

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES PÚBLICAS, PROPAGANDA E TURISMO

SANDI DE OLIVEIRA AURÉLIO

Habitar e Participar: uma análise de conteúdo sobre a participação popular em deliberações
do Projeto de Lei 571/2019.

SÃO PAULO

2021

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÕES E ARTES

SANDI DE OLIVEIRA AURÉLIO

9801142

Habitar e Participar: uma análise de conteúdo sobre a participação popular em deliberações
do Projeto de Lei 571/2019.

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação de
Relações Públicas apresentado ao Departamento de
Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Escola de
Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo.
Orientação: Prof^a. Dr^a. Simone Carvalho.

SÃO PAULO

2021

AURÉLIO, Sandi de Oliveira. ***Habitar e Participar***: uma análise de conteúdo sobre a participação popular em deliberações do Projeto de Lei 571/2019.. 2020. 69f. TCC (Graduação) - Curso de Comunicação Social - Relações Públicas, Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Apresentado em: 05/07/2021

Banca

Nome: Simone Alves de Carvalho

Instituição: Escola de Comunicações e Artes - USP

Nome: Mariângela Furlan Haswani

Instituição: Escola de Comunicações e Artes - USP

Nome: Devani Salomão de Moura Reis

Instituição: Universidade do Minho

AGRADECIMENTOS

Com o fim de um dos momentos mais transformadores da minha vida, eu não poderia deixar de agradecer à minha família, amigos, professores e à própria Universidade de São Paulo (USP) que me deram suporte para chegar até aqui.

Agradeço a todos os meus familiares, mas em especial a minha mãe. Os incentivos que ela me deu para continuar estudando e me focando no meu crescimento pessoal foram essenciais para me manter determinada a enfrentar vários dos desafios que a vida universitária e de ser um “*1st generation*” me trouxeram.

Aos meus amigos, agradeço por terem me ajudado a me manter mais ou menos estável durante a graduação. Vocês me mostraram o quanto eu gosto de estar conectada com pessoas, me fizeram rir, me forneceram *stickers* horríveis e leram todos os meus trabalhos todas as vezes em que me senti insegura.

Aos meus professores, eu realmente não conseguia concluir o curso sem vocês, e isso nem é uma piada. Os esforços que vocês tiveram em conseguir manter o curso diante de um cenário tão turbulento quanto o da falta de contratação de professores - que afetou até mesmo a minha orientadora neste trabalho - foi incrível! Agradeço também a todo o corpo docente, não cito um a um aqui porque a lista seria grande!

Por fim, agradeço também à Universidade de São Paulo, que apesar de todos os problemas continua sendo um dos lugares mais incríveis para estudar. As oportunidades que a USP abriu dentro e fora da instituição me transformaram completamente, em especial a experiência do intercâmbio com a bolsa de mérito acadêmico, que me colocou em um caminho que eu sinceramente ainda não sei onde vai dar, mas que tem sido bem excitante planejar e construir.

RESUMO

A habitação na cidade de São Paulo e o problema da segregação socioespacial surgiram com o crescimento da cidade e ainda possuem efeitos nos dias atuais. Ainda que os desafios de moradia no município seja um tópico de amplas discussões, a participação da sociedade nesse processo é algo que demanda análise. O afastamento entre população e o poder público abre espaço para desentendimentos, ferimento de diversos direitos humanos, além de desapropriações violentas. Utilizando fontes em comunicação pública e participação no sistema democrático, além da análise de conteúdo como metodologia, este trabalho analisa as deliberações *online* pelo projeto de lei (PL) 571/2019 sobre procedimentos para regularização de terras no município, buscando entender o nível de participação da sociedade no projeto. Foi possível perceber que existe uma preocupação em ressaltar a importância da participação popular e estabelecer canais para isso, no entanto, se observou também uma falta de esforços em reconhecer o problema da segregação socioespacial, o que representa o risco do projeto tratar-se mais de uma solução paliativa do que algo que pode atuar nas causas raízes do problema de habitação em São Paulo.

Palavras-chaves: Comunicação Pública; Desigualdade Socioeconômica; Direito Humano à Habitação; Participação Política; Democracia e Segregação Socioespacial.

ABSTRACT

Housing in the city of São Paulo and the problem of socio-spatial segregation arose with the city's growth and currently still have effects in our society. Although the housing challenges are a topic of broad discussions, the participation of society in this process is something that demands analysis. The distance between the population and the government beget disagreements, injury to different human rights, and violent expropriations. Using theories in public communication and participation in democratic systems, as well as the methodology of content analysis, this bachelor thesis analyzes the online deliberations by the bill 571/2019 on procedures for land regularization in the municipality of São Paulo, seeking to understand the level of participation of the society in the project. It was possible to notice that there is a concern in highlighting the importance of popular participation and establishing channels for it, however, it was also observed a lack of effort in recognizing the problem of socio-spatial segregation, which represents a risk to project to result in one more palliative solution rather than a solution that could effectively act on the root causes of the housing problem in São Paulo.

Keywords: Public Communication; Socioeconomic Inequality; Human Right to Housing; Political Participation; Democracy and Socio-Spatial Segregation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Proporção dos empregos e escolas de ensino fundamental acessíveis por transporte público em até 60 minutos - São Paulo (2019).....	12
Figura 2 - Ocupações Irregulares em SP.....	18
Figura 3 - Avaliação de instituições públicas na cidade de São Paulo.....	19
Figura 4 - 6% dos entrevistados participaram de atividades da Câmara nos últimos 12 meses.....	20
Figura 5 - Citações na categoria Participação - legitimidade democrática.....	53
Figura 6 - Citações na categoria Participação - em respeito de dar voz à sociedade e movimentos sociais.....	53
Figura 7 - Citações na categoria - Participação como um direito.....	54
Figura 8 - Citações na categoria - Participação em termos financeiros.....	55
Figura 9 - Citações na categoria - Participação em segundo plano.....	55
Figura 10 - Gráfico de análise Categorias vs. Fases	56

SUMÁRIO

Introdução	9
2. O problema da habitação na cidade de São Paulo: exclusão socioespacial	11
2.1. A expansão da cidade e a complexidade histórica da exclusão socioespacial	13
2.2. Transformação do direito à habitação em produto	21
3. Participação política e deliberação na democracia	28
3.1. Abordagens da participação política e sua realização em deliberações	30
4. Vabilização da participação: comunicação pública no Brasil	37
5. Análise de discursos sobre participação popular nas deliberações do projeto de lei 571/2019	41
5.1. Metodologia	41
5.1.1. Objetivo e hipóteses	42
5.1.2. Categorias de análise	43
5.2 Análise	45
5.2.1. Objeto: o material de análise	45
5.2.2. Os atores institucionais	47
5.2.3. Como ler os gráficos do resultado por categoria	52
5.2.4. Resultado por categoria e análise	52
5.2.5. Resultado geral e análises	56
5.2.6. Conclusão das análises	60
6. Considerações finais	63
Referências	66

1. Introdução

A habitação na cidade de São Paulo é uma das pautas mais comuns em discussões sobre os desafios da vida na cidade. Os tópicos vão desde a dificuldade de encontrar um apartamento, a um preço justo, aos problemas de prédios vazios no centro da cidade, contudo, ao caminhar para as periferias, a diferença visual e dificuldades de locomoção, bem como de infraestrutura de certas regiões chamam atenção. Ao transitar todos os dias da região onde resido, São Mateus, no extremo leste de São Paulo, para o Butantã, no Oeste da cidade, onde estudei durante a graduação, levantei muitos questionamentos sobre o porquê da existência de tantas diferenças entre duas partes da mesma cidade.

Estudar a forma com a qual a cidade se desenvolveu pode ser bem esclarecedor nesse ponto. E por “esclarecedor” não se quer expressar nenhum significado positivo, na realidade, estudar o tema pode causar um desconforto ao se deparar com um problema extremamente complexo, como a expansão econômica da cidade e a exclusão socioespacial de seus habitantes. Esse problema revela que, ainda que a cidade de São Paulo seja economicamente forte, a forma de ocupação de seu espaço segue uma divisão socioeconômica, onde os mais pobres acabam por residir em locais distantes das áreas mais nobres, com menos oportunidades de emprego e acesso a serviços públicos.

O que se reserva para essa população mais pobre são as bordas de São Paulo e um “status” de ilegalidade. A famosa gentrificação faz seu trabalho muito bem, os mais pobres são expulsos para as extremidades da cidade e a ocupam de forma irregular, sem auxílio ou controle estatal, acabam por entrar em áreas de reserva ambiental e em propriedades privadas gerando conflitos habitacionais que os paralisam na situação de “ilegais”. Esse título dificulta o acesso aos serviços públicos e até privados, como financiamentos, além de ser um empecilho na participação dos mesmos sobre assuntos públicos de seu interesse, como políticas públicas em habitação. Esse cenário acaba por resultar em uma população que vive em situação precária e não consegue ser ouvida para ativamente participar de transformações na cidade e atuar na proteção e realização de seus direitos.

Diante disso, investigo neste estudo o nível de participação popular considerado na construção do Projeto de Lei (PL) 571/2019, ainda em tramitação, que atua sobre procedimentos de regularização fundiária no município de São Paulo. Com o suporte de teorias em comunicação pública e participação na democracia, este trabalho teve como objeto de análise o conjunto de cinco deliberações pelo PL, os quais foram estudados pela

perspectiva da metodologia da análise de conteúdo. O objetivo geral é entender se os conteúdos dessas deliberações consideram uma relação participativa entre Estado e sociedade, entendendo se o problema identificado no capítulo dois é reconhecido, se existe preocupação em ter a participação da sociedade no projeto e, por fim, qual o nível de participação da sociedade no PL.

O percurso desse estudo se inicia com uma análise do problema de habitação, recorrendo à história da expansão da cidade de São Paulo, seguida de uma observação sobre teorias de participação e deliberação na democracia, bem como um estudo sobre os níveis de relacionamento entre Estado e sociedade de acordo com a teoria da comunicação pública, sendo finalizado com uma análise de conteúdo sobre os discursos das deliberações do PL a fim de identificar o nível de participação popular na construção do projeto.

2. O problema da habitação na cidade de São Paulo: exclusão socioespacial

Com uma densidade demográfica de aproximadamente 7.398,26 (IBGE, 2020) habitantes por quilômetro quadrado, a cidade de São Paulo se configura como uma das mais populosas da América Latina. Com uma população atual estimada em mais de 12 milhões de pessoas, São Paulo se coloca na frente de diversas cidades da América Latina amplamente populosas como a Cidade do México (INEG, 2020) e Lima no Peru (INEI, 2020), ambas com quase 9 milhões de habitantes. Os números também são altos na economia, de acordo com os acompanhamentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a cidade de São Paulo sustenta um Produto Interno Bruto (PIB) maior do que a média nacional, com um total de R\$ 57.759,39 contra R\$ 31.833,50 da nação em 2017.

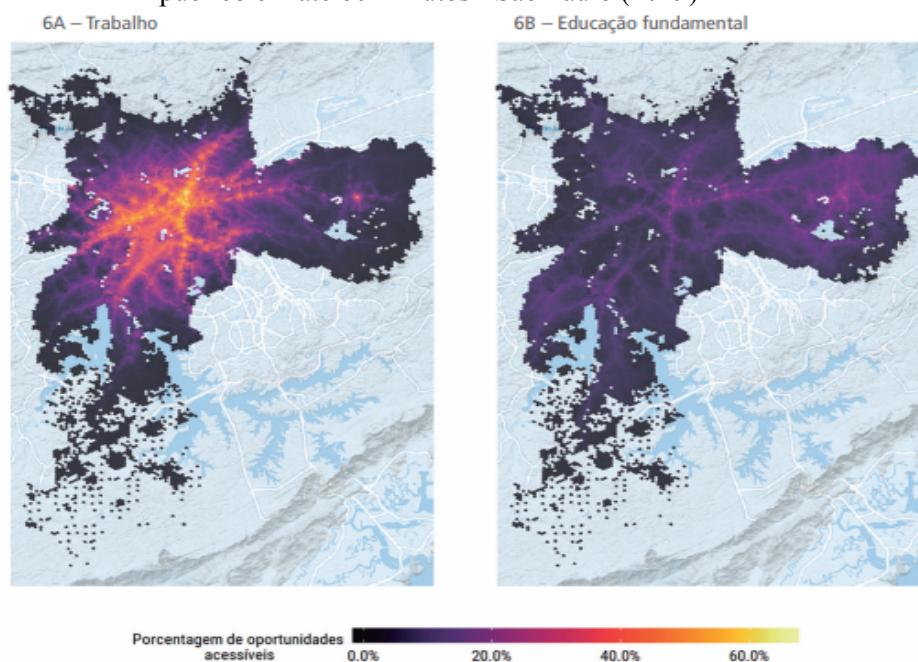
A riqueza da cidade também parece se destacar em dados gerais de oportunidades de trabalho e qualidade de vida. De acordo com a 5ª Mostra Responsabilidade Socioambiental da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), de 2011, que utilizou dados do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), São Paulo ocupava o 24º lugar como cidade de oportunidades, uma lista que observou variáveis desde oportunidades de trabalho a consumo de energia renovável e qualidade de vida, com índices relacionados ao acesso à saúde e educação (Revista Exame, 2011).

Contudo, apesar de apresentar uma economia de altos números e do antigo título de cidade de oportunidades, São Paulo também se destaca por sua desigualdade. Com um índice de Gini de 0,526 - 12º posição, na lista nacional de 2019 liderada por Santa Catarina (0,422)¹- a cidade apresenta grandes problemas no acesso à cidade e oportunidades em geral.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a distribuição de oportunidades de emprego e estudo também apresentam um padrão desigual na cidade. A figura 1 abaixo expõe dados acerca da proporção de empregos e escolas de ensino fundamental acessíveis por transporte público em até 60 minutos no ano de 2019:

¹ Lista disponível nas bases de dados do IBGE. É necessário baixar o arquivo em excel, ir na aba RDPC, filtrar a coluna "Ind" por "Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita, a preços médios do ano" e ordenar a coluna 2019 do menor para o maior. No final deve-se filtrar a coluna "tipo" por "valor". Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=27257&t=resultados>>. Acesso em: 10/03/2021.

Figura 1. Proporção dos empregos e escolas de ensino fundamental acessíveis por transporte público em até 60 minutos - São Paulo (2019)



Fonte: Desigualdades Socioespaciais de Acesso a Oportunidades nas Cidades Brasileiras - 2019. IPEA. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9586/1/td_2535.pdf>. Acesso em: 28/09/2020.

Para além da notável concentração de renda, o que se percebe é uma concentração das oportunidades de trabalho e educação no centro urbano e amplas zonas “de desertos de oportunidades nas regiões de periferia urbana, com níveis de acesso significativamente mais baixos.” (IPEA, 2019, p. 31). A condição de deserto de oportunidades na periferia não se limita apenas às oportunidades de trabalho e educação, como veremos mais adiante, a situação desigual vivida por aqueles que habitam às margens da cidade reflete também a falta de outros direitos básicos para uma vida digna e até estímulos para participação política.

Essa divisão socioespacial de oportunidades se mostra como uma materialização da condição de desigualdade social historicamente criada com a formação da cidade de São Paulo e sua perspectiva sobre o direito à moradia. As problemáticas referentes às condições e oportunidades de vida e até de participação política daqueles que habitam em regiões mais distantes do centro não são recentes, representam uma consequência do próprio processo de expansão industrial da cidade.

2.1. A expansão da cidade e a complexidade histórica da exclusão socioespacial

O distanciamento ou dificuldade física das oportunidades, como de educação e trabalho, revela uma segregação socioespacial de causas históricas. Como ressalta Maricato, a ocupação de terras no Brasil, até os anos de 1850, era suficiente para garantir sua posse, contudo, a “emergência do trabalho livre foi acompanhada da emergência de uma legislação sobre a terra para garantir a continuidade do monopólio sobre a produção” (BALDEZ, 1986, *apud* MARICATO, 1994, p. 52). A riqueza que antes existia na posse de um ser humano em condição de escravidão, o qual produzia valor por meio de sua força de trabalho, passou para a posse da terra.

Segundo a mesma linha, Coslovsky (2015) analisa as fases econômicas de São Paulo, salientando uma confluência entre a atividade ou crescimento econômico e a exclusão social por renda na configuração da cidade. Uma das fases de maior relevância econômica se concentra nos anos de 1850 e 1930, período de uma economia baseada na produção do café em que os mais ricos residiam, majoritariamente, na parte mais alta da cidade enquanto os mais pobres viviam segregados em vilas de trabalhadores em regiões mais baixas (COSLOVSKY, 2015, p. 6).

Tal contexto reforça a ideia de Hughes de que a produção de periferias se mostra presente desde o início da história de expansão da cidade. Em um estudo que se inicia pelas primeiras formas de ocupação urbana, por meio da indústria, Hughes descreve o crescimento demográfico da cidade de São Paulo como algo que se concretizou de maneira mais intensa do que as próprias atividades econômicas que ali se estabeleciam (HUGHES, 2003, p. 9). O centro econômico foi se tornando cada vez mais caro, devido a alta demanda, e com a aplicação do excedente financeiro, proveniente das lavouras, indústrias ou bancos em atividades imobiliárias, a terra passou a ser loteada também em regiões mais precárias, sem infraestrutura ou até sem conexão com o centro, para pessoas em situação de maior fragilidade econômica (HUGHES, 2003, pp. 12-13).

Como ressalta o autor, São Paulo já era considerada metrópole no início dos anos 30 (HUGHES, 2003, p. 13). A atividade de loteamento se mostrou como uma das formas de intensificação da metropolização, comportando os trabalhadores que se encontravam na cidade e arredores (HUGHES, 2003, p. 15), contudo, a situação de fragilidade em

infraestrutura só se intensificou com o tempo, em especial durante os períodos de guerra e o pós-guerra (europeias), em que a falta de materiais para a manutenção do transporte público e altas tarifas dificultavam a vida de quem morava mais afastado do centro, aqui principalmente as dificuldades de acesso ao transporte e moradia já se configuravam, desde o início, como problemas na vida urbana.

