II Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana

ABORDAGEM SISTÊMICA, ESCALAS E INTERSETORIALIDADE:
DESAFIOS E POTENCIAIS DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

Diagnóstico da Participação Popular em Planejamento Urbano¹

Diagnosis of Popular Participation in Urban Planning

Cruz, Rafael Barreto Castelo da¹; Marins, Karin Regina de Castro².

¹ Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Brasil, rafaelcastelo@usp.br

² Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Brasil, karin,marins@usp.br

RESUMO

É relevante avaliar a percepção das pessoas acerca de processos participativos e a identificação de requisitos que favoreçam o engajamento das pessoas nos processos de planejamento e projeto urbano, identificando-se, dessa forma, as condicionantes de participação popular em processos decisórios. O objetivo deste trabalho é diagnosticar a percepção popular sobre os processos participativos aplicados em planejamento urbano, particularmente ao processo de revisão do plano diretor estratégico do município de São Paulo. Para tanto, foram aplicados questionários em entrevistas diretas à população, realizadas entre os dias 06/04/2017 e 04/05/2017, em uma área objeto de estudo no município de São Paulo, envolvendo população residente, empregada e estudantes. Os resultados apontam que a maioria das pessoas que não participam são aquelas com menor escolaridade. Embora não se possa generalizar as conclusões, a tendência aponta que os processos participativos que contém apenas com audiências públicas não estimulam as pessoas de menor escolaridade a se engajar.

Palavras-chave: Participação Popular, Planejamento Urbano, Governança.

ABSTRACT

It is important to evaluate the people's perception of participatory processes and the identification of requirements that favor the engagement of people in the processes of urban planning and design, thus identifying the constraints of popular participation in decision-making processes. The objective of this work is to diagnose the constraints so that the participation occurs effectively to contribute to the progress of the project management process of urban intervention. For this purpose, questionnaires were applied in direct interviews to the population, performed between 04/04/2017 and 05/04/2017, in an area under study in the city of São Paulo, involving resident population, employed and students. The results show that most people who do not participate are those with lower levels of schooling. Although it is not possible to generalize the conclusions, the trend indicates that participatory processes that only contain public hearings do not stimulate the less educated people to engage.

Keywords: Popular participation, Urban planning, Governance

¹ CRUZ, R. B. C.; MARINS, K. R.C. Diagnóstico da Participação Popular em Planejamento Urbano. In: II SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA: SINGEORB, 2019, São Paulo. **Anais...** Porto Alegre: ANTAC, 2019

1 INTRODUÇÃO

Fung e Cohen (2007) definem que, na democracia deliberativa, as leis e as políticas resultam de processos nos quais os cidadãos defendem soluções para problemas de sua realidade, em função de sua relevância.

Os cidadãos atribuem uma importância a um determinado problema e podem discordar a respeito da magnitude de cada problema, portanto, deliberação e participação não são necessariamente correlacionadas, apontam Ackerman e Fishkin (2002).

Joly e Kaufmann (2008) defendem a necessidade de um “engajamento de baixo para cima” e, ainda, identificam que as relações de consenso e engajamento, associadas a processos participativos, produzem uma variedade de formas concretas de ação, conforme os motivos inspiradores e as circunstâncias socioeconômicas dos agentes participantes.

Segundo Simione e Ckagnazaroff (2017), o processo de participação, neste cenário, insere o cidadão como um ator indispensável na tomada de decisões acerca dos assuntos que são considerados de seu interesse, assim como permite uma maior interdependência e articulação entre os diferentes atores sociais. No engajamento público, há a pressuposição da importância de aderir ao conhecimento e percepção de questões inerentes aos atores.

Portanto, a participação popular é uma ferramenta que possibilita uma aproximação entre a sociedade civil e a esfera pública. A criação de novos canais e mecanismos capazes de desenvolver esse diálogo e cooperação, fará com que a própria comunidade se torne um agente ativo e corresponsável pelas decisões e ações realizadas apontam Cruz e Marins (2019).

A participação é multilateral e versátil, permite a identificação das necessidades locais, envolve organizações públicas e privadas, e concilia os interesses da comunidade, aponta, Cruz *et. al* (2016).

Avritzer (2008) salienta que não se abstém a dificuldade de formação de consenso. Contudo, o engajamento da sociedade fortalece a identidade comunitária. Quando as decisões são partilhadas entre a sociedade e o poder público, as relações de confiança se estreitam em um processo contínuo vinculado à aprendizagem, escuta, troca de informações e experiências, bem como estímulo às inovações coletivas.

O objetivo deste trabalho é diagnosticar a percepção popular sobre os processos participativos aplicados em planejamento urbano. De forma exploratória tem os resultados explorados a partir da aplicação de questionários para uma parcela da população da Móoca.

2 APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO EM ÁREA URBANA SELECIONADA

Foi selecionada uma divisão administrativa do município de São Paulo, delimitada pela Subprefeitura da Mooca. A escolha da Subprefeitura da Mooca para aplicação das entrevistas se justifica pela sua localização lindeira ao centro do município, e por reunir características simultâneas de uma região com infraestrutura já consolidada, porém em processo de transformação do uso e ocupação do solo.

