



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



A gestão participativa na cidade de São Paulo: formulação da política urbana local

Participative management in São Paulo's city:
formulating the local urban policy

*Ana Paula Ferreira Luz¹, PUC-Rio,
anapaulaluz.arq@gmail.com*

Valéria Pereira Bastos², PUC-Rio, vbastos@puc-rio.br

¹ Arquiteta e Urbanista, especialista em Planejamento e Gestão Urbana e Mestre em Engenharia Urbana e Ambiental.

² Doutora em Serviço Social e professora da PUC-Rio, no departamento de Serviço Social.

RESUMO

Este artigo é parte de minha dissertação de Mestrado que pretende promover uma reflexão sobre a questão da participação social na formulação de políticas urbanas a partir de experiência vivenciada na cidade de São Paulo em 2016, procurando também avaliar as políticas urbanas e a participação social no Brasil e no município. Para tanto, buscou-se compreender a relevância dos processos participativos no cenário brasileiro e local e a atuação da sociedade civil na formulação de políticas públicas para a cidade. Utilizamos como base metodológica uma pesquisa quali-quantitativa e a técnica de observação participante, acompanhando as reuniões dos conselhos participativos municipais presentes nas trinta e duas subprefeituras da cidade e, sendo realizadas entrevistas semiestruturadas, que objetivou analisar a eficácia dos conselhos e a contribuição dos conselheiros no processo de tomada de decisão e expressão do controle social. Foram ainda realizadas análises das abordagens dos modelos participativos de planos urbanos, o que oportunizou refletir acerca do tema na prática, tanto no contexto do poder público, como pela própria sociedade civil. E por fim, levantamos a questão da efetividade da prática participativa ser propulsora de ações de sustentabilidade social, tendo em vista que a implicação da sociedade na formulação das políticas urbanas, devem inferir a respeito da reestruturação de cidades, alinhando as questões sociais, econômicas, culturais, ambientais, e outras, que permitam melhores condições de vida da população, bem como de cidades melhores planejadas.

Palavras Chave: Participação social, Política Urbana, Planejamento Urbano, Conselhos Participativos, Sociedade civil

ABSTRACT

This article is part of my Master's thesis that intends to promote a debate about the social participation in formulating urban policies from the experience offered in the city of São Paulo in 2016's, seeking also to evaluate the urban policies and social participation in Brazil and in São Paulo. Therefore, we sought to understand the relevance of the participatory processes in the local and national scenario and the civil society cooperation in formulating cities public policies. We used as methodological basis a qualitative and quantitative survey and a method of participative observation, monitoring the municipal participatory councils meetings, that represents the thirty two Sub-City Halls, allowing to experience the dynamic of the process, and create questionnaires, that aimed to analyze the effectiveness of the councils and the counselors contributions in the decision-making process and their social control expressions. Besides, analyzes of approaches in models of participatory urban plans were held, which gave the opportunity to reflect over the theme in its practical applicability, both in the public power and the civil society backgrounds. In the end, we raised the question of effectiveness of the practical participation being a propelling action of the social sustainability, having in mind that the implication of society in formulating the urban policies, should interfere in restructuring the cities, aligning social, economical, cultural, and environmental questions, that aims to provide better life conditions for the population, as well as better planned cities.

Keywords: Social participation, Urban policy, Urban Planning, Participatory Council, Civil society.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como finalidade apresentar a dissertação de Mestrado desenvolvida pela autora Ana Paula Luz com o intuito de revelar a importância da gestão participativa como ferramenta fundamental na formulação de políticas urbanas, tendo em vista promover ações inclusivas e eficientes, pois a participação da sociedade civil no desenho de ações eficazes para as cidades, muda paradigmaticamente a lógica do viver coletivo, e portanto, podem vir a promover uma via do processo de desenvolvimento sustentável ou da sustentabilidade social. Contextualização da história recente do planejamento urbano em Salvador

Em fevereiro de 1999, o economista Joseph Stiglitz já falava sobre essa questão do papel da participação social. Em tradução livre:

O argumento central deste papel tem sido que os processos abertos, transparentes e participativos são importantes ingredientes na transformação do desenvolvimento - Importante tanto para o desenvolvimento econômico sustentável quanto para o desenvolvimento social que deveria ser visto como um fim por si mesmo e como um significado para um crescimento econômico mais rápido (STIGLITZ, 1999 apud FOLADORI, 2002, p.107).

Ao fim da década de 1990, já é possível perceber a necessidade de definir políticas públicas voltadas ao combate à pobreza, seja em políticas de emprego, moradia ou educação, que precisavam ser implementadas. Dessa forma, passou-se a compreender que o aumento da qualidade de vida deveria ser o objetivo e não o meio para uma natureza mais saudável. Assim, conforme revela Foladori (2002), as sustentabilidades social e ecológica passam a se distinguir, na medida em que se é colocado em primeiro lugar o desenvolvimento humano, o que conseqüentemente traria um melhor relacionamento com o ambiente externo.

Estudos sobre as mudanças climáticas realizados pela ONU proporcionaram a criação do termo "Desenvolvimento Sustentável", como uma resposta diante da crise social e ambiental da mesma época. Segundo o relatório "Nosso Futuro Comum" desenvolvido durante a RIO 92³, é possível ter uma breve definição para o termo como "O desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades" (BARBOSA, 2008, p.2).

De modo a facilitar a compreensão desse conceito, um estudo de Sachs (1993) sobre desenvolvimento sustentável, divide a sustentabilidade não mais em três vértices, mas em cinco classificações: Ambiental, Econômica, Ecológica, Social e Política. Como o interesse presente neste texto refere-se apenas à sustentabilidade social, Sachs a conceitua como um processo de desenvolvimento por si só, com a intenção de transformar o meio em que vivemos em algo melhor, buscando resolver problemas de desigualdade e criando uma sociedade mais saudável e satisfeita, com melhorias da qualidade de vida da população.

Outro fato relacionado ao desenvolvimento sustentável está ligado diretamente com os problemas proporcionados pelo crescimento demográfico nas cidades e suas conseqüências nas cidades brasileiras. Dessa forma, é possível ainda conceituar a sustentabilidade no ambiente urbano, ou a Sustentabilidade Urbana. Este termo foi definido por Acsegrad (1999 apud Barbosa, 2008) e explicado como a capacidade das políticas urbanas de se adaptarem às ofertas de serviços e atendimentos sociais, atendendo às demandas dos direitos básicos da população. A Sustentabilidade Urbana se relaciona com as demais categorias, já que é preciso pensar em

³ RIO 92: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

melhores meios para a utilização racional dos recursos naturais e proporcionar uma degradação ambiental mínima ao meio ambiente.