Dos anos 1930 aos 1980 São Paulo liderou a industrialização do Brasil, período marcado também por grandes migrações nacionais que aumentaram drasticamente a população da cidade (HUGHES, 2003, p. 13). Coslovsky ressalta que já em 1950 São Paulo era considerada uma das cidades mais populosas do mundo, chegando à 7º colocação em 2007. Contudo, seu rápido crescimento populacional não foi acompanhado de desenvolvimento de infraestrutura

A cidade não oferecia habitação de nível adequado aos migrantes que chegavam e, por isto, a população favelizada também se multiplicou. Nos anos 70, 1% da população de São Paulo vivia em favelas (UN-Habitat 2010, p.74). Em 2012, esta cifra já alcançava 20%. Durante os anos 80 e 90, a situação piorou ainda mais. Durante esse período, a economia nacional sofreu um declínio e as indústrias manufatureiras deixaram a cidade ou fecharam. Os índices de pobreza em São Paulo aumentaram rapidamente de 20%, em 1990, a 39% em 1999. (idem, 2015, p. 26).

Com as migrações e o contínuo crescimento populacional da cidade, o Estado enfrentou dificuldades na promoção de serviços e direitos básicos. Dessa forma, como discute Maricato, a própria visão sobre as cidades industriais, enquanto local de maiores possibilidade para melhoria na condição de vida, mudou ao longo dos anos,

Se na década de 40 as cidades eram vistas como a possibilidade de avanço e de modernidade em relação ao campo (que representava o Brasil arcaico), na década de 90 sua imagem passa a ser associada à concentração de miséria, de violência, de crianças desamparadas, de poluição, entre outros inúmeros males". (1994, p. 51).

O processo de industrialização, que inicialmente parecia liderar o país rumo ao desenvolvimento, se mostrou através dos anos como um dos fatores para um crescimento econômico acompanhado do crescimento de desigualdades.

Para a autora, a desigualdade mais evidente, decorrente desse processo, se expressa na segregação das pessoas no espaço, que concentra a pobreza em favelas e periferias metropolitanas (MARICATO, 1994, p. 51). Apesar das crises econômicas dos anos 1980 e 1990, a crise da habitação no período se revelou também como uma crise da vulnerabilidade

da estrutura da cidade. O crescimento de periferias, ou “favelização”, de acordo com os autores Baltrusis e D’Ottaviano,

não pode ser explicado apenas pelo empobrecimento da população urbana brasileira. Ela tem a ver também com a própria forma como o espaço urbano se estrutura em nossas cidades, de forma fragmentada e segmentada, revelando a fragilidade do processo de produção do espaço urbano nas grandes cidades e expondo a vulnerabilidade das favelas na estrutura urbana. (2009, p. 137).

Os autores ainda acrescentam que o processo de autoconstrução em periferias - como em ocupações de lotes irregulares - se revela como uma abstenção do Estado em relação aos seus deveres para com aqueles mais fragilizados economicamente. De acordo com os autores, no período das intensas crises econômicas de 1980 a 1991,

o Estado não foi capaz de conduzir uma política habitacional que produzisse ou financiasse habitações para a população de baixa e média renda. Esse fator, aliado à reestruturação produtiva das empresas, intensificou o desemprego. O processo inflacionário corroeu os salários dos empregados e contribuiu para o aumento do valor dos aluguéis. A população de baixa renda se viu obrigada a buscar novas opções para morar, entre elas ocupar terras e autoconstruir a sua moradia. (idem, 2009, p. 138).

É importante notar também que o crescimento de periferias se manifesta não apenas como um problema econômico, mas também de políticas públicas. Nos anos seguintes o que se viu foi uma proliferação dessas ocupações em regiões mais afastadas do centro, zonas de menor custo e “disponíveis” para ocupação. Esse movimento por busca de melhores condições de habitação em regiões mais afastadas é entendido por Baltrusis e D’Ottaviano como “uma expressão do processo desigual de produção social do espaço nas cidades brasileiras.” (2009, p. 139), explicitando não só uma desigualdade de raíz econômica como também “a vulnerabilidade socioterritorial de grande parcela da população” (idem).

O crescimento desenfreado da cidade nas periferias é impulsionado também na segunda metade da década de 90. Como indica Pasternak (2003), que dividiu a cidade em três anéis onde quanto maior o anel, maior a exclusão social e territorial,

todo o acréscimo populacional aloca-se na periferia. Entre 1996 e 2000, os 3 anéis centrais perderam quase 46 mil pessoas, e os anéis exterior e periférico ganharam mais de 600 mil habitantes. Os moradores mais pobres são impelidos para regiões cada vez mais distantes, tanto para o entorno da capital como para as cidades limítrofes. A polarização social, visível a olho nu, ganha novos contornos: a pobreza se espalha por todo o tecido municipal, enquanto que as classes mais abastadas se concentram em verdadeiros enclaves de riqueza, sobretudo na região sudoeste da capital. As

demais camadas sociais se distribuem de forma espraiada, empobrecendo em direção à periferia. (PASTERNAK, 2003, p. 4 *apud* BALTRUSIS; D'OTTAVIANO, 2009, 139).

É nesse crescimento de periferias que percebemos que os argumentos de Baltrusis e D'Ottaviano, para os anos de 1980 a 1991, continuam como padrão para as décadas seguintes, existe uma perpetuação da “incapacidade do poder público instituído em dar respostas à demanda da população” (BALTRUSIS; D'OTTAVIANO, 2009, p. 146). Dada essa falta de resposta, a segregação espacial que se seguiu na cidade se caracterizou pela dificultação de acesso aos serviços básicos, que inclusive se configuraram enquanto direitos básicos dos cidadãos reconhecidos nacional e internacionalmente, na forma de

dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário; saneamento deficiente; drenagem inexistente; dificuldade de abastecimento; difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches; maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc) somam-se menores oportunidades de emprego (particularmente no setor formal), menores oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial) [...] a lista é interminável. (MARICATO, 1994, p. 51).

A violência policial citada reforça também a condição de ilegalidade com relação à propriedade da terra. Para Maricato, essa ilegalidade sustenta a exclusão social, que se estabelece aqui como um motivador de inércia social dos moradores de tal condição. “O medo do despejo ou de chamar atenção para as suas condições de ilegalidade na ocupação da terra é motivo (ou um dos motivos) para que os moradores nunca procurem a Justiça.” (MARICATO, 1994, p. 52), a ocupação irregular do espaço se constitui como um ambiente negligenciado pelo poder público, representa uma abstenção dos direitos humanos e um local onde a legislação oficial não é seguida, visto a recorrente invasão das casas pela polícia (SANTOS, 1993, p. 45 *apud* MARICATO, 1994, p. 52).

Maricato chama atenção para a notável tolerância do Estado brasileiro sobre as ocupações ilegais urbanas como um deslocamento entre fato e norma

É evidente que estamos diante de um conflito generalizado que exigirá alguma resolução institucional. Mas o que fica claro é a tendência para estender essa contradição até o limite, já que de sua manutenção depende o mercado imobiliário formal. [...] A fixação de normas que reconheça a cidade real (reforma urbana com generalização da cidadania) acarretaria também mudanças profundas no mercado imobiliário privado e nas políticas públicas urbanas. [...] A tolerância em relação à ocupação ilegal, pobre e predatória de áreas de proteção ambiental ou demais áreas públicas está

longe de significar uma política de respeito aos direitos humanos, já que a população se instala sem qualquer serviço ou obras de infra-estrutura urbanas, resultando em baixíssima qualidade de vida. (MARICATO, 1994, p. 54).

Mas não é apenas na área do Judiciário que a ilegalidade na ocupação do solo impacta, de acordo com a autora o executivo também apresenta uma grande tolerância na situação de ocupação ilegal da cidade. De acordo com Maricato, para além da característica clientelista na relação entre Estado e sociedade, existe uma espécie de política de não inclusão “a lógica da gestão pública urbana, concentradora, não admite a incorporação da imensa massa moradora da cidade ilegal demandatária de serviços sociais” (MARICATO, 1994, p. 54).

Esse posicionamento é evidenciado na não intervenção em favelas que se localizam nas bacias das represas Billings e Guarapiranga, áreas protegidas por leis ambientais, “que apresentavam, no final dos anos 80, um dos maiores índices de crescimento urbano em todo município, fruto da ocupação ilegal” (MARICATO, 1994, p. 54). O poder executivo não executa sua atividade de polícia sobre o uso e ocupação do solo e a fragilização da vida em tais regiões é sustentada também pelo estado. Como aponta a autora, por diversos anos, entre 1989 e 1992, “a Companhia Estadual de Saneamento Básico de São Paulo (Sabesp) recusou-se a estender a rede de águas a loteamentos irregulares da cidade de São Paulo sob o argumento de que estavam ilegais.” (MARICATO, 1994, p. 54).

Essa tolerância apresentada ao longo da história de industrialização da cidade, a intensificação da urbanização em São Paulo e o medo daqueles que habitam em situação de ilegalidade, apenas retroalimentam um afastamento dos cidadãos que sofrem ao viver em tais condições e o próprio Estado. O não reconhecimento do direito à habitação e a precarização da vida na cidade se sobressaem como os principais resultados. De certa forma, surge aqui uma relação “anômica” entre a população e o Estado.

O Estado não confere reconhecimento às ocupações e não oferece seus serviços básicos sob argumento de ilegalidade da posse da terra, ao mesmo tempo a população não procura o Estado para exigir seus direitos pois, vivendo em uma situação frágil socioeconomicamente, corre o risco de perder a moradia. Com acesso mais dificultado a serviços públicos como educação, saúde e transporte, se precariza a condição de vida e, dada a necessidade de atender por si própria todas carências não reconhecidas pelo poder público, essa população se afasta das relações com o Estado, bem como do exercício da cidadania. Os excluídos

socioespacialmente têm muito mais problemas para sustentar suas vidas antes de pensar em qualquer problema na relação entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) de 2016, ressalta que pessoas em condição socioeconômicas mais frágeis são os que mais possuem dificuldades em exercer sua participação cidadã para atuar em conjunto às instituições democráticas em atividades de criação, implementação, acompanhamento e avaliação de projetos públicos, por terem mais dificuldades em acessar o Estado (2017, p. 17).

Os dados das figuras 2 e 3 reforçam essa problemática de uma tendência de baixa participação em assuntos públicos - considerando deliberações, discussões e seminários - de habitantes em regiões com problemas socioespaciais e socioeconômicos mais intensos. A questão da ocupação irregular em São Paulo continua como um grande problema para a cidade e seus habitantes, atualmente se tem a seguinte disposição das ocupações:

Figura 2. Ocupações Irregulares em SP



Fonte: "Cidade de São Paulo tem 206 ocupações onde moram 45 mil famílias" (2018).

Disponível em:

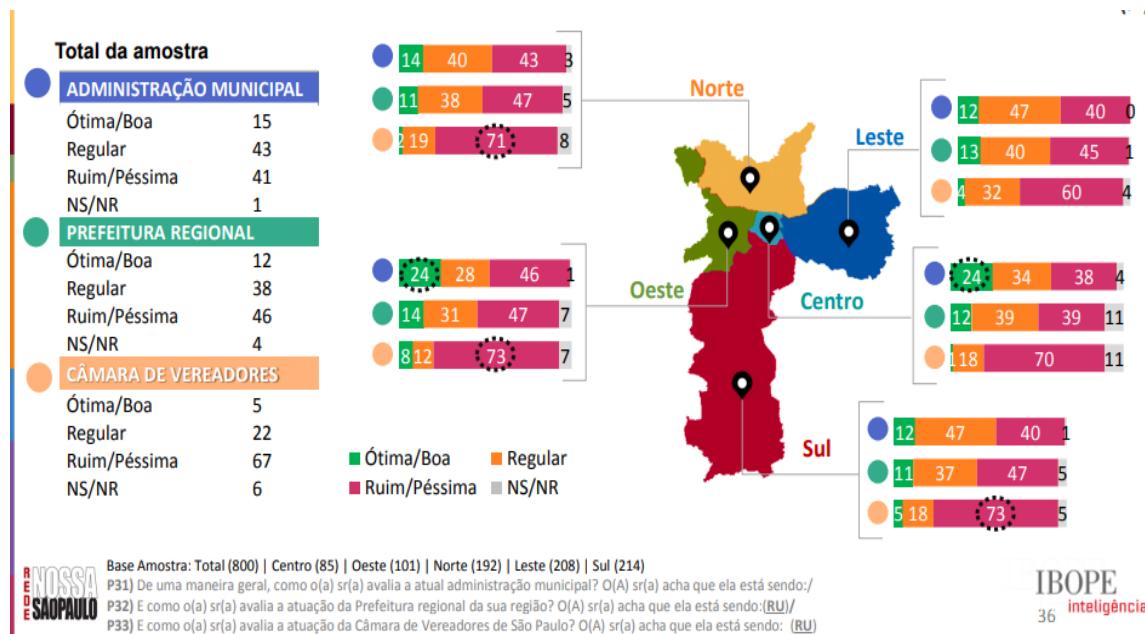
<<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/cidade-de-sao-paulo-tem-206-ocupacoes-onde-moram-45-mil-familias.ghtml>>. Acesso em: 29/09/2020.

Interessante notar que a zona leste concentra o maior número de moradores em ocupações irregulares. Nesse sentido, ao lembrar do mapa de oportunidades de emprego e educação a menos de 60 minutos dos moradores, apresentado nos gráficos da IPEA no capítulo dois deste trabalho, se tem a infeliz correlação entre a região com maior número de

ocupações irregulares e com menos oportunidades de emprego e escolas de ensino fundamental. A situação de irregularidade na situação de moradia parece reforçar uma desigualdade socioespacial das condições de vida no meio urbano.

O Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), em parceria com a Rede Nossa São Paulo, também acrescenta alguns dados que podem ser relacionados com a exclusão socioespacial, mas agora do ponto de vista de interação com as instituições públicas. De acordo com a pesquisa feita em 2017 (figura 3), com o total de 800 pessoas, a “administração municipal é melhor avaliada pelos moradores do Centro e da região Oeste; Percepção das Prefeituras regionais é homogênea em todas as regiões, enquanto a Câmara de Vereadores tem a pior avaliação nas regiões Norte, Sul e Oeste” (IBOPE, 2017, p. 36)

Figura 3. Avaliação de instituições públicas na cidade de São Paulo



Fonte: Pesquisa “Viver em São Paulo” revela baixa confiança nas instituições públicas.

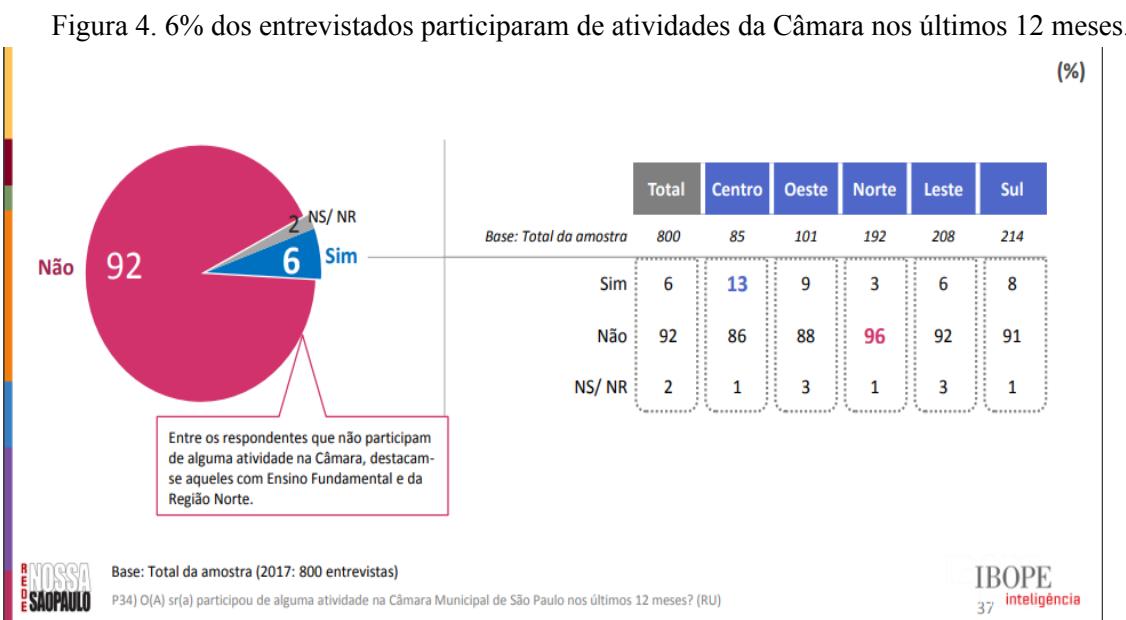
Disponível em:

<<https://www.nossasaopaulo.org.br/2018/01/23/pesquisa-viver-em-sao-paulo-revela-baixa-confianca-nas-instituicoes-publicas/>>. Acesso em: 29/01/2021.

As notas baixas se destacam na avaliação da Câmara Municipal de Vereadores em todas as regiões. Sendo a Câmara responsável pelas leis que regulamentam a cidade, sua avaliação mais baixa em todas as regiões indica uma percepção generalizada de baixa confiança no órgão, como apresenta a conclusão do próprio estudo

Os resultados da pesquisa “Viver em São Paulo”, divulgados nesta quarta-feira (24/1) pela Rede Nossa São Paulo e Ibope Inteligência, mostram que os paulistanos têm baixa confiança nas instituições públicas. Apenas 11% dos entrevistados dizem confiar na Câmara Municipal. O índice é 16% em relação ao Tribunal de Contas do Município (TCM) e de 19% para as prefeituras regionais. A Prefeitura de São Paulo tem a confiança de 23% dos paulistanos (Rede Nossa São Paulo, 2018).

Com disso, a participação em atividades junto à Câmara é menor nas regiões Norte, Leste e Sul (figura 4), regiões de maior concentração de ocupações irregulares:



Fonte: Pesquisa “Viver em São Paulo” revela baixa confiança nas instituições públicas. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/2018/01/23/pesquisa-viver-em-sao-paulo-revela-baixa-confianca-nas-instituicoes-publicas/>>. Acesso em: 29/09/2020.

