). A democracia participativa - contra-hegemônica - é, em geral, composta por experiências políticas que se opõem ou buscam complementar as formas de democracia representativa (p.657), fugindo da ideia de que o voto é a forma central de participação (p.658).

São identificadas, também, no estudo de Boaventura, as vulnerabilidades e potencialidades da participação, levando ao final a diversos modos de fortalecimento da democracia participativa. As vulnerabilidades observadas foram sistematizadas em quatro pontos:

[...] em primeiro lugar o caso no qual as formas de participação são desqualificadas ao final de um processo de disputa pela hegemonia da forma democrática no qual as forças conservadoras conseguem impor o seu modelo. [...] Um segundo caso, no qual as formas de participação não se deslegitimam mas tampouco conseguem se impor como modelo alternativo devido à reação dos setores conservadores. [...] [Um terceiro caso] é a necessidade de uma pluralização da própria gramática política para que a pluralidade da sociedade possa ser assimilada pela democracia. E temos finalmente o [quarto caso] no qual as formas de participação podem fazer parte de um processo de cooptação, como parece ser o caso da noção de público utilizada por associações de filantropia empresarial, mas representam, fundamentalmente, uma inovação capaz de gerar modelos contra-hegemônicos de democracia [...]. (p.65)

No que se refere à potencialidade, Avritzer e Boaventura demonstram dois casos de melhor resultado enquanto democracia participativa, sendo um deles no Brasil: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre, acontecimento que Ermínia Maricato, em *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana* (2013) e Maria da Glória Gohn, em *Conselhos gestores na política social urbana e participação popular* (2002) também afirmam ser de grande importância. Avritzer identifica nele uma primeira forma bem-sucedida de combinação de elementos da democracia participativa com elementos da democracia representativa através de assembleias regionais, maior acesso a dados públicos e uma compatibilização entre participação e deliberação e as instâncias do poder público

(SANTOS, 2003, p.66). Foi articulado, assim, “o mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local”.

Deste modo, como conclusão (p.77), uma das três teses de fortalecimento da democracia participativa apresentada pelos autores intitula-se “Fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global” e consiste na possibilidade de “construir complementaridades densas entre democracia participativa e democracia representativa e, portanto, entre escalas locais e escalas nacionais” (p.73). A segunda tese, “Pelo fortalecimento da demodiversidade”, reforça o reconhecimento de que a democracia não deve assumir uma só forma. A terceira e última tese, “Ampliação do experimentalismo democrático”, afirma que é preciso praticar cada vez mais novas formas de participação.

3. METODOLOGIA

A primeira parte da pesquisa consistiu na leitura da bibliografia geral e na busca de bibliografia complementar como aprofundamento do tema em questão permitindo que se definissem as seguintes questões:

- o que é um plano de bairro?
- o que é democracia participativa?
- como ocorre a participação popular no planejamento urbano do município de São Paulo?
- em que consiste sua problemática e qual a importância do plano de bairro como instrumento de participação popular?

A seguir realizou-se a leitura dos livros, artigos e a consulta a sites referentes aos estudos de caso de planos de bairro - Jardim Piratininga e Perus⁴ - e entrevistas com os respectivos conselheiros municipais e com um membro do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) para a busca informações a respeito da metodologia de elaboração e articulação com a sociedade de cada um dos planos de bairro, suas áreas de intervenção, de quem partiu cada iniciativa, como ocorreu a construção do plano junto à população, entre outros elementos. Foi solicitada a cada entrevistado sua autorização para compartilhamento de informações (por meio de declaração individual assinada), em conformidade com as políticas de proteção da imagem e da confidencialidade das informações prestadas pelos depoentes.

Por fim foi feita análise e comparação entre o resultado obtido nos diversos planos de bairro examinados e análise da participação popular em suas respectivas elaborações, a partir do conceito de SANTOS (2003), para responder a questão: o plano de bairro é um

⁴ A escolha do Plano de Bairro de Perus foi por ele ter sido o único transformado em projeto de lei até então, e o Jardim Piratininga foi escolhido devido à proximidade da autora no desenvolvimento do projeto.

instrumento eficaz de democracia participativa no planejamento urbano do município de São Paulo?

