

## Comparando a participação social nos Planos Diretores das Gestões Kassab e Haddad



## Comparando a participação social nos Planos Diretores das Gestões Kassab e Haddad

**Alexandra Fuchs de Araújo**

Curador de participação, Adrian Gurza Lavalle

### Sumário Executivo

- Esta nota técnica analisa comparativamente os processos de revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo nas gestões Gilberto Kassab (2006-2012) e Fernando Haddad (2013-2016).
- Os procedimentos de revisão adotados foram bastante diversos quanto aos tempos, procedimentos adotados para permitir a participação social e resultados, mas semelhantes quanto à transparência.
- Não existe procedimento legal previsto para o Município de São Paulo quanto à participação nos PDEs, nem indicadores ou avaliação de execução, permitindo que cada gestão defina reformas sem compromisso com o aprimoramento do PDE vigente. Tampouco existe previsão institucional sobre a participação no processo.
- Recomenda-se regular a participação envolvendo a revisão dos PDEs, de modo a evitar a sua concentração em poucos atos, de curta duração e em regiões centrais, promovendo instrumentos participativos variados e combinados que levem à transparência dos processos participativos e das escolhas finais da administração.

Esta nota técnica (NT) compara e analisa os processos de revisão do plano diretor ocorridos na cidade de São Paulo nas gestões Gilberto Kassab (2006-2012) e Fernando Haddad (2013-2016). Embora o segundo processo seja de produção de novo PDE, ambos são considerados, em termos técnicos, revisões. A NT presta especial atenção nos procedimentos do ponto de vista do direito administrativo e nas suas implicações para a participação e para o aprimoramento das políticas urbanas.

A NT se baseia nos resultados de três anos de trabalho em projeto de pesquisa da autora (Araújo, 2016). Foram analisados os documentos administrativos disponibilizados pela Prefeitura e pela Câmara Municipal, referentes aos processos e procedimentos estudados, todos os relatórios existentes no site Gestão Urbana. Além disso, foram entrevistados atores sociais do urbano representativos de seus respectivos grupos. As entrevistas fundamentam a análise comparativa desta NT, mas não serão aqui exploradas (ver Araújo, 2016).

O Plano Diretor Estratégico (PDE) de uma cidade consiste em uma Lei Municipal que deve ser o seu "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" (Silva, 2008: 139), e é obrigatória para Municípios com mais de 20 mil habitantes, de acordo com o Estatuto da Cidade (EC). Desde a entrada em vigor do EC<sup>1</sup>, o município de São Paulo já teve dois PDE: o primeiro, Lei 13.430/2002, promulgado na gestão Marta Suplicy, e o segundo, Lei 16.050/14, aprovado na gestão Haddad, e que ainda se encontra em vigor.

Os PDE devem ser revistos, pelo menos, a cada dez anos, de acordo com o EC; entretanto, a própria legislação que criou o PDE atual

---

1 Antes do Estatuto da Cidade, esteve em vigor o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município, implementado pela Lei de Zoneamento de 1972.

de São Paulo determina que o Executivo faça uma revisão intermediária, em 2021, para aperfeiçoar suas estratégias e diretrizes. Daí o chamamento para reforma em 2021.

O município de São Paulo, até o momento, atravessou apenas uma revisão legislativa, na gestão Haddad, mas já ocorreram dois processos de revisão com procedimentos participativos bastante diversos. O primeiro, na gestão Kassab, cumpriu formalmente todas as etapas legais previstas. Embora encaminhado para a Câmara Municipal, nunca chegou a ser votado. O segundo processo de revisão deu origem ao plano vigente.

### **Procedimentos da revisão**

Os procedimentos de revisão adotados pelas gestões Kassab e Haddad foram bastante diversos. A gestão Kassab não teve um cuidado especial com a participação no desenho do procedimento, como evidenciado pela ausência de uma regra preestabelecida para concretizá-la no processo de revisão. O principal objetivo da gestão foi superar uma etapa processual estabelecida pelo EC.

