XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2023.

Comunicação, consumo e cidadania na megalópole: produção, ocupação e distribuição do espaço urbano em disputa na cidade de São Paulo.

Adriana Lima de Oliveira y GISELA G. S. CASTRO.

Cita:

Adriana Lima de Oliveira y GISELA G. S. CASTRO (2023). *Comunicação, consumo e cidadania na megalópole: produção, ocupação e distribuição do espaço urbano em disputa na cidade de São Paulo. XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-025/426



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

COMUNICAÇÃO E CIDADANIA NA MEGALÓPOLE: o espaço urbano em disputa em São Paulo[1]

Adriana Lima de Oliveira[2]
Gisela Grangeiro da Silva Castro[3]

RESUMO

Visando contribuir para o engajamento crítico e a ação cidadã transformadora no território urbano, propormos uma discussão sobre as formas de leitura do projeto da cidade de São Paulo idealizado pelo poder público. Iniciamos a discussão em artigo anterior (Oliveira; Castro, 2022), o qual focalizou as disputas discursivas acerca da revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE-SP) programada para 2021, adiada pela pandemia do COVID-19 e depois retomada. O PDE é uma Lei Municipal que orienta o crescimento sustentável da cidade em um período de 15 anos (2014-2029). Busca melhorar a qualidade de vida da população, equilibrar a distribuição dos riscos e benefícios da urbanização e conduzir um desenvolvimento inclusivo e justo. Neste trabalho, articulamos estudos de comunicação, consumo e cidadania para refletir sobre os modos de vida na cidade e efetuamos o esquadrinhamento da cobertura midiática da revisão intermediária do PDE-SP (2023) recém-aprovada pela Câmara Municipal. A revisão tem gerado numerosas críticas. As principais denunciam o favorecimento aos interesses do setor imobiliário em detrimento da arrecadação municipal e da construção de moradias populares. Disputas pela produção, ocupação e distribuição do espaço urbano integram o complexo sistema de produção capitalista do espaço, sendo o território midiático imbricado ao arquitetônico e urbanístico. Pensar a participação pública no território urbano pressupõe pensar o direito à cidade como direito humano.

Palavras-chave: metrópole, espaço urbano, ação cidadã, Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

1. Introdução

A cidade de São Paulo[4] representa a maior produção econômica e a maior população dentre os demais municípios brasileiros. São cerca de 11 milhões de habitantes, e considerada o centro econômico e financeiro do país. A quase totalidade da população paulista é urbana e está distribuição em 32 regiões administrativas. Tamanha potência demanda uma infraestrutura avançada, e os setores da construção civil e mercado imobiliário, em conjunto com uma ampla rede de comércio e serviços, são destacadamente os mais pujantes.

O mercado imobiliário em São Paulo foi o menos afetado durante a pandemia. Números apontam recorde de lançamentos e vendas no período. Em 2021, segundo o Sindicato da Habitação de São Paulo (Secovi-SP)[5] foram lançados quase 50.000 imóveis, o dobro da quantidade de 2020

[1] Trabalho apresentado na mesa 58 – La ciudad en disputa: grupos y actores sociales conflictos y dinâmicas de producion del espacio urbano na XV Jornada de La Carrera de Sociologia, nov/2023.

[2] Doutora em Comunicação e Práticas de Consumo (ESPM, São Paulo). Pesquisadora do Conex.lab e membro do Comitê ESPM de Direitos Humanos. E-mail: projetocidadefuturo@gmail.com

[3] Doutora em Comunicação e Cultura (UFRJ), com pós-doutorado em Sociologia (Goldsmiths, University of London). Docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Práticas de Consumo (ESPM, São Paulo), coordenadora do Conex.lab e do Comitê ESPM de Direitos Humanos. E-mail: gcastro@espm.br

[4] Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama

[5] MAGRI, D. (2021). El País. Mercado Imobiliário. Disponível em: https://brasil.elpais.com/economia/2021-12-01/mercado-imobiliario-escapa-da-crise-com-boom-durante-a-pandemia-mas-alta-de-juros-pode-estragar-a-festa.html. Acesso em: 24.set.2023.

e o triplo da de 2018 e 2019. Um dos fatores que ajudou o “boom” em São Paulo foi a oferta de imóveis menores, de até 45m2. Das quase 50.000 unidades lançadas em 2021, 37.500 seguiram esse padrão. O público-alvo são jovens solteiros e estabelecidos, com condições de fazer um financiamento; ou investidores que compram o imóvel para aluguel ou revenda. Esse tipo de empreendimento tem relação direta com o Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade, aprovado em 2014, e nosso objeto de estudo.

Tivemos o primeiro Plano Diretor da cidade aprovado ainda na época da ditadura civil-militar, em 1971[6]. O segundo em 1988[7] e o terceiro em 2002[8] após a implantação do Estatuto da Cidade, que vigorou até 2012 e teve sua primeira revisão aprovada em 2014 (Figura 1)

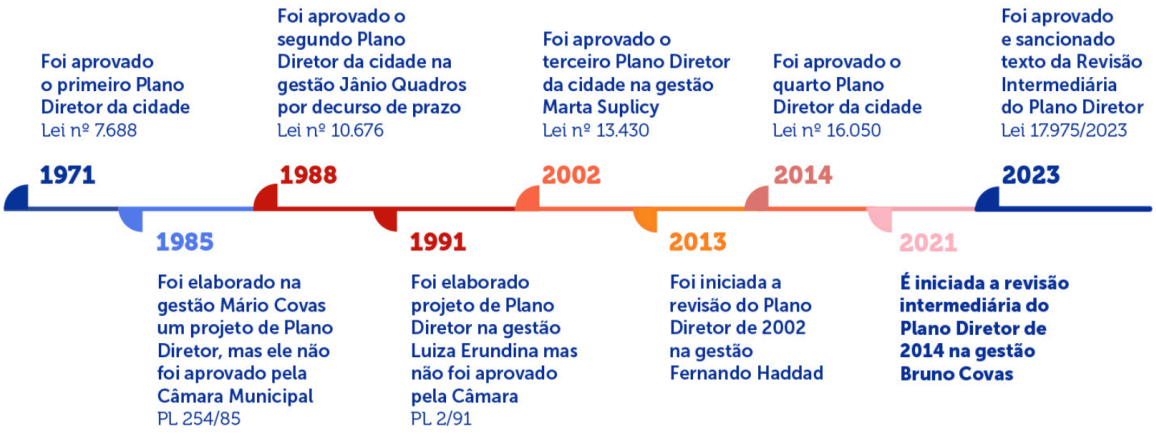

Figura 1. Linha do tempo - PDE-SP
Fonte: PrefeituraSP[9]

O PDE-SP (2014-2029) foi um marco na legislação municipal brasileira e adquiriu ênfase na gestão democrática do país. A orientação estipulada por um período de 15 anos teve como princípio melhorar a qualidade de vida da população, equilibrar a distribuição de riscos e benefícios da urbanização e conduzir um desenvolvimento inclusivo e justo. A participação da sociedade na construção do documento em 2014 resultou em 114 audiências públicas e cerca de 10.147 contribuições recebidas, sistematizadas e consolidadas para integrar o Projeto de Lei Municipal.