Da industrialização e migração aceleradas na cidade, juntamente com uma negligência com relação às políticas de promoção do direito de moradia e baixa participação em projetos públicos, São Paulo segue com pelo menos 206 áreas ocupadas irregularmente. Com mais de 846 mil habitações irregulares, como apontado pelo programa HabitaSampa da Secretaria Municipal de Habitação (HabitaSampa, 2020), a regularização urbanística e questões ligadas ao direito de habitar se constituem como problemas históricos não resolvidos que influenciam toda a configuração da cidade e suas dinâmicas sociais.

2.2. Transformação do direito à habitação em produto

Adentrando ao tema específico de regularização urbana e fundiária, é possível entender um pouco mais sobre o porquê desse problema se perpetuar por tanto tempo na cidade e por que a participação é tão importante nesse tema. De acordo com Ana Carlos, no processo de expansão do capitalismo industrial a estrutura das cidades adquire um sentido de existência em função da produção. Para a autora, a organização do sistema produtivo afeta a concepção do espaço, nesse contexto o ambiente da cidade surge como mediador ou ferramenta para o desenvolvimento do capitalismo, como lugar de reprodução do capital (CARLOS, 2018, p. 25). Essa nova função conferida ao espaço o coloca na lógica do capital, aqui o espaço é uma mercadoria e deve ser produtiva para aqueles que a comercializam, algo que se choca diretamente com o direito de habitar enquanto uma ocupação improdutiva do ambiente.

Essa inserção do espaço no circuito do capital como uma mercadoria acontece pelo desenvolvimento do capitalismo. Para Ana Carlos, com a passagem do capitalismo industrial e suas transações monetárias por produtos da indústria, ao capitalismo financeiro com produtos não tão palpáveis como ações e títulos derivativos, o espaço passa a integrar o portfólio de produtos do sistema enquanto um produto imobiliário:

Nesse sentido, estabelece-se um movimento de passagem da predominância/presença do capital industrial - produtor de mercadorias destinadas ao consumo individual (ou produtivo) - à preponderância do capital financeiro - que produz o espaço como mercadoria, como condição de sua realização. Nesse momento, a mercadoria-espaco mudou de sentido com a mudança de orientação (prioridade) das aplicações financeiras: da realização do ciclo industrial da mercadoria à produção do imobiliário. (CARLOS, 2018, p. 26)

Nessa lógica, espaço é condição de reprodução do capitalismo não apenas por comportar indústrias e comércio, mas por alimentá-lo diretamente enquanto um produto comercializável. Esse novo espaço-mercadoria reforça a relação de custo e benefício tão presente em todas as relações comerciais do sistema, mas agora segregando espacialmente aqueles que podem e aqueles que não podem arcar com os custos de moradia em uma determinada área,

A construção da metrópole torna visível os usos e formas de apropriação do espaço que se associam, diretamente, às formas de propriedade privada do solo urbano apontando para uma hierarquização socioespacial como expressão da desigualdade. (CARLOS, 2018, p. 28).

Nesse contexto, o espaço se torna intercambiável por meio de relações de mercado, entrando no circuito de troca. Por meio desse circuito o espaço se torna uma “extensão da propriedade privada e expansão das atividades econômicas para sua realização” (CARLOS, 2018, p. 28), algo que, para Ana Carlos, cria como consequência a relação desequilibrada entre o valor de uso e o valor de troca, com prevalência do segundo sobre o primeiro provocando uma ocupação hierarquizada do espaço urbano (CARLOS, 2018, p. 28).

Contudo, para além desse tipo de ocupação, outro problema se faz presente na reprodução espacial do capitalismo, a raridade do espaço. Ainda que o fenômeno de expulsão dos mais pobres para as periferias, comentado anteriormente, não seja um problema que afete o capitalismo de imediato, o espaço apresenta limites - sejam físicos ou políticos - e a saturação da concentração das atividades produtivas em um ponto único da cidade pede por transformações contínuas no espaço que não ameacem a propriedade privada, mas mantenham a capacidade produtiva (CARLOS, 2018, p. 30). É aqui que o Estado entra enquanto investidor na transformação do valor do espaço (idem, p. 31).

De acordo com Volochko, não existe uma separação completa entre a tratativa do Estado e do capital privado sobre o espaço, na realidade ambos trabalham em conjunto na configuração da cidade pela valorização do espaço e mercantilização habitacional (VOLOCHKO, 2018, p. 111). Assim como o capital privado pode adquirir espaços para construir edificações - transformando o valor daquele território - e comercializá-las, como reforça Ana Carlos, o Estado pode transformar o valor da região por meio de suas intervenções (2018, p. 30). Essas transformações do ambiente urbano se configuram por meio de políticas urbanas de construção de infraestrutura, redistribuição de habitantes e transformação de usos da cidade, o que reforça a ideia da autora de que

O Estado com seus instrumentos legais, produz, assim, grandes transformações nos usos e funções dos lugares da cidade, reproduzindo uma hierarquia desses lugares no conjunto do espaço metropolitano. Mas, ao direcionar os investimentos em infraestrutura, ele aprofunda as desigualdades na metrópole, interferindo de modo marcante nas formas de apropriação do espaço à medida que produzem com sua intervenção, um processo de valorização diferencial do solo urbano. (CARLOS, 2018, p. 30).

Essas desigualdades, como ressalta Volochko, se materializam em uma desconexão entre construções de habitação e o espaço ao redor. A evidente mobilização de uma população excluída para as periferias, juntamente com as ações do Estado com programas como “Minha Casa, Minha Vida”, “realizou uma exploração de novos empreendimentos

sobretudo residenciais em espaços pouco valorizados localizados em sua maioria em bairros periféricos auto construídos" (VOLOCHKO, 2018, p.109).

Contudo, os investimentos em tais regiões não parecem buscar inserir a população de periferias no espaço do restante da cidade ou aumentar sua possibilidade de atuação participativa e cidadã junto ao Estado, mas apenas obter lucro o mais rápido possível. Essa relação é evidenciada por Volochko ao afirmar que diversas construtoras oferecem "produtos imobiliários completos" que prometem "urbanizar" partes da periferia, mas ao realizar tais construções o que se evidencia é uma profunda fragmentação entre a vida nesses novos espaços e os lugares ao entorno, além de, muitas vezes, não ser considerado a capacidade da região ou município de estabelecer canais de comunicação para coletar e suportar as demandas provenientes das novas construções (VOLOCHKO, 2018, p. 110).

De certa forma, "esse processo revelaria que primeiro se garante a realização dos negócios imobiliários, depois solicita-se que o poder público municipal os tornem espaços dotados de melhores condições de urbanidade" (VOLOCHKO, 2018, p. 110). Nesse sentido, se reforça o tratamento do espaço enquanto reprodução do capitalismo, como um produto que deve ser rentável e não como algo com função social. Seu planejamento e organização parte, de antemão, da busca pelo lucro ou da realização de uma troca comercial, para então a entrada de ações políticas de organização da vida atendendo às necessidades básicas dos cidadãos que lá habitam.

Essa análise aparentemente não permanece como algo desconhecido pelo Estado. Dentre os documentos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo é possível encontrar análises feitas pela própria instituição sobre as atividades de intervenção na cidade, como avaliações de pós-urbanização. Consultando o relatório final "Avaliação da Pós-Urbanização do Jardim São Francisco", de um dos bairros da zona leste que receberam intervenções públicas até o ano de 2017, é possível encontrar afirmações de que as ações somente sobre moradia não promoveu uma integração da população à cidade.

Na realidade, o que o próprio documento afirma é um "isolamento territorial do bairro à medida que não são muitas as opções de transporte para chegar ao local" (2017, p. 29), que é complementado com

Ainda mais que a dificuldade para entrar e sair do bairro, havia a dificuldade de locomoção interna dos moradores. Em primeiro lugar, o Jardim São Francisco já foi palco de uma série de programas habitacionais e de urbanização, mas que tiveram como preocupação primária a instalação das

infraestruturas sem a preocupação com a mobilidade interna da população. Nesse sentido, o bairro foi por muito tempo percebido como uma grande área desconexa e fragmentada onde é difícil transitar entre uma área e outra (Prefeitura de São Paulo; Cobrapo; Plan, 2017, p. 29)

A demanda por mobilidade não foi considerada durante o planejamento e não havia um canal disponível para a participação ou eventual retorno da avaliação dos moradores sobre as intervenções. Sem essa possibilidade de participação nos projetos - na criação, acompanhamento da implementação e avaliação -, os programas podem até ter entregado moradia em estados mais aceitáveis aos cidadãos, mas não foram efetivos em atuar contra o problema de segregação socioespacial e melhorar a condição de moradia na cidade como um todo.

O espaço ao redor, a infraestrutura e a avaliação dos cidadãos atendidos não foram considerados na execução de programas habitacionais na região. A leitura de Volochko sobre a contradição de intervenções habitacionais se faz presente aqui, ainda que se tenha buscado tratar do problema habitacional enfrentado pelos moradores do Jardim São Francisco, a infraestrutura ao redor não acompanhou as intervenções e, para além disso, a falta de possibilidades de participação da população fez com que aquela iniciativa, que deveria integrar a periferia à cidade, a mantivesse desconexa. O espaço enquanto mercadoria tem apenas a preocupação de gerar lucro para aqueles que o comercializam - independentemente de responderem às iniciativas públicas ou não -, a moradia enquanto parte de uma relação comercial coloca o morador na função de consumidor (VOLOCHKO, 2018, p. 110) e não como parte constitutiva de um corpo social, justificando sua não inclusão e não participação. Aqui o espaço deve, antes de tudo, ser produtivo.

Essa noção contraria o direito de habitar, entendendo como uma forma de ocupação improdutiva do espaço. Ainda que a constituição brasileira, em seu 5º artigo, defende a “casa” enquanto bem inalienável, essa exclusão concretizada na segregação socioespacial configura um sistema que “naturaliza as explorações, as expropriações, as hierarquizações, a pobreza, a espoliação, e que claramente está expressa na paisagem atual das cidades”. (RIBEIRO, 2018, p. 171; ALVES, 2018, p. 148).

Mesmo que a discussão esteja presente na academia e seja reconhecida em análises de órgãos públicos, existe uma espécie de não conformidade entre o conteúdo presente em leis referente à moradia e a condição habitacional de uma parte considerável da população

paulistana. Existem inúmeras leis que regem a ocupação do espaço em São Paulo, desde o rural e urbano à preservação ambiental, mas de modo geral, existem três principais documentos legais que discorrem sobre moradia enquanto um direito, duas no nível federal e uma no nível municipal.

No nível federal, se tem a Constituição de 1988, que reconhece no 5º artigo a inviolabilidade da propriedade e, no 6º artigo, a garantia de sua função social. Além disso, a constituição também prevê, no artigo 193, que o “Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas” (BRASIL, 1988). Entendendo a moradia como algo que possui função social, ela também recai sobre o artigo 193 e prevê a participação da sociedade em projetos voltados à habitação.

Ainda no nível federal, existe o Estatuto da Cidade de 2001, proveniente da Lei Federal nº 10.257, que em seu 2º artigo sustenta que as políticas urbanas devem garantir o direito de cidades sustentáveis que reconheçam o direito à terra urbana e moradia, bem como a necessidade de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por uma população mais pobre. Além de ressaltar, ainda no mesmo artigo, a obrigatoriedade de uma “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” (BRASIL, 2001).

No nível municipal, se tem o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2014), que busca orientar o desenvolvimento da cidade até o ano de 2030 que reconhece, já no 1º artigo, o direito à terra urbana, à moradia digna, à infraestrutura urbana, aos serviços públicos, dentre outros. Esse documento também ressalta a gestão urbana integrada, descentralizada e participativa de toda a população e reforça que para a “Redução da Vulnerabilidade Urbana, em decorrência do processo histórico de sua formação” (Diario Oficial, 2014, p. 2) se deve “incentivar a consolidação das centralidades de bairro existentes, melhorando a oferta dando prioridade à implantação de serviços, comércios e equipamentos comunitários, mediante participação da população local nas decisões” (idem).

Ao mesmo tempo que tantas leis confluem em direção à proteção do direito de moradia e ressaltam a participação da sociedade como ponto importante na construção de seus projetos, diversas pessoas ainda residem em situação de insegurança e estão distantes do ideal de participação previstos nas leis. De acordo com os dados da Secretaria Municipal de

Habitação de São Paulo (2020), existem 1.732 favelas cadastradas pelo órgão na cidade, com a estimativa de 391.509 habitações; existem também 2.000 loteamentos cadastrados, com uma estimativa de 389.130 lotes em loteamentos irregulares; pelo menos 435 núcleos, favelas dotadas de infraestrutura, porém sem regulamentação legal, comportando uma estimativa de 60.855 famílias; além de 1.479 cortiços cadastrados só nas regiões da Sé e Mooca².

Diante desse cenário divergente ao conteúdo presente em leis, cabe uma pequena consideração sobre a lei, direitos e implantação dos mesmos. A análise sobre as leis, de acordo com Coslovsky, pode ser separada em dois grupos, um que acredita na lei como uma forma de solucionar ou evitar conflitos e outro que observa a lei como algo propositalmente ambíguo, sendo complacente com o conflito (2015, p. 2-4). Dado que a primeira perspectiva considera um ambiente na mais perfeita organização burocrática Weberiana, com políticas de promoção e funcionamento orgânico (2015, p. 3), optou-se pela segunda perspectiva neste tópico em específico com a crença de que o mesmo possa descrever melhor tal dissonância da lei entre o escrito e a realidade brasileira. A segunda perspectiva considera a lei

a uma arena ou campo de batalha, onde diferentes grupos (inclusive funcionários públicos) lutam para impor sua visão da lei e do papel correto do governo na sociedade. Estes estudiosos baseiam suas alegações na observação de que as leis são frequentemente vagas, contraditórias e obsoletas. (COSLOVSKY, 2015, p. 3).

Portanto, nessa perspectiva, as leis, enquanto espaço de ambiguidade e contradição, permitem disputas na sociedade que aplicarão as interpretações mais convenientes na organização social, aqui as leis podem ser vagas e obsoletas quando não apresentam objetividade ou meios de se concretizar no plano real. Nessa mesma linha, Giuliana Franco Leal defende que não somente as leis, mas também os direitos regulados pelas mesmas são vazios quando não existem condições reais de usufruí-los, de concretizá-los na realidade, sendo vazios em sentido quando não possuem formas de serem executados. “Por exemplo, o direito de propriedade não garante que a propriedade seja concedida a todos, mas que qualquer pessoa possa adquiri-la caso tenha condições para isto e, uma vez que a tenha adquirido, de que seja protegida.” (LEAL, 2011, p. 139), dessa forma, o direito à propriedade de nada serve para alguém em situação de rua, pois o mesmo não possui o recurso financeiro para adquirir o mínimo - a casa - para então ser atendido por tal direito.

² Informações atualizadas na página de internet da Secretaria da Habitação em 2021, disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/habitacao/>>. Acesso em: 18/04/2021.

Assim, é importante que para além de se discutir e defender a moradia seja também promovida formas de concretização de leis e do direito de habitar. No entanto, ao mesmo tempo, que se observa um conteúdo legal dissonante da realidade objetiva de uma parte da população paulistana, percebe-se a perpetuação da condição de irregularidade na moradia que é apontada aqui como um produto da conversão do espaço em uma mercadoria, sob a ótica do desenvolvimento do capitalismo financeiro. Nesse sentido, nem a preocupação em acrescentar a participação popular nas leis se salva, pois o objetivo primário de produtos - incluso moradia - na lógica do capitalismo financeiro anseia a reprodução do capital.

A situação de ocupação irregular do ambiente da cidade e baixa participação popular se mostram como problemas historicamente criados pelo desenvolvimento da capital, em conjunto com uma permissividade do Estado, diante da situação de abstenção dos cuidados sobre o direito da moradia dado o seu conflito com o investimento privado e expansão do setor imobiliário. Tais problemas se perpetuaram a tanto tempo na história da cidade pois surgiram com a mesma, se difundiram com seu crescimento econômico e se consolidaram com uma desigualdade materializada em sua própria estrutura. Aqui, a participação, apesar de sofrer com um direito convertido em produto, ainda se mostra como um tópico intrínseco à solução de problemas relacionados à habitação, como a segregação socioespacial.

Nesse contexto, o que a literatura e as leis indicam é que o combate aos problemas de habitação está relacionado ao reforço à participação de uma sociedade organizada, que seja capaz de levar suas demandas e acompanhar suas discussões ou implantações. Considerando o caso do Jardim São Francisco, que permanece como uma ilha na cidade, entende-se que para a superação da situação de irregularidade diante do direito de moradia e a inclusão daqueles socioespacialmente excluídos, é necessário que se tenha disposto formas da sociedade interagir com o Estado, para que o mesmo tenha retorno sobre as transformações causadas pelos projetos promovidos.

3. Participação política e deliberação na democracia

Participação política se trata de um termo amplo que reflete práticas, orientações e processos do sistema democrático ocidental, como explica Malrizio Cotta,

Na terminologia corrente da ciência política, a expressão Participação política é geralmente usada para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí além. (1998, p. 888)

O autor enfatiza a relação do termo com o regime político democrático ocidental pelo fato do tema ter seu desenvolvimento e ampliação em países dessa região. O recorte cultural implica em uma dificuldade de transferência do termo para contextos diferentes, e isso não significa necessariamente o olhar sobre um país oriental, a aplicação de tal termo em países em desenvolvimento com altas taxas de analfabetismo e problemas infra-estruturais, por exemplo, pode não ser frutífera (1998, p. 889).

Separando o termo em dois, é possível entender o quão particular a “Participação política” pode ser

a expressão Participação política se presta a interpretações diversas. Antes de tudo, a definição de atividade política nem sempre é unívoca; se quanto a certas atividades como o ato de votar, por exemplo, não existem dúvidas, pelo que respeita a outras, principalmente da esfera religiosa, econômica e cultural, o problema não é assim tão simples e a solução depende amiúde da cor ideológica dos próprios participantes. (COTTA, 1998, p. 888).

Para além da amplitude da palavra “política” e as práticas que a mesma envolve, “participação” também acrescenta algumas outras dimensões de complexidade. De acordo com Cotta, existem três formas ou níveis de participação política, a primeira é a mais básica, é a *presença* em reuniões, exposição a mensagens políticas e etc; a segunda é a de *ativação*, onde os envolvidos desenvolvem, dentro ou fora de uma organização política, atividades delegadas por um grupo ou promovidas por eles mesmos, como campanhas eleitorais e protestos; a terceira é chamada *participação*, onde o cidadão contribui de forma direta ou indireta em alguma decisão política, enquanto a forma direta é mais rara e particular de alguns contextos políticos, a indireta - que implica a escolha de uma pessoa que tenha poder

por um certo período de tempo para decidir pelos demais - representa a maioria dos contextos (COTTA, 1998, p. 889).