Para tanto, o procedimento adotado seguiu o mesmo desenho institucional de qualquer outro processo administrativo municipal. A primeira fase, chamada de "atos preparatórios", não foi participativa e não foi registrada, mas nela já fora elaborado um projeto de revisão do PDE, a ser apresentado nas audiências públicas. Na segunda, chamada de "audiência pública", foi prevista a participação da população em audiências públicas para debater a minuta administrativa. Já a última, chamada de "pós-audiência", determinou que a administração fizesse, internamente, um balanço da participação e incorporasse as sugestões que considerasse interessantes.

Na gestão Haddad, ciente das dificuldades enfrentadas pela gestão anterior para a aprovação do projeto proposto, o objetivo foi

garantir a aprovação de uma minuta num prazo adequado.

Para tanto, não foi proposto um projeto inicial. Foram organizadas audiências e oficinas, divididas em quatro fases, combinadas com consultas públicas e com uma Conferência das Cidades. O procedimento foi precedido da elaboração de uma cartilha com informações sobre o procedimento a ser adotado. Nas audiências de conclusão não houve propriamente uma resposta da administração: comentou-se o procedimento adotado, exaltou-se o sucesso do procedimento democrático, mas não se justificaram as escolhas administrativas adotadas no projeto de lei apresentado.

### **Implementação e prioridades políticas**

O procedimento de revisão na gestão Kassab teve início com a publicação, no site da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPA), de uma minuta de projeto de lei de reforma do PDE, preparada internamente, e finalizou com o encaminhamento do Projeto de Lei nº 671/07, de 02 de outubro de 2007, ao Executivo.

A prioridade foi criar condições políticas para aprovação da minuta administrativa, o que implicava um esforço para reduzir a possível interferência e oposição da sociedade civil ao projeto proposto. Sabia-se que a sociedade civil tinha objetivos diversos daqueles da gestão e que estava articulada para se opor à minuta administrativa. Deste modo, os resultados da estratégia seguida foram negativos, pois na tentativa de se avançar com rapidez, inviabilizou-se a aprovação da minuta administrativa pelo Legislativo.

Ocorreu então a judicialização do processo de revisão com a obtenção de uma liminar contrária ao prosseguimento do processo participativo da forma como proposta pela administração. A resistência da sociedade civil deu origem à Frente pela Defesa do Plano Diretor Estratégico, formada por 236 entidades visando o retorno do projeto

do Legislativo para o Executivo, a fim de que a revisão fosse refeita. A pauta da Frente foi encampada pelo Ministério Público, que atuou em defesa da sociedade civil. O procedimento de reforma foi cindido, para que ao menos parte da proposta prosseguisse para o Legislativo, mas, mesmo assim, a proposta nunca foi aprovada pela Câmara.

Na gestão Haddad, o procedimento de revisão teve início, oficialmente, com a publicação no Diário Oficial, no dia 25 de abril de 2013, da agenda da revisão participativa do PDE, e foi concluído em 26 de setembro de 2013, com o encaminhamento do Projeto de Lei 668/2013 à Câmara.

A prioridade política era garantir a legitimidade do procedimento. O alcance do procedimento adotado foi amplo, pois foram utilizados diversos instrumentos de participação, destacando-se a criação do site “gestão urbana”, que também tinha como papel informar os resultados do processo participativo a cada etapa e legitimar o procedimento, com a divulgação da quantidade de eventos e número de participantes. A ausência de um projeto legislativo inicial impediu a oposição por quaisquer dos grupos interessados, que, por outro lado, podiam participar largamente dos debates.

Foram limitações específicas desse processo de revisão o prazo (final do ano de 2013) para apresentação da minuta participativa; a dificuldade de sistematização das contribuições de forma transparente; a ausência de uma resposta clara para justificar as opções administrativas seguidas.

### **Participação na implementação**

No procedimento de revisão da gestão Kassab foram designadas, para a primeira etapa, quatro audiências em quatro noites seguidas, sempre às 19 horas, em diferentes locais da cidade. Para a segunda etapa, foram designadas 31 audiências, uma para cada subprefeitura;

27 delas marcadas para o período da noite, três para o período da manhã aos sábados e uma para o período da tarde, também no sábado. Porém, em razão da ação civil pública proposta, o procedimento foi cindido e apenas as 4 primeiras audiências foram consideradas.