Trazendo essa questão para o contexto do Brasil, segundo Maricato (2006), a sociedade brasileira se urbanizou praticamente no século XX, começando com apenas 10% da população nas cidades e terminando com impressionantes 81% vivendo em áreas urbanas. A percepção da falta de planejamento urbano na formação da maioria das cidades brasileiras pode ser acentuada com a falta de processos participativos e da participação social na gestão urbana.

O presente ano de 2016, marcante pelo processo de Impeachment contra a presidente Dilma Rousseff e a dúvida sobre a legitimidade do mesmo e a falta de democracia, colocou em cheque o receio de se retroceder conquistas importantes nas lutas pelos movimentos sociais e em prol das populações mais vulneráveis.

Aliado a isso, o interesse em realizar estudos na área da participação social nas questões urbanas surgiu durante o programa de residência em Planejamento e Gestão Urbana, entre 2015 e 2016, que realizei em parceria com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo. Nesse tempo, foi possível atuar diretamente na revisão dos Planos Regionais do município, sendo perceptível a grande importância da etapa participativa em todo o processo.

DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO E METODOLOGIA APLICADA

A pesquisa realizada durante o Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental pela PUC-Rio, deu início a um estudo de conceituação da participação social a fim de compreender a relevância e os diferentes processos participativos, reforçando como se deu a evolução desses processos no Brasil, em que época houve uma maior atenção por esse instrumento, e quanto ainda é preciso evoluir para se garantir cada vez mais uma maior efetividade nos processos participativos.

No segundo capítulo discorreu-se sobre a cronologia da participação social no Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, passando por outras legislações que se sucederam, como o Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades em 2003, a implementação da Conferência Nacional das Cidades, o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, e uma série de decretos e medidas provisórias referentes ao assunto, no sentido de fundamentar a lógica e a controle social e melhor acesso da população à cidade.

Já no terceiro capítulo procurou-se discorrer sobre o conceito da participação social e da democracia, analisando os diferentes processos participativos, a importância do engajamento da sociedade civil e os métodos para criação de processos mais efetivos de participação.

No quarto capítulo realizou-se a análise da abordagem do modelo de participação social no município de São Paulo desde o surgimento das administrações regionais em 1965, focando nos governos de Luiza Erundina em 1989, de Marta Suplicy em 2001 até a gestão de Fernando Haddad, fechando o ciclo em 2016. Assim, procurou-se esclarecer questões importantes referentes à abordagem da participação social nas diferentes gestões, além da retomada do processo de descentralização da gestão, o que proporcionou refletir acerca dos processos participativos na prática e como essas etapas ainda são subestimadas, não apenas pelo poder público como pela própria população que ainda exercita pouco sua capacidade de influenciar na formulação de políticas públicas, embora no caso de São Paulo, tenham sido instituídos, ao longo dos anos, uma série de instrumentos participativos, entre eles os Conselhos Participativos Municipal.

No quinto capítulo a atenção foi dedicada a discorrer e analisar os resultados do estudo, ou seja, da experiência vivenciada nos conselhos participativos através da observação e da aplicação de questionários semiestruturados com os conselheiros das trinta e duas subprefeituras, que abriu um canal de escuta e permitiu ouvir trezentos e quinze conselheiros. A intenção da pesquisa de campo tinha o objetivo de gerar respostas a uma série de questões referentes à representatividade nos conselhos, quem são os participantes, no caso os atores da sociedade civil, como ocorre o processo de construção de interesse coletivo e se há conflitos com relação a interesses individuais, além de buscar meios de promover modelos de processos participativos em que a população realmente se sinta à vontade para expor suas opiniões sem que ocorra indução por parte dos facilitadores e, conseqüentemente, do poder público.

Foi desenvolvido um extenso questionário com vinte e oito perguntas cujo objetivo era entender a atuação dos conselhos participativos e da participação social nas políticas urbanas. Buscou-se ainda mapear quem são os conselheiros, como eles atuam dentro dos conselhos, quais outras vinculações que os mesmos possuem e como se envolvem com as atividades.

A metodologia aplicada foi a de pesquisa quali-quantitativa aliada à técnica de observação participante, onde através de participação nas reuniões dos conselhos participativos municipais, presentes nas trinta e duas subprefeituras da cidade, nos foi possibilitado vivenciar a dinâmica do trabalho e abrir um canal de escuta através da aplicação de questionários semiestruturados, por uma amostragem expressiva, cujo universo de abrangência seria atingir o Conselho Participativo de todas as subprefeituras, e em cada um deles ouvir em média um grupo significativo de pelo menos 20% dos conselheiros em cada Conselho. Com o auxílio de alguns residentes foi possível realizar visitas às reuniões de todos os conselhos, totalizando 315 questionários aplicados.

Além da pesquisa de campo, foram realizadas também pesquisas bibliográfica e documental, onde uma série de estudos voltados ao entendimento do atual funcionamento de diversos conselhos e dos instrumentos de participação social foram analisados, objetivando entender quais são as regras estabelecidas entre eles e as relações de similaridade existentes, no sentido de entender qual é a inter-relação estabelecida que possa permitir a formulação de políticas que atendam a cidade como um todo.

Diante dos resultados apontados no estudo, a dissertação teceu considerações finais acenando para a necessidade da construção de novos caminhos na busca de repensar os processos já realizados até então, levantando críticas acerca do planejamento urbano que vem sendo realizado a fim de tornar possível a efetivação em relação à gestão participativa na formulação de políticas públicas urbanas.

POLÍTICAS URBANAS E SUAS IMPLICAÇÕES NO BRASIL

No final da década de 1970, a organização da população civil passou a ser mais efetiva no Brasil, na luta contra o regime militar. Nessa época, começa-se a criar uma noção maior de autonomia e de organização independente do Estado, quando se deu início a uma inversão de sentidos na expressão "controle social". Enquanto na sociologia o termo se refere ao controle do Estado sobre a sociedade, por aqui, esse processo teve tendências em revelar um controle inverso, da sociedade sobre o Estado, tendo início principalmente pelos sanitaristas quando ocorreu o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde. Para Teixeira (2013), ao falar sobre o controle da sociedade sobre o Estado, é perceptível que no Brasil essa relação é tratada mais no sentido de deliberar do que propriamente fiscalizar ou monitorar.

Nesse novo ambiente, com o fim da ditadura militar em 1985, ficaram mais comuns o engajamento em prol do atendimento das demandas sociais e uma maior participação da sociedade civil como um todo, e que, segundo Gohn (2004), passou a adquirir maior destaque no espaço público.