Aprovado durante o governo de Fernando Haddad (PT), foi premiado pela ONU[10] e citado como referência por outras metrópoles. Em 2021 estava prevista a sua “revisão intermediária”. No

[6] Lei n. 7.688
[7] Lei n. 10.676
[8] Lei n. 13.430
[9] Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/o-que-e-o-plano-diretor/
[10] PLANO Diretor de São Paulo é premiado pela ONU. Catraca Livre. Blog, São Paulo, 09.jan.2017. Disponível em: https://catracalivre.com.br/cidadania/plano-diretor-de-sao-paulo-e-premiado-pela-onu/. Acesso em: 11.set.2023.

entanto, em função da grave crise econômica, social e política instaurada pela pandemia do Covid-19, houve muita polêmica em torno do fato, notadamente quanto ao tempo dedicado para essa revisão, considerando o período para análise dos dados, fazer reunião com moradores, receber propostas e elaborar textos, o que tornaria inviável um processo que se pretende transparente e democrático (Oliveira; Castro, 2022).

Embora a entrega da revisão intermediária do PDE-SP tenha ficado para março de 2023, em 2021 foi criada a plataforma digital Plano Diretor SP[11] com o intuito de mediar o debate e facilitar a participação remota. O projeto de revisão, conduzido pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUM) da Câmara Municipal, contou com a sugestão de ajustes de 75 artigos da norma em vigor do Plano Diretor. Ao todo, foram 55 debates dentro e fora da Câmara Municipal, diversas agendas participativas presenciais e virtuais. Não obstante, a revisão do PDE ainda gera preocupação com os rumos do desenvolvimento da cidade.

Para compreender a cidade de São Paulo em suas múltiplas camadas de sentido e contribuir com o engajamento crítico e a ação cidadã transformadora no território, propomos uma discussão sobre as formas de leitura do projeto da cidade de São Paulo idealizado pelo poder público. Para isso, lançamo-nos ao exercício de esquadrinhar as aceleradas transformações da paisagem urbana e social de São Paulo a partir da cobertura midiática em torno da revisão intermediária.[12] Esperamos atualizar o debate iniciado em artigo anterior (Oliveira; Castro, 2022) que focalizou as disputas discursivas sobre a tentativa de revisão em plena pandemia. Apoiamo-nos em estudos sobre comunicação e consumo (Castro; Baccega, 2009), comunicação e cidadania (Paiva; Sodré, 2017) e território e espaço cidadão (Soja, 2000; Santos, 1996; 2007).

Assim, empreendemos a investigação em três partes. A primeira resgata as disputas de sentido na tentativa de revisão do Plano Diretor em 2021. Na sequência, tratamos do conceito de território em suas múltiplas dimensões, tratando-o como construção analítica e conceitual, como estrutura e agenciamento, e ainda, como mediação. Procuramos confrontar tais diferentes dimensões com os dados coletados na cobertura midiática. Por fim, discutimos as formas de leitura do projeto de cidade idealizado pelo poder público e as controvérsias coletivas e afetos territoriais imbricados.

Antes de iniciarmos as discussões, apresentamos nossa estratégia metodológica com o propósito de delimitar nosso *corpus* de pesquisa e endereçar os critérios de análise.

2. Materiais e métodos: distintos atores enredados em uma mesma trama

Uma estratégia metodológica qualitativa nos permite formular nosso problema de pesquisa, a saber, de que forma a cidade de São Paulo se dá a ver nas disputas pela produção, ocupação e distribuição do espaço urbano por meio do ordenamento do Plano Diretor Estratégico?

[11] Disponível em: https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/
[12] PDSE-SP (2014-2029), Lei n. 17.975, de 08 de julho de 2023.

Nosso objeto de investigação é a cidade de São Paulo, entendida a partir da noção de território urbano. O *corpus* selecionado para esta investigação consiste em três instâncias de produção de conteúdos publicizados por meio de portais de notícias nacionais e que abordam a revisão intermediária do PDE-SP (2014-2029), aprovada em 26 de junho de 2023[13].

O primeiro material empírico envolve a aba "notícias"[14] do portal da Câmara Municipal de São Paulo, em que foi divulgada a aprovação da revisão intermediária do PDE. O segundo se refere a um importante veículo da imprensa brasileira, o jornal Folha de São Paulo[15], que traz especialistas em gestão pública, urbanismo, economia e mercado imobiliário para tratarem do tema. No terceiro lote, movimentos da sociedade civil organizada, como o Fórum SP 23[16], produziram material técnico robusto para subsidiar as discussões na Câmara Municipal. Por fim, foram examinadas outras manifestações individuais que tratam das questões da cidade e território urbano, consideradas relevantes pelo alcance e engajamento.

Neste trabalho temos como objetivo geral esquadrinhar as múltiplas camadas de sentido e tecer considerações acerca da ação cidadã no território urbano atravessado por fluxos de informações midiatizadas. Como objetivos específicos, pretendemos, de um lado, identificar as disputas, conflitos e relações de poder e, de outro, caracterizar as estratégias, práticas e capacidade de agenciamento operadas por distintos atores enredados em uma mesma trama, que é o território urbano. Elencamos três elementos distintivos para orientar a coleta e análise dos dados: (i) o contexto informacional, que compõe as especificidades dos conflitos; (ii) os discursos, por meio dos quais pretendemos reconhecer os objetivos e relacioná-los ao tom e a abordagem empregados nas mensagens; e (iii) a posição que assumiram os distintos atores e as relações que estabeleceram em torno do uso e apropriação material e simbólica do território.