As audiências eram abertas à participação de qualquer munícipe. As reuniões foram gravadas e transcritas. Houve moções e entrega de participações por escrito, mas o debate das propostas foi postergado para as fases posteriores. Houve longos discursos de elogios e críticas políticas. Foram 572 participantes, em quatro listas de presença. Contudo, identificaram-se apenas 273 participantes distintos entre si nas quatro audiências: 167 que se declararam cidadãos e 106 representantes de grupos organizados da sociedade civil.

Após a fase das audiências, a SEMPLA examinaria as sugestões propostas pela comunidade. Caso aceitas pelo Secretário, as alterações seriam incorporadas ao Projeto de Lei, e este seria encaminhado para apreciação pela Câmara Municipal. As audiências seguiram o formato tradicional, com mesa organizadora no palco e distanciamento entre o público e a administração.

As alterações na minuta inicial decorrentes das alterações aceitas foram registradas no processo administrativo. Após o projeto ser encaminhado para a Câmara Municipal, porém, não teve andamento.

Na gestão Haddad, o período de implementação da participação ocorreu entre maio e setembro de 2013. Também houve um período prévio de debate com grupos da sociedade civil organizada, desde fevereiro de 2013, e a partir dessas reuniões foi elaborada uma Cartilha, com informações sobre o procedimento a ser adotado.

Quanto aos ciclos de audiências, a primeira fase do procedimento foi chamada de "avaliação temática", e pretendeu sanar a ausência de uma avaliação do plano anterior, já que não haviam sido (nem tem sido) desenvolvidos indicadores com esta finalidade. Esta fase foi

integrada por 9 audiências temáticas, nas quais compareceram 2.063 representantes da sociedade civil, conforme mostrado no Quadro 1. Na primeira fase, a organização buscou colocar Estado e sociedade civil no mesmo nível, reduzindo-se seu distanciamento com a supressão do palco e do tablado.

Quadro 1. Participantes por audiência temática – 1ª fase da revisão do Plano Diretor na Gestão Haddad (2013-2016)

<b>Audiência Temática</b>	<b>Número de participantes</b>
Lei de uso e ocupação	280
Instrumentos de política urbana	230
Habitação e meio ambiente	572
Mobilidade urbana	285
Investimento prioritário	223
ONG's	54
Movimentos	99
Universidades	27
Empresários	58
<b>Total</b>	<b>2.063</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

Na segunda fase, o procedimento da gestão Haddad para levantamento de propostas foi composto de 31 audiências presenciais, com um total de 5.688 participantes, organizados dentro do modelo de minigrupos<sup>2</sup> – chamadas de oficinas de bairro, com presença predominante de cidadãos. A realização de encontros em diversos horários e em diferentes regiões da cidade permitiu que todos os interessados ao menos tivessem alguma chance de participar e de apresentar suas demandas, e isso e a organização de minigrupos