Com um longo histórico de participação restrito a um certo grupo de pessoas, a “inserção de grandes massas nos mecanismos da vida política”, comumente associado à palavra “participação”, se mostra como um fenômeno recente” (COTTA, 1998, p. 889) no mundo todo. Isso se evidencia principalmente pelo direito de voto às mulheres em uma grande quantidade de países somente após a primeira guerra mundial e até mesmo pela implementação recente do sistema democrático em diversos novos países, como os que foram colonizados no passado.

O ideal democrático incentivado com essas transformações sugere que os cidadãos estejam conscientes e informados sobre os acontecimentos políticos e possam agir sobre os mesmos por meio da participação política. Contudo, Cotta ressalta que o próprio interesse pela política não se trata de algo exatamente amplo na sociedade italiana. Dados da sociedade brasileira também mostram algo parecido, como foi comunicado pelo Tribunal Superior Eleitoral, o nível de participação nas eleições em 2005 se mostraram maiores do que no ano de 2017. O órgão apresenta dados de cidades que tiveram um grande número de títulos eleitorais cancelados, algo que acontece quando o cidadão falta em três eleições consecutivas, um exemplo dessas cidades é São José dos Campos, onde o número de cancelamentos chegou a ser 70% a mais que em 2005.³

Para Cotta, os fatores que condicionam essa falta de interesse pela política e, consequentemente, uma baixa na participação política variam de acordo com cada país e suas estruturas organizacionais. O primeiro fator são as estruturas ou ocasiões de participação política, definidas pelo ambiente, como o sistema de voto em papel ou eletrônico ou até de sufrágio universal ou restrito. De acordo com Cotta, “as estruturas de participação mais importantes estão ligadas, nos sistemas democráticos, aos mecanismos de competição entre as forças políticas e estão geralmente institucionalizadas nas normas que dizem respeito ao processo de renovação dos cargos públicos.” (1998, p. 890).

Para além das estruturas, outro fator é o papel do conjunto de associações voluntárias, que são fonte de estímulo político, de recrutamento e união de indivíduos às forças políticas

³ G1. Com desinteresse da população pela política, aumentam as faltas nas votações. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/vale-do-pariba-regiao/noticia/com-desinteresse-pela-politica-aumenta-o-numero-de-faltas-nas-votacoes.ghtml>>. Acesso em: 10/04/2021.

(COTTA, 1998, p. 890). Esse seria o ponto, em especial, onde os sistemas autoritários ou totalitários divergiram no entendimento sobre participação, por exemplo, por não incluírem uma participação de caráter voluntária e estimulada por mecanismos políticos. Nesse caso, Cotta acrescenta o termo “mobilização” para se referir à participação política, colocando-as como sinônimos no sentido de “acentuarmos que a presença e a atividade de estratos mais ou menos amplos da população são programadas do alto e enquadradas na atividade das organizações de massa, às quais são confiadas, além de funções de estímulo, a incumbência do controle social.” (COTTA, 1998, p 890).

Nessa linha, a definição de participação que este trabalho considera compreende as três categorias de presença, ativação e de participação ou mobilização direta e indireta da sociedade de forma voluntária em temas de interesse geral no sistema democrático. Nesse sentido, se considera importante entender as abordagens da participação política na sociedade e, em especial, as formas que ela adquire em deliberações.

3.1. Abordagens da participação política e sua realização em deliberações

Existem três principais abordagens que estudam o regime democrático, participação política e seus dilemas: “as teorias realista e elitista (Weber e Schumpeter) e a teoria pluralista (Dahl)” (FEDOZZI et al, 2012, p. 18). No início do século passado as teorias elitista e realista

forneceram os principais argumentos para sustentar a necessidade do estreitamento da participação em defesa da própria democracia, acossada que estava pelas alternativas à direita (o nazismo) e à esquerda (as correntes marxistas revolucionárias), especialmente na Alemanha. (idem).

No realismo, com Weber em "O socialismo", a definição de democracia deixou de ser alinhada a princípios éticos-racionais de teorias clássicas. Em Weber, a democracia passa a se associar às transformações da crescente complexificação das sociedades e da especialização do conhecimento, processo esse que resulta no aumento da burocratização. Aqui a democracia "não se trata de resgatar a tese da soberania popular (Rousseau ou Marx) e sim generalizar a cidadania baseada na igualdade formal dos direitos políticos." (FEDOZZI et al, 2012, p. 19).

De acordo com Avritzer, a teoria elitista, hegemônica no contexto do pós-guerra, tratava de uma contradição "entre a governabilidade democrática e a participação política" (1999, p. 18). Questionando principalmente a soberania popular, a teoria sustenta que a fim

de efetivamente praticar a democracia é necessário "restringir a soberania das massas a um procedimento para seleção de governantes" (idem). O elitismo democrático, portanto, se posicionava em favor de uma restrição do poder de decisão política à uma elite racional, uma restrição da soberania do povo em prol da preservação do regime político.

De acordo com Avritzer, o realismo e o elitismo foram precursores na crítica ao conceito de soberania, "tanto na teoria democrática quanto no interior da tradição do marxismo e do republicanismo [...] [para essas vertentes], o exercício da soberania enquanto participação não era possível devido à [necessária] burocratização das formas de exercício do poder" (AVRITZER, 1999, p. 21). Esse argumento reforça a contradição entre ampliação da cidadania política e impossibilidade do exercício de soberania pela participação, justamente pela exaltação de uma burocracia racional que substitua a irracionalidade das massas na política.

Com reflexões sobre o papel das massas nos acontecimentos durante as guerras, esse pensamento ganhou força e sustentou principalmente a teoria do elitismo democrático. Como explica Avritzer, Schumpeter, um dos principais teóricos dessa vertente, defendia que "para manter os fundamentos do conceito de soberania popular é necessário retirar do seu conteúdo a ideia da busca de um bem comum substantivo, transformando, portanto, a soberania em um método de escolha de governantes" (AVRITZER, 1999, p. 25).

O argumento era de que a irracionalidade dos indivíduos é prejudicial ao sistema político e deveria ser substituída por uma concepção racional de uma democracia como método político de formação de governo. Nesse sentido, a participação é limitada ao voto dos componentes do governo, ao processo de escolha e autorização de capacitados que tomarão as decisões por todos, é um método político para chegar à decisões políticas (PATEMAN, 1992, p. 12).

Essa teoria, entretanto, recebeu críticas ao longo dos anos. Experiências com a terceira onda de democratização, que envolveu ampla mobilização de massas, não destruiu o sistema democrático ou o mergulhou na irracionalidade das massas, mas incentivou valores, como direitos humanos, que atualmente se constituem como essenciais para o regime. Para além disso, com novas democracias se consolidando, a posição transparente e ativa do Estado passa a ser cobrada, juntamente com um posicionamento mais participativo dessas sociedades (AVRITZER, 1999, p. 19).

A última abordagem teórica, a pluralista, considera esse cenário e introduz um conceito novo para a discussão sobre participação no regime democrático, a poliarquia - termo utilizado por Dahl para se referir às democracias existentes, que nunca atingiram o ideal da democracia plena (DAHL, 2005, p. 31). Seu ponto principal questiona a concentração do poder em instâncias burocráticas do governo (FEDOZZI et al, 2012, p. 19), segundo Dahl, a democracia se configura como um sistema onde há equilíbrio de competição e nenhum monopólio em mecanismos de governo, é o sistema que tem como "característica-chave [...] a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais" (DAHL, 2005, p. 25)

De acordo com Fedozzi *et al*, Dahl "rompe com o elitismo quando teoriza sobre a superação da dicotomia idealismo/realismo ao propor o princípio da maximização de certos elementos das poliarquias (ainda que utópicos) relacionados com a soberania popular e a igualdade política, como forma de avaliar o grau de igualdade e de liberdade efetivamente existentes" (Dahl, 1989a, p. 72-73 *apud* FEDOZZI et al, 2012, p. 20).

De acordo com Dahl, o próprio processo de democratização implica a autonomia individual para contestação pública e o direito de participação (Dahl, 2005. p. 29). Para o autor, as poliarquias - que chamamos de democracia - de maior sucesso dependem de alguns fatores, como ressaltados abaixo:

terá influência favorável à poliarquia os níveis de desenvolvimento socioeconômicos que promoverem alfabetização, educação e comunicação; criarem uma ordem social mais pluralista do que centralmente dominada; e impedirem desigualdades extremas entre as camadas politicamente relevantes do País. (MONTEIRO, 2013, p. 286).

Dessa forma, se nota que o fator econômico não se mostra com grande destaque - como na visão elitista de que o desenvolvimento da democracia se atrela ao nível de industrialização do país -, mas como um suporte para ações que possam promover igualdade entre os cidadãos, como alfabetização, para que todos possam participar de um sistema político plural, seja apoiando ou se opondo às decisões.

No entanto, para Fedozzi "o autor não chega a perceber a importância da ação da sociedade civil e do papel da esfera pública fora dos períodos eleitorais e constituintes da própria legitimidade da democracia" (FEDOZZI et al, 2012, p. 20), em especial devido a uma certa apatia de uma grande parte da sociedade com relação à política (PATEMAN, 1992, p. 18-20).

Para além disso, o próprio termo "participação" recebe uma série de interpretações e críticas mesmo de autores que defendem a teoria pluralista, como Carole Pateman, que critica a perda de significado do termo ou de um "conteúdo preciso" (PATEMAN, 1992, p. 9). Enquanto Dahl apresenta uma certa limitação da participação popular, Pateman reforça a necessidade de garantir a soberania popular pela "participação individual e coletiva dotada de potencial pedagógico e conscientizador" (FEDOZZI et al, 2012, p. 21) para a manutenção do regime democrático.

Essa visão se fortaleceu nos anos 90, com o fim da guerra fria, e marcou uma nova perspectiva sobre a participação política. Para Fedozzi *et al*, o elemento comum às teorias desse período "é a rejeição da ideia liberal de que a democracia se define pela agregação de interesses ou de preferências através de um instrumento institucional qualquer" (FEDOZZI et al, 2012, p. 23), bem como a busca em ressaltar a importância da troca racional e do encorajamento de deliberação sobre regras que regem a sociedade.

Em decorrência dessa mudança de paradigma, o local da participação também passou a ser refletido. Com Habermas, por exemplo, se tem a ideia de que o processo de participação ocorre no espaço público, onde os indivíduos discutem e deliberam sobre aquilo que compete ao interesse em comum (AVRITZER, 1999, p. 30-31). Esse se configura como um espaço de dessacralização da política e submissão de assuntos da vida pública à sociedade (AVRITZER, 1999, p. 31), o interessante é o rompimento com a teoria elitista pela separação entre espaço público e Estado, além da dissociação entre o problema do bem comum e as formas de alcançá-lo

Ao nível da esfera pública, a racionalidade do processo participativo não leva à constituição imediata de propostas administrativas, mas conduz apenas a um processo democrático de discussão [...] De acordo com a concepção habermasiana de esfera pública, o bem comum pode ser formal e ser pensado em termos da capacidade dos diferentes atores sociais para publicizar sua luta contra as formas privadas de dominação. (AVRITZER, 1999, p. 31)

Sendo assim, o processo de deliberação no espaço público junto à sociedade, não necessariamente envolve o fator de irracionalidade das massas da teoria anterior, se mostra como um trabalho colaborativo que depende de comunicação - ou publicidade - daqueles que participam de suas decisões e resultados.

Ainda que a ideia do espaço público se mostre mais inclusiva que a teoria elitista, existem críticas quanto à composição do público nesse espaço. Como ressalta a análise histórica de Avritzer, outros autores passaram a questionar a qualidade dessa participação ou a diversidade e representatividade que esse ambiente teria em relação a sociedade, como critica Nancy Fraser ao ressaltar o público desses espaços como exclusivamente brancos, proprietários de terras e ocidentais, ou Joan Landes ao expor a falta de diversidade econômica desse público (AVRITZER, 1999, p. 35), para Avritzer essas críticas se posicionam contra o público hegemônico e em favor da pluralidade representada na modernidade por movimentos sociais (1999, p. 35-36).

Nas teorias mais atuais, as considerações sobre participação política também tem se atentado ao resultado de tal ação, como evidenciado com os autores como Luigi Bobbio. De acordo com Bobbio, a participação política já é fragilizada e pode ser ainda mais quando os processos e resultados que se seguem após uma deliberação não se mostram conclusivos. Para o autor, esse se trata de um ponto fraco em teorias de participação política, antes de tudo, uma deliberação se configura como “uma confrontação argumentada e voltada à solução de um problema ou ao desfecho de uma controvérsia ou conflito” (BOBBIO, 2012, p. 48). Para o autor, a função da deliberação é produzir algo novo, redefinir ou esclarecer um problema com novas soluções, e por esse motivo seu encerramento é um processo tão importante (idem). Essa deliberação é a materialização da participação política, porém o valor dessa participação depende do resultado da deliberação.

Para Bobbio, o encerramento de uma deliberação se trata de um dos momentos mais importantes para se fazer valer a participação, é o momento onde se deveria responder a dois critérios contraditórios, a fidelidade e univocidade:

De um lado, o encerramento deveria ser o mais fiel possível ao processo deliberativo que o antecedeu, sem trair as vozes dos participantes. De outro, ele deveria ser o mais claro e preciso possível para comunicar ao exterior de maneira eficaz o conteúdo dos resultados. (BOBBIO, 2012. p. 49)

A contradição reside no risco de uma conclusão fiel não ser suficiente para responder a pergunta que se faz ao final da discussão “mas, resumindo, o que foi decidido?” (idem), isso ao passo que uma conclusão clara pode não ser fiel ou suficiente para responder dúvidas sobre a deliberação. Diante disso Bobbio categoriza quatro tipos de experiências deliberativas

e possíveis no mundo real, sendo as duas primeiras correspondentes ao modelo que ele chamou de Reflexo e duas segundas ao modelo de Proposição.

O primeiro tipo se intitula “Mudança das opiniões”, que não necessariamente formula uma proposição, mas uma comparação entre as opiniões expressas no início e ao final da discussão (BOBBIO, 2012, pp. 49-50). “A deliberação encerra-se mostrando se e como suas opiniões mudaram. Sua conclusão é a medida dessa mudança” (2012, p. 50), não visa promover um consenso ou solução de um problema. De acordo com o autor, essa abordagem se baseia em uma das bases da teoria da democracia deliberativa: “as preferências não são definitivas, mas que evoluem e se modificam quando expostas a uma troca discursiva” (2012, p. 51), no entanto, para Bobbio, essa abordagem apresenta a problemática de verificar o resultado da deliberação a nível individual sem se atentar a mudanças coletivas, além do fato de não oferecer novas soluções.

O segundo tipo é a “Representação dos discursos”, que resume uma espécie de construção de catálogo com os “temas, demandas, argumentos e posições que circularam durante o processo” (BOBBIO, 2012, p 52). Aqui não existe uma consulta individual das opiniões ou uma preocupação sobre qual ideia tem maior adesão, essa deliberação objetiva encorajar o confronto entre discursos e tem como resultado o levantamento dos mesmos (idem).

O terceiro é a “Recomendação”, onde um número limitado de pessoas sorteadas participam se informando, discutindo e, ao final, emitindo um parecer. De acordo com Bobbio, as “recomendações são documentos, em geral bem breves, que propõem linhas de ação sobre as questões submetidas ao júri, escolhem alternativas, sugerem a consideração de certos interesses ou de certas ideias” (BOBBIO, 2012, p. 57). Esse documento não necessariamente apresenta somente o consenso geral, mas também registra opiniões divergentes. Sendo assim, “a deliberação culmina em uma ou várias escolhas. Parece, portanto, uma conclusão mais firme do que as anteriores, porque não se limita apenas a representar o estado da arte, mas expressa uma vontade precisa” (idem).

O último tipo é o “Voto sobre alternativas”. Para o autor, o tipo “Recomendação” parece já estar bem alinhado com o propósito da deliberação, onde os indivíduos buscam uma posição em comum, contudo, ainda existe a possibilidade de se votar sobre alternativas disponíveis (BOBBIO, 2012, p. 59). De qualquer forma, o autor ressalta que o voto em si não é algo bem visto por deliberativistas, justamente por implicar uma unanimidade duvidosa

(idem), ainda assim, o voto apresenta a vantagem de mostrar mais claramente a preferência dos participantes dentre determinadas alternativas - algo que pode ser usado em orçamentos participativos, por exemplo (idem). A problemática do “Voto sobre alternativas” é exatamente a definição das alternativas, se elas não surgem na discussão, existe a chance de não representarem a reflexão dos participantes da deliberação (BOBBIO, 2012, p. 60).

O que Bobbio conclui é que os diferentes tipos de resultados em deliberações mudam as configurações da mesma e impactam em sua conclusão, ou seja, a deliberação deveria entender o que se propõe enquanto objetivo e resultado para então definir seu formato. Ainda assim, parece existir uma preferência por parte do autor pelo tipo Propositivo - recomendação e Voto sobre alternativa -, pois incita maior responsabilidade dos participantes sobre uma decisão real em jogo (2012, pp. 62-63). De acordo com Bobbio

Uma deliberação só tem sentido se os participantes tiverem a possibilidade de resolver um problema, encontrar soluções, solucionar um conflito. A discussão não é importante apenas em si, mas por trazer uma contribuição coletiva a uma controvérsia. Sua conclusão natural é a superação de uma situação de bloqueio ou de incerteza. (BOBBIO, 2012, p. 63)

Dessa forma, para além de uma mudança histórica em teorias sobre a participação no sistema democrático, que passou a incluir questionamentos sobre a dessacralização da política e diversidade de participantes, o produto final das discussões e confrontos estabelecidos entre diferentes pontos de vista se adiciona como um tópico importante para consolidar e dar sentido à participação política. No entanto, antes mesmo de se chegar à fase de deliberação existe outro ponto importante para viabilizar a participação: a comunicação e informação pública.