No entanto, ainda é possível perceber entraves na consolidação de uma sociedade democrática. A desigualdade econômica e a exclusão social ainda são fatores extremamente presentes em nossa sociedade e as políticas públicas relacionadas ao controle social ainda são muito restritas. Dessa forma, se tornou extremamente importante que houvesse um fortalecimento da sociedade civil e um maior comprometimento em questões em que a esfera pública apresenta falhas, se fazendo necessário diante das inúmeras carências sociais, econômicas, culturais, ambientais, entre outras.

Neste contexto de descontinuidades e de precarização do acesso à cidadania inaugurou-se no país, através do dispositivo legal da Constituição Federal de 1988, a importância de instalar o processo de mediação de conflitos, não mais somente pela via da sociedade política, no que diz respeito à base da negociação ou de luta pela cidadania, mas sim de ser viabilizada também através da participação mais ativa da sociedade.

A participação social é uma temática presente dentro da discussão acerca da sustentabilidade social e representa um viés extremamente importante em se tratando de equidade de decisões e liberdades democráticas. Neste sentido, a participação vem aumentando sua relevância no cenário brasileiro desde a década de 80, quando passou a ser o conceito tratado pelas instituições internacionais e ONGs como um objetivo necessário dos programas de desenvolvimento e sustentabilidade.

O conceito de participação social vem se modificando, e, diante dos fatos, surge o dilema de se realizar processos participativos para garantir controles democráticos ou para efetivar as necessidades de políticas públicas (Milani, 2008). As estratégias de desenvolvimento local, voltadas para os processos participativos, são realizadas com variados tipos e uma evolução de conceitos, e, no caso desta presente dissertação, foi realizado um estudo dos processos participativos focados principalmente no desenvolvimento das políticas urbanas a partir da vivência estabelecida no Conselho Participativo Municipal, existente nas trinta e duas subprefeituras da cidade de São Paulo.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O Conselho Participativo Municipal (CPM) é um organismo autônomo composto por conselheiros da sociedade civil, de caráter consultivo e representado nas 32 Subprefeituras da Cidade de São Paulo. Tem a função de exercer o Controle Social, e, além de fazer a ponte entre a sociedade civil e o Poder Público, possui a responsabilidade de garantir a participação social no planejamento e na fiscalização das ações e dos gastos públicos de cada Subprefeitura.

Os conselheiros eleitos representam 10.000 habitantes da população de seu Distrito e varia conforme o número de habitantes de cada região. São eleitos através de voto direto por pessoas residentes em São Paulo, onde cada eleitor pode votar em até cinco candidatos. No Segundo Mandato (Biênio 2016-2017), foram eleitos 1.113 conselheiros, com mais 35 Representantes de imigrantes.

Porém, muito antes de surgir o Conselho Participativo Municipal vinculado às Subprefeituras, diversas propostas foram formuladas no Município de São Paulo, com o intuito de promover a descentralização da gestão e fomentar a participação de forma regionalizada do processo participativo. Assim, foram criados os Núcleos Regionais de Planejamento, instituídos com esse

fim, que apesar de se envolverem em uma série de críticas e rejeições, foram resultantes de amplos processos histórico, econômico, social e político, ao longo de décadas (Di Giuseppe, 1998). As Administrações Regionais, cerne dos Núcleos, foram criadas em 1965, na gestão do prefeito Faria Lima, como órgãos regionais da administração municipal, com um objetivo de desconcentração das atividades, especialmente voltadas à execução de serviços e obras de caráter local. Naquela gestão, haviam audiências públicas todas as terças-feiras, onde a população podia apresentar reivindicações e propostas, denominados "despachos da vila". Foi um dos primeiros canais de comunicação institucionalizados relacionados à participação popular no território de São Paulo.

Em 1972, foram criadas mais algumas Administrações Regionais, e entre 1986 e 1988, durante a gestão de Jânio Quadros, a cidade foi dividida em trinta e uma Administrações Regionais, tendo sido pensadas para serem agrupadas em cinco Subprefeituras, que nem chegaram a serem implementadas.

Na gestão seguinte, um ano após a promulgação do texto Constitucional, em meio às expectativas e cobranças de se colocar em vigor as questões participativas propostas na Constituição, o Partido dos Trabalhadores assume a Prefeitura de São Paulo, em 1989, com a posse de Luiza Erundina de Souza, através de uma campanha que priorizava a democratização do poder, a participação popular e a atuação dos Movimentos Sociais Urbanos, onde Erundina já atuava fortemente. Segundo Martins (1997), Erundina optou em seu mandato, entre 1989 e 1992, pela realização de uma Reforma Administrativa baseada na descentralização do poder no município de São Paulo e na abertura da participação popular em seus dois primeiros anos de gestão, quando foram elaboradas propostas mais definidas, em conformidade com a Lei Orgânica Municipal, que já se encontrava em vigor.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, promulgada em 4 de abril de 1990, foi a primeira iniciativa legislativa a definir a questão de um Conselho Participativo. Através dos artigos 54 e 55, define que cada área administrativa do Município, a ser definida em lei, terá um Conselho de Representantes correspondentes, explicitando suas atribuições, como participar do processo de Planejamento Municipal e fiscalizar a execução de orçamento e demais atos administrativos do Município, encaminhando questões relacionadas ao interesse da população local. Já o artigo 77, estabelece a existência das Subprefeituras, com suas atribuições, competências e escolha do Subprefeito.

Com relação à participação social, o governo de Erundina desenvolveu um Projeto de Lei específico para Canais de Participação Popular. Os Conselhos associados às Subprefeituras, não tiveram proposta definida na época, já que sua criação caberia ao Legislativo, em conformidade com a Lei Orgânica. No entanto, sua gestão buscou priorizar as demandas da população e o diálogo com os setores populares na tomada de decisões, buscando incidir o sistema calcado anteriormente pelo clientelismo e autoritarismo (Martins, 1997).

Na tentativa de viabilizar todas essas reformulações, retomou-se a ideia de implementação dos Núcleos Regionais de Planejamento, em cada Administração Regional, com as premissas básicas de articular a atuação dos setores administrativos, promover uma integração entre planejamento e gestão do território, associar e elaborar uma Política Urbana local e incorporar a participação social em todo esse processo. Segundo Di Giuseppe (1998), os Núcleos tiveram uma breve atuação, de abril de 1989 a junho de 1990. Porém, a tentativa de permanência dos Núcleos, bem como a criação das Subprefeituras, foi fortemente rejeitado na Câmara dos Vereadores, não chegando nem mesmo a ser encaminhado para votação, sendo retirado no governo seguinte, na gestão Paulo Maluf, conduzindo novamente a um processo de centralização de gestão.