3. Revisão Intermediária do PDE-SP (2021): atualizando o debate

Em trabalho anterior[17], iniciamos as investigações acerca das disputas de sentido na revisão intermediária do PDE-SP(2021). Indagamos sobre que cidade se dá a ver e o que seria invisibilizado nas disputas travadas neste espaço urbano comunicacional atravessado por uma nova forma de sociabilidade que conjuga tecnologia e mercado (Sodré, 2002, 2021).

A cidade (in)visível (Oliveira, 2021) que aludimos no artigo é aquela contígua ao discurso midiático. Diz respeito ao território construído a partir das narrativas midiáticas para projetarmos a cidade. Conhecer o território urbano significa interpretar a paisagem e o design urbano, bem como a arquitetura e os espaços públicos da cidade. A interpretação das marcas visíveis e invisíveis da cidade se dá por meio daquilo que se diz sobre ela. A mídia, entendida em um contexto mais amplo,

[13] Tal qual consta na Lei n. 17.975, de 08 de julho de 2023.

[14] Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/revisao-do-pde-camara-aprova-revisao-do-plano-diretor/

[15] Disponível em: https://www.folha.uol.com.br/

[16] Disponível em: https://sites.usp.br/forumsp22/

[17] "*Comunicação e consumo na/da cidade (in)visível: disputas de sentido na revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo*" (Oliveira; Castro, 2022)

não somente contribui para a sua construção, mas é parte extensiva do território. Temos, portanto, de um lado, um plano construtivo como suporte ao ambiente comunicativo. De outro lado, concretiza-se a imagem midiática da cidade que abarca o cotidiano, a sociabilidade e as trocas.

No caso da revisão do PDE-SP impetrada em 2021, a disputa mais acirrada foi em torno do período dedicado para a sua revisão. Preocupados com as consequências políticas, econômicas e sociais causadas pela pandemia, movimentos organizados da sociedade civil foram contrários à revisão. Por outro lado, o município de São Paulo apostou na digitalização das atividades e no desenvolvimento de plataformas como o site *Participe+* [18], lançado durante as políticas de distanciamento físico, em julho de 2020. Apontado pela prefeitura como o "*espaço cívico online da cidade"*, trata-se de uma plataforma voltada para enfrentar os desafios por meio de consultas públicas, votações, audiências públicas e participação no orçamento de São Paulo.

Não obstante, a ausência de paridade entre o poder público e a sociedade civil compromete as discussões sobre políticas urbanas e dificulta sua própria organização e suas estratégias de participação. Entrar nesse labirinto de informações não é simples, ainda mais quando não há um mapa prévio que organize o funcionamento desses ambientes online de participação.

O alto índice de cadastros na plataforma *Participe+* foi utilizado para validar o modelo híbrido de participação, sobretudo quando os dados são comparados com anos anteriores. Mas a simples quantidade de cadastros ou de respostas aos questionários não torna o processo participativo por si só (Maricato, 2008). Muito além do acesso e da interação, a participação no debate público é um ato político (Carpentier, 2012). A importância dada à informação revela o lugar estratégiico da comunicação. Não podemos perder de vista que o PDE é um instrumento de inclusão social e melhoria contínua da qualidade de vida, porém, se indevidamente conduzido, poderá representar a aprovação de instrumentos de exclusão social.

Nestes termos, ao se sobrepor a consciência individualista no espaço público, à consciência solidária, gera-se condições desfavoráveis a quaisquer novas estratégias de institucionalização dos direitos humanos. Este é o caso do denominado "segmento econômico"[19], que emerge em uma faixa intermediária do mercado imobiliário, entre o segmento de alto padrão e a moradia social de baixa renda. O segmento econômico responde por uma parte importante dos programas de habitação brasileiros[20]. Segundo o Secovi-SP, em junho de 2022, 41% das unidades vendidas e 35% das unidades lançadas foram enquadradas como "econômicas". A preocupação está na forma de construção desses novos bairros, conforme identificamos em trabalho anterior (Oliveira; Castro, 2022). Na leitura do documento que sintetiza o diagnóstico preliminar para a revisão intermediária do PDE-SP (2021), no eixo "ordenação territorial e mobilidade", que visa articular as dinâmicas urbanas ao reaproveitamento do solo e de orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público de média e alta capacidade, o documento aponta a necessidade de melhor

[18] Disponível em: https://participemais.prefeitura.sp.gov.br

[19]. Ver mais: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-07/caixa-aumenta-faixas-de-renda-para-casa-verde-e-amarela

[20] Como o extinto Casa Verde Amarela (CVA) e o atual programa de política social Minha Casa Minha Vida (MCMV).

caracterizar a produção imobiliária enquadrada como de uso misto, e avaliar se a distribuição das atividades residenciais e não residenciais nesses empreendimentos têm respondido aos objetivos de criação de novas centralidades com diversificação das atividades urbanas.

A compreensão desse cenário implica pensar a instância do consumo. Não podemos perder de vista que produção e consumo não são entidades autônomas, mas integradas. (Castro; Baccega, 2009). Entendemos que esta imbricação está presente na produção de cidades, principalmente quando o foco recai sobre a extraordinária importância dos intangíveis (marcas, serviços, imagem etc.) na construção de valor em nossos dias. É a partir do consumo que se apresentam as funções de distinção, classificação e mediação social. Assim, o consumo pode servir como um articulador privilegiado para entendermos as evidentes tensões e contradições presentes nos processos de negociação de sentido sobre as questões da cidade. Constituir-se como cidadão requer aptidão e motivação para participar ativamente do debate sobre o ambiente no qual se está inserido.

Ao desvelar as camadas de sentido que encobrem a cidade (in)visível, identificamos pelo menos três variáveis que precisariam ser revistas, a partir das quais podem ser erigidas novas formas de participação cidadã (Oliveira; Castro, 2022). A primeira delas é a *subversão dos planos urbanísticos,* em que a febre pelos apartamentos compactos conquistou mais investidores de olho na rentabilidade do aluguel, do que moradores[21]. A segunda variável é a *subrepresentação nas esferas públicas*. Trata-se da participação da sociedade no Conselho Municipal de Políticas Urbanas (CPMU), criado em 2022. A análise dos resultados das eleições da sociedade civil entre 2015 e 2021 mostra que o número de cadeiras não preenchidas foi aumentando ao passar dos anos[22]. Essa falta de representação impacta diretamente na configuração urbana. A terceira variável é a *subutilização da cidade*, em que se privilegia os espaços privados em detrimento do espaço público. Esse sentimento é reforçado pelo crescimento do "setor econômico" aos moldes dos condomínios fechados, comprometendo ainda mais o sentimento de pertencimento e cuidado com a cidade.