4. Viabilização da participação: comunicação pública no Brasil

A questão da informação pública e até de toda a forma de funcionamento da estrutura Estatal se tratam de pontos de crítica para estudiosos no Brasil. Para Haswani (2010), o padrão brasileiro de governo centralista e inibidor da participação da sociedade civil se fortalece em um Estado cuja vida não é pública, onde não são dadas à sociedade o conhecimento sobre sua estrutura, funcionamento, ações, entre outros. Esse cenário, de acordo com Anna Maria Campos, resulta em uma falta de consciência generalizada acerca de direitos e serviços do Estado à sociedade (CAMPOS, 1999 apud HASWANI, 2010, p. 148-149), onde o cidadão não entende como interagir com o poder público para garantir a realização de seus direitos ou sequer tem a consciência de que existe alguma forma de interação onde ele também pode ser comunicador ativo.

As consequências desse padrão vão desde uma corrupção endêmica, ao aumento do aparelho burocrático e até, em graus mais elevados de separação do Estado e sociedade, no ferimento dos direitos dos cidadãos pela dificultação do acesso aos mesmos. Nessa perspectiva, Jorge Duarte (2012) cita a falta de informações sobre a atuação do Estado na sociedade como algo questionado nos estudos de comunicação pública desde 1980, estimado como o início das discussões sobre o conceito no Brasil.

Para o autor, as mudanças ocorridas após a redemocratização, como o aumento da atuação da sociedade civil em organizações não-governamentais (ONGs), não fomentaram nenhum sentimento coletivo de valorização da cidadania ou satisfação na representação democrática, justamente por uma falta de informações que levam o cidadão a ver a política como algo desvinculado de sua vida. Mais do que falta de interesse na coisa pública, o que se revela é a falta de oportunidade de participação pela falta de informações e de mecanismos para o diálogo.

Para ambos os autores, a comunicação pública se trata de uma obrigação das instituições democráticas enquanto componentes do Estado de direito. Essa obrigação é ressaltada por Haswani (2010) na identificação da comunicação ativa do Estado como uma forma de garantia de direitos dos cidadãos. Nessa comunicação se inclui, de modo geral, um trabalho pela aproximação do Estado e sociedade pela informação e canais de interação, que deveriam possibilitar uma participação ativa dos cidadãos na vida pública.

O objetivo da comunicação pública seria, portanto, o atendimento daquilo que é de interesse público, que pode ou não motivar a organização participativa da sociedade em torno de um determinado assunto. É reconhecido que o objetivo da comunicação pública não se resume na simples disponibilização de informações ao público; no entanto, enquanto base da relação entre Estado e sociedade, assegurar a informação se configura como passo primordial para viabilização dessas interações.

Seguindo esse ponto, Haswani (2010) defende um modelo de entendimento da comunicação pública como algo que parte do ponto mais básico, o dado, ao ponto mais complexo de interação social, o compartilhamento. Pensando em termos comumente tidos como sinônimos, como “ dado, informação, comunicação, relacionamento, participação e compartilhamento” (2010, p. 89), a autora ressalta que a escolha de uma dessas palavras também significa uma conduta diferente ou estágio e postura comunicacional diferente na comunicação pública (2010, p. 89).

O dado é o início de tudo, é a menor unidade dessa estrutura e fundamento para o processo. De acordo com a autora, o dado é um registro da realidade que independe de um contexto maior, sendo assim, seu significado se resume a literalmente um registro (2010, p.89). Um dado só passa a fazer sentido quando é colocado em um contexto ou em comparação a outro dado (2010, p. 90), a simples exposição não garante uma leitura conclusiva. O ritmo de vacinação contra COVID-19 no Brasil, por exemplo, passa a de fato significar algo quando comparamos com outros países ou até com a quantidade de cidadãos brasileiros que ainda precisam da vacina, assim se pode entender se o Brasil tem ido bem ou não na sua atuação contra a doença.

Nesse ponto se chega à definição de informação. Enquanto o dado se consolida como a menor parte de um processo de comunicação, a informação é o dado em contexto, interpretado e que pode levar a conclusões sobre a realidade da qual o dado provém ou indica (2010, p. 92). Nesse sentido, o dado só passa a fazer sentido quando se torna um discurso, uma interpretação da realidade - o dado serve às vontades daquele que busca exprimir seu ponto de vista. No entanto, Haswani ainda chama atenção para o fato de que, muitas vezes, determinadas informações importantes ao público ficam reservadas a uma camada mais privilegiada da sociedade. Em uma leitura sobre os dados de vacinação contra raiva em animais, a autora questiona a acessibilidade da informação:

continuam sendo registrados casos da doença, é importante a vacinação canina como meio de prevenção - principalmente em algumas capitais - e moradores das áreas rurais devem dar maior atenção para a ocorrência da raiva. Mas essas informações são acessíveis apenas para os que têm acesso ao meio digital e, ainda, que sabem da existência desses dados e análise - caso dos órgãos de saúde nos níveis federal, estadual e municipal. Na ponta do processo informativo está a população exposta à doença e responsável pela vacinação dos seus animais, que geralmente é informada somente sobre as datas de vacinação e não sobre os riscos da raiva. (2010, p. 92).

Como uma escala progressiva de elementos, a comunicação se forma do dado e da informação. Entendendo como um processo que ocorre entre interlocutores por algum canal, a comunicação é dependente da informação, processo esse que se torna ainda mais impactante ao considerar que “a informação garantidora de direitos, se não fornecida pelo Estado, impede o início do processo de comunicação” (2010, p. 93) e, consequentemente, o reconhecimento, por parte dos próprios cidadãos, sobre os direitos e deveres existentes.

Para além do comunicar, esse reconhecimento também implica a possibilidade de retorno ou solicitação de esclarecimento sobre o comunicado, o relacionamento. Aqui o relacionamento, enquanto estrutura de uma “comunicação interpessoal prolongada no tempo” (2010, p. 94), ressalta a necessidade de canais que garantam uma reciprocidade da comunicação (2010, p. 95) e incita o debate e o diálogo. A autora chama atenção para o fato de que os debates não existem em função da criação de harmonia, “o que os difere da comunicação é a muito provável presença de conflitos, problemas ou divergências que demandem acordo ou solução” (2010, p. 95), enquanto isso, o diálogo se revela como um buscador de sintonia (2010, p. 95). Ambos existem dentro de uma relação de comunicação recíproca, que pode ou não buscar por harmonização dependendo do grau de coesão dos interlocutores.

Nessa linha de pensamento, a participação não necessariamente significa que todos possuem voz em um debate, por exemplo. De acordo com Haswani, “participação não implica corresponsabilidade nem garantia de poder de deliberação. Quando o cidadão participa de um fórum de discussão na Câmara de vereadores do seu município, geralmente têm direito de ouvir, de falar - opinando, concordando, divergindo -, mas não decide sobre o tema em questão.” (2010, p. 97). Essa possibilidade de participação da sociedade na vida pública do Estado depende de uma comunicação ativa das instituições democráticas e de canais de comunicação que realmente permitam o exercício da cidadania pelo acesso à informação.

Apesar da participação, o que compreende a função de um efetivo poder em deliberar sobre algo é o compartilhamento. “Compartilhamento também significa tomar parte. Aqui, no entanto, quem compartilha, ouve, fala, delibera e arca solidariamente com as consequências das decisões, sejam ônus ou bônus” (HASWANI, 2010, p. 97), existe poder decisão e risco direto de sofrer as consequências, positivas ou não, sobre o que foi decidido.

Esse processo, explicado por Haswani, do dado ao compartilhamento segue, propositalmente, uma cadeia evolutiva. Para a autora, “À medida que a sociedade civil angarie maior espaço nas hostes estatais, galgará também os níveis de informação ao compartilhamento, este último indispensável à realização do cidadão como ator politicamente ativo” (2010, p. 98).

Apesar da complexidade do compartilhamento, o estágio anterior do modelo de Haswani, a “participação”, já vai ao encontro ao que Bobbio defende como o principal sentido em deliberar, o de conferir aos participantes a “possibilidade de resolver um problema, encontrar soluções, solucionar um conflito” (BOBBIO, 2012, p. 63), ou seja, discutir sobre um dado contextualizado que informa sobre uma realidade e incita a necessidade de discussões, a possibilidade de relacionamento (ou rebater o que foi dito), a possibilidade de voto pela participação e, por fim, compartilhamento.

O processo do dado ao compartilhamento revela a origem das críticas sobre a comunicação pública brasileira e o relacionamento entre o Estado e sociedade apresentadas por Haswani e Campos no primeiro parágrafo deste capítulo. Uma população sem informação, sem espaços e possibilidade de participação política, resulta em uma sociedade que não se comunica e não reconhece seus direitos e deveres, é uma sociedade presa em uma ignorância sobre o seu próprio funcionamento e potencial de transformação.

5. Análise de discursos sobre participação popular nas deliberações do projeto de lei 571/2019

Com o caminho teórico seguido até aqui, se entende que a garantia de direitos necessita de uma interação ativa do Estado e sociedade. Visto que essa relação depende do desenvolvimento de um processo comunicacional que não só disponibilize informação, mas que também interaja com a população em um estágio participativo ou de compartilhamento, o presente estudo se dedicou a analisar os temas presentes em deliberações do Programa de Regularização Fundiária da cidade de São Paulo e a relacioná-los com o esquema “do dado ao compartilhamento”, para então entender em qual o estágio de interação o programa se concebeu - se considerou a participação da sociedade ou não.

Dessa forma, a pergunta que orienta a pesquisa é: a participação popular é considerada na formulação de programas de regularização fundiária?. O objeto analisado foram as cinco deliberações de elaboração do Programa de Regularização Fundiária da cidade de São Paulo, cujo foco principal foi criar o programa que definiria ações sobre um dos direitos e problemas históricos mais complexos da cidade, o direito à habitação.

5.1. Metodologia

Para analisar como o tópico de participação foi tratado nas discussões sobre o PL, estudou-se os discursos realizados nas cinco audiências para a aprovação do Programa de Regularização de Terras da cidade de São Paulo. O estudo realizado foi exploratório com o objetivo de identificar padrões e suas frequências no tema de participação nas falas daqueles presentes em cada uma das audiências. Apesar de investigar a frequência, os dados analisados são secundários, não probabilísticos e não aleatórios. A interpretação final dos dados foi feita com a análise de conteúdo.

A metodologia da análise de conteúdo foi escolhida por permitir que o estudo identifique os diversos temas que circulam o tópico de participação. A análise de conteúdo não se limita a um olhar estatístico, mas inclui também a função de inferência, função essa que se realiza “tendo por base indicadores de frequência [...], toma-se consciência de que, a partir dos resultados da análise, se pode regressar às causas, ou até descer aos efeitos das características da comunicação” (BARDIN, 1977, p. 21-22). Para Bardin, essa metodologia

trata-se “de um tratamento da informação contida nas mensagens”, que pode ser a análise de significados (temática) ou de significantes (análise léxica ou dos procedimentos)” (BARDIN, 1977, p. 34).

O procedimento para essa análise consiste na escolha de palavras-chave de registro, identificação de seus contextos - considerando a frase onde as palavras se encontram - e a categorização por temas, chamados aqui de “categorias”. A palavra-chave principal aqui é “Participação”, mas como visto no capítulo 3, o termo pode ter seu significado presente em outras formas, como “Mobilização”. Nesse sentido, se optou por considerar a palavra-chave “participação”, bem como “mobilização” e sinônimos como “contribuição”, “cooperação”, “colaboração”, “integração” - tais substantivos também foram consideradas no infinitivo e no plural.

Com a observação do contexto - frases - em que as palavras aparecem, se segue para a categorização em temas. De acordo com Bardin, essa análise temática “consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 1977, p. 105). O tema serve aqui como uma unidade de recorte para entendimento de partículas menores de um problema. A análise se encerra com o entendimento do nível de participação popular considerado na construção do projeto de lei, conclusão essa feita de acordo com a teoria de comunicação pública apresentada e seu esquema “do dado ao compartilhamento”.

Por fim, é importante ressaltar que a interpretação dos dados é qualitativa e segue as fases de pré-análise, que compreende a leitura geral do conteúdo e a identificação da presença das palavras-chave e frases (BARDIN, 1977, pp. 95-101); a exploração do material, com categorização em temas (idem, p. 101); tratamento dos resultados, onde se destaca as informações para a análise, e interpretação, a análise reflexiva e crítica (idem, pp. 101 - 102).

5.1.1. Objetivo e hipóteses

O objetivo geral do trabalho é entender se os conteúdos discutidos para a criação do programa incluem uma relação participativa entre Estado e sociedade. Isso será feito com a identificação de frases que incluem as palavras relacionadas a “participação”, já explicadas anteriormente, depois se segue com a separação das frases em temas e com seu cruzamento com as fases da escala “do dado ao compartilhamento”, que ajuda a entender o nível de participação da sociedade no programa. A partir do objetivo geral se tem três objetivos

específicos que visam ser entendidos para o desenvolvimento de uma resposta ao objetivo geral:

Objetivo específico 1: “O problema é reconhecido?” - Entender se os problemas de segregação socioespacial e de baixa participação da sociedade (ex: em acompanhar e dar retorno sobre ações do Estado) é reconhecido nas deliberações do programa;

Objetivo específico 2: “Existe preocupação com a implementação da participação política?” - entender se os temas que aparecem atrelados à “participação da sociedade” ressaltam a importância da participação e buscam meios para garantir-la;

Objetivo específico 3: “Qual foi o nível de participação que o programa considerou para a sua construção?” - Entender em qual ponto do esquema “do dado ao compartilhamento”, ou seja do dado à uma participação corresponsável, os temas identificados se alocam, entendendo assim o nível de interação social que os criadores do programa consideraram relevante entre o Estado e sociedade.

Os objetivos são acompanhados das hipóteses de que:

- a) Os discursos reconhecem o problema socioespacial, principalmente por ser um problema histórico e visível na cidade;
- b) Existe a preocupação em incluir a participação da sociedade no projeto, mas não se estabelecem meios claros de como realizar isso;
- c) O nível de participação da sociedade na criação do projeto é baixo, como já visto em projetos anteriores como o do Jardim São Francisco.

5.1.2. Categorias de análise

As categorias do estudo são um olhar sobre a participação em cinco categorias: “Participação como legitimidade democrática”, “Participação em respeito à voz da sociedade e movimentos sociais”, “Participação como um direito”, “Participação em termos financeiros” e “Participação em segundo plano”. Todas as categorias decorreram da literatura apresentada neste trabalho desde a exploração do problema até o capítulo de participação política em deliberações sobre habitação. As mesmas permitem identificar como a participação no programa é pensada, quais são as principais preocupações que envolvem o tópico e se planejam meios de incentivá-la. Cada categoria foi identificada por palavras-chave relacionadas ao seu conteúdo, esses códigos foram utilizados para a correta categorização de falas dos participantes.

A categoria de “Participação como legitimidade democrática” observa menções sobre a participação como uma possibilidade de conferir legitimidade democrática ao projeto, com as palavras-chave: lei, legitimidade, democracia e voto.

A participação “em respeito à voz da sociedade e movimentos sociais” se foca em discursos que reforçam e reconhecem ações da população e movimentos sociais como parte importante para a implementação e continuidade do projeto, com as palavras-chave: organização social, movimentos populares, movimentos sociais, sociedade civil, comunidade, associação, popular, população e entidades.

A participação na categoria “Participação como um direito” considera a participação das pessoas como respeito ao direito constitucional em assuntos de interesse público, aqui se tem as palavras-chave: direito, voz, conselhos participativos.

A participação na categoria “Participação em termos financeiros” surgiu da exploração do problema no capítulo dois, na parte de transformação do direito à habitação em um produto. Dado que a moradia também é encarada como um produto, essa categoria se foca em identificar se existem discursos que reforçam a geração do lucro ao setor privado, as palavras-chave dessa categoria são: convênios, financiamento, financeiro, custo e barateamento.

Por fim, a análise também considerou relevante investigar a “Participação em segundo plano”, compreendendo discursos onde a participação é colocada como algo que só pode se desenvolver depois do estabelecimento de um bom método administrativo e orçamentos claros do programa, as palavras-chave dessa categoria são: prazos, administração, processo e regras.

Todas as categorias foram cruzadas com outros três critérios, formando uma matriz para o estudo dos discursos. Os critérios aqui seguem o modelo “do dado ao compartilhamento” que foi contextualizado com o objetivo do estudo:

- **Dado** - Cita participação enquanto um dado, como um número ou porcentagem;
- **Informação** - Contextualiza o dado: se refere à participação e chama atenção para o problema de baixa participação da população;
- **Comunicação** - Cita participação em um nível mais complexo, de interação entre Estado e Sociedade, mas não indica como deve ocorrer / canais ou mecanismos;

- **Relacionamento** - Cita participação no sentido de “presença” e indica ou questiona como ela pode ocorrer / canais ou mecanismos para a implementação dessa participação são citados;
- **Participação** - Cita participação no sentido de “ativação” e indica como ela pode ocorrer / canais ou mecanismos para a implementação dessa participação são citados;
- **Compartilhamento** - Cita participação no sentido de “participação” e “corresponsabilidade”, indica como ela pode ocorrer, bem como os canais ou mecanismos para a implementação dessa participação.

5.2 Análise

A análise foi realizada com leituras sobre o material, atores institucionais, além de considerações sobre as categorias de forma individualizadas e depois em relação ao material total. As conclusões da análise consideraram os objetivos estabelecidos na metodologia.

5.2.1. Objeto: o material de análise

No site da Câmara Municipal de São Paulo é possível encontrar o total de cinco audiências públicas registradas sobre o Projeto de Lei (PL) 571/2019, “que regulamenta os procedimentos da regularização fundiária no município de São Paulo de acordo com a lei 13.465 de 2017”⁴. As três primeiras audiências foram presididas pelo autor do PL, o vereador Zé Turin, que posteriormente conferiu coautoria para todos os membros da Câmara. As últimas duas foram feitas pela Comissão de Finanças e Orçamento, presidida pelo vereador Antônio Deodato, e a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, presidida pelo vereador João Jorge.