Os questionários foram aplicados em entrevistas diretas a comerciantes, pedestres e moradores, em locais selecionados de acordo com as características de uso e ocupação do solo e intensidade da circulação de pedestres:

- a.) Ponto (1) 06/04/2017 – Avenida Paes de Barros, entre a Rua Bixira e a Rua da Mooca. Esta avenida se consolida no PDE como um dos eixos de estruturação urbana. É a principal avenida da área de estudo, faz ligação entre a Av. Salim Farah Maluf e a Av. Radial Leste e é caracterizada por adensamento construtivo, relevante uso comercial e residencial (vertical e horizontal) e com relevante adensamento populacional;
- b.) Ponto (2) 14 e 17 /04/2017 – Rua Padre Adelino, entre as ruas Siqueira Bueno e Salim Farah Maluf. É uma rua paralela à Av. Alcântara Machado, limítrofe do eixo.

Caracterizada por uso comercial e de serviços, com adensamento construído predominantemente horizontal, com equipamento de lazer significativo (SESC), com adensamento populacional bastante relevante;

- c.) Ponto (3) 21/04/2017 – Avenida Celso Garcia, entre a Rua Tuiuti e a Av. Salim Farah Maluf. A avenida está em uma Zona de Eixo Projetado, tem relevante fator histórico e cruza zonas de ZEIS;
- d.) Ponto (4) 24/04/2017 e 04/05/2017 - Avenida Celso Garcia, entre a Rua Bresser e a Rua Miller, configurada por adensamento comercial relevante, eixo de estruturação e zona de desenvolvimento econômico induzida pelo PDE;
- e.) Pontos (5), (6) e (7) 11, 12 e 13/04/2017 – Foram aplicados a pedestres na saída do metrô Belém, em frente a Universidade São Judas Tadeus e em frente a Subprefeitura da Móoca.

A Figura 1 mostra a localização dos sete pontos onde foram realizadas as entrevistas, na subprefeitura da Móoca.

Figura 1 – Mapa com perímetro da subprefeitura da Móoca e pontos de aplicação dos questionários

Fonte: Mauad e Cruz (2017)² - Adaptado de GoogleEarth (2017)

3 RESULTADOS DA APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO EM ÁREA URBANA SELECIONADA

Foram realizadas, nos períodos e nos locais designados, 114 (0,33% da população total residente) entrevistas, contando com o trabalho de 2 pesquisadores. É importante salientar

² Mapa elaborado pelo o Autor com apoio de Silvia Vitali dos Santos Mauad, como resultado de seu trabalho de iniciação científica, com o título **“Diagnóstico da participação popular em projetos urbanos, no município de São Paulo”** orientado pelo Professora Dr^a Karin Regina de Casas Castro Marins.

que este não é um resultado paramétrico, ou seja, a quantificação das opiniões e comportamentos não foi realizada para generalizar os resultados de uma população de amostra maior.

Neste contexto, foi perguntado se o entrevistado “Sabe o que é Plano Diretor e Zoneamento” e, para esta pergunta, 63% da amostra respondeu positivamente. Entretanto, quando a pergunta é se “Sabe o que é um Plano e Regional de Subprefeitura”, “Se sabe o que é um Plano de Bairro” ou “Se Sabe o que é um Plano de Intervenção Urbanística”, mais de 78% dos entrevistados não têm conhecimento do que seja. Portanto, enquanto aproximadamente 6, em cada 10 pessoas, sabem o que é um Plano Diretor e Zoneamento, quase 8, em cada 10 pessoas da amostra, não tem conhecimento de como funciona o processo de elaboração de outro plano intrínseco ao plano diretor.

Também, 72 % dos entrevistados mencionaram que não ficaram sabendo do processo participativo, ou da revisão do PDE de 2014 e da LPUOS de 2016, em São Paulo. Neste cenário, também é importante reforçar que mais de 90% da amostra não participou do processo de revisão, ou ainda, nunca participou de qualquer processo de consulta induzido pelo governo.

Dentre os que participam de espaços de consulta promovidos pelo município, os entrevistados chamaram à atenção dois aspectos negativos sobre os espaços. Um deles é o pouco tempo dado aos debates, e o outro, mais interessante ainda, é que as questões discutidas pouco se tornaram medidas de fato, pois, segundo eles, existe muita burocracia. Dos que participaram, mesmo sendo poucos, 77% pontuou que acredita que sua participação ou contribuição não tenha sido atendida, ou ouvida de forma efetiva. Ainda, 80% da amostra total acredita que nunca será informada se suas contribuições ao governo serão transformadas em ações concretas, ou em propostas. Em resumo, das respostas obtidas nas entrevistas realizadas sobre os motivos de não participar de espaços participativos e deliberativos, destacam-se: i.) não saber, ou a falta de informação sobre estes processos; ii.) não saber como participar, ou não ter a oportunidade de participar; iii.) jornada de trabalho excessiva, e portanto não há tempo livre para participar; iv.) falta de conhecimento necessário para fazer contribuições que agreguem valor; e v.) falta de interesse. Com relação a não participação nos processos, 49% das pessoas afirmam não participar por falta de conhecimento da existência dos processos, 27%, por falta de tempo, 19%, por falta de interesse e 5%, por falta de oportunidade, conforme gráfico da figura 2.