Para Martins (1997), apesar de não ter funcionado da forma prevista, a gestão de Luiza Erundina procurou reforçar o processo de descentralização com a tentativa de integrar diversos setores e serviços, promovendo maior participação, acesso à informação direta e controle pela sociedade civil. Além disso, intensificou investimentos no setor social, nunca antes realizados, com o intuito de promover maior igualdade social no território do município.

Já no governo da prefeita Marta Suplicy, entre 2001 e 2004, finalmente se torna possível a efetivação da descentralização político-administrativa, através da implantação das Subprefeituras. No entanto, Grin (2015) afirma que o processo serviu para aumentar a política de coalizão e partilha de poder com os vereadores tanto do PT quanto dos demais partidos. Além disso, o processo acabou colocando em segundo plano questões importantes voltadas à democracia participativa e ao controle social, e também gerou grande rejeição entre as Secretarias Municipais que temiam a perda de poder para as Subprefeituras.

As Subprefeituras, diferentemente das Administrações Regionais, teriam uma gestão local com maior capacidade de decisão e mais democrática, na medida que seriam apoiadas pelos Conselhos de Representantes eleitos no território de cada uma delas para fiscalizar e controlar as ações, o que não ocorreu naquela gestão. Além disso, ficou definido que era necessário aumentar a quantidade de Subprefeituras, com um limite de 500 mil habitantes, com o intuito de repartir melhor os recursos orçamentários. Dessa forma, 31 Subprefeituras foram definidas, a partir da Lei 13.999, de 1º de Agosto de 2002, no entanto, sem muito consenso tanto sobre a divisão territorial quanto sobre ao modelo de descentralização (Grin, 2015).

É compreensível que toda mudança brusca de processos seja conturbada. Foi observado que durante a gestão de Luiza Erundina, a tentativa de descentralização do poder e de criação das Subprefeituras não ocorreu pelo fato de que ela não tinha apoio político suficiente para realizar tal feito. O governo de Marta Suplicy, por sua vez, conseguiu finalmente implantar esse processo, porém, para que pudesse realizar tal reforma institucional, foi preciso favorecer alguns atores políticos e abrir mão de diretrizes relevantes propostas em sua gestão.

Apenas com a construção de um maior apoio parlamentar seria possível a aprovação de projetos, evidenciando os limites colocados pelo sistema político eleitoral em que vivemos, para implantar os processos de descentralização e participação. Foi preciso realizar acordos com vereadores para que houvesse a aprovação necessária na Câmara Municipal. As Secretarias também se encontravam em total desalinho e receios diante da descentralização. A importância dos vereadores nessa "troca de favores" se sobrepôs à questão participativa do processo, conforme pontua Arretche (1996, apud Grin, 2015) sobre essa questão: "A descentralização, antes de gerar democracia e controle social, pode incentivar a patronagem com recursos públicos".

A participação popular não foi favorecida com a criação das Subprefeituras, conforme foi evidenciado. No entanto, o governo de Marta Suplicy possibilitou grandes avanços relacionados ao desenvolvimento urbano. Em apenas um mandato, ela possibilitou ainda a revisão do Plano Diretor e do Zoneamento e a elaboração dos Planos Regionais, todos com o apoio e participação da sociedade civil. Além dos três processos, houve ainda o desenvolvimento de um novo Plano de Habitação e de um Plano de Transportes e Tráfego Urbano (Torres, 2007).

Terminada a gestão de Marta Suplicy, o município de São Paulo contou com as gestões de José Serra e Gilberto Kassab, entre os anos de 2005 e 2012, onde novamente houve forte recentralização.

Já a gestão atual, de Fernando Haddad, que se iniciou em 2013 e fecha o ciclo no fim deste ano, teve grandes similaridades com a gestão de Marta Suplicy, no sentido de ter conseguido, em uma única gestão, realizar o que ficou conhecido como Marco Regulatório. Além das revisões do Plano Diretor Estratégico; da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento); e dos Planos Regionais Estratégicos, a gestão também revisou leis urbanísticas específicas e o código de obras e edificações. O governo Haddad finalmente tornou possível a criação do Conselho Participativo Municipal, um passo inicial para os Conselhos de Representantes citados na Lei Orgânica do Município de 1990, e promover avanços com a tentativa de implementação de Projeto de Lei com interesse em institucionalizar a Política Municipal de Participação Social (PMPS) e criar o Sistema Municipal de Participação Social (SMPS).

Esta gestão teve como prioridade a transparência e a participação social, através da Implantação do Governo Aberto⁴ e definiu uma série de metas, dentro do Plano de Metas, com esse objetivo, entre elas a criação do Conselho da Cidade, o Conselho Municipal de Transportes, seis novos Conselhos temáticos, mais os 32 Conselhos Participativos Municipais. Além disso, propôs a realização de 44 Conferências Municipais, implantação do Gabinete Digital, fortalecimento dos órgãos colegiados, criação do Observatório de Indicadores e do ciclo Participativo de Orçamento e Planejamento (Planeja Sampa, 2016).

Em seu primeiro ano de gestão, Haddad promoveu uma pequena modificação nas subprefeituras, subdividindo a subprefeitura de Vila Prudente em duas e criando a subprefeitura de Sapopemba, através da Lei 15.764, em 27 de Maio de 2013, passando para a quantia de 32 Subprefeituras. Nesta mesma lei, o Conselho Participativo Municipal foi finalmente implementado, através dos artigos 34 e 35. Em 30 de junho de 2015, o Decreto 56.208, introduziu nova regulamentação sobre o Conselho Participativo Municipal, e uma novidade em especial foi o Artigo 6º, que garante a participação mínima de 50% de conselheiras mulheres.

No segundo semestre de 2015, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) deu início à revisão dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, de 2004, processo ao qual fez parte, através do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana em parceria com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e a SMDU. Com relação ao Processo Participativo, e em conformidade com o Plano Diretor Estratégico de 2014, pelo artigo 325, os Conselhos Participativos Municipais foram responsáveis por representar a sociedade civil, acompanhando e opinando sobre os processos. Os demais cidadãos puderam trazer contribuições durante as Conferências Regionais e também inserir contribuições online em plataforma organizada pelo site Gestão Urbana, da própria Secretaria.