Como nos ensina Milton Santos (2007), as condições geográficas são condições sociais, porém de um tipo particular. Os diferentes tipos de acesso, incluindo o acesso à informação, afetam sobremaneira as condições de produção e consumo da/na cidade. Indivíduos dotados das mesmas virtualidades, das mesmas capacidades potenciais têm "valor" diferente segundo o lugar da cidade em que se encontram. Sendo assim, torna-se necessário refletirmos sobre o território em suas múltiplas dinâmicas: como construção analítica e conceitual, como estrutura e agenciamento e, ainda, como mediação.

4. O território e suas dinâmicas: construção analítica e conceitual, estruturas e agenciamentos, mediação

[21] Ver mais em reportagem da Folha de SP, 28.julho.2023. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/07/linha-do-metro-que-passa-por-universidades-estimula-construcao-de-apartamentos-compactos.shtml . Acesso em: 24.set.2023.

[22] Tavolari et al (2021).

As cidades se desenvolvem e se transformam não apenas pelas orientações e estudos urbanísticos, mas também pela comunicação. Uma narrativa explicitamente espacializada a partir dos estudos críticos sobre a cidade configura componente vital para a construção de nosso mundo e de nossa vida (Soja, 2000).

A organização social centrada na cidade congrega movimentos distintos de produção, uso e apropriação do território. Tratamos de distintas formas de controle e regulação social e espacial territorialmente definidas na economia capitalista financeirizada. O território emerge como espaço hierarquizado e atravessado por relações de poder. As disputas abertas face aos ditames do PDE-SP (2023) são particularmente modelares para observarmos a construção de "território". Mas antes, precisamos distinguir cidade e território para deixar claro nosso ponto de partida.

A produção do espaço começa com o corpo, com a construção e *performance* do ser. Aqui temos o sujeito como uma entidade particularmente espacial e implicado em uma relação complexa com seu entorno (Soja, 2000). De um lado, nossas ações e pensamentos modelam espaços e lugares produzidos coletivamente. Ao mesmo tempo, os espaços e lugares em que vivemos são produzidos social e coletivamente. Tais espaços modelam nossas ações e pensamento. Contudo, a capacidade de afetar e ser afetado pelo espaço está diretamente relacionada à distância ou posição em que o sujeito se encontra geograficamente. Assim, a questão das escalas se apresenta como determinante para a definição e alcance dos movimentos: a casa, o bairro, a cidade, a região, o estado, as nações e, por fim, a terra inteira. Ainda que a globalização tenha comprimido espaço e tempo, não podemos perder de vista que todo espaço é um produto da ação e da intenção humana coletiva e, portanto, suscetível de ser modificado e transformado (Soja, 2000). Esse movimento reflete tensões intrínsecas e potenciais conflitos.

Neste cenário, a especificidade espacial urbana que aqui denominamos território, tem referência com a cidade (Soja, 2000), tanto em seus aspectos histórico-social-espacial quanto sua espacialidade intrínseca realizada com fins interpretativos e explicativos. O território pode ser descrito em termos de qualidades relativamente fixas de um entorno construído (regulações e construções de edifícios, ruas, parques etc.) e também dos padrões de uso do território possíveis de serem cartografadas em sua riqueza econômica, sua identidade cultural, nas diferenças de classe e toda uma gama de atributos, relações, pensamentos e práticas envolvidas na contextualização e na espacialização da vida social em seu sentido mais amplo e em constante evolução.

Ao tratar da natureza do espaço, Milton Santos (1996) concebe um conjunto indissolúvel de sistemas de objetos e sistemas de ações. Refere-se a uma realidade geográfica em que as materialidades (elementos "fixos") e as ações humanas (os "fluxos") conformam o espaço social. Esse conteúdo geográfico do cotidiano inclui questões de ordem local e global e, portanto, pode ser entendido simultaneamente como "produto" e "processo".

Nesta mesma direção, Haesbaert (2011) explicita a noção de território a partir da relação com o controle e a apropriação do espaço. Tomemos como exemplo as estratégias de marketing

que tratam do “território da marca” ou, ainda, as manifestações culturais que procuram ocupar um “território nas redes sociais”. Assim, ao analisarmos o território, não o estamos tomando como sinônimo de espaço geográfico somente, menos ainda como simples e genérica dimensão material da realidade. Pensamos o território como um espaço de integração da vida cotidiana. Neste sentido, quando uma Lei Municipal como o PDE-SP pretende “melhorar a qualidade de vida da população”, é preciso considerar diversas tensões e conflitos envolvidos.

4.1 Conflitos territoriais: estruturas e agenciamentos

Considerando os territórios como produto e processo de distintas relações que são disputadas cotidianamente, a base de sua sustentação é a política. As disputas que envolvem o PDE-SP, portanto, se estendem tanto sobre o conceito de território, como também sobre o território propriamente dito.

Ao buscamos compreender o desenvolvimento de estruturas e formas de agenciamento, recorremos às noções de atores e redes sociais (Marques, 2007). Pessoas, grupos, organizações e entidades estabelecem relações vinculativas que podem ser materiais e imateriais, apresentar conteúdos múltiplos e em constante transformação. Em conjunto, adotamos o termo “ação pública” (Méle, 2014) para caracterizar todas as ações que respondem ao imperativo de tornar algo público ou cujo objetivo seja a definição dos “bens públicos” e das modalidades públicas de intervenção.

Nestes termos, o PDE-SP é uma ação pública que torna públicas as leis e orientações que deverão ser adotadas pela rede de interesses que incluem mercado imobiliário, arquitetos e urbanistas, movimentos sociais e a sociedade em geral. A crítica imputada neste trabalho parte da análise das ações do poder público apreendidas a partir de seus efeitos sobre um território em particular (São Paulo). As ações públicas assim definidas implicam pensar as dimensões espaciais e territoriais enquanto produto e processo, como dito acima.