4. RESULTADO E DISCUSSÃO

4.1. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Conforme dito anteriormente, o planejamento urbano atual parte primeiramente das diretrizes do Estatuto da Cidade em nível nacional. O texto da lei já demonstra um grau de atenção com a participação social, além de obrigar a construção de um orçamento participativo (MARICATO, 2013, p.112). São previstos os seguintes instrumentos em seu artigo 43:

- I. órgãos colegiados de política urbana, em níveis nacional, estadual, municipal;
- II. debates, audiências e consultas públicas;
- III. conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV. iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

E destaca ainda, em seu artigo 45:

Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

O sentido geral da norma presente no Estatuto da Cidade evidencia a Democracia Participativa para o planejamento e a produção do espaço urbano de um modo não desigual e segregatório e, nos Planos Diretores de São Paulo de 2002 e 2014 isso é acatado enquanto lei. Porém, apesar das boas intenções das leis, nota-se que há brechas para situações em que o instrumento da participação acaba sendo falho, promovendo mais desigualdade social, segregação e lucratividade imobiliária (AVRITZER, 2004, p.250). Em relação ao Plano Diretor de 2002, Flávio Villaça (2005) comenta:

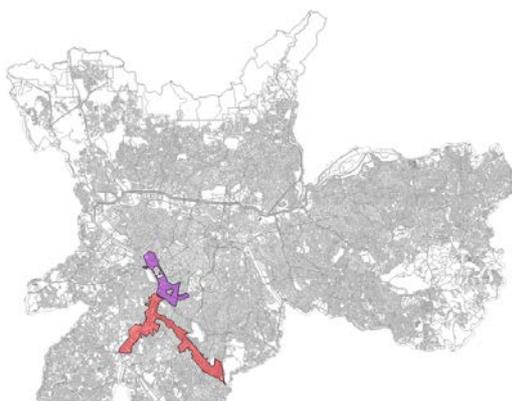
Não existe a “população”. O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população. A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou - e continuam sendo - as classes dominadas, ou seja, a maioria. Até agora foram essas classes as grandes ausentes. Portanto, quando se fala em Plano

Diretor Participativo, como sendo uma novidade e se referindo aos planos diretores do presente, essa ênfase na “participação” só pode ser [sic] referir à maioria dominada, já que a minoria dominante sempre participou, embora raramente de forma ostensiva. (p.52)

A verdadeira participação democrática na elaboração deste PD, para Villaça, acabou sendo uma ilusão, já que o debate ocorreu em torno das discussões de moradores de mais alta renda e, em especial, em torno das pautas do Secovi - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo. Este último praticamente ignorou os debates públicos e atuava apenas através da imprensa (p.52). Houve, sim, uma pequena participação de movimentos populares, ONGs e afins, sem que seus problemas fizessem parte da pauta dos debates. Villaça ainda esclarece que, enquanto a classe dominante apresentava propostas concretas, os movimentos sociais apenas apresentavam princípios gerais os quais, para o autor, eram dispensáveis pois justamente isso não faltava no PD.

Teresa Caldeira, Holston e Ermínia Maricato apontam a fragilidade da participação nas Operações Urbanas⁵ - Faria Lima e Águas Espraiadas - nas quais a "obrigatoriedade da sociedade civil⁶ no controle da operação não é garantia suficiente para que o controle seja social e não de grupos com interesse mercantil e financeiro” (MARICATO, 2013, p.111).

Figura 2: Perímetro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL), em roxo, e Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE), em vermelho



Fonte: Geosampa. Elaboração da autora.