A participação dos conselhos participativos na elaboração dos Planos Regionais foi realizada em três etapas. A primeira contava com um informe geral sobre os Planos Regionais e sua revisão, e os convidando para as Oficinas Participativas, a serem organizadas em suas próximas reuniões ordinárias. As Oficinas, por sua vez, eram também conduzidas em três momentos, sendo o primeiro deles uma apresentação do diretor ou técnico contando sobre a atividade, a atribuição dos Planos e os trabalhos já desenvolvidos; a segunda parte fornecia mapas em branco, a fim dos conselheiros se familiarizarem com o processo de reconhecimento do território, marcação de problemas em potencial, dando a eles uma certa liberdade de se expressarem como quiserem; e, na última fase, se iniciava a etapa de contribuições dos mesmos em cima do trabalho técnico já realizado pela equipe da Secretaria junto às Subprefeituras. Finalmente, ocorriam novamente

⁴ Governo Aberto: é um conjunto de iniciativas articuladas de transparência, participação, inovação e integridade nas políticas públicas, desenvolvida durante a gestão Fernando Haddad, entre 2013 e 2016 no município de São Paulo.

encontros, onde apresentamos as Devolutivas das Oficinas, ou seja, todas as contribuições sistematizadas, explicando as aderências ou não ao Plano, com as devidas modificações.

Contabilizando ao menos 32 Conferências Regionais e no mínimo 96 reuniões nos conselhos participativos, fora as reuniões extraoficiais estipuladas pelos mesmos, foi um processo extenso de atividades participativas. No entanto, muitas críticas surgiram relacionadas à participação social tardia, muitas vezes com questões já definidas e diversas Oficinas que não aconteceram efetivamente, devido à não colaboração dos conselheiros, com baixíssimo quórum, e com relação à falta de uma capacitação mais adequada, tanto dos técnicos quanto dos conselheiros, em realizarem as atividades de maneira mais eficaz.

Fazer parte de todo o processo me permitiu enxergar os diversos desafios de um processo participativo, principalmente devido ao ano conturbado de 2016, quando ocorreu o Impeachment da presidente Dilma Rousseff e as eleições municipais, que acirraram os ânimos em muitas Conferências e Oficinas, e polarizaram muito os participantes do processo. O tempo curto para capacitação e desenvolvimento das oficinas, a pequena equipe técnica e a divergência sobre a metodologia, aliado muitas vezes à falta de vontade de diversas Secretarias, falta de apoio de algumas Subprefeituras e uma expectativa elevada sobre a participação dos conselhos, fez com que a tarefa de concretização dos planos não fosse nada fácil, transformando-se, portanto, em um desafio que ainda iremos construir e evoluir a passos lentos, e que apesar de diversas falhas, até mesmo da própria representação e garantia de efetivação dos Planos Regionais, será concluído em breve e com previsão de ser encaminhado à Câmara ainda este ano. Finalmente, e não menos importante, é preciso falar sobre o Projeto de Lei 393, encaminhado à Câmara em 02 de Agosto de 2016. A PL, que dispõe sobre a institucionalização, consolidação e organização da Política Municipal de Participação Social, bem como cria o Sistema Municipal de Participação Social, representa uma conquista no âmbito da participação social no Município e que, no entanto, tem feito parte de um grande entrave na Câmara Municipal, com uma grande dificuldade em ser aprovada.

É relevante informar que a mesma PL não promove nenhuma alteração ou modificação expressiva, nem mesmo depende de recursos financeiros, apenas regulamenta processos participativos existentes, que foram criados nesta gestão. A resistência quanto à aprovação da mesma refere-se ao receio de alguns partidos em fortalecer a Democracia Participativa, "denegrindo" a Democracia Representativa, que nada mais é que o domínio do poder político na tomada de decisões em questões públicas, de real interesse da população, e que aqui deveriam ser consideradas como uma complementaridade e não uma ameaça.

Com a mudança de gestão que se aproxima no fim do ano, a efetivação desse Projeto de Lei ainda é uma incógnita, bem como a aprovação dos Planos Regionais e da garantia de continuidade dos processos participativos como um todo, conforme revela Martins (2003):

A relevância desse quadro legal é dar sustentação jurídica às conquistas sociais. No entanto, só as Leis nada asseguram, apenas abrem espaço para a ação dos movimentos sociais e da sociedade organizada de modo geral, mas se tornam letra morta se não houver interlocutores constituídos e pressão social. Pode não significar muito, mas, numa sociedade patrimonialista (nos termos de Raimundo Faoro), em que as relações sociais são tradicionalmente as de favor e dependência, não é pouco avanço (MARTINS, 2003, p.4)

A ABRANGÊNCIA DA PESQUISA E SEUS RESULTADOS

O desejo de pesquisar este campo ganhou sustentação através do Programa de Residência, que teve como objetivo auxiliar na revisão dos Planos Regionais Estratégicos (PRE's) junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). O Programa contou com trinta e dois residentes com formação em Arquitetura e Urbanismo, um para cada Subprefeitura de São Paulo, que funciona como regiões administrativas no território do Município e subdivididas por região. Durante as atividades práticas na Secretaria, os residentes contribuíram em grande parte dos processos de diagnóstico, desenvolvimento e inclusive, do processo participativo dos Planos Regionais, momento em que tomou-se conhecimento da existência do Conselho Participativo Municipal (CPM), que representaria os interesses da sociedade civil na formulação dos novos Planos.

As Oficinas Participativas com os CPM's permitiram que pudéssemos dialogar com representantes da sociedade civil a fim de mostrar o trabalho que vinha sendo realizado na Secretaria e buscar contribuições dos próprios moradores da região para a proposta de melhorias e políticas públicas urbanas para o bairro e, conseqüentemente, a cidade como um todo. Porém, o baixo quórum e a dificuldade de marcar as reuniões com o conselho da Subprefeitura da qual éramos responsáveis, nos trouxe um profundo interesse em entender o que vinha ocorrendo, já que, a nosso ver, o Conselho Participativo representou uma grande conquista no município no quesito da participação social da sociedade civil, e, no entanto, o exercício da participação e conseqüente controle social não vinha ocorrendo de forma efetiva.

Em função da pesquisa procurar entender processos não muito claros na dinâmica dos Conselhos, elaboramos um questionário semiestruturado composto de vinte e oito perguntas abertas e fechadas, com o intuito de aproximar da realidade dos conselheiros e dos Conselhos Participativos para entender a real participação social dos mesmos no desenvolvimento das políticas urbanas.

