
Habitar e Participar: uma análise de conteúdo sobre a participação popular em deliberações do Projeto de Lei 571/2019¹

Sandi de Oliveira AURÉLIO²

Simone Alves de CARVALHO³

Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP)

RESUMO

A segregação socioespacial surgiu com a expansão da cidade de São Paulo e ainda causa distanciamentos entre uma população mais pobre e o Estado. Esse problema se complexifica na medida em que se retroalimenta, o Estado não confere reconhecimento da posse da terra e deixa de oferecer serviços públicos básicos, enquanto a população enfrenta desafios para exercer sua cidadania. Com fontes em comunicação pública e a análise de conteúdo como metodologia, este trabalho analisa as deliberações 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. A análise da participação foi positiva, contudo, o tema da segregação socioespacial permaneceu não citado, o que pode levar a criação de projeto de solução paliativa ao invés de atuante nas raízes do problema de habitação na cidade.

Palavras-chaves: Comunicação Pública; Desigualdade; Habitação; Participação; e Segregação Socioespacial.

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, de infraestrutura e dificuldades de locomoção chamam atenção para um problema mais profundo.

Esse se trata apenas do início da visualização do problema da segregação socioespacial. Esse tipo de segregação afirma uma materialização da condição de desigualdade social historicamente criada com a formação da cidade de São Paulo e sua

¹ Trabalho apresentado no IJ07 – Comunicação, Espaço e Cidadania, XVII Jornada de Iniciação Científica em Comunicação, evento componente do 44º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Sandi de Oliveira Aurélio é aluna do curso de graduação em Relações Públicas da ECA-USP, e esse texto é resultado da sua pesquisa para a monografia intitulada “Habitar e Participar: uma análise de conteúdo sobre a participação popular em deliberações do Projeto de Lei 571/2019”. E-mail: sandi.aurelio@usp.br

³ Simone Alves de Carvalho é relações públicas, mestre e doutora em Ciências da Comunicação pela ECA-USP. Orientou a monografia de graduação que deu origem a este texto. E-mail: simonecarvalho@usp.br

perspectiva sobre posse da terra. Os resultados desse processo são diversos, os habitantes de zonas mais distantes podem permanecer por anos sem serviços básicos como de água potável e tratamento de esgoto, mas existem dois pontos em especial que são altamente afetados: a participação política popular e o aumento do distanciamento na relação dessa população com o Estado.

Diferentemente de zonas mais centrais, as periferias, muitas vezes, não têm sua posse sobre a terra reconhecida pelo Estado. Nessas extremidades, uma população mais pobre, expulsa de regiões centrais da cidade, ocupa o espaço de forma irregular, sem auxílio ou controle estatal, podendo adentrar áreas de reserva ambiental e propriedades privadas gerando conflitos habitacionais que os paralisam na situação de “ilegais”.

Esse título esboça um distanciamento entre Estado e sociedade e uma certa continuidade cíclica da segregação socioespacial. 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 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 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 ou conseguir tempo para participar de decisões públicas que os afetem.

Esse cenário também já foi salientado pelo Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) publicado em 2017. Em uma análise sobre participação e direitos humanos, o relatório ressaltou 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 que podem melhorar sua condição de vida, por terem mais dificuldades em acessar o Estado (UNDP, 2017, p. 17).

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo entender 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. Como objetivos específicos se buscou entender se o problema de segregação socioespacial é reconhecido e se existe preocupação em ter espaço e implementar a

participação popular no projeto. Com base em comunicação pública, 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.

A construção da segregação socioespacial e efeitos na participação popular na cidade de São Paulo

A segregação socioespacial em São Paulo leva a um estudo sobre a posse da terra e distanciamento de uma população mais pobre ao longo da história da expansão econômica da cidade. 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, o qual produzia valor por meio de sua força de trabalho, passou para a posse da terra.

Seguindo 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, nas partes mais altas 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, a cidade de 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, a cidade de 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 7ª 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 [...] Os índices de pobreza em São Paulo aumentaram rapidamente de 20%, em 1990, a 39% em 1999. (COSLOVSKY, 2015, p. 26).

O resultado desse histórico de crescimento desenfreado e baixo desenvolvimento de infraestrutura ainda é visível hoje, a perpetuação de favelas e habitações em locais sem ou quase nenhuma infraestrutura na cidade mais rica da América Latina denuncia a negligência do problema de segregação socioespacial. De acordo com os dados da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (2020), atualmente 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; além de 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 Mooca⁴.