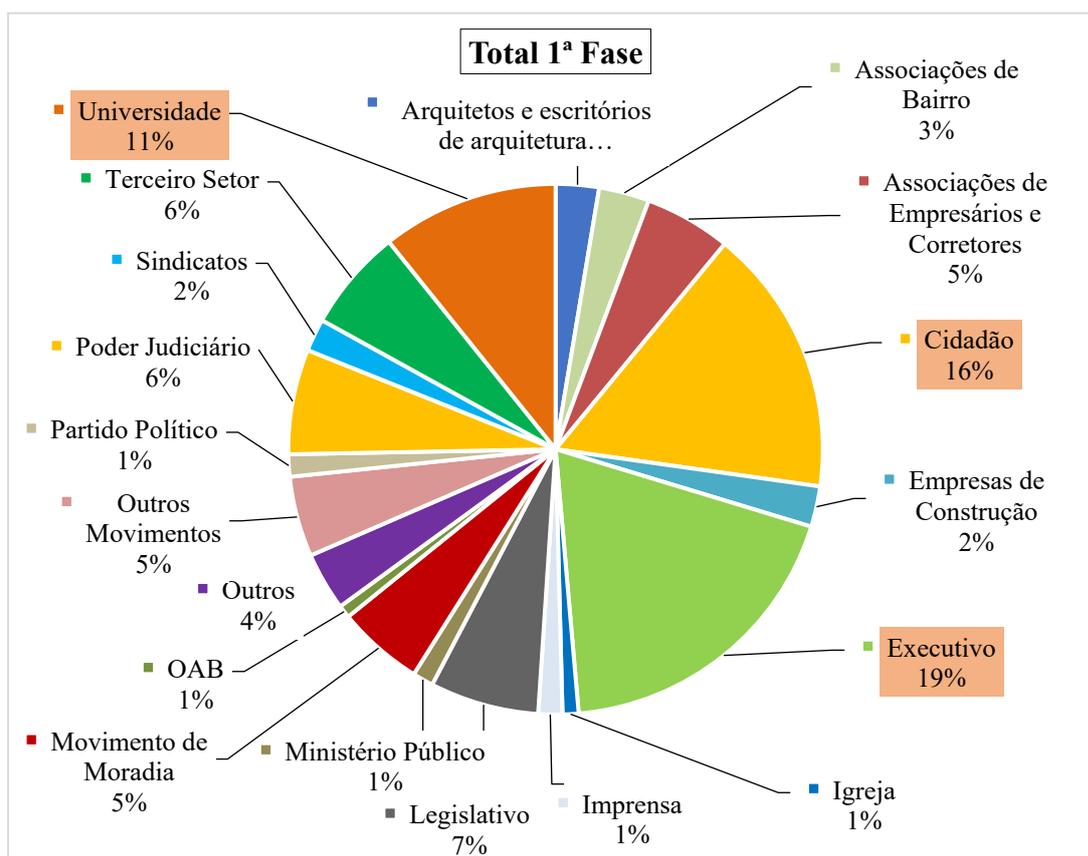
---

2 O modelo de minigrupos permite a divisão de um grupo maior de participantes em grupos menores para debate, fixando-se antecipadamente um roteiro de discussão. Um integrante do poder Executivo exercia a função de coordenador do debate. Era distribuído material dos temas a serem discutidos e eram dados esclarecimentos quanto a conceitos técnicos relativos ao tema em discussão e quanto às alternativas propostas.

explica parte da variação na composição das duas fases.

Entre os participantes por categoria, os gráficos 1 e 2 mostram a distribuição dos integrantes da sociedade civil organizada nas duas fases do procedimento, bem como a presença de cidadãos e participantes dos poderes públicos e do mercado.<sup>3</sup> Ambas as fases tiveram uma composição plural, mas entre a primeira e a segunda observa-se a redução de atores do mercado e dos poderes públicos e o incremento de cidadãos e de atores da sociedade civil. Os atores predominantes foram destacados com legenda colorida.