As cinco audiências estão disponíveis de forma escrita no site da Câmara. Todas ocorreram de forma online com média de 50 minutos de duração e contaram com a participação de organizações da sociedade civil, sindicatos e representantes de órgãos públicos. A divulgação das audiências foi a mesma, primeiro uma publicação no Diário Oficial, com até 15 dias de antecedência, depois com publicações nos jornais O Estado de São Paulo e Folha de S. Paulo até dois dias antes das audiências. O sistema de inscrições para participação foi feito por *e-mail*, antes da audiência, e por *chat*, durante as discussões. Todos

⁴ Texto disponível nas notas taquigráficas da primeira audiência, disponível em: <<https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbrirDocumento?pID=213210>>. Acesso em: 02/02/2021.

os participantes eram convidados a falar de acordo com a ordem de inscrição e a comissão apresentava uma consideração sobre os assuntos ao final.

Importante notar que as pessoas ou instituições participantes não foram sempre as mesmas em todas as audiências. Os participantes da primeira audiência foram representantes de organizações da sociedade civil, como o Sindicato da Habitação na Internet - que representa diversas empresas do mercado imobiliário -, a Secretaria da Habitação, a Secretaria do Desenvolvimento Humano e a de Licenciamento, além de habitantes de regiões não regularizadas. Na segunda estiveram presente advogados, representantes da Associação Unificadora de Loteamentos, um engenheiro civil do Instituto de Engenharia, um representante da Associação Unificadora de Loteamentos e Ocupações da Zona Leste, outros da Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais, além de representantes do escritório modelo Dom Paulo Evaristo Arns, da Pontifícia Universidade Católica São Paulo. A terceira audiência contou com representantes do Instituto de Engenharia, da Terra Nova Regularizações Fundiárias, um Conselheiro Municipal de Habitação e o Movimento de Regularização Fundiária e Urbanização. Na quarta não houve uma grande participação de sindicatos ou organizações não-governamentais, e aparenta ter sido uma apresentação à Comissão de Finanças e Orçamento para identificação de potenciais barreiras orçamentárias ao projeto, nela se fizeram presentes representantes da Secretaria Municipal da Fazenda, do Tribunal de Contas do Município, da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Já a quinta audiência registrada no PL, com a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, não ocorreu, pois nenhum representante da PL se fez presente ao ser chamado pelo presidente da câmara, João Jorge.

Dessa forma, a análise considera somente as quatro audiências em que de fato houve a discussão sobre o PL. A introdução geral ao PL ocorreu na primeira audiência pública em 16 de junho de 2020, feita pela assessoria de Zé Turin e contextualiza a situação-problema sobre a qual o PL se dedica:

A regularização fundiária, como todos sabem, é constituída de um processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Tem a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao nosso ordenamento territorial urbano, consequentemente, dando a titulação aos seus ocupantes. As medidas jurídicas correspondem à solução dos problemas dominais referentes a situações em que os ocupantes da área pública ou privada não possuem um título que lhe dê a segurança jurídica sobre a sua ocupação. [...] A primeira questão que surge é: por que regularizar? As ocupações

irregulares existem em quase todas as cidades brasileiras, atingindo em maior grau aquelas urbanizadas, em especial, regiões metropolitanas, onde geram emprego e fonte de renda. Formada, em sua maioria, por pessoas de baixa renda que não possuem acesso à habitação formal, vivendo em insegurança sem título de propriedade, não tendo acesso a linhas de crédito para realizar melhorias em sua moradia e, muitas vezes, sem contar com o serviço básico como distribuição de água, energia elétrica e saneamento.

O direito à moradia está previsto no artigo 6º da Constituição Federal como um direito social fundamental, obrigando o Poder Público a desenvolver políticas públicas, que lhe confiram real eficácia. Dentre todos os fundamentos sociais que nós temos, o grande fundamento se encontra no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, que visa a dignidade da pessoa humana. Já no âmbito ambiental, o controle efetivo das áreas ocupadas, com possíveis compensações, dentre tantas outras possibilidades.⁵

O discurso deixa claro o objetivo da regularização, o público que sofre com o problema e a importância de tratar da questão, principalmente em âmbito legal de direitos constitucionais. As discussões do PL frequentemente referenciam esses pontos expressos no discurso inicial e adicionam perspectivas para a implementação do projeto, como questões orçamentárias e a participação da população atendida.

Vale mencionar que ao final de cada uma das audiências o presidente da Casa, Zé Turin, sumarizava todas as considerações e concluía dando direcionamentos sobre as mesmas, se seriam incluídas em discussões futuras ou consideradas para entrar no próprio PL. Esse sistema não necessariamente vai ao encontro com os tipos preferenciais de Bobbio sobre deliberação, mas pode se categorizar como “prepositivo” ao apresentar uma conclusão e dar direcionamento sobre as contribuições dos participantes, conferindo assim sentido à participação.

5.2.2. Os atores institucionais

Dado que a análise de conteúdo neste trabalho considera os discursos das audiências de um Projeto de Lei, entende-se que é necessário explorar também quem são seus emissores. De acordo com Eduardo Manhães, a análise do discurso inglesa, utilizada aqui como referência, ressalta o papel ativo do sujeito na emissão do enunciado. Nesse sentido se reconhece que o sujeito possui uma “razão que visa fins específicos em situações específicas [...] [e] para a consecução desses fins, apropria-se conscientemente da linguagem,

⁵ Texto disponível nas notas taquigráficas da primeira audiência, disponível em: <<https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Home/AbrirDocumento?pID=213210>>. Acesso em: 02/02/2021.

de suas regras e procedimentos, e emite atos de fala” (MANHÃES, Eduardo, 2005, p. 306) e por esse motivo a análise do que é proferido não pode seguir sem o entendimento do personagem emissor.

Contudo, considerando a grande quantidade de participantes nas deliberações, com uma média de 20 pessoas por sessão, decidiu-se analisar os atores dos discursos como atores institucionais, isto é, entender a instituição ou grupo que os mesmos representam. Com isso, foi feita uma lista com breves descrições de cada instituição, organização ou grupo:

- **Associação Unificadora de Loteamentos, Favelas e Assentamentos de São Paulo:** entidade que trabalha pela representatividade e defesa de participação em assuntos de regularização urbana e fundiária da cidade de São Paulo.⁶
- **Comissão Nacional de Regularização Fundiária:** rede nacional de profissionais que atuam no mercado imobiliário, estudam, debatem e executam a regularização fundiária a nível nacional. Objetivam difundir a regularização fundiária urbana e rural, capacitam profissionais da REURB em palestras e eventos e ainda interagem com os três poderes, ministério público e defensoria pública para desenvolver projetos na área.⁷
- **Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente:** constituída por sete vereadores responsáveis de diferentes partidos por opinar sobre assuntos de impacto urbanístico como reurbanização, uso do solo, além de obras e serviços públicos.⁸
- **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, CMDCA:** órgão deliberativo de 32 membros representantes do poder público e sociedade civil, sendo 16 representantes do poder público do município de diversas secretarias e 16 membros da sociedade civil. Atuam em proteção aos direitos das crianças e adolescentes em diversos projetos municipais.⁹

⁶ Não possui site próprio, a descrição foi encontrada no site da Assembleia Legislativa, relacionada ao nome do deputado estadual Jorge do Carmo: <<https://www.al.sp.gov.br/deputado/?matricula=300623>>. Acesso em: 04/04/2021

⁷ Comissão Nacional de Regularização Fundiária. Quem somos. Disponível em: <<https://www.crf.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 04/04/2021.

⁸ Câmara Municipal de São Paulo. Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/comissao/comissoes-do-processo-legislativo/comissao-de-politica-urbana-metropolitana-e-meio-ambiente/>>. Acesso em 04/04/2021.

⁹ Prefeitura de São Paulo. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Disponível em:

- **Conselho Municipal de Habitação:** é descrito como um canal de participação da população no gerenciamento habitacional da cidade. A composição é de 48 pessoas eleitas a cada dois anos, sendo 16 de entidades populares de moradia, 16 representantes do poder público e 16 da sociedade civil (universidades e sindicatos). É uma organização que delibera, fiscaliza e pode ser consultada em assuntos de habitação. Tem a mesma representatividade que movimentos populares e sociedade civil organizada.¹⁰
- **Coordenadoria de Regularização Fundiária:** planeja, estabelece diretrizes, coordena e monitora ações de regularização fundiária das áreas ZEIS ou de interesse social, de assentamentos precários, conjuntos habitacionais, entre outros. Atua em articulação com a Sehab.¹¹
- **Escritório Modelo “Dom Paulo Evaristo Arns” da PUC-SP:** é uma unidade do núcleo de prática da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. A unidade presta serviços de assessoria jurídica popular gratuita desde 1999, atendendo diversas comunidades da cidade de São Paulo em convênio com a Defensoria Pública.¹²
- **Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU:** fundado em 2005, o instituto é uma associação civil de atuação nacional em temas de Direito Urbanístico. Realizam pesquisas e capacitações técnicas na área também.¹³
- **Instituto de Engenharia:** é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos que reúne diversos profissionais que atuam no mercado de engenharia. O instituto realiza estudos e debates temáticos buscando direcionar estratégias do país nos temas de Energia, Mobilidade, Logística, Infraestrutura, Tecnologia e Agronegócios.¹⁴

¹⁰ https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/cmdca/. Acesso em: 04/04/2021.

¹¹ Prefeitura de São Paulo. Conselho Municipal de Habitação. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/cmh/index.php?p=180546. Acesso em: 04/04/2021.

¹² Prefeitura de São Paulo. Coordenadoria de Regularização Fundiária. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/crf/index.php?p=243303>. Acesso em: 04/04/2021.

¹³ PUC-SP. Escritório Modelo "Dom Paulo Evaristo Arns". Disponível em: <https://www.pucsp.br/escritorio-modelo>. Acesso em 04/04/2021.

¹⁴ IBDU. Quem somos. Disponível em: <https://ibdu.org.br/quem-somos>. Acesso em: 04/04/2021.

¹⁴ Instituto de Engenharia. Sobre o Instituto. Disponível em: <https://www.institutodeengenharia.org.br/site/sobre-o-instituto/>. Acesso em: 04/04/2021.

- **Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais:** é uma organização sem fins lucrativos que reúne arquitetos, engenheiros, urbanistas, advogados, entre outros profissionais para a prestação de serviços de assessoria a movimentos populares e associações desde 1980.¹⁵
- **Secretaria do Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo:** criada em 2019, a secretaria tem o objetivo de facilitar a relação dos municípios com o Estado, trabalhando em obras de infraestrutura urbana e outros projetos que possam ter a participação do Governo do Estado. É uma secretaria que objetiva dialogar e ouvir necessidades para criar parcerias e convênios com municípios, além de fiscalizar ações e cobrar resultados.¹⁶
- **Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Habitação:** faz a gestão do Fundo Municipal de Habitação, verificando propostas de orçamentos, contas e aplicações das diretorias. É composta por membros do Conselho Municipal de Habitação.
- **Sindicato da Habitação na Internet - Secovi:** é um sindicato que representa diversas empresas do mercado imobiliário em São Paulo. É também signatário do Pacto Global da Organização das Nações Unidas desde 2009, pacto esse que busca incentivar a criação de políticas de responsabilidade social corporativa e de sustentabilidade.¹⁷
- **Secretaria Municipal da Habitação - Sehab:** o órgão responsável pela política de habitação social no município de São Paulo, agindo em conjunto com o órgão operacional Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB/SP. É responsável por estabelecer programas e ações em habitação no município, como regularização urbanística e fundiária, criação de convênios e parcerias com entidades públicas e privadas de nível nacional e internacional para a efetivação de projetos de habitação.¹⁸
- **Secretaria Municipal da Fazenda:** administra as finanças do município, bem como políticas fiscais e tributárias, fiscaliza, cobra e arrecada tributos municipais, além de

¹⁵ Peabiru. A Peabiru. Disponível em: <http://www.peabirutca.org.br/?page_id=2>. Acesso em 04/04/2021.

¹⁶ Governo do Estado. Secretaria de Desenvolvimento Regional. Disponível em: <<https://www.sdr.sp.gov.br/institucional/>>. Acesso em: 04/04/2021.

¹⁷ Secovi. Disponível em: <<https://www.secovi.com.br/>>. Acesso em 04/04/2021.

¹⁸ Prefeitura de São Paulo. Secretaria da Habitação. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/acesso_a_informacao/>. Acesso em 04/04/2021.

contribuir para a criação e avaliação de políticas públicas de desenvolvimento econômico do município.¹⁹

- **Secretaria Municipal das Subprefeituras:** atua dando apoio gerencial e administrativo nas decisões do prefeito sobre ações das subprefeituras, acompanhando as metas das mesmas, criando indicadores para avaliação de desempenho e de cumprimento de diretrizes gerais e setoriais nas ações.²⁰
- **Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento:** recriada em 2020, a secretaria fica em cargo de coordenar e conduzir ações do governo que se dedicam ao planejamento e desenvolvimento urbano, criando e executando políticas de licenciamento e controle de ocupação do solo urbano.²¹
- **Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente:** responsável por coordenar, planejar e executar atividades de defesa do meio-ambiente.²²
- **Tribunal de Contas do Município:** órgão responsável por acompanhar e fiscalizar o controle sobre a gestão dos recursos públicos do município.²³
- **União dos Movimentos de Moradia de São Paulo:** fundada em 1987, a união tem o objetivo de articular e mobilizar movimentos de moradia e moradores de favelas, cortiços, sem teto, mutirões de ocupações e loteamento a lutar pelo direito de moradia e reforma urbana em São Paulo, defendendo o direito de participação popular no tema.²⁴

¹⁹ Casa Civil do Gabinete do Prefeito. Decreto nº 58.030 de dezembro de 2017. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58030-de-12-de-dezembro-de-2017>>. Acesso em: 04/04/2021.

²⁰ Prefeitura de São Paulo. Secretaria Municipal das Subprefeituras. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/organizacao/index.php?>>. Acesso em: 04/04/2021.

²¹ Prefeitura de São Paulo. Competências e Atribuições. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/acesso_a_informacao/index.php?p=178080>. Acesso em: 04/04/2021.

²² Prefeitura de São Paulo. Competências e Atribuições. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/acesso_a_informacao/index.php?p=178705>. Acesso em: 04/04/2021.

²³ Instituto Rui Barbosa. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Disponível em: <<https://irbcontas.org.br/associado/tribunal-de-contas-do-municipio-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 04/04/2021.

²⁴ UNMP. Objetivos e Princípios. Disponível em: <<https://sp.unmp.org.br/objetivos-e-principios/>>. Acesso em: 04/04/2021.

5.2.3. Como ler os gráficos do resultado por categoria

A análise partiu do cruzamento das falas, entre cada uma das categorias de análise da participação e os níveis de interação expressos no modelo “do dado ao compartilhamento”. As categorias de análise são as já citada anteriormente, “Participação como legitimidade democrática”, “Participação em respeito à voz da sociedade e movimentos sociais”, “Participação como um direito”, “Participação em termos financeiros” e “Participação em segundo plano”, enquanto os níveis de interação são “dado”, “informação”, “comunicação”, “relacionamento”, “participação” e “colaboração”.

O resultado foi uma base em formato matriz que possibilitou em uma visualização gráfica que deve ser compreendida da seguinte maneira:

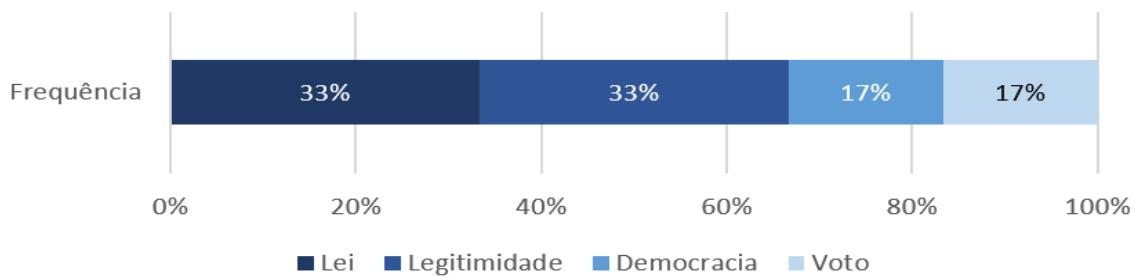
1. Cada categoria foi identificada por palavras-chave;
2. A “análise *por* categoria” considerou o total de citações no interior da categoria como 100%
3. As palavras-chave da categoria são vistas como porcentagens dentro desse total (100%).

Dessa forma, se houve 20 menções na categoria “Participação em termos financeiros”, 20 é o 100% da categoria e as outras porcentagens dentro disso representam as subcategorias dentro do tema. Assim, os 25% de citações da palavra-chave “Convênios” em “Participação em termos financeiros” não representam 25% de todas as menções nas audiências, mas 25% dentro das 20 menções dessa categoria específica.

5.2.4. Resultado por categoria e análise

Para seguir com a análise geral, considerou-se relevante detalhar a aparição das palavras-chave selecionadas em cada uma das categorias. A ideia é clarificar os dados da melhor forma possível, para então seguir com uma análise mais contextual da categoria e o nível de participação do PL no tópico seguinte. Para entender o resultado por categoria, foi estudado a frequência das palavras-chave, sua conversão em porcentagem em relação ao total na categoria e a criação de gráficos.