As ações públicas não dizem respeito somente ao fato de serem levadas a cabo pelo poder público. Adquirem sentido enquanto ações “na” esfera pública (Méle, 2014). Estão presentes em situações de conflito ou controvérsia, nos procedimentos de participação ou negociação em torno de projetos de planejamento urbano ou aqueles em que se aplicam resoluções formalizadas que constituem cenários de debate sobre os objetivos da ação. Sendo assim, focalizamos neste trabalho as tensões entre a negociação e a co-produção com o poder público, os recursos utilizados pela imprensa na tentativa de atuar como mediadora do debate público e, ainda, as intenções dos movimentos coletivos ao levar o debate para assembleias locais e nacionais.

Ao aludirmos à problemática de pesquisa, outra questão se impõe, relativa ao direito de participação nos processos de qualificação jurídica do espaço (zoneamento), generalizado como forma de territorialização de valores e de ações. Nossa posição teórica sobre os conflitos urbanos ou controvérsias coletivas segue os preceitos de Méle (2016), que considera o conflito não como unicamente uma crise, mas consubstancial ao funcionamento das sociedade. Desse modo, constitui uma forma positiva de socialização. Multiplicando as interações entre seus participantes, os conflitos

produzem associação, alianças, coalizões e redes, no sentido em que nos apresenta Marques (2007).

Assim, uma rede (de habitantes, de políticos, de especialistas) que desenvolve uma ação coletiva exerce um modo de sociabilidade com forte base espacial, constitutivo de outra forma de territorialidade. Conforme Mèle (2016), tem-se uma dupla experiência de constituição de um ator coletivo no momento da mobilização e de sua confrontação com os procedimentos de territorialização da ação pública. Ao tratarmos o conflito como um processo de socialização positiva, identificamos um regime de territorialidade reflexiva, no qual se pode debater as informações sobre a qualidade, a evolução e o porvir possível de um determinado território, bem como a necessidade de procedimentos de participação e acesso para reduzir as incertezas e desigualdades ligadas às dinâmicas urbanas. O território, portanto, se torna espaço de mediação.

4.2 Território como mediação

A legitimidade do discurso sobre a cidade é conferida pela própria dinâmica de sua produção. Essa produção acontece a partir do jogo de forças entre Estado, mercado e sociedade civil que dá sentido à fala ou aos temas considerados prioritários e sua circunstância, levando em conta a distribuição, circulação e consumo dessas narrativas.

Como visto em trabalho anterior (Oliveira; Castro, 2022), temas como habitação, sustentabilidade, acesso e mobilidade fazem parte de uma mesma narrativa. Ao mesmo tempo, proposições do mercado imobiliário caminham *pari passo* com os textos sobre desigualdade, pandemia e tecnologia na formatação do imaginário da cidade. Deste modo, a cidade constitui a representação de complexas dimensões comunicacionais do espaço urbano, em que se misturam imagens e sensações que podem esconder ou revelar (Ferrara, 2008).

Para termos a dimensão dessa construção discursiva, a gestão do atual prefeito de São Paulo atingiu o maior gasto com publicidade em 12 anos (Zylberkan, 2023). A estratégia por trás dessas ações é o esforço no sentido de popularizar a imagem do prefeito e torná-lo mais conhecido visando uma possível reeleição. A prefeitura alega que “o ritmo de investimento em comunicação tem acompanhado a evolução do orçamento”[23]. A contratação de serviços de comunicação e publicidade não se restringe a campanhas publicitárias em TV aberta e assessoria de imprensa. Duas outras modalidades chamam a atenção: a primeira é a contratação de empresas focadas em “mobile marketing”, ou disparo de mensagens de texto via celular. A segunda são os denominados “publi-editoriais”, técnica que consiste em veicular matérias pagas no formato de notícias. No cenário contemporâneo de economia da atenção, tais estratégias contriuem para modular a opinião pública, enfraquecendo o debate.

[23] Ver mais em reportagem do Jornal Folha de São Paulo. Gestão Nunes tem maior gasto da prefeitura de SP com publicidade desde 2010. Folha de São Paulo, 22.jun.2023. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/06/gestao-nunes-tem-maior-gasto-da-prefeitura-de-sp-com-publicidade-desde-2010.shtml . Acesso em: 24.set.2023.

Para além das discussões no âmbito legislativo, arquitetos, urbanistas e especialistas em planejamento urbano se reuniram em um evento[24] na capital paulista para debater o PDE-SP ao discutir temas como o direito à cidade, mobilidade urbana, impactos das mudanças climáticas no contexto urbano e habitação social. O evento deixou claro[25] que os habitantes de São Paulo vivem hoje uma cidade ainda mais precarizada do que em 2014, ano da aprovação do Plano Diretor. Neste sentido, qualquer decisão sobre os rumos da política urbana precisa, necessariamente, contar com a participação popular a fim de romper com uma lógica tecnicista que não se conecta com a realidade da cidade.

A revisão intermediaria anterior[26] do PDE-SP foi criticada por não dar prioridade à adoção de uma agenda emergencial de justiça social e urbana com ações por moradia, transporte coletivo, proteção ambiental, saneamento, emprego e outras necessidades imediatas. A revisão intermediária atual [27] também revela distorções. Protestos da oposição, de urbanistas e de movimentos sociais criticam seu conteúdo e tramitação acelerada. Tal qual a proposta de revisão em 2021, o projeto atual aumenta as permissões para as construções em São Paulo, principalmente nas áreas onde há mais incentivos da prefeitura para a expansão imobiliária, nos chamados “eixos de transporte”. A crítica recai sobre o fato de o poder público privilegiar demandas do mercado imobiliário, ignorando seus efeitos na cidade[28].

Diante desse intrincado cenário, como falar em participação popular? Como construir um processo realmente participativo e o necessário engajamento para avançarmos as políticas urbanas? Audiências públicas, consultas e participação em conselhos são exemplos de espaços institucionais de participação social, criados para permitir contribuições em propostas, monitoramento e fiscalização de políticas públicas. Contudo, conforme argumenta Maricato (2008), a possibilidade de debate de temas estruturais é ainda uma realidade longínqua para a maior parte dos movimentos sociais e Organizações Não-Governamentais (ONGs) guiados pela hegemonia do que ela denomina como “participativismo”. Para a urbanista, existe um excesso de “atividade participativa”, mas que, no entanto, não tem praticamente efeito sobre o capitalismo global ou mesmo o local.