A consequência da perpetuação desse problema recai sobre os níveis de confiança e participação dessa população nas instituições públicas. De acordo com a pesquisa feita em 2017, 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

⁴ 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.

homogênea em todas as regiões, enquanto a Câmara de Vereadores tem a pior avaliação nas regiões Norte, Sul e Oeste” (IBOPE, 2017, p. 36).

As notas baixas se destacam na avaliação da Câmara Municipal de Vereadores em todas as regiões. Sendo a Câmara a 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 [...] 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).

Esse baixo nível de confiança se alinha ao baixo nível de participação da população em atividades junto à Câmara, algo que se intensifica nas regiões Norte, Leste e Sul da cidade (Rede Nossa São Paulo, 2018, p. 37), regiões de maior concentração de ocupações irregulares. Esse distanciamento da população das periferias e instituições públicas em assuntos sobre moradia pode instaurar um cenário de baixa comunicação entre demandas populares e projetos estatais, perpetuando o problema da segregação socioespacial, como aconteceu no Jardim São Francisco, na região Leste de São Paulo.

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”, um dos bairros que receberam intervenções moradias até 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 que “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, 2017, p. 2)”. A simples construção de casas não resolveu o problema, o relatório de pós-obras conclui a existência de um “isolamento territorial do bairro à medida que não são muitas as opções de transporte para chegar ao local” (idem, 2017, p. 29).

O espaço ao redor, a infraestrutura e a avaliação dos cidadãos atendidos não foram considerados na execução de programas habitacionais na região. Ainda que se tenha buscado tratar do problema habitacional no 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. Os programas podem até ter entregado moradias aos cidadãos, mas não foram efetivos em atuar contra o problema de segregação socioespacial e na melhoria da condição de moradia na cidade como um todo.

Comunicação pública

O objetivo da comunicação pública é o atendimento daquilo que é de interesse público, que pode ou não motivar a organização participativa da sociedade em torno de um determinado assunto (HASWANI, 2010). É reconhecido que o trabalho da comunicação pública não se resume na simples disponibilização de informações ao público, mas sim na condução de um processo que consiga promover um diálogo e interações entre Estado e sociedade.

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. Nesse pensamento, a comunicação pública possui fases que diferem em nível de participação da sociedade, sendo elas as fases do “dado, informação, comunicação, relacionamento, participação e compartilhamento” (HASWANI, 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). Dessa forma, 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.

Como uma escala progressiva de elementos, a fase de 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, conseqüentemente, o reconhecimento do cidadão sobre seus direitos e deveres.

Para além do comunicar, esse reconhecimento também implica a possibilidade de retorno ou solicitação de esclarecimento sobre o comunicado, aqui se tem a fase de 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.

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

Esse processo, explicado por Haswani, do dado ao compartilhamento segue, propositalmente, uma cadeia progressiva de desenvolvimento. 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). 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.

Metodologia

Para analisar como o tópico de participação foi tratado nas discussões sobre o PL 571/2019, estudou-se os discursos realizados nas cinco audiências realizadas de 2019 a 2021 para a aprovação do Programa de Regularização de Terras da cidade de São Paulo, que ainda segue em tramitação. O estudo 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 (BARDIN, 1977).

A busca pelos discursos foi feita por palavras-chave de registro, que em seguida foram separados por temas, chamados aqui de “categorias”. No estudo se optou por considerar a palavra-chave “participação” e sinônimos, como “mobilização”, “contribuição”, “cooperação”, “colaboração”, “integração” - substantivos esses também considerados no infinitivo e no plural. Depois desse processo, o estudo identificou cinco categorias, sendo elas a de “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”. 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.

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

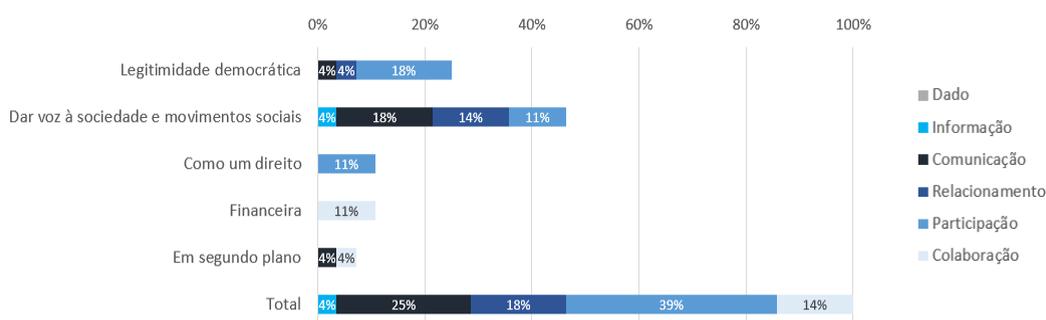
- **Dado** - Cita participação enquanto um dado, como um número ou porcentagem;
- **Informação** - Contextualiza o dado: se refere à participação e chama atenção para o problema de baixa participação da população;
- **Comunicação** - Cita participação em um nível mais complexo, de interação entre Estado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

Resultado geral e análises

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 = ~11%. A figura abaixo expõe resume a análise:

Figura 1. Gráfico de análise Categorias vs. Fases



Fonte: gerado pela autora

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%. Observa-se que quase todas as fases foram citadas, com exceção da fase do “dado”. Contudo, 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.