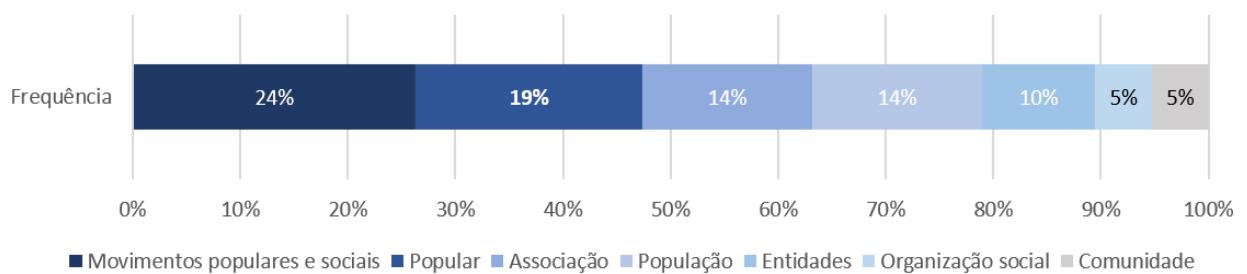
Figura 5. Citações na categoria Participação como legitimidade democrática



Fonte: gerado pela autora

Na categoria “Participação como legitimidade democrática” as falas citam que as pessoas participaram na construção do projeto porque isso confere legitimidade democrática ao PL. Dentro desse tema se tem 33% de citações sobre “lei” e “legitimidade”, além de 17% em “democracia” e “voto”, uma das falas que exemplifica esse tema é o do Hamilton Sakamoto, que na primeira audiência contribuiu com o seguinte comentário: “Sabendo que esse é um trabalho complexo, que envolve diversas áreas de ciências, áreas de Direito e uma área social de assistência e participação popular muito relevante é que eu coloco a importância de que o Município proponha um projeto de lei, junto à Câmara, junto à Prefeitura e junto aos movimentos de moradia e a todos aqueles que se dispuserem a ajudar, que seja na verdade um PL municipal a servir de referência no Brasil inteiro.” (SÃO PAULO, 2020, p. 89). Aqui se ressalta o papel da participação enquanto uma forma de garantir a construção democrática de uma lei que atenderá as demandas da sociedade, podendo até ser escalonada como referência a nível nacional.

Figura 6. Citações na categoria Participação em respeito de dar voz à sociedade e movimentos sociais

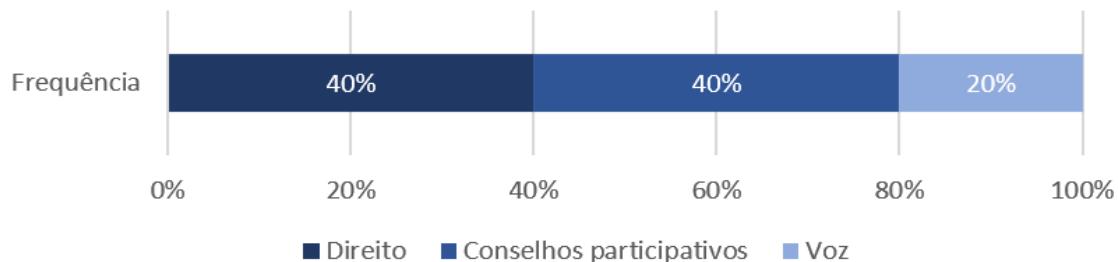


Fonte: gerado pela autora

A segunda categoria se focou em falas que reafirmaram a importância da participação da população e movimentos sociais para o PL. Nesse tópico se tem que 24% das falas mencionaram “movimentos populares e sociais”, 19% “popular”, 14% “população” e “entidades” e 5% para “organização social” e “comunidade”. O destaque em “movimentos populares e sociais” foi levantado tanto pelos vereadores quanto pelos próprios representantes de tais movimentos, que requisitavam, principalmente, o estabelecimento de meios claros de participação, como comentou alguém não identificado - não pronunciou o nome antes da fala - durante a primeira audiência:

Presidente, uma sugestão na linha do que o André falou, talvez fosse importante também abrir um canal no Portal da Câmara para as contribuições ao projeto. Talvez um *link* de contribuições para que pudéssemos até a próxima audiência pública encaminhar as nossas sugestões para a Comissão. Então se fosse possível – acho que tecnicamente é perfeitamente possível – abrir esse canal de encaminhamento de sugestões ao PL junto à sociedade civil num canal próprio da Câmara Municipal, pelas associações, entidades, organizações comunitárias, enfim. Também busca por canais em que a participação possa ser efetuada de forma prática (SÃO PAULO 2020, p. 126)

Figura 7. Citações na categoria - Participação como um direito

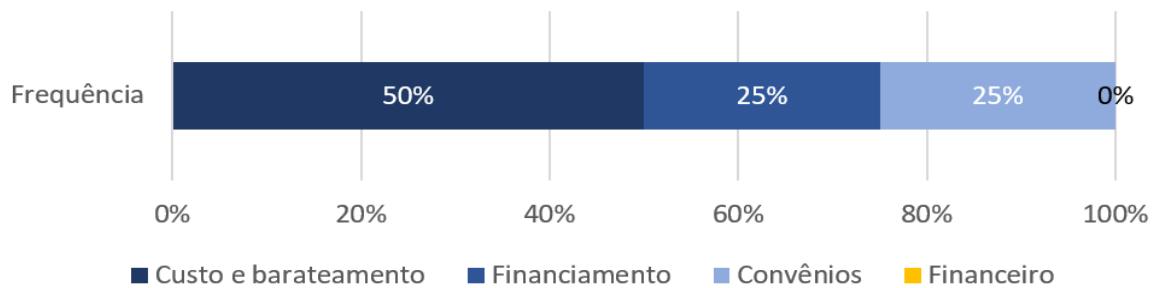


Fonte: gerado pela autora

Neste tópico a participação é encarada como uma forma de respeitar o direito constitucional de participação em assuntos de interesse público. Os resultados mostram 40% com citações sobre “direito” e “conselhos participativos” e 20% em “voz”, que no caso buscava a “voz da sociedade” entre outras metáforas que podem utilizar a palavra para expressar “participação”. O conselheiro municipal de habitação, José André Araujo, apresenta um discurso que exemplifica essa categoria, “A terceira questão é permitir a participação através de conselho de moradores, conselho gestor, como é feito nas ZEIS, para

que possam ter sua voz ativa, Vereadores. Não é cabível um projeto que vai definir a situação de vários núcleos de assentamento que não tenham a participação direta da população (SÃO PAULO, 2020, p. 189).

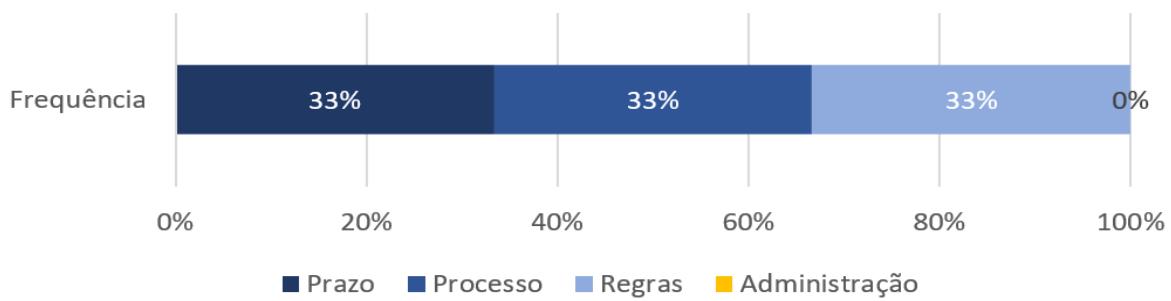
Figura 8. Citações na categoria - Participação em termos financeiros



Fonte: gerado pela autora

Na categoria de “participação em termos financeiros” o foco foi sobre comentários que relacionassem a regularização com algum tipo de lucro. Nesse sentido obtivemos a frequência de 50% de citações sobre “custo e barateamento”, 25% em “financiamento” e “convênios”, não houve menções em “financeiro”. Os comentários aqui sugeriram deixar disponível a possibilidade dos beneficiários do programa custear sua regularização, para ir contra o processo demorado do setor público.

Figura 9. Citações na categoria - Participação em segundo plano



Fonte: gerado pela autora

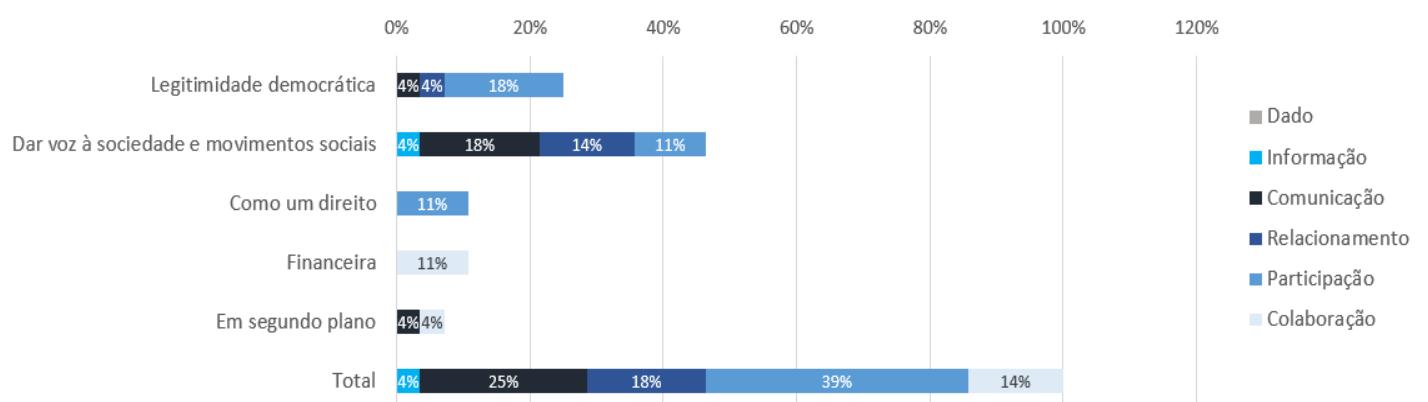
Por fim, a última categoria considerou discursos onde a participação é colocada em segundo plano em relação a processos administrativos. Nesta categoria se observou uma distribuição igual para três palavras-chave, “prazo”, “processo” e “regras” em 33%, a

palavra-chave “administração” não foi citada. Essa distribuição igual se explica pela baixa frequência geral do tema “participação em segundo plano”, com um comentário por palavra-chave nas cinco audiências públicas.

5.2.5. Resultado geral e análises

Para a análise geral se utilizou o mesmo sistema de organização explicado no tópico 5.2.3, com a organização dos dados de análise em matriz e geração de visualização em gráfico. A diferença é que a representação das categorias não está mais em uma leitura individualizada onde o total da categoria representa 100%. Na análise geral se observou a frequência de menções às categorias de análise em relação ao universo total de menções à palavra-chave “participação” e sinônimos. Assim, se houve 20 menções à categoria “Financeira”, esse valor não representará 100%, mas 20 sobre o total de menções em todas as categorias, por exemplo: $20/185 = \sim 11\%$.

Figura 10. Gráfico de análise Categorias vs. Fases



Fonte: gerado pela autora

Observa-se que todas as categorias foram citadas, mas a fase de interação “dado” não apareceu. Considerando que as audiências prezavam por discussões em busca de soluções práticas para alterações ou melhorias no PL, a ausência da fase do “dado” se torna compreensível, pois ela se focava em citações da participação enquanto um dado literal, um número ou porcentagem.

Analizando as categorias, temos que a “legitimidade democrática” apresentou discursos que se organizaram como 25% do total identificado e se segmentou em 4% na fase de

comunicação, 4% na fase de relacionamento e 18% na fase de participação. As três fases destacadas nessa categoria revelam uma ênfase no reconhecimento da importância da participação da sociedade em ações de interesse público, ressaltam a participação em nível de garantir a “presença” da população indicando meios de interação (em geral, as próprias audiências), além do sentido de “ativação” em falas que incentivavam os vereadores a convidarem conselheiros de bairros, como o enunciado de Paulo Emílio Buarque Ferreira, na segunda audiência “Então, gostaria que os Vereadores convidassem conselheiros a participar desse debate, não apenas nas audiências públicas, mas em todos os âmbitos que se fizerem possíveis na discussão do projeto de lei” (SÃO PAULO, 2020, p. 143).

Na categoria de “dar voz à sociedade e movimentos sociais” se tem uma das distribuições mais diversas, com 46% das citações totais. As citações se dividiram em 4% na fase de “informação”, 18% na fase de “comunicação”, 14% na fase de “relacionamento” e 11% na fase de participação. Essa foi a única categoria a apresentar a fase de informação, aqui cabe uma consideração geral sobre essa fase que se dedicava à contextualização de dados sobre participação, como a atenção para a tendência de baixa participação de classes fragilizadas socioeconomicamente. Apesar de estar presente, sua incidência é de 4% e somente em uma das categorias analisadas. Se por um lado a baixa aparição da fase da “informação” pode ser compreendida por não carregar um conteúdo exatamente prático, seu número pode também indicar possíveis problemas em reconhecer o baixo engajamento de uma população mais pobre - que são o público-alvo do PL - e pouca movimentação para tratar disso.

Saindo de uma análise meramente quantitativa, o comentário que registra os 4% dessa fase foi feito justamente por uma das pessoas a qual o PL atenderia, Mara Noemi Salim, e seu comentário cita uma das causas para a dificuldade de promoção de participação e mobilização da população:

Então, hoje é muito difícil, porque se a gente foi colocada como Zona Especial de Interesse Social, como baixa renda, como uma ocupação irregular, acho que a Prefeitura deveria fazer um trabalho mais amplo com participação do loteamento, porque não é fácil mobilizar toda uma população desacreditada, que mora há anos num loteamento e não vê as coisas se resolverem rápido. Muitos já morreram. Eu ainda estou com vida, mas o resto que trabalhou aqui junto morreu, mudou, desistiu, foi embora.” (SÃO PAULO, 2020, p. 93-94).

O comentário registrado expressa a complexidade do problema de moradia e como uma pessoa que vive em condição de habitação irregular pode acrescentar detalhes na construção de políticas públicas na área. O assunto envolve não somente a regularização, mas o relacionamento entre o poder público e a sociedade, o sentimento de descrença em ações do tipo resultou das diversas iniciativas frustradas em regularizar o loteamento da moradora e hoje isso se mostra como um empecilho na promoção de engajamento e mobilização da população. Esse assunto não foi levado adiante, pois ampliou a discussão para a regularização de construções, que não compreendia os objetivos do PL, mas o ponto de dificuldades de engajar essa população também não foi levantado em nenhuma outra categoria de análise.

Ainda na categoria de “dar voz à sociedade e movimentos sociais”, os 18% em “comunicação”, 14% em “relacionamento” e 11% em “participação” parecem incluir a participação nos sentidos de “presença”, “ativação” e “participação”. Essa abrangência pode indicar tanto uma maior cautela em incluir a sociedade e abrir espaço para movimentos sociais quanto às requisições para colaboração por parte dos próprios movimentos sociais e associações, como expresso na fala de Alexandre Bonfim, conselheiro municipal, na primeira audiência “queremos que a Câmara Municipal trate com carinho o nosso trabalho [um documento enviado com observações sobre o PL] e dê muita atenção, porque, se houver alguma modificação, que a gente possa participar dela, discutir e debater.” (SÃO PAULO, 2020, p. 112).

A categoria de participação “como um direito” se concentrou em somente uma fase de interação, a de participação. As falas nessa categoria ressaltaram a participação como “ativação”, mas uma em especial trouxe esse ponto como uma demanda explícita aos vereadores, como o dito por Miguel Gomes Lima: “Então tem que prezar o respeito à vocês, quanto aos conselheiros, só tem uma pequena diferença: vocês são remunerados, nós não somos remunerados e fazemos um trabalho que não é remunerado e queremos contribuir para essa Cidade” (SÃO PAULO, 2020, p. 138). O participante enfatizou o esforço da população em participar das discussões e ter poder de decisão ou voto com o mesmo peso dos realizados pelos vereadores pela melhoria da vida na cidade. Aqui se nota que já existe a participação como “presença”, onde o participante vai ao evento e se manifesta, mas o tipo desejado é claramente a participação no sentido estrito de “participação”, de escolha e decisão.

A categoria “financeira” foi a única a sugerir exclusivamente o nível mais alto de participação, a colaboração. O nível de colaboração entende a participação como

“corresponabilidade”, algo que no tema “financeiro” não se mostra pensado somente para conferir mais oportunidades de interação entre Estado e sociedade, mas sim para geração de um lucro. Os discursos presentes nessa categoria se reforçam com argumentos de que a atuação do setor privado pode resultar em uma maior agilidade no processo de regularização, mas também passa um grande débito para as mãos de pessoas que habitam em condições de irregularidade, as quais não possuem meios financeiros suficientes para escapar dessa situação. Um dos exemplos de falas nessa categoria foi do Enrico Madia de Oliveira, representante da *start-up* “Minha Casa Legal”, na primeira audiência “Se essas pessoas hoje não conseguem alcançar a sua regularização, seja porque o município está desprovido de orçamento necessário ou desprovido de pessoal necessário, com equipe técnica suficiente para tal, e querendo e podendo eles arcar com os custos parciais ou total da sua regularização fundiária, eu entendo que a iniciativa privada está aqui para ajudar a resolver isso” (SÃO PAULO, 2020, p.117). Um comentário na mesma linha também foi feito na segunda audiência por Rodrigo de Freitas Borges Fonseca, representante do Instituto de Engenharia, que proferiu: “Eu venho aqui contribuir no sentido de que sejam abertas opções para que essas associações de moradores possam, de alguma forma, ou através de doações, parcerias, convênios, custearem as próprias regularizações ou parte delas, para que não necessitem totalmente de orçamento público em Reurb-S para fazer a regularização e também as obras de infraestrutura (SÃO PAULO, 2020, p. 149). Os argumentos foram posteriormente rebatidos pelas vereadoras e coautoras Juliana Cardoso e Candelária Maria Reyes Garcia, ao salientarem a fragilidade econômica do público-alvo, que tornaria o repasse dessa responsabilidade histórica inviável.

Por fim, a categoria de “participação em segundo plano” apresentou a frequência mais baixa, em 8%, que ficou dividida em 4% no nível de “comunicação” e 4% no nível de “colaboração”. Aqui se tem o reconhecimento da importância da participação, porém as falas se focam em estabelecer sistemas orçamentários e administrativos bem definidos para que então qualquer sentido de participação seja realmente válida, como cita Rosane Tierno na primeira audiência “E para isso [atendimento da função social da moradia] eu acho que nós temos que ficar atentos que a regularização não adianta fazer uma lei muito bacana participativa, se não tivermos destinação orçamentária, e garantir que os recursos do Fundurb sejam aplicados para provisão e para regularização fundiária” (SÃO PAULO, 2020, p. 110), bem como o Ramilton Henrique Sakamoto explana na quarta audiência “E o que me chama a

atenção, nesta lei, neste PL e também na minuta do substitutivo, é um ponto que me preocupa - e que eu recomendo que seja tratado com carinho nas discussões, e até me coloco à disposição, por meio do Secovi, em tudo que for necessário -, é a presença de prazos processuais e de regras claras para que os moradores, essas pessoas que tenham o interesse em contribuir com a regularização, possam ter a clareza de como elas podem fazer essa contribuição”(SÃO PAULO, 2020, p. 205).