Embora a participação democrática esteja presente em toda a agenda envolvendo órgãos institucionais, na maioria das vezes a participação dos moradores fica restrita à busca de soluções para aplicação eficiente dos recursos destinados à melhoria da rua, da casa ou do bairro. Seria preciso incentivar a participação do cidadão no debate sobre a gigantesca transferência de recursos públicos para a esfera financeira por meio do pagamento de juros da dívida pública, como no incentivo municipal ao mercado imobiliário. Para entendermos esse movimento discursivo que ao

---

[24] Ver mais em Fórum SP23: https://sites.usp.br/forumsp22/ e Educação e Território: https://educacaoeterritorio.org.br/reportagens/o-que-esta-em-jogo-com-a-revisao-do-plano-diretor-de-sao-paulo/

[25] Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/confira-a-relacao-dos-novos-representantes-da-sociedade-civil-no-cmpu-para-o-bienio-2023-2025/

[26] PDE-SP (2021)

[27] PDE-SP (2023).

[28] Ver mais em Nexo Jornal, Ponto Futuro. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/06/25/O-efeito-prático-do-novo-Plano-Diretor-na-vida-do-paulistano. Acesso em: 24.set.2023.

planejar a cidade toma a parte pelo todo e distancia o discurso da prática, precisamos entender o que está em jogo na revisão intermediária do PDE-SP (2023) e o que mobiliza as controvérsias coletivas, bem como os afetos territoriais e políticos.

5. Revisão Intermediária PDE-SP (2023): controvérsias coletivas, afetos territoriais e políticos.

Ao tratar dos planos diretores no cenário brasileiro, o arquiteto Flávio Villaça (1995) aponta para a década de 1990 como o marco que determina o fim de um período da história do planejamento urbano brasileiro e o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Mudança na metodologia de elaboração e dos conteúdos de alguns planos fez com que os problemas a serem atacados num plano diretor, bem como as suas prioridades, deixassem de ser uma questão somente técnica, passando a ser também e, principalmente, uma questão política. No debate sobre a revisão intermediária do PDE-SP (2023), são processos de natureza política que claramente aparecem como conflitantes.

Como se sabe, nem toda a melhoria das condições de vida é acessível com melhores salários. Boas condições dependem de políticas públicas urbanas (Maricato, 2013) como transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, segurança, coleta de lixo, iluminação pública, espaços de lazer. É neste sentido que podemos falar de cidade formal e cidade informal. As duas coexistem concomitantemente, sendo a primeira como concentração dos investimentos públicos enquanto a segunda emerge e se estrutura à margem do direito posto. Por essa razão[29], quando se fala em políticas que contemplam o direito à moradia entendida em seu conteúdo estrito, como quatro paredes e um teto, não se contempla o direito à cidade. Villaça, em 2002, já alertava sobre o mito do planejamento urbano materializado no Plano Diretor. Mitologia que vem a ocultar os interesses por trás de tanta discussão acerca do planejamento urbano, os interesses de uma minoria em (re)ordenar a cidade conforme diretrizes postas pelo mercado.

O planejamento se materializa em mais do mesmo (Isaías; Coelho, 2015). Tem-se a expulsão das camadas mais pobres da população para a zona periférica, segregando a cidade e invizibilizando o máximo de conflito, além de execução de propostas incapazes de atender a cidade real e suas transformações. Diante dessa construção e embate entre as demandas urbanas e as políticas públicas surge um importante pano de fundo: a emergência, cada vez mais forte, de resistências na esfera urbana. Sendo São Paulo um município de grande porte e de alta complexidade, as dificuldades de implantação de um Plano Diretor são reduzidas pela dotação de mão-de-obra qualificada e potencial de investimento. Não obstante, os interesses de mercado fomentaram abismos sociais, impulsionando a segregação espacial da população lançada para áreas desvalorizadas e sem infraestrutura.

O PDE-SP aprovado em 2014, tinha como objetivos previstos a garantia da melhoria da qualidade de vida em todos os bairros, limitação da produção imobiliária, além do estímulo ao uso

[29] Cf Isaías e Coelho (2015).

misto dos espaços para geração de empregos. Proposta de um plano que se mostrava inovador por meio da integração de mecanismos econômicos e tecnológicos. Por outro lado, em relação aos mecanismos de participação popular pós-implementação, não havia inovação quando o plano reproduz a mesma lógica de câmaras técnicas, comissões e conselhos participativos. Esses efeitos foram minimizados com o lançamento dos portais *Plano Diretor SP* e o *Participe*+. Dois mecanismos que trouxeram maior transparência e acesso às informações, mas, como vimos, não implicam necessariamente em maior participação popular.

Focalizamos a seguir nossa análise nas tensões e negociações com o poder público, examinando os recursos utilizados pela imprensa na tentativa de mediar o debate e, ainda, as intenções dos movimentos coletivos para promover a ampliação deste debate.

Os discursos do governo, da mídia e da sociedade civil foram analisados a partir de alguns pontos identificados como preocupações quanto aos rumos do desenvolvimento da cidade (Vick, 2023). O primeiro ponto diz respeito à verticalização em partes da cidade, o que traz impactos sobre a paisagem local, a mobilidade urbana, a saúde e o meio ambiente. Defensores da proposta de ampliar as áreas sob influência dos "eixos de transporte" alegam que a medida pode aproximar os cidadãos do transporte público. Críticos argumentam que o aumento dos edifícios sobrecarrega os bairros. Na avaliação de alguns urbanistas, infraestruturas como as de água, drenagem e esgoto podem não suportar o adensamento. Outro ponto aqui analisado é o impacto das novas unidades habitacionais para a moradia. Defensores da revisão do PDE-SP afirmam que o texto propõe incentivos financeiros para que os edifícios contruídos sejam direcionados à habitação de interesse social (voltada para famílias de menor renda). Na prática, porém, não há fiscalização sobre que tipo de moradores ali habitam. Pesquisadores do LabCidade[30] questionam lançamentos imobiliários recentes em São Paulo, concentrados em áreas valorizadas, privilegiando a alta renda e produzindo imóveis para investidores, em vez de moradia. Temos uma cidade paradoxal, que bate recordes de lançamento de imóveis e, ao mesmo tempo, apresenta um altíssimo *deficit* habitacional.