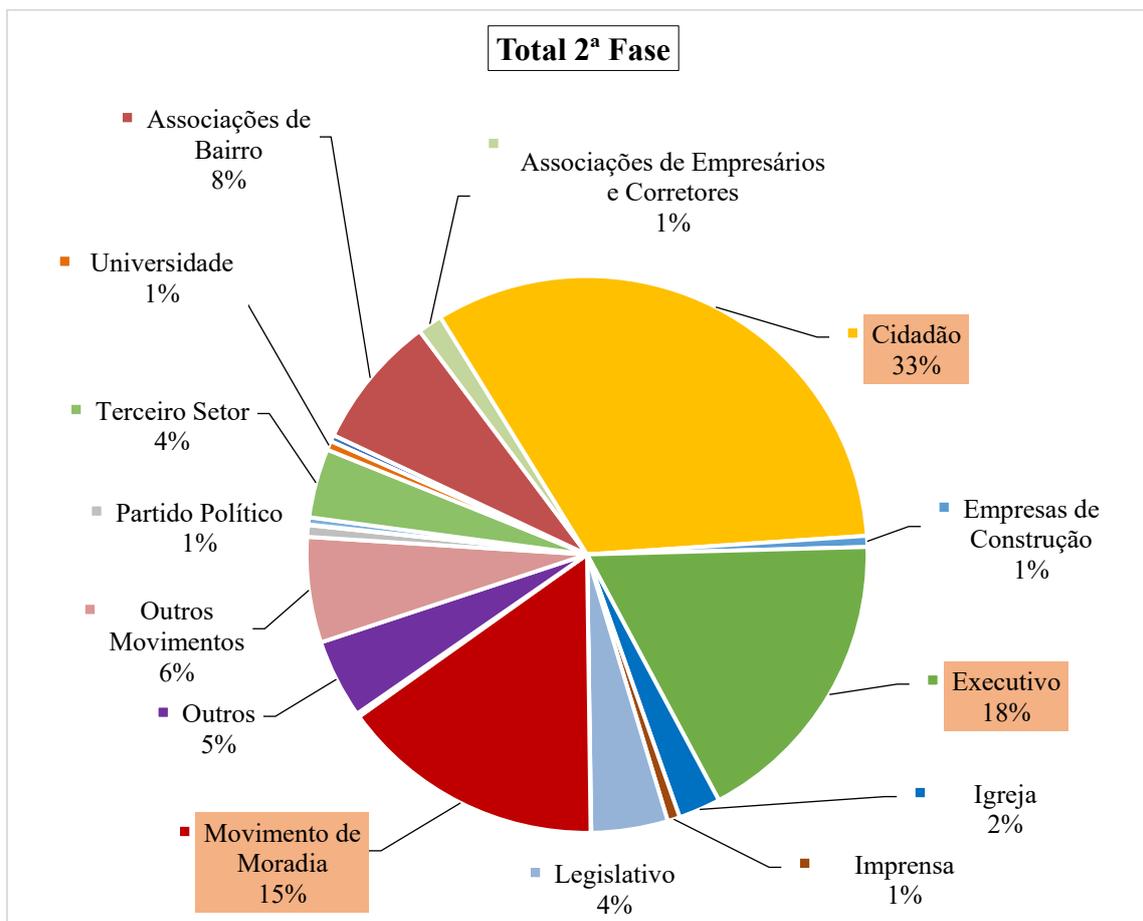
Gráfico 1. Atores na 1ª fase das audiências públicas - Gestão Haddad (2013-2016)



Fonte: Elaborado pela autora.

3 Foram classificados como “cidadãos” todos aqueles que não declinaram filiação institucional ao assinar a lista de presença e como “outros” todos aqueles que, ao assinar, declararam uma instituição cuja natureza que não foi identificada.

Gráfico 2. Atores da 2ª Fase das audiências públicas - Gestão Haddad (2013-2016) – omitidas presenças inferiores a 1%



Fonte: Elaborado pela autora.

Houve mais três etapas. A terceira visou a sistematização das propostas e contribuições recebidas para a preparação da minuta do Projeto de Lei e, portanto, foi uma fase interna. Na quarta etapa, teriam participado 1.421 pessoas. Existem listas de presença, mas as informações não foram classificadas, constatando-se a presença forte de servidores públicos, o que parece indicar um esgotamento do interesse da sociedade civil no processo participativo. Por fim, foram realizadas duas audiências de conclusão, organizadas no modelo tradicional, com palco e com distanciamento entre administração pública e sociedade civil.

Assim, a dinâmica de funcionamento das audiências na gestão

Haddad se adaptou aos objetivos de cada fase do procedimento. Não houve nenhuma ação de obstrução do processo participativo e a proposta de reforma do PDE foi encaminhada ao Poder Legislativo dentro do prazo, onde foi apreciado e aprovado.

### **Lições para a revisão em curso e recomendações**

Em termos gerais, a análise da implementação permite concluir que não existe, para o Município de São Paulo, um procedimento legal previsto para a revisão do PDE. Como não existem indicadores, não há uma avaliação prévia do plano em execução e, deste modo, a tendência é que a cada revisão a gestão tenha ampla liberdade de reforma e que seja proposto, pelo Executivo, um novo plano, e não uma evolução do Plano anterior.

Este é um fator complicador da revisão em curso. Ainda não existem indicadores suficientes para se avaliar minimamente o Plano a ser reformado<sup>4</sup>, lacuna que esta e as outras NT do CEM visam contribuir a sanar. Assim, há o risco de que a proposta de revisão parcial do PDE, após o período de 5 anos, não caminhe no sentido de aperfeiçoamento do Plano já em vigor.