A OUCFL é localizada no setor Sudoeste da cidade, caracterizado por altos valores imobiliários. O fato de que os recursos arrecadados de uma Operação Urbana devam ser empregados exclusivamente dentro do perímetro de sua área faz com que esta região tenha aumentado mais ainda seus privilégios e, além disso, tenha transformado uma área

⁵ Instrumento previsto no Estatuto das Cidades

⁶ Toda Operação Urbana possui seu Conselho Gestor que faz seu controle e gestão, o qual faz parte tanto o poder público, quanto a sociedade civil de diferentes frentes de atuação

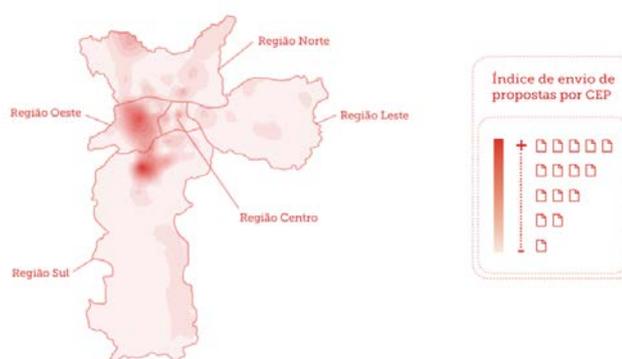
residencial em uma área comercial de grande porte, expulsando os pequenos investidores (AVRITZER, 2004, p.251).

Já no caso da OUCAE aconteceu um processo semelhante, pois os recursos beneficiaram principalmente a área da Avenida Berrini, sendo que os investidores privados conseguiram ainda articular com os órgãos públicos a remoção de favelas nas imediações dos escritórios⁷ (Idem).

Estes exemplos reforçam a fala de Ermínia Maricato ao dizer que “elogios e boas formulações técnicas legais não garantem, entretanto, que a democratização das relações sociais vá ocorrer” (MARICATO, 2013, p.74). Apesar do Estatuto da Cidade reforçar a política de participação, ainda há efetivamente limites ao planejamento democrático. São exemplos como o primeiro caso de vulnerabilidade identificado por Boaventura “no qual as formas de participação são desqualificadas ao final de um processo de disputa pela hegemonia da forma democrática no qual as forças conservadoras conseguem impor o seu modelo” (p.65).

Para a elaboração da atual lei do Plano Diretor foram realizadas, além das audiências públicas, oficinas presenciais em cada Prefeitura Regional e a sistematização de propostas via formulário online através do site Gestão Urbana, totalizando 25.692 participantes. Apesar do número expressivo, isso representa apenas 0,2% da população de 12 milhões de habitantes do município. Além disso, de acordo com o relatório de participação disponibilizado pela Prefeitura Municipal, nota-se que a origem da maior quantidade de propostas se concentra no setor Sudoeste da cidade, assim como ocorreu no PD anterior.

Figura 3: Mapa temático da origem das propostas para o PDE do município de São Paulo.



Fonte: Relatório de Participação, em <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/relatorio-de-participacao/>>. Acesso em 26 de julho de 2017.

⁷ Este caso é analisado por Mariana Fix in *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.

No PDE foi instituído o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) que deve “debater e elaborar propostas de projetos de lei de interesse urbanístico, debater diretrizes para as áreas públicas municipais, entre outras atribuições legais”⁸. Além disso, o PDE prevê também a participação dos Conselhos Participativos Municipais⁹ (CPMs), que colaboraram diretamente no processo de elaboração dos Planos Regionais.

Os conselhos, para GOHN (2002), são peças importantes de participação na gestão urbana e são uma conquista dos movimentos populares e da sociedade civil organizada, que, por lei, deveriam ter um espaço de decisão, mas que, a priori, são apenas espaços virtuais (p.29). Ambos CMPU e CPM são apenas de caráter consultivo atualmente. A autora pontua também que é necessária uma qualificação do conselho e, ainda, desenvolver condições e articulações para terem efetividade e eficácia na área em que atuam (Idem).

4.2. PLANOS DE BAIRRO: NA PRÁTICA

Em conformidade com o que foi dito previamente neste estudo, o Plano de Bairro é um instrumento urbanístico de escala local, para o qual é necessária a utilização de metodologias participativas, além da obrigatória participação do CPM e do acompanhamento do CMPU, da Prefeitura Regional e do Legislativo, com a finalidade de detalhar as diretrizes propostas pelos respectivos Planos Regionais. Este pode ser elaborado ou pelas associações de representantes de moradores ou pela própria Prefeitura Regional. Foram escolhidos dois casos de Plano de Bairro no município de São Paulo para ser feita uma análise da Democracia Participativa em sua concepção.