Analisando outras as categorias, temos que a “legitimidade democrática” apresentou discursos que se organizaram como 25% do total identificado e se segmentou internamente 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, buscam garantir a presença da população indicando meios de interação (em geral, as próprias audiências), além de frequentes estímulos aos vereadores a convidarem conselheiros de bairros, como o enunciado de Paulo 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 internamente na categoria com 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:

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 tópico 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”. Nesse tema se observou tanto uma 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 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. Uma fala, 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” (idem, 2020, p. 138). O participante enfatizou o esforço da população em participar das discussões e o desejo de ter poder de decisão ou voto com o mesmo peso daqueles realizados pelos vereadores.

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 “corresponsabilidade”, 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 reforçam que o setor privado pode ser mais ágil no processo de regularização, mas também passa um grande débito para as mãos de pessoas que habitam em condições de irregularidade.

Um dos exemplos de falas nessa categoria foi do Enrico Madia de Oliveira, representante da *start-up* “Minha Casa Legal”, na primeira audiência. De acordo com Enrico, “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” (idem, 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. Em sua fala, Rodrigo 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 (idem, 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” ficou em 8% do total, sendo dividida em 4% no nível de “comunicação” e 4% no nível de “colaboração”. O reconhecimento da importância da participação é visível, porém as falas se focam em estabelecer sistemas orçamentários e administrativos bem definidos para que então a participação seja 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” (idem, 2020, p. 110), bem como o Ramilton Sakamoto explana na quarta audiência “E o que me chama a atenção, nesta lei, neste PL, é um ponto que me preocupa e que eu recomendo que seja tratado com carinho nas discussões [...], 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”(idem, 2020, p. 205).

Conclusão das análises

Dessa análise, o estudo tirou três conclusões. A primeira é de que o problema da segregação socioespacial não foi reconhecido. De modo geral as discussões mostraram atenção sobre a urgência e importância da realização de ações sobre habitação na cidade de São Paulo, bem como um cuidado para um recorte socioeconômico, no entanto, 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 projeto, 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.

A segunda conclusão é de que existe preocupação em incluir a participação da sociedade no projeto e de criar meios para a realização. 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 que vive no assentamento irregular, que é 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. Contudo, considerando que a cidade de São Paulo possui 12 milhões de habitantes, a representação dos mesmos por grupos como associações, organizações não-governamentais e comissões se mostra como uma forma de participação plausível.

A terceira e última conclusão é de que embora o problema de segregação socioespacial não tenha sido citado, o tema de participação da “conclusão dois” não ficou somente no discurso. Em suma, a perspectiva sobre participação no PL parece ser bem alta como analisada no modelo “do dado ao compartilhamento”. Pessoas da sociedade civil puderam participar e exigir canais interativos, além de dar sugestões de processos para realização da participação. Nesse sentido, se observa uma tendência de construir um projeto em um nível alto de interação, o de “relacionamento”.

Apesar da conclusão positiva, ainda que a participação seja um tópico presente nesse PL, a sua efetivação não é uma garantia e sua comunicação é fundamental para o exercício da cidadania. 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 atenção, tanto neste quanto em estudos futuros, pois ambas

as partes são necessárias para que problemas históricos, como o da segregação socioespacial, possam ser tratados e direitos devidamente atendidos.

Considerações finais

O objeto analisado expôs um nível de participação popular positivo. 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, 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 na construção do PL.

Essa abertura foi vista como algo 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 por espaços de participação e igualdade de voto sobre o projeto.

Um desafio identificado para o projeto é entender como mobilizar e ter a participação dos cidadãos que serão afetados especificamente 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 o sucesso da regularização.

Em conclusão, a participação é fundamental para o exercício da cidadania em assuntos de moradia, contudo não é algo garantido. É um direito que deve ser 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

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

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-d-o-solo-em-sao-paulo>>. Acesso em: 17/04/2020.

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.

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.

Prefeitura de São Paulo. 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-Pos-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.

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.

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.