Compreender os meandros do PDE-SP é tarefa hercúlea. São 1.707 páginas de leitura. Foram apresentadas 120 emendas ao Projeto de Lei (PL). Destas, o Plenário acatou 13, mas é impossível analisar esse conteúdo. Tamanha dificuldade pede a mediação de diferentes atores para a sua compreensão. A mídia é um setor privilegiado para desempenhar essa função ao chegar mais rápido, com notícias atualizadas em diferentes formatos e linguagens.

Os favoráveis ao projeto de revisão são unânimes em afirmar que a produção de Habitação Popular de Interesse Social (HPIS) está garantida. Os parlamentares que votaram contra o projeto, criticam, principalmente, o processo de debate da revisão do PDE-SP. De acordo com esses parlamentares contrários ao texto, a matéria privilegia as construtoras e não a população carente de moradia. A imprensa, intérprete da revisão intermediária do PDE-SP (2023) dá a entender que existem diferentes visões sobre o mesmo assunto. É o caso da editoria *Opinião* do jornal Folha de

[30] Ver mais em: http://www.labcidade.fau.usp.br/entenda-a-proposta-de-verticalizacao-generalizada-do-substitutivo-do-plano-diretor-de-sao-paulo/

S.Paulo, que traz o doutor em urbanismo, Mauro Calliari[31] para falar sobre o PDE-SP (2023). Para o especialista, desde a implantação do plano, em 2014, "o governo andou e o setor imobiliário correu". Exemplo disso é a dependência do PDE-SP das metas de planos setoriais, como habitação, transporte, áreas verdes etc. Ao deixar de cumprir a meta de construir novos corredores de ônibus, a prefeitura abandona também a possibilidade de introduzir o crescimento dos "eixos de transporte" e diminui o interesse do mercado imobiliário por algumas regiões da cidade. A discussão privilegia mais a questão das construções prediais, garagens e gabaritos e menos a qualidade dos espaços públicos.

O mesmo espaço de *Opinião* do jornal é cedido para Rodrigo Goulart, relator do processo de revisão do PDE-SP (2023). Para Goulart, São Paulo caminha para ser uma cidade "melhor, mais inclusiva e mais verde" [32]. O texto apela para falas carregadas de mensagens positivas quanto aos meses de trabalho dos parlamentares e a importância das audiências públicas na revisão intermediária do PDE-SP (2023). Nas palavras do parlamentar "todos juntos conseguimos construir um documento que aprofunda e melhora o PDE de 2014"[33].

Entidades como o Instituto de Arquitetos do Brasil em São Paulo (IAB-SP), o Instituto Zerocem, o Instituto Pólis e o Instituto de Urbanismo e Estudos da Metrópole (Urbem) também utilizam a mídia para se manifestar. Em conjunto, decidiram ingressar na ação civil do Ministério Público que pede que o projeto que revisa o PDE-SP não seja votado até a realização de novas audiências públicas. As entidades argumentam que "há preocupações a serem consideradas em relação à especulação imobiliária, à descentralização das regiões, ao aumento do engarrafamento, impacto sobre a infraestrutura viária, entre outros possíveis impactos negativos"[34].

Embora as iniciativas sejam significativas, levantamento feito pela Fundação Getúlio Vargas, considera que os perfis "pró-revisão" do Plano Diretor venceram o debate nas redes sociais[35]. Somado a essa intencionalidade manifesta por meio da rede social, outro movimento merece destaque: quase metade das doações feitas para campanhas dos atuais vereadores de São Paulo – os mesmos que estão aprovando a revisão do PDE-SP (2023) – veio de pessoas ligadas ao setor imobiliário. Dos 55 vereadores atuais, 26 receberam verba de pessoas que atuam no mercado imobiliário[36]. Embora não exista nenhuma proibição em relação a estas doações, os empresários que doaram esperam ter influência nas decisões posteriores do legislativo.

---

[31] Ver matéria completa em Folha de SP, 28.abr.2023: Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/mauro-calliari/2023/04/spoiler-da-revisao-do-plano-diretor-pouca-chance-de-sp-melhorar.shtml Acesso em 24.set.2023.
[32] Ver matéria completa em Folha de SP, 06.jul.2023. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/07/a-caminho-de-uma-sao-paulo-melhor-mais-inclusiva-e-mais-verde.shtml . Acesso em: 24.set.2023.
[33] Idem.
[34] Coluna Monica Bergamo, Folha de SP, 30.mai.2023. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/05/entidades-se-unem-ao-ministerio-publico-de-sp-contra-novo-plano-diretor.shtml Acesso em: 24.set.2023.
[35] Ver matéria completa em Folha de SP, 01.jun.2023. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2023/07/perfis-pro-revisao-do-plano-diretor-venceram-debate-nas-redes-sociais-diz-estudo.shtml Acesso em: 24.set.2023.
[36] Ver matéria completa em Folha de SP, 21.jun.2023. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/06/metade-das-doacoes-de-campanha-a-vereadores-de-sao-paulo-foram-do-setor-imobiliario.shtml Acesso em: 24.set.2023.

Movimentos como o Fórum SP23 parecem enfrentar esta distorção e desigualdade de forças no interior das políticas públicas ao criar um espaço de reflexão, diálogo e propostas para o futuro da cidade. Embora tenha tido sua primeira edição em plena pandemia, em 2021, o movimento ocorre em um contexto de retorno aos princípios democráticos, de retomada do debate público e do processo de revisão do PDE-SP após quatro anos de um governo negacionista e contrário a qualquer movimento progressista[37]. O fórum vem sendo promovido em um conjunto amplo de instituições acadêmicas e profissionais com o objetivo de analisar, avaliar e fazer propostas sobre a política urbana de São Paulo, em particular sobre a revisão do Plano Diretor.

Diferente do estabelecido pela mediação midiática, este é um movimento institucionalizado que se apresenta como especialista legitimado para avaliar como anda a política urbana no município de São Paulo. Conforme salienta Villaça (2005), a ilusão do Plano Diretor não diz respeito aos dispositivos referentes a investimentos (obras) e dispositivos contidos no documento, mas na maneira como estes são ignorados ou subvertidos por todos os prefeitos e candidatos a prefeitos na cidade de São Paulo. Ermínia Maricato está a frente do Movimento BRCidade que objetiva um debate profundo sobre as cidades e pensa novas soluções em conjunto com a população e movimentos da sociedade civil organizada. Maricato argumenta que não é possível regular as cidades brasileiras com o Plano Diretor. Critica a ausência de ideias práticas, em contraponto ao excesso de reflexões teóricas a respeito dos rumos do Brasil. Essa iniciativa encontra abrigo no que a arquiteta e urbanista argumenta sobre a necessidade de disputar narrativas, espaços na imprensa hegemônica, para assim construir novos ciclos democráticos.