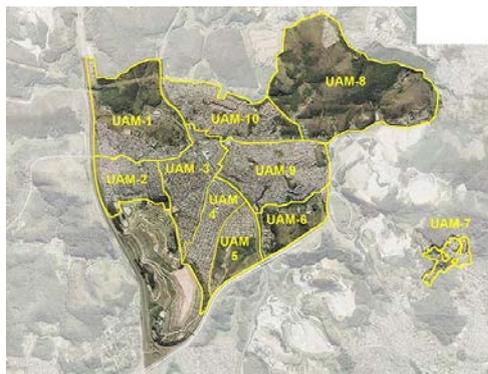
4.2.1. Plano de Bairro de Perus

O Plano de Bairro de Perus é, atualmente, o único Plano de Bairro transformado em projeto de lei (331/2011), mas foi apenas votado em primeira instância até o presente. O plano abrange todo o distrito de Perus e utilizou a metodologia de Cândido Malta Campos Filho, dividindo o território em dez Unidades Ambientais de Moradia (UAM).

Figura 4: Distrito de Perus dividido em UAMs.

⁸ In: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/cmpu/>> Acesso em 26 de julho de 2017. Regulamentado no artigo 329 do PDE.

⁹ Regulamentado após o decreto 54.156/2013



Fonte: SALGADO e SALGADO, 2011, p.23

O trabalho teve início em junho de 2008, quando houve a proposta de elaboração de um plano local a partir dos recursos gerados pelos créditos de carbono do aterro Bandeirantes em uma Assembleia da Prefeitura Regional de Perus (Idem, p.17). Os créditos de carbono funcionam como uma moeda ambiental e são comprados através de leilões promovidos em bolsas de valores no mundo inteiro por países que não conseguem atingir as cotas ambientais estabelecidas pelo Protocolo de Kyoto (p.26). Foi contratada através desse recurso uma equipe para coordenar todo o processo e formular as prioridades futuras para o bairro, montada uma equipe técnica, constituída por técnicos da Prefeitura Regional e equipe do arquiteto Candido Malta Campos Filho e uma equipe de pesquisa de campo constituída pelos próprios moradores do bairro.

O diagnóstico levantado pela equipe de pesquisa foi apresentado já em setembro do mesmo ano e as proposições elaboradas pela equipe técnica foram apresentadas no mês seguinte, abrindo para a população as discussões. A pesquisa de campo consistiu no levantamento da infraestrutura, do uso do solo e de uma pesquisa socioeconômica, adotando uma amostra de 5% do total de domicílios de cada UAM (p.30). As assembleias devolutivas e a votação de proposições feitas na fase anterior ocorreram no fim do mês, realizadas em cada UAM.

Houve também, em dezembro de 2008, uma assembleia geral com apresentação das propostas mais abrangentes do Plano, diferente das reuniões anteriores com propostas específicas, durante uma semana. Deste modo, a votação destas propostas ocorreu no mês seguinte e a apresentação final do plano ocorreu ainda no final do mesmo mês.

O Plano de Bairro foi transformado em projeto de lei (PL) apenas 3 anos depois do início do projeto, em julho de 2011 com o apoio do Vereador Police Neto¹⁰ e foi apenas

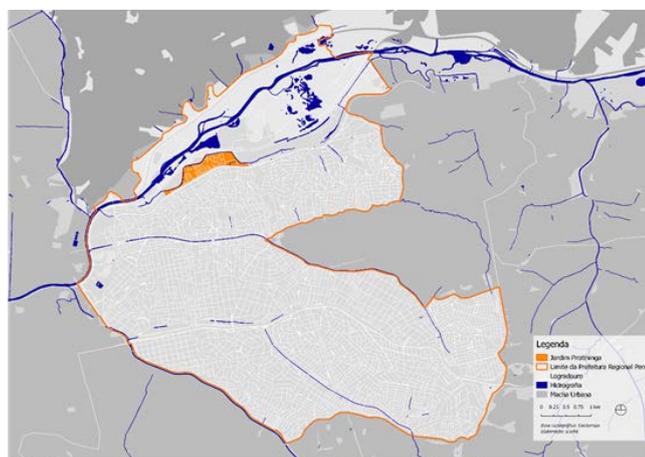
¹⁰ De acordo com site do vereador, foi através dele a contratação da equipe técnica para a coordenação do plano, que na época, era o presidente da Câmara Municipal da cidade. In: <<http://www.josepoliceneto.com.br/bairro-vivo/distritos/perus/o-futuro-do-distrito-de-perus/>> Acesso em 26 de julho de 2017.