Tampouco existe previsão institucional clara quanto ao papel e procedimentos próprios à participação no processo de revisão. A participação pode assumir a natureza, juridicamente respaldada, de instrumento de controle e gestão, mas também possui funções de legitimação política. Ao menos no Município de São Paulo, esse papel pode ser diminuído à conveniência da gestão à frente da prefeitura e tem preponderado seu papel na legitimação, permanecendo os outros

---

<sup>4</sup>Como se confere no site “Gestão Urbana”, ainda não existem instrumentos de monitoramento transparentes, e que apontem o quanto do Plano foi cumprido, seus erros e acertos. Município de São Paulo, Gestão Urbana. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em 17 Mai 2021.

dois aspectos num plano secundário.

Não são recomendáveis elementos já vistos na revisão da gestão Kassab: a concentração da participação em poucos atos, a ausência de diálogo prévio com atores sociais do urbano relevantes, o distanciamento entre o Estado e a sociedade civil, a não consideração de temas relevantes para minorias.

Na gestão Haddad se utilizou a audiência pública como principal instrumento participativo, mas a participação também se concretizou mediante outros instrumentos combinados em mais de um momento – iniciando com a definição dos procedimentos. Comparativamente, isso colaborou para a construção de um processo participativo mais amplo e plural. Por sua vez, faltou alguma transparência da gestão ao registrar as opções administrativas e a fundamentação de suas escolhas – e neste ponto, o procedimento não se distanciou daquele da gestão Kassab.

Na gestão Kassab, o processo participativo foi muito curto, e na gestão Haddad, talvez muito longo, com o esvaziamento na participação na quarta fase. Essa é uma hipótese plausível para explicar a redução do número de participantes na quarta fase.

Por fim, as principais diferenças no lugar da participação na revisão dos PDE nas duas administrações exprimem a combinação de dois fatores, reiterados durante entrevistas com informantes chave. Por um lado, da gestão Kassab para a gestão Haddad houve uma evolução incremental e um aprendizado institucional por parte da administração sobre a diversidade de instrumentos para implementar a participação no processo de revisão. Por outro lado, não se pode desconsiderar a maior facilidade de diálogo de governos de esquerda com a sociedade civil como um fator favorável à amplitude e pluralidade do processo participativo na gestão Haddad. O segundo fator certamente irá influenciar o procedimento de revisão em curso. É

desejável que o aprendizado institucional também permaneça.

## Referências

- Araujo, Alexandra Fuchs. *Participação democrática na administração: o procedimento da reforma do plano diretor da cidade de São Paulo – fase do executivo - gestões Kassab (2006-2012) e Haddad (2013-2016)*. Dissertação, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo São Paulo, 2016.
- Brelàz, Gabriela de. *O Processo De Institucionalização Da Participação Na Câmara Municipal De São Paulo: uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010)*. 2012. 314 f. Tese, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- Hirata, Márcia Saeko; Pereira, Paulo Cesar Xavier. A participação da revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo: apropriação e consumo na produção do espaço urbano. *Revista Electrónica De Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona, Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 331. 2010.
- Mêncio, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007
- Nohara, Irene Patrícia. Participação popular no processo Administrativo: consulta, audiência pública e outros meios de interlocução comunitária na gestão democrática dos interesses públicos. In. NOHARA, I. P.; FILHO, A. P. de M. (Org.). *Processo Administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9.794/99*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 77-100.
- Oliveira, Gustavo Justino de. Participação administrativa. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador: n. 3, p. 1-30. set/out/nov. 2005.
- Perez, Marcos Augusto. *A Administração Pública Democrática: Institutos de Participação Popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- Santos, Fábio Gomes. *Audiências Públicas Administrativas no Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2015.
- Silva, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo, Malheiros, 2008

**EQUIPE RESPONSÁVEL PELA NOTA TÉCNICA**

ALEXANDRA FUCHS DE ARAÚJO é juíza de Direito no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (FD-USP).

ADRIAN GURZA LAVALLE é vice-diretor e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp) e professor livre docente do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (DCP-FFLCH/USP).