A cidade (in)visível que aludimos (Oliveira; Castro, 2022) é bifurcada. De um lado, temos uma cidade produzida nos moldes de um Plano Diretor Estratégico e, de outro, temos territórios coproduzidos por seus próprios habitantes. Estamos falando das favelas, das periferias, das quebradas deste país, onde mora a maior parte da população não branca de menor renda: negros, pardos e indígenas. Ao analisar a importância da agenda urbana, Rolnik (2022) ressalta a prevalência da tradição tecnocrática, articuladora da ideia de planejamento como ordenamento racional e modernizador do espaço com a economia política das cidades. Trata-se de um planejamento centrado nas lógicas da produção imobiliária e de grandes infraestruturas, contra o qual todas as demais formas de relação dos indivíduos e comunidades com o território são estigmatizadas. Não é à toa, e não sem consequências políticas, que territórios populares são denominados no Brasil como “aglomerados subnormais” pela agência de estatísticas demográficas. Segundo Rolnik (2022), trata-se de uma linguagem conformada pela e para a indústria imobiliária e o complexo imobiliário-financeiro: incorporadoras e empreiteiras envolvidas na produção de um espaço construído “oficial”.

Outro ponto importante para pensarmos sobre o PDE-SP (2023) é a questão do meio ambiente. Segundo especialista (Bocuhy, 2023), a maior metrópole da América do Sul intensificará as armadilhas de calor ao perseguir o conceito americano de “cidades paliteiros”. Permitir o

[37] Governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (2018-2022).

aumento da verticalização orientada apenas por parâmetros de mobilidade urbana, sem o devido estudo ambiental, é um erro crucial. Para Bocuhy (2023), as diretrizes equivocadas do PDE-SP(2023) são mau exemplo para todo o Brasil. Mas quais seriam as diretrizes às quais o estudioso se refere? Trata especificamente do aumento dos espaços verticalizados e impermeabilizados (áreas cimentadas e sem vento devido à excessiva verticalização) que estão sujeitas a médias históricas de calor mais elevadas. Ademais, a falta de circulação dos ventos acirra efeitos de poluição urbana, por falta de dispersão. A justificativa dada pela prefeitura para a expansão da produção imobiliária em locais de maior atratividade econômica é diminuir o "deficit habitacional". Contudo, como vimos até aqui, mais prédios não significam mais moradia. Esse cenário reafirma a necessidade de reintegrarmos a natureza na cidade. Isso requer estratégias arquitetônicas e urbanísticas mas, principalmente, de cunho político.

Ao tratar do novo plano diretor paulistano, Raquel Rolnik (Lucena, 2023) assevera que embora a revisão do PDE-SP fosse necessária, teria "radicalizado" os pontos críticos do plano original pela maneira como foi aprovada. Para a urbanista, a cidade de São Paulo poderá ficar nos próximos anos ainda mais verticalizada, com trânsito ainda mais intenso e apartamentos menores e mais caros. Como agravantes, consequências ambientais e riscos provenientes da especulação imobiliária.

As críticas ao PDE-SP consideram que, na prática, a proliferação de novas construções em áreas próximas ao transporte público servirá apenas para aumentar, ainda mais, a construção de microapartamentos na cidade, sem gerar o adensamento populacional desejado nas áreas centrais da capital. Como dissemos, o produto imobiliário torna-se menos capaz de produzir habitação de interesse social junto aos eixos e mais afeito a se tornar um ativo financeiro. Em sua grande maioria, esses microapartamentos cuja construção se expandiu nos últimos anos, têm como principal destino a exploração de aluguéis de curta duração.

Em um movimento aparentemente contrário ao que vimos até aqui, urbanistas como Anthony Ling (2023) atestam que o novo Plano Diretor deveria deixar SP construir mais, não menos. Segundo Ling, o aumento da oferta de área construída, por si só, já auxilia na acessibilidade habitacional, como mostra a literatura econômica. Entretanto, sua crítica se aproxima da tese de que o substituto aprovado (PDSP-SP, 2023) impede a formação de um plano de urbanização de favelas e ocupações de edifícios. Isto porque, na sua visão, o planejamento urbano tem tentado levar densidade demográfica à infraestrutura existente, enquanto deveria fazer justamente o oposto. Densidade não parece ser um fator controlável pelo planejamento municipal, enquanto a infraestrutura o é. As discrepâncias entre densidade populacional e infraestrutura deveriam ser identificadas de forma a priorizar investimentos nas áreas mais críticas, de forma a endereçar disparidades sociais e territoriais históricas e incorporar a cidade informal ao tecido urbano formal.

Por fim, embora o relator da proposta de revisão ateste que foram realizadas mais de 50 audiências públicas e que sempre esteve aberto às demandas dos diferentes setores, denunciou-se que cerca de 70% das propostas acolhidas pelas lideranças favoráveis à revisão foram

elaboradas pelo setor imobiliário. Reforçando esta percepção, voltamos a atenção para a nota divulgada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) aprovando a revisão e afirmando que as novas regras "devem ajudar a promover a inclusão social e o adensamento urbano inteligente"[38]. Entretanto, como foi dito acima, o alto índice de doações feitas pelo setor imobiiliário sinaliza sua influência sobre os responsáveis por elaborar políticas públicas para SP.

6. Considerações Finais

Considerando a etapa prévia da revisão do PDE-SP iniciada ainda em plena pandemia em 2021, a Prefeitura de São Paulo realizou 91 atividades participativas que resultaram em 18.555 participações e 12.611 contribuições da população[39]. A agenda contou com atividades presenciais e virtuais. Foram realizadas 37 reuniões com órgãos colegiados; 32 oficinas nas regiões das subprefeituras; 13 audiências públicas, 03 reuniões com segmentos da sociedade; 03 consultas públicas virtuais; 02 encontros com comunidades indígenas e 01 seminário acadêmico. Os dados revelam que a agenda participativa realizada pela Prefeitura durante a Revisão Intermediária do PDE foi maior do que a registrada anteriormente para a formulação do PDE-SP de 2014. Na época foram