votado em primeira instância em abril de 2013. Houve a divulgação do plano em dois livros organizados pelo vereador no mesmo ano da redação do PL. De acordo com uma das conselheiras do CPM, devido à demora da aprovação do Plano de Bairro em si, o conselho encontra-se atualmente desacreditado. Essa conselheira julga que a população tenha sido utilizada como “massa de manobra política” por parte do vereador.

4.2.2. Plano de Bairro Jardim Piratininga

O trabalho para o Plano de Bairro do Jardim Piratininga teve início em julho de 2015. Este bairro se localiza na prefeitura regional Penha e o estudo é realizado em cooperação técnica com o grupo de pesquisa Questões Urbanas: Design, Arquitetura, Planejamento, Paisagem¹¹ (q.URB) e lideranças locais.

Figura 5: Bairro Jardim Piratininga na Prefeitura Regional da Penha, destacada em laranja.



Fonte: q.URB. Elaboração da autora, 2017.

O primeiro contato do grupo de pesquisa q.URB com as lideranças desse bairro ocorreu, segundo CLARO (2017), em meados de 2014 durante a preparação do workshop internacional de desenho urbano WAT-UNESCO_TIQUATIRA SÃO PAULO 2015¹², realizado a convite da Cátedra UNESCO em Paisagem e Ambiente da Universidade de Montréal em conjunto com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). O workshop ocorreu em maio de 2015 e teve como contexto o atual Plano Diretor Estratégico. Em uma das oficinas preparatórias do PDE, uma das lideranças solicitou ajuda para redigir uma sugestão com a intenção de demarcar o Jardim Piratininga como Zona Especial de Interesse Social do tipo 1 (ZEIS 1¹³), o que foi devidamente contemplado no PDE e na lei do Zoneamento.

¹¹ <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/2619558502980864>

¹² In: <<http://www.unesco-paysage.umontreal.ca/en/researches-and-projects/workshop-atelierterrain-2015-sao-paulo>> Acesso em 2 de abril de 2017.

¹³ As ZEIS 1 são previstas no artigo 45 no PDE, como “[...] áreas caracterizadas pela presença de favelas,

Após o término do workshop as lideranças do bairro solicitaram assistência do grupo q.URB para “discutir e viabilizar melhorias no bairro através de projetos de urbanização” (Idem, p.4) e, a partir de julho de 2015, o grupo passou a trabalhar com a Associação Popular de Moradores do Jardim Piratininga (APMJP). Desde então foi definida para o território a elaboração de um Plano de Bairro. Diferente do anterior (Perus), utiliza-se aqui a metodologia conhecida como ‘pesquisa-ação’, ou seja, “quando o pesquisador se associa aos atores da ação para produzir o conhecimento necessário à solução do problema” (CLARO et al. 2017, p.2), estudada, entre outros, por Michel Thiollent.

A elaboração do plano consiste em duas fases, sendo a primeira o reconhecimento do território em si. Para essa aproximação, houve grande frequência no território pelos pesquisadores, elaboração de cartografia em parceria com o Poder Público, elaboração de maquete, encontros e oficinas para construção de uma narrativa comum e de capacitação técnica para lideranças e por fim uma colaboração com a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) visando a regularização fundiária do bairro¹⁴. Há um convênio (em processo de assinatura) alinhando a integração destes dois instrumentos: o plano de bairro e o processo de regularização fundiária. A segunda fase, que teve início no começo de 2017, hoje consiste na ampliação do território de estudo, incorporando novos bairros e a formação de um órgão Colegiado de lideranças locais e representantes do poder público.