O desenvolvimento do questionário foi pautado em quatro partes. A primeira tratou de identificar o perfil do conselheiro e buscava informações como gênero, faixa etária, nível de escolaridade, estado civil, renda e etnia, mostrando a diferença de formação dos Conselhos entre as diversas subprefeituras, e identificando a representatividade dos mesmos, a fim de entender se a sociedade civil encontrava-se ali bem representada, do ponto de vista do perfil da população residente em cada Subprefeitura. A segunda parte buscou entender a atuação dos conselheiros, quais eram seus interesses, vinculações, como se mobilizaram no processo de eleição, suas relações com os eleitores e motivações para se candidatarem, informações importantes para investigar os diferentes atores da sociedade civil e como suas vinculações podem se refletir nos Conselhos. A terceira parte cuidou do envolvimento dos conselheiros dentro do Conselho e procurou identificar as dificuldades e obstáculos que eles encontram para desempenharem suas atividades de forma adequada. Já a quarta e última etapa teve o intuito de revelar as percepções e expectativas dos próprios conselheiros, sendo questionados se acreditam que os temas debatidos nas reuniões são realmente relevantes e o que pensam a respeito do Conselho ser consultivo. Essa etapa também procurou identificar percepções que os conselheiros tinham com relação à Coordenação dos Conselhos, à atuação da Subprefeitura, com os demais membros e de si próprio. Por fim, ficava a critério responderem discursivamente se achavam que existia a real possibilidade desse organismo interferir de alguma maneira no governo local e para explicitarem um pouco mais sobre isso.

No início da pesquisa minha visão sobre a atuação dos conselheiros era um pouco diferente. Considerava inaceitável o alto número de ausências pelo fato de os membros ali presentes terem assumido um compromisso com a sociedade civil, e até pelo fato de, talvez, impossibilitar a eleição de pessoas que se encontrassem mais interessadas. Ao longo da pesquisa foi possível

compreender porque estas questões vêm ocorrendo e foi perceptível que as ausências não deveriam ser responsabilizadas apenas pelos conselheiros. Antes de mais nada, é preciso reforçar que o Conselho Participativo representa um trabalho voluntário, não é remunerado, não tem nenhuma garantia de efetivação até o momento, e nem mesmo a cota de transporte, que lhes havia sido prometida e regulamentada pelo Decreto 56.933, de 13 de abril de 2016, eles chegaram a receber. Essa questão é ainda mais impactante ao perceber a enorme diferença de faixa de renda, de acesso a serviços e à mobilidade adequada no território, principalmente nos Conselhos que se encontram mais afastados do centro da cidade. Muitos deles encontram-se desempregados. E além da dificuldade de comparecer às reuniões, muitas delas são pautadas por acaloradas brigas partidárias, monopolização de falas, interesses individuais sobrepostos, boicote por parte de grupos que não conseguem se comunicar e chegar a um acordo, ou seja, uma série de interferências que se mostram desanimadoras. Enquanto alguns Conselhos conseguiram lidar com as adversidades, outros não conseguem mais se organizar ou atingir consenso da melhor forma. A maior parte dos Conselhos não consegue mais reunir acima de 50% de seus membros, fato que deveria ser essencial para a realização das atividades e, dessa forma, elas acabam se mantendo com quem comparece, apesar de não ser o ideal.

Conforme conversado com alguns participantes, muitas pessoas tinham uma ideia distorcida do Conselho e se decepcionaram. Alguns pensavam que, de alguma forma, teriam algum reconhecimento por parte do Poder Público ou acreditavam que as demandas trazidas por eles seriam resolvidas rapidamente. Muitos não conseguiram se dedicar ou não era o que esperavam, porque o processo participativo é lento e demorado e exige paciência para começar a realmente ter algum resultado. Muitas pessoas não possuem a sensibilidade de se construir junto. As pessoas têm pressa. Outros pensavam que iriam se beneficiar de alguma forma ao fazer parte do CPM. Alguns até hoje não sabem como o Conselho funciona ou suas reais funções. A própria sociedade civil, muitas vezes, não está a par da existência desse Conselho Participativo e de seu potencial.

É preciso levar em conta que a pesquisa foi realizada durante as atividades e reuniões dos conselhos e, conseqüentemente, teve sua aplicação baseada nos conselheiros que continuam participativos no processo e ainda acreditam na realização do Conselho Participativo Municipal como uma plataforma de integração entre o Poder Público e a sociedade civil. Dessa forma, as respostas tenham se mostrado mais otimistas. Apesar dessa enorme evasão, os poucos que ainda comparecem estão investindo nesse organismo, de maneira geral, e de fato, interessadas em promover mudanças e continuar lutando para garantir a efetividade dos conselhos participativos.

É preciso reforçar o potencial dos conselheiros em sua posição estratégica como indivíduos inseridos na relação com o Poder Público, e que cada um se comprometa a participar da fiscalização das ações do Estado e do desenvolvimento de Políticas Públicas em benefício da sociedade civil. Para Dagnino (2002), o aprendizado destes representantes faz parte da tarefa de exercerem uma função que requer o reconhecimento da coletividade como ponto inicial de um processo que busque princípios e interesses comuns, nos quais a criação de consensos e compreensão das diferenças permita dar entrada no desenvolvimento do interesse público. É uma tarefa que exige um processo de construção de baixo para cima, diferente do modelo tradicional que sempre acompanhamos, com o Poder Público definindo tudo pela sociedade. A questão é exatamente estimular a parceria entre a esfera pública e a sociedade civil, já que ambos são dependentes um do outro para que ocorra uma gestão participativa efetiva.

Conforme afirma Frateschi (2016), para muitos políticos e partidos específicos, a ampliação da participação social representa uma regressão da representação, e que o conceito de Democracia deve se restringir apenas ao momento do voto para a nomeação de políticos profissionais, como

únicos representantes legítimos das demandas da população. Segundo Frateschi, "O temor da perda do monopólio sobre a deliberação e sobre a agenda política se concretiza, assim, num discurso nitidamente favorável a instituições e práticas excludentes que bloqueiam a conversação política e manipulam as agendas" (BENHABIB, 2014, p. 710, apud FRATESCHI, 2016, p. 11).

É comum também encontrar figuras dentro deste próprio Processo Participativo, cujo caráter individualista represente um papel negativo em relação à participação, e que, infelizmente, acaba dificultando ou inviabilizando um funcionamento mais efetivo desse espaço. Segundo Held (1987, apud Lüchmann, 2006), diversos teóricos da democracia participativa já afirmaram sobre evidências de que os participantes dos Conselhos estão mais focados em seus problemas pessoais ou questões que tocam diretamente suas vidas do que propriamente interessados em discutir sobre problemas coletivos para um bem comum.