Na caracterização dos entrevistados, 60% dos entrevistados são do sexo masculino. As faixas etárias predominantes são entre 21 e 25 anos, de 26 a 35 anos, de 46 a 60 anos, com respectivamente 54%, 19% e 9% da amostra selecionada. A grande maioria tem ensino superior incompleto, cerca de 60%, seguido pelo ensino médio completo, com 17% e superior completo 11%, os outros 9% estão distribuídos em pessoas com ensino fundamental completo ou incompleto

Das atividades que as pessoas realizam na área objeto de estudo, 29% da amostra moram na região, 25% da amostra trabalham na região, e com 15% da amostra estuda na região, 8% está na região para usufruir de opções de lazer, 6% mora e trabalha na região, 4% trabalha e estuda na região, e 13% estava somente de passagem pela região.

Por outro lado, o prognóstico indicado na amostra é animador, pois 85% dos entrevistados considera válida a participação em processos de revisão de instrumentos de planejamento urbano no futuro, caso tenha oportunidade, e 95% reconhecem que é importante que a população participe desses processos de planejamento de cidade, por razões tais como: i.) Acreditar que pessoas que residem na região podem contribuir com sugestões de melhoria, pois elas vivenciam a realidade cotidiana; ii) Por entender que a população não deve tão somente reclamar direitos, mas abraçar oportunidades de ajudar a promover melhorias para a cidade; iii.) Por entender que a participação ativa faz a diferença; iv.) Por entender que o cidadão deve se colocar como membro ativo e protagonista do processo; v.) por entender que deve fazer parte das mudanças que vão ocorrer no bairro ou na cidade; vi) por entender que as opiniões podem restringir, limitar ou ampliar futuras construções; vii), por entender que além de dar sugestões é importante fiscalizar o que acontece na cidade; viii.) por entender

que quando opinião das pessoas é levada em conta os projetos são realizados atendendo a necessidade real da população; e ix) se envolver aprimora a compreensão e facilita sugestão de melhorias.

Figura 2 – Gráfico das razões para não participação popular nos processos participativos

Fonte: Os Autores (2019)

4 CONCLUSÕES

O Plano Diretor Estratégico é um aglutinado de dados, de processos com arranjos complexos e de estratégias, que resultam em processos reguladores, uma vez que codifica as estratégias necessárias para o alinhamento das expectativas população urbana por meio de regras, entretanto, ao analisar o engajamento das pessoas o que se notou foi que dos 92 % que não participam do processo participativo, 27% são aqueles de menor escolaridade, ou seja, na realidade 99% das pessoas de menor escolaridade não participa de nenhum processo participativo, e ainda dos 15% que não pretendem participar no futuro, 99% também são aqueles de menor escolaridade.

Embora não se possa generalizar as conclusões, a tendência aponta que os processos participativos não estimulam as pessoas de menor escolaridade em se engajar. Por outro lado, dos 92% que não participaram do processo, 15 % representam aqueles com 46 anos ou mais. Na realidade, 84% das pessoas com mais idade não participaram do processo, e ainda não consideram participar em outros processos de consulta motivados pelo governo.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, B.; FISHKIN, J. Deliberation Day. **Journal of Political Philosophy**, v. 10, n. 2, p. 129-152, 2002.

AVRITZER, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, 14(1), 43-64.

CRUZ, R.B.C; COLLAÇO, F. M.A.; MARINS, K. R. C. C. Application of the 'ladder of citizen participation' to the analysis of the São Paulo Master Plan revision process. [...] **Anais In: International Sustainable Built Environment Conference Series- SBE16 Brazil & Portugal**, 2016,

Vitoria. GOVERNANCE AND STRATEGIES FOR A SUSTAINABLE BUILT ENVIRONMENT, 2016. p. 1859-1868.

CRUZ, R.B.C; MARINS, K. R. C. Urban planning and popular participation: A diagnosis of the effectiveness of participatory processes applied to the revision of São Paulo master plan. **Habitat International**. Volume 88, 2019.

FUNG, A.; COHEN, J. Democracia radical. **Política e Sociedade**. v.11.p 221-237. 2007

JOLY, P.B., KAUFMANN, A. Lost in translation? The need for 'upstream engagement' with nanotechnology on trial. **Science as Culture**, v. 17, n. 3, p. 225-247. 2008.

SIMIONE, A. A., CKAGNAZAROFF, I. B - Governança Participativa em Moçambique - **Administração Pública e Gestão Social**. 9(1), jan.-mar. 2017, 64-74.