Este Plano de Bairro segue já os parâmetros do Plano Diretor atual, diferentemente do PdB de Perus. Tais diretrizes exigem a participação do CPM. No caso do Jardim Piratininga, algumas das pessoas que fazem parte da APMJP são também conselheiros. O coordenador do CPM-Penha atual comenta, porém, que a discussão do PdB se limita a apenas estes conselheiros e os conselheiros de bairros próximos, “enquanto que coletivamente, o Conselho, em sua grande parte, considera positivo o avanço ao Plano de Bairro do Jd. Piratininga, porém, tornar essa positividade em ação direta ou indireta, é nulo ou incipiente”.

O conselheiro complementa dizendo que alguns integrantes do Conselho, residentes nos demais distritos, apresentam caráter ‘competitivo’ “em que justificam a necessidade de apresentarem suas demandas locais no jogo político pela atenção do executivo e ou legislativo ao atendimento das necessidades distritais”. Ao mesmo tempo, ele considera que, em uma megalópole como a de São Paulo, estabelecer Planos locais, por ora, parece ainda ser um dos caminhos mais adequados para a gestão pública, considerando louváveis

loteamentos irregulares [...] habitadas predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014, p.59)

¹⁴ Vale destacar que o processo de regularização fundiária foi reiniciado na SEHAB após o início da construção do Plano de Bairro, onde os moradores explicitaram ao q.URB que este seria a prioridade para o território.

todas as formas de construção e participação social.

4.3. PLANOS DE BAIRRO: INSTRUMENTO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?

Ambos os Planos de Bairro divergem em sua metodologia e foram elaborados em momentos diferentes, sendo o primeiro, Perus, durante a vigência do Plano Diretor anterior e o seguinte, Jardim Piratininga, sob o Plano Diretor atual.

No caso de Perus, seu território vai além do que se denomina “bairro” e abrange todo o distrito, dividindo-o em UAMs. Nota-se que a proposta de construção do plano de bairro em si não parte da população, e sim já da Prefeitura Regional com os recursos dos créditos de carbono disponíveis. Consta-se também que não houve exatamente uma participação direta na concepção do projeto, e sim no levantamento do diagnóstico e na escolha das proposições através de votação. Houve de certa forma um êxito por ter sido o único Plano de Bairro até então acolhido no Poder Legislativo através de um projeto de lei, mesmo que três anos depois da sua elaboração. Contudo o fato de sua tramitação se encontrar parada na Câmara, sem previsão de se ser aprovado em segunda votação pelos vereadores, fez com que tenha havido um descrédito do plano perante a população.

No Jardim Piratininga, o território é menor e o pedido de assistência técnica para a urbanização veio da própria associação de moradores, dirigido ao grupo de pesquisa q.URB, que trouxe a ideia de formular o plano de bairro. O primeiro êxito para os moradores foi o processo de regularização fundiária retomado pela SEHAB, o que já indica uma articulação do local com o global. Entretanto há ainda dificuldade de estabelecer vínculos com outros agentes como o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e a própria Prefeitura Regional, após a troca da gestão municipal em 2017. Apesar de não utilizar a metodologia das UAMs, a essência das oficinas de capacitação e de conhecimento do território ministradas pelo q.URB é congruente com a fala de Cândido Malta, pois elas direcionam o entendimento da problemática do bairro com o planejamento mais amplo da cidade, empoderando os moradores.

Apesar do acompanhamento dos Conselhos Participativos em ambos os casos isso não significa que estejam plenamente integrados aos respectivos processos, notando-se ainda uma grande fragilidade, ausência de maior força política de reivindicação concreta, mesmo sendo um conselho regulamentado pela Prefeitura.

Já no Conselho Municipal de Política Urbana, de acordo com o conselheiro entrevistado, nunca houve uma discussão a respeito de Planos de Bairro, mas ele acredita ser um instrumento importante no planejamento da cidade. O conselheiro também comenta

que tanto o CPMU quanto o CPM não são levados realmente a sério pelo Poder Público pelo fato de serem apenas conselhos consultivos e não deliberativos. Tal avaliação é compartilhada por outros autores como, por exemplo, Maria da Glória Gohn (2002).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto das Cidades é uma importante lei que introduz pela primeira vez na história do país a questão da Reforma Urbana, trazendo a participação social como uma das diretrizes para o desenvolvimento da função social da cidade e da sociedade e define que Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano. Porém, nota-se, no caso de São Paulo, que a lei não garante de fato um planejamento democrático, mostrando o instrumento do Plano Diretor como vulnerável, quando os atores hegemônicos conseguem impor seu modelo dentro da sua formulação.