Uma percepção importante de todos os dados levantados revelou também que as pessoas que estão na luta por moradia, pela saúde, pela educação, seja por movimentos sociais, seja representando outros Conselhos, seja pelos 34% que já se encontram no segundo mandato do CPM, são sempre as mesmas. É possível encontrá-los em diversos debates na cidade, em audiências públicas e conferências. São sempre os mesmos rostos que não desistem de lutar pelo que acham digno e necessário. Essas pessoas veem estes espaços como uma oportunidade de serem percebidos, de serem ouvidos e, dessa forma, procuram ocupar todos esses ambientes de participação. No entanto, muitas vezes, essa representação de pessoas advindas de outros Conselhos ou movimentos sociais, apresenta uma certa fragilidade de vinculação com suas bases. Para Lüchmann (2006), nem sempre o indivíduo que ali representa alguma entidade ou demais órgãos recebeu algum direcionamento concreto de suas bases e pode responder em nome delas. Em grande parte, eles estão ali expressando uma opinião própria, sem trazer a opinião de seus companheiros ou discutirem entre eles. Essa falta de debate prévio e alinhamento das atividades promove também uma baixa visibilidade social dos Conselhos.

Apesar de não garantir que seja possível um melhor desenvolvimento das atividades para o Conselho Participativo Municipal, é preciso continuar buscando ideias e compartilhando experiências para que se mantenha esse espaço de participação social. Apenas uma gestão que realmente tenha seriedade com os processos participativos e que dê a devida visibilidade e efetividade de ação aos Conselhos, poderá garantir a atuação dos mesmos. Garantir esse instrumento participativo é continuar construindo uma cultura mais democrática na sociedade brasileira, confrontando as concepções elitistas e contribuindo para ações mais transparentes e inclusivas, no reconhecimento do cidadão como portador de direitos. A Democracia Participativa, ao gerar conhecimento e engajamento, ao construir a autonomia e proporcionar a consciência política nos cidadãos, tem uma possibilidade muito mais clara de, através da participação social, garantir uma transformação social mais efetiva e em benefício da sociedade civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a importância do enfoque da participação social como elemento fundante na proposta de formulação da política urbana local, entendemos que outro aspecto a ser pensado no caso de sua efetividade é a sustentabilidade social no processo de desenvolvimento das cidades, pois acreditamos que através da sua implementação será possível estimular a redução da desigualdade e da segregação social e espacial no contexto da vida urbana. No entanto, este fator ainda não é presente no cotidiano brasileiro, portanto, é preciso repensar no que tem sido

realizado até então em relação à contribuição da sociedade civil e seu papel enquanto agente de controle social, pois conforme revela Martins (2003):

A formulação de políticas urbanas no Brasil, como também nas metrópoles de países periféricos, particularmente da América Latina, exige repensar o urbanismo: se, nas metrópoles, as demandas de funcionalidade do setor produtivo internacionalizado se associam a um quadro de degradação socioambiental, o que significa eficiência? Num modelo de desenvolvimento que resulta em ser concentrador desde o nível local ao internacional e global, não há urbanismo que dê conta de qualificar o espaço urbano, particularmente em sua dimensão ambiental. É inconsistente pensar em qualidade ambiental sem associá-la a desenvolvimento social (Martins, 2003, p.8).

Para Martins (2003), é essencial assumir que se não houver priorização e investimentos no desenvolvimento social, vai ser impossível atingir um desenvolvimento econômico que garanta, por sua vez, condições ambientais básicas, o que significa que, enquanto não alinharmos todas essas questões, continuaremos vivendo em um mundo insustentável, imersos em tentativas frustradas que não trarão soluções.

Já Guattari (1999) afirma que os urbanistas e especialistas no assunto não poderão se contentar em definir a cidade apenas em termos de espacialidade, já que o próprio fenômeno urbano vem mudando de natureza e que passa a ser um problema, não só urbanístico como também de questões econômicas, sociais e culturais.

Importante também perceber que há um certo distanciamento no processo de construção de conhecimento das cidades com relação às abordagens urbana e social. E surge a inquietude, conforme explicam Frederico Ramos e Dirce Koga (2011), em seu texto "Trajetórias de vida", sobre como a representação das cidades, através do urbanismo, tem sido limitada e como propor técnicas que integrem as questões urbanas e sociais enquanto complementaridade na dinâmica socioterritorial. A questão da participação social como uma ferramenta eficaz em busca do desenvolvimento social refletida sobre a lógica dessas técnicas, não parte do interesse simplesmente na história de um indivíduo, e sim no que suas experiências vivenciadas podem indicar e como os processos sociais estão inseridos no contexto de vida daquele indivíduo, revelando até mesmo uma identidade de um determinado grupo social através destas análises. Ramos e Koga revelam que o trabalho "História de vida", desenvolvido por Oracy Nogueira (1975), grande sociólogo e antropólogo brasileiro, proporcionou o entendimento de que as histórias de experiências de pessoas, poderiam se transformar em instrumento para conhecer, não só o indivíduo como agente humano, mas principalmente como participante da vida social.

Tal afirmação encontra sustentação no resultado de nosso estudo, tendo em vista que ao ser perguntado aos conselheiros a respeito de sua motivação para participarem do conselho participativo como um processo de consulta na dinâmica da implementação de políticas públicas, grande parte respondeu que gostaria de colaborar com mudanças em sua região, promover melhorias, contribuir com as necessidades de seu bairro, ajudar a construir uma cidade melhor e, principalmente, se mostraram interessados em conhecer os problemas de cada localidade, querer fazer parte da construção de um processo participativo, e com vontade de se engajarem e adquirirem maior conhecimento no entendimento da esfera pública e das políticas, de maneira geral. Este fator, permitiu afirmar que parte da sociedade civil se encontra ativa e atenta ao que vem ocorrendo, e tem o real interesse de fazer parte e atuar no processo da Democracia Participativa.

Da mesma forma, alguns conselheiros revelaram que utilizam os conselhos com o intuito de atingirem demandas específicas, como adquirir a casa própria, resolver problemas de alagamento em seu bairro ou renovar as praças de sua região, entre outros, o que revela uma necessidade de buscar espaços participativos que auxiliem em suas demandas, mesmo que estes espaços não tenham o real foco de atenderem alguns destes desejos particulares.

Ainda assim, esses e tantos outros conselheiros, acabam trazendo questões de seus bairros para conhecimento do Poder Público, que podem auxiliar e muito no desenvolvimento de propostas a fim de proporcionar benefícios para suas regiões. Portanto, a pesquisa afirmou que não basta apenas o conhecimento técnico e territorial no desenvolvimento do planejamento e da gestão urbana, visto que foi considerado que, acima de tudo, é preciso entender o contexto urbano a partir dos cidadãos que ali vivem, e, portanto, aliar técnica e vivência, para potencializar o conhecimento sobre o território a ser estudado.