O resultado total de todas as categorias mostra uma amplitude de pelo menos cinco níveis de interação, pulando o “dado”, se iniciando em “informação” em 4%, “comunicação” em 25%, “relacionamento” em 18%, “participação” em 39% e chegando até “colaboração”, em 14%. A distribuição parece sugerir a consideração da participação nos três sentidos selecionados para análise, “presença”, “ativação” e “participação” por parte dos integrantes das quatro audiências públicas. Contudo, analisando esses dados de forma mais contextual, deve-se ponderar que o resultado total apresenta 4% em “informação” com um dado importante que acabou não sendo considerado em discussões posteriores, além de ter 11% em “colaboração” na categoria financeira que foi contra-argumentada e desconsiderada ainda na segunda audiência, ficando de fora das conclusões da Câmara municipal. Vale reforçar também que os 25% em “comunicação”, a segunda categoria mais citada, apenas reconhece a participação como algo importante e não necessariamente sugere ou requisita o estabelecimento de meios para garantir essa interação.

5.2.6. Conclusão das análises

Com as categorias segmentadas e classificadas de acordo com as suas palavras-chave, explicadas no tópico da metodologia, foi possível alocar os argumentos dos participantes em uma matriz que possibilitou uma análise geral do nível de interação e participação no PL. As argumentações vieram de organizações não lucrativas, associações, *start-ups*, vereadores, conselheiros e até de moradores de loteamento em processo de regularização, mostrando que houve abertura para a promoção de um processo democrático de construção do Projeto de Lei. Cada integrante trouxe demandas diversas, mas dentro daqueles que tocavam no tema de participação, a busca por mais possibilidades e meios de efetivamente participar da construção do projeto se mostrou uma pauta relevante.

De modo geral entendeu-se que existe uma consciência sobre a urgência e importância da realização de ações sobre habitação na cidade de São Paulo. Se reconhecem motivos socioeconômicos e legais para tratar do assunto, mas não parece existir uma atenção específica à problemática da segregação socioespacial nas discussões. O recorte socioeconômico é realmente positivo para a promoção de uma melhoria na qualidade de vida de cidadãos em situação de pobreza, mas a falta de referência ao problema de segregação socioespacial pode representar uma falta de atenção em conectar a região que recebe o benefício da regularização fundiária, bem como seus moradores, ao restante da cidade e suas oportunidades. O risco que isso representa é a construção de mais um projeto com efeitos parciais e temporários sobre um dos problemas mais complexos da cidade. Dessa forma a hipótese A, de que o problema socioespacial é reconhecido por ser um problema histórico e visível na cidade, foi descartada.

Apesar disso, a hipótese B, de que existe preocupação em incluir a participação da sociedade no projeto e de criar meios para a realização, foi comprovada. Como visto na análise, os integrantes das audiências se preocupam em reconhecer a importância da participação da população e deixar meios abertos para manutenção dessa relação. A análise dos dados indica, porém, que essa participação não é compreendida a nível individual, aquele cidadão menos engajado e frustrado com promessas de regularizações incompletas - como foi citado pela residente de um desses loteamentos, a Mara Noemi Salim - parece permanecer de fora das discussões. Aqui, talvez, fique uma abertura para o trabalho de organizações do terceiro setor em conseguir atingir e mobilizar essas pessoas, mudando o sentimento de frustração e incentivando maior engajamento e participação. Contudo, considerando que a cidade de São Paulo possui 12 milhões de habitantes, a representação dos mesmos por grupos que atuam ativamente na sociedade, como associações, organizações não-governamentais e comissões se mostra como a mais plausível.

A hipótese C, a qual sustentava que o nível de participação no projeto seria baixa, foi positivamente refutada. Em suma, a perspectiva sobre participação parece ser bem alta no modelo “do dado ao compartilhamento”, abrange os três diferentes sentidos de participação e, por existirem requisições de canais interativos e sugestões de processos para realização da participação, se observa uma tendência de construir um projeto no nível de interação em “relacionamento” - um dos níveis de interação mais altos. A ressalva aqui é a sustentação da comunicação ao longo do tempo, um adendo à análise do material é de que as discussões pelo

PL ainda não estão encerradas, no entanto, o site da Câmara Municipal ainda não informa quando será a próxima audiência e isso pode indicar um problema de comunicação pública com um potencial resultado negativo para o nível de participação identificado.

Com base no material analisado, o nível de interação proposto pelo PL é alto e promissor. No entanto, uma agenda de discussões sem claridade implica a necessidade da população estar sempre alerta aos jornais e Diário Oficial, que apesar de serem fontes públicas, são dinâmicas e, no caso dos comunicados do Diário Oficial, podem apresentar uma linguagem complexa e menos acessível a classes mais baixas ou de baixa escolaridades. Dessa forma, os problemas com a comunicação pública do PL podem afastar moradores de loteamentos irregulares de um assunto que afeta sua vida diretamente. Ações de comunicação sobre as chamadas para esse tipo de discussões possuem potencial de serem simplificadas e comunicadas em outros meios, como em grupos de bairros, escolas ou disponibilização de cartazes em regiões periféricas ou alvos de políticas públicas em moradia.

Em conclusão, ainda que a participação seja um tópico presente na construção de leis e projetos de moradia, a sua efetivação não é uma garantia e sua comunicação é fundamental. É por meio da participação que os cidadãos conseguem expressar suas necessidades, exigir o atendimento de seus direitos e interferir sobre ações públicas que os afetam, contudo, a mesma depende de um Estado que é comunicador ativo e da vigilância por parte da sociedade sobre assuntos de interesse público, sendo esse um trabalho que parte da atuação direta, do acompanhamento até a avaliação do espaço que a sociedade possui para efetivamente participar de projetos que podem mudar sua realidade. Apesar de ser um trabalho complexo, essa relação entre Estado e sociedade merece essa atenção, tanto neste quanto em estudos futuros, pois ambas as partes são necessárias para que problemas históricos possam ser tratados e direitos atendidos.

6. Considerações finais

Com uma história de expansão acelerada e desorganizada, São Paulo viu sua arquitetura se desenvolver improvisadamente e problemas decorrentes disso perdurarem da sua fundação aos dias atuais. Com um processo de industrialização intensificado, a cidade se mostrava atrativa para brasileiros de outras regiões e imigrantes já na segunda metade do século XIX, a promissora indústria do café se expandia gerando oportunidades de emprego e esperanças de melhoria de vida para trabalhadores, contudo, ao mesmo tempo, a ocupação da cidade se iniciava com um processo de segmentação social entre os donos das fazendas e seus subordinados. Tal separação, associada mais tarde com a entrada da posse da terra no mercado financeiro, se complexificou com uma crescente gentrificação dos espaços mais centrais da cidade, afastando os mais pobres dos seus locais de trabalho e os expulsando para as periferias, onde a posse da terra é instável e o direito de moradia constantemente ferido.

O resultado desse histórico é a intensa exclusão socioespacial que aprisiona a população mais pobre em uma situação de irregularidade na habitação e dificulta seu acesso a outros direitos humanos, pois moradores de regiões sem reconhecimento possuem menos infraestrutura e enfrentam mais dificuldade para acessar serviços públicos, como educação, e até privados, como financiamentos. As ameaças de violentos processos de reintegração de posse e o medo de perder a moradia incentivam moradores de regiões irregulares a se manterem distanciados do Estado, assim suas demandas permanecem silenciadas e não atendidas, mas sua habitação ganha uma chance de continuar existindo por um pouco mais de tempo. Enquanto isso, iniciativas de regularização que excluíram a população na sua construção e avaliação se mostraram falhas em endereçar o problema da segregação socioespacial e, como visto na análise e no caso do Jardim São Francisco, geram sentimento de frustração e incredulidade sobre iniciativas em habitação, afastando ainda mais a população do tema e dificultando as ações do poder público no engajamento de moradores.

No caso do Jardim São Francisco pudemos ver que a participação da população foi mínima, o retorno sobre o projeto executado aparentemente não existiu e somente depois das obras é que os técnicos descobriram a desconexão da região com o resto da cidade. Tempo e dinheiro acabam sendo perdidos em projetos que atacam partes menores do problema de moradia sem considerar a complexidade ou intrínseca relação com a segregação

socioespacial, nesse sentido, a participação popular se mostra como uma das chaves para um tratamento mais profundo do problema.

As teorias sobre deliberação, entretanto, não tratam a participação como uma atividade simples, a mesma possui tipos como os de “presença”, “ativação” e “participação” e o seu exercício necessita ter um sentido, uma conclusão que resolva ou trate de um problema. A teoria da comunicação pública adiciona mais detalhes nesse tópico, levanta a importância do entendimento de níveis de participação e comunicação entre duas partes, no caso Estado e Sociedade, e as descreve como um processo que passa de uma unidade simples como o “dado” e que chega ao “relacionamento” e “compartilhamento”. Considerando o problema histórico de segregação socioespacial e a impossibilidade de resolvê-lo sem considerar a participação da população, se tem aí a importância de investigar e entender essa participação em projetos no tema.

O objeto analisado expôs essa participação e possibilitou a exploração sobre o quanto envolvida a população está em um dos mais novos projetos em construção pela regularização de terras na cidade. Vimos que existe um reconhecimento da problemática de moradia e até questões socioeconômicas, mas que ainda não existe uma tratativa muito clara sobre o problema maior que os circundam, a segregação socioespacial. Contudo, o PL traz a possibilidade de reconhecer esse problema em algum momento de sua construção, as audiências pelo projeto têm sido públicas e incentivado a participação de cidadãos, organizações não-governamentais, empresas privadas e associações a se pronunciarem sobre o projeto, trazendo perspectivas diferentes a serem consideradas na construção do programa.

Essa abertura foi vista como algo muito positivo na identificação do nível de participação no projeto. A análise mostrou, inclusive, que existe não só uma preocupação em incentivar essa participação, mas em buscar meios e cobrar pela existência de mecanismos claros para a efetivação da mesma. Esse resultado refutou uma das hipóteses mais pessimistas sobre o programa, de que seria construído com pouca participação popular. O que se viu é que a sociedade não só compareceu às audiências como também pediu claramente por espaços de participação e igualdade de voto sobre o projeto.

O desafio para o projeto agora é entender como mobilizar e ter a participação dos cidadãos que serão afetados diretamente pelo PL. Esse programa vai lidar com uma população desacreditada, a qual, como indicado na análise geral, apresenta uma maior dificuldade de ser mobilizada, mas que ainda assim é a principal parte para entender o sucesso da regularização.

Se ressalta que essa mobilização não vai existir sem uma comunicação pública ativa, se não houvesse divulgação sobre a audiência pública, a participação da população seria certamente reduzida às organizações que estão ativamente em contato com o tema todos os dias ou possuem alguma fonte dentro do sistema público.

A participação é como o direito de moradia no caso de moradores de rua citado no capítulo 2.2, o direito existe e pode até ser citado em leis, mas não é garantido. Esse direito é perseguido e conquistado, não só pelo grupo que vai ser afetado, mas também pelo grupo que deseja implementar uma ação que melhore a vida na cidade. Assim, na tratativa do problema de segregação socioespacial e moradia ou em qualquer outro direito que esteja em risco, dependemos tanto de uma sociedade que exige continuamente seu espaço de participação quanto de um Estado que seja um bom comunicador.

Referências

ALVES, Glória. **Transformações e resistências nos centros urbanos**. pp. 143-154. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. Crise Urbana (org). São Paulo: Contexto, 2018.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática, esfera pública e participação local. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/6925>>. Acesso em: 09/08/2020

BALTRUSIS, Nelson; D'OTTAVIANO, Maria C. L. Ricos e pobres, cada qual em seu lugar: a desigualdade socioespacial na metrópole paulistana. Revista Caderno CRH, vol.22 n.55, Salvador, jan./Apr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0103-497920090001&lng=pt&nr_m=iso>. Acesso em: 17/04/2020.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 1977.

BOBBIO, Luigi. Entre o reflexo e a proposição. Dilemas sobre o encerramento dos fóruns deliberativos. Sociologias, Porto Alegre, ano 14, no 30, mai./ago. 2012, p. 46-69. Disponível em: <[https://www.scielo.br/pdf/soc/v14n30/03.pdf](http://www.scielo.br/pdf/soc/v14n30/03.pdf)>. Acesso em: 20/01/2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10/02/2021.

BRASIL, Lei 10.257. Estatuto da Cidade. Presidente da República em 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias.&text=Art.&text=trata%20os%20arts.-,182%20e%20183%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A7%C3%A3o%20Federal,aplicado%20o%20previsto%20nesta%20Lei.>. Acesso em: 10/02/2021.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista**. pp 25-36. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. Crise Urbana (org). São Paulo: Contexto, 2018.

COSLOVSKY, Salo V. Resolução de Conflitos sobre Uso do Solo em São Paulo. Universidade de Nova Iorque. Lincoln Institute of Land Policy, 2015. Disponível em: <<https://www.lincolninst.edu/pt-br/publications/working-papers/resolucao-conflitos-sobre-uso-do-solo-em-sao-paulo>>. Acesso em: 17/04/2020.

COTTA, Malrizio. **Participação Política**. pp 888-890. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e oposição**. 1. ed. 1. reimpr - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

Diário Oficial da cidade de São Paulo. Ano 59, número 140. 1º de agosto de 2014. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/>>. Acesso em: 10/02/2021.

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 3º edição. São Paulo, Editora Atlas, 2012.

FEDOZZI, Luciano et al. Participação, cultura política e cidades. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/v14n30/02.pdf>>. Acesso em: 10/10/2020.

HabitaSampa. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/habitacao/>>. Acesso em: 18/04/2021.

HASWANI, Mariângela Furlan. **A comunicação estatal como garantia de direitos: foco no Brasil, na Colômbia e na Venezuela**. Tese (Doutorado em Comunicação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 220. 2010. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-31082012-122619/pt-br.php>>. Acesso em 08/04/2020.

HUGHES, Pedro Javier Aguerre. **Periferia: um estudo sobre a segregação socioespacial na cidade de São Paulo**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 184 p. 2003. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/PUC_SP-1_2481543360887a807036a5335679d73e>. Acesso em: 17/04/2020.

IBOPE. Pesquisa “Viver em São Paulo” revela baixa confiança nas instituições públicas. Disponível em: <Fonte: Pesquisa “Viver em São Paulo” revela baixa confiança nas instituições públicas. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/2018/01/23/pesquisa-viver-em-sao-paulo-revela-baixa-confianca-nas-instituicoes-publicas/>>. Acesso em: 29/04/2020.>. Acesso em 29/04/2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Cidades. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em: 28/09/2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG). Número de habitantes. Disponível em: <<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>>. Acesso em: 29/09/2020.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Archivo “Evolución de la población censada urbana, según departamento y año censal”. Disponível em: <<http://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>>. Acesso em: 29/09/2020.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Desigualdades Socioespaciais de Acesso a Oportunidades nas Cidades Brasileiras - 2019. Disponível em:
 <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9586/1/td_2535.pdf>. Acesso em: 28/04/2020.

LEAL, Giuliana Franco. **Exclusão social e ruptura dos laços sociais: análise crítica do debate contemporâneo**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2011. 234 p. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/browse?type=author&value=Leal%2C+Giuliana+Franco+%28Org.%29>. Acesso: 13/04/2020.

MANHÃES, Eduardo. **Análise do discurso**. In BARROS, Antonio; DUARTE, Jorge (org). Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. Editora Atlas S.A., São Paulo, 2005.

MARICATO, Ermínia. Exclusão social e reforma urbana. Revista Proposta, Rio de Janeiro, n. 62, p. 51-56, set. 1994. Disponível em:
 <<https://fase.org.br/pt/acervo/revista-proposta/page/3/?k>>. Acesso em: 19/04/2020.

MONTEIRO, Vítor. A poliarquia de Robert A. Dahl na estrutura constitucional brasileira. Disponível em: <<http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/316>>. Acesso em: 15/01/2021.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PLANALTO. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08/04/2020.

PLANALTO. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade, 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:
 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 03/05/2020.

Prefeitura de São Paulo; COBRAPE; Plan. Avaliação do Pós-Urbanização do Jardim São Francisco: Produto 4, Relatório Final. São Paulo, 2017. Disponível em:
 <http://www.habitasampa.inf.br/wp-content/uploads/2018/03/Avalia%C3%A7%C3%A3o-P%C3%A3o-Urbaniza%C3%A7%C3%A3o-Jd-S%C3%A3o-Francisco-Revis%C3%A3o-30_10.pdf>. Acesso em: 10/01/2021.

Rede Nossa São Paulo. Pesquisa “Viver em São Paulo” revela baixa confiança nas instituições públicas. Disponível em:
 <<https://www.nossasaopaulo.org.br/2018/01/23/pesquisa-viver-em-sao-paulo-revela-baixa-confianca-nas-instituicoes-publicas/>>. Acesso em: 29/01/2021.

Revista Exame. São Paulo é a 24ª cidade do mundo em oportunidades.
 <<https://exame.com/brasil/sao-paulo-e-a-24a-cidade-do-mundo-em-oportunidades/>>. 2011. Acesso em: 28/09/2020.

RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **Produção contraditória do espaço urbano e resistências**. pp 171-186. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. Crise Urbana (org). São Paulo: Contexto, 2018.

SÃO PAULO: Câmara Municipal de São Paulo. Projeto de Lei nº 571/2019, em tramitação. Regulamenta os procedimentos da regularização fundiária no município de São Paulo de acordo com a lei 13.465 de 2017 e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, 2020. Disponível em:

<https://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2019&COD_PCSS_CMSP=571>. Acesso em: 02/01/2021.

SÃO PAULO. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano_diretor/index.php?p=201796>. Acesso em: 03/05/2020.

UNDP. Human Development Report 2016: Human Development for Everyone. Nações Unidas, 2017. Disponível em:

<<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2016>>. Acesso em: 20/03/2021.

VOLOCHKO, Danilo. **Nova produção das periferias urbanas e reprodução do cotidiano.** pp 105-128. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. Crise Urbana (org). São Paulo: Contexto, 2018.