Se tomarmos o pensamento de SANTOS (2002) veremos que o instrumento plano de bairro contém potencial contra-hegemônico pois é um plano, em seu conceito, que não apenas pensa a nível local mas, também, uma articulação com todo o planejamento da cidade, conforme os dois estudos de caso. No entanto, cada um dos planos possui suas especificidades.

O Plano de Bairro de Perus implementa uma maneira hegemônica de participação, já que sua elaboração e aprovação consistiram apenas no voto, com seu intrínseco limite de representação. Apesar de ter se tornado projeto de lei, o plano não consegue se impor como modelo alternativo já que a própria Câmara Municipal, como é caracterizado no segundo ponto de vulnerabilidade apontado por Boaventura.

No caso do Plano de Bairro do Jardim Piratininga, a participação é contra-hegemônica, buscando com que a própria população entenda melhor o seu próprio território e participe na concepção do projeto. Além disso, ela possui uma primeira articulação com o Poder Público através da SEHAB, que apoia e integra o projeto no Jardim Piratininga. Acredita-se que esse apoio, ao mesmo tempo prático e formal, pode significar uma legitimação importante para que o Plano de Bairro possa ser aprovado, de acordo com o modelo hegemônico de democracia.

Uma vulnerabilidade comum aos dois planos de bairro é o fato dos Conselhos Participativos Municipais e do Conselho Municipal de Política Urbana enfrentarem uma situação de desvalorização perante o Poder Público, dado que eles são imprescindíveis para a validação do plano.

Apesar disto, ambos os planos possuem um papel comum no fortalecimento da Democracia Participativa no planejamento urbano do município de São Paulo, conforme as

três teses apresentadas por Avritzer (2002), pois há uma articulação entre o local e o global, há um entendimento de que o modelo de participação atual não basta e há a experimentação de novas formas de participação no planejamento.

6. REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. *Cidades brasileiras, seu controle ou o caos*. São Paulo: Nobel, 1989.

_____. *Reinvente seu bairro: caminhos para participar do planejamento de sua cidade*. São Paulo. Editora 34, 2003.

CLARO, Mauro, et al. Plano de Bairro no Jardim Piratininga (Penha, São Paulo): desenho urbano e participatividade à luz do Plano Diretor Estratégico). Texto apresentado na *IV Conferência de Planejamento Regional e Urbano*, Universidade de Aveiro (Portugal), 23-24 fev. 2017.

FECOMERCIO. *Plano de Desenvolvimento do Bairro: uma metodologia participativa*. São Paulo, 2013.

GOHN, Maria da Glória M. Conselhos Populares e participação popular. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, Cortez, v. IX, nº 26, 1990, p. 25-47.

_____. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: *Repensando a experiência urbana na América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 175-201.

LEI n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – *Estatuto da Cidade* – Brasil.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2013.

_____. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. *Lei 13.885/04 – Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de São Paulo*.

_____. *Lei 16.050/14 – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*.

ROGRIGUEZ, Maria Elizabet Paez. *Planos Urbanos Locais: definição concreta para a mobilidade e qualidade ambiental urbanas*. Tese de doutorado, Faculdade de Arquitetura de Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013.

SALGADO, Elisabeth Carvalho de Oliveira; SALGADO, Francisco Guilherme de Almeida. *Plano de bairro: Perus em transformação*. São Paulo: Cia. dos Livros, 2012.

_____. *Plano de bairro: no limite do seu bairro uma experiência sem limites*. São Paulo: Edição do autor, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo: Cortez, 2009.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo: Edição do autor, 2005.

Contatos:

Aya Saito - ayasait@gmail.com

Mauro Claro - mauro.claro@mackenzie.br