Entendemos que o estudo possibilitou enxergar muito além da dinâmica das oficinas participativas realizadas, pois permitiu entender questões que extrapolam o trabalho técnico, o mapa territorializado, através do conhecimento e do contato com representantes da sociedade civil, entre outros aspectos, e como afirma Ramos e Koga (2011):

Esses espaços que geralmente escapam às cartografias e se estabelecem na perspectiva relacional do território são elementos constituintes da cidade presente. Permitem incorporar a dimensão do indivíduo enquanto sujeito na noção de cidade e a constituição de novas categorias na análise urbana: fraturas, pontos de tensão, bloqueios, elementos sobre os quais o “plano” deve se apoiar na sua definição programática. (RAMOS; KOGA, 2011, p. 352).

Para Guattari (1992), filósofo francês, pesquisas voltadas para o domínio das ciências humanas e do meio ambiente precisam ser interdisciplinares, através de uma comunicação profunda entre diversos saberes, seja nos domínios sociais, políticos, éticos ou até mesmo estéticos. Segundo ele, a interdisciplinaridade, trata-se de uma reinvenção permanente da democracia, nos diversos estágios do campo social, e que ainda não foi possível atingir um nível de consciência coletiva que revele que estão ao nosso alcance os meios de mudar a vida e desenvolver um novo estilo de atividade, com novos valores.

Na realidade em que vivenciamos no Brasil, com um território tão extenso e imerso na desigualdade social, tratar o planejamento urbano de forma homogênea em sua abordagem territorial, em nada contribui para avanços nas políticas urbanas. Milton Santos (2000) é bastante cético ao afirmar que, para ele, o território enquanto conceito para a análise social inexistente, e ele só poderia ser utilizado, na medida que é pensado em conjunto com os atores que fazem parte e se utilizam dele (Santos, 2000, p. 22, apud Ramos; Koga, 2011).

Estamos vivendo em uma era complexa, de ânimos exaltados, em que, acima de tudo, precisamos reaprender a viver em sociedade, sabendo principalmente ouvir e ser ouvido, praticando a tolerância e o respeito mútuos, e enxergando a sociedade como um coletivo de cidadãos, em que muitos enfrentam uma séria de adversidades e precisam ter seu espaço e serem reconhecidos como pessoas que possuem os mesmos direitos.

É mais do que essencial se pensar na participação da sociedade civil, não apenas na formulação de políticas urbanas e públicas, mas na garantia de seus direitos e de seus interesses. E, para isso, não basta apenas que o Estado reconheça essa importância, é necessário que a população tome consciência da sua importância e cada vez mais se organize para o enfrentamento das questões que não os favorece, conforme afirma Hertzberger:

É como se tudo devesse ser regulamentado e quantificável, de modo que permitisse um controle total e criasse as condições para que o sistema repressivo da ordem nos torne locatários em vez de coproprietários, subordinados em vez de participantes. Assim, o próprio sistema [estatal e burocrático] cria a alienação e, embora afirme representar o povo, na verdade impede o desenvolvimento de condições que poderiam resultar num ambiente mais hospitaleiro (HERTZBERGER, 2002, p.47).

Neste sentido, fica evidente a necessidade de retomar a questão com relação ao controle social, conforme abordado ao longo do trabalho, voltado agora com a ideia de compartilhamento do controle do Estado pela sociedade civil e não mais o inverso.

Por fim, reafirma-se a importância de se pensar em políticas urbanas atreladas a processos participativos, pensando nas complexidades de cidades como uma teia heterogênea, conforme abordou Guattari (1999), em que é necessário enxergar através das "fronteiras" e voltar os olhares para aspectos sociológicos, ideológicos, antropológicos, entre outros. Aliado a isso, é essencial que a sociedade se informe e conheça seus direitos, e acredite na mudança que ela é capaz, pois apenas dessa forma se tornará viável a realização das transformações necessárias, para criarmos ambientes sustentáveis que englobem os contextos econômicos, sociais e ambientais em um só interesse: melhorar a qualidade de vida urbana de nossa população e das cidades brasileiras, de forma a garantir a efetividade dos espaços participativos, legitimados ou não, como grande ferramenta de sustentabilidade social, sendo mola propulsora do futuro do país.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, G. S. O desafio do desenvolvimento sustentável. Revista Visões, 4ª Edição, v. 4, n. 1, p. 1-11, Jan/Jun 2008.
- DI GIUSEPPE, D. T. A crise do Planejamento Urbano. Uma experiência alternativa em São Paulo (O caso dos Núcleos Regionais de Planejamento). São Paulo, 1998. 150p.
- FOLADORI, G. Avanços e limites da sustentabilidade social. Revista paranaense de desenvolvimento, n. 102, p. 103-113, 2002.
- FRATESCHI, Y. Participação social institucionalizada para a democratização da democracia. DoisPontos, v. 13, n. 2, 2016.
- GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Saúde e sociedade, v.13, n.2, p-20, 31, Agosto 2004.
- GRIN, E. J. Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. Revista de Sociologia e Política, v. 23, n. 55, p. 119-145, 2015.
- GUATTARI, F. Fundamentos ético-políticos da interdisciplinaridade. Revista tempo brasileiro, Rio de Janeiro, v. 108, p. 19-26, 1992.
- _____, F. Restauração da cidade subjetiva. In.: Caosmose. Rio de Janeiro: Editora v. 34, 1999.
- HERTZBERGER, H. Lições de arquitetura. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006.
- MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política Nacional de Desenvolvimento Urbano. IPEA políticas sociais - acompanhamento e análise 12.fev.2006 p.211-220.
- MARTINS, M. L. R. Descentralização e Subprefeituras em São Paulo. Experiência da gestão 1989-1992: Prefeita Luiza Erundina de Souza. Universidade de São Paulo, 1997.
- _____, M. L. R. São Paulo: além do plano diretor. Estudos avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 167-186, Abril 2003.
- MILANI
- PLANEJA SAMPA. Programa de Metas 2013-2016. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/>>. Acesso em 03/11/2016.
- RAMOS, F.; KOGA, D. Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 106, p. 335-364, 2011.
- SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. Para pensar o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Ed. Brasiliense, p. 29-56, 1993.
- TEIXEIRA, A. C. C. Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). Campinas, 2013. 174p. Tese de Doutorado (Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

TORRES, N. R. Racionalidade Instrumental x Racionalidade Comunicativa. Experiências de Planejamento Participativo em São Paulo. Anais: Encontros Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, ANPUR, v. 12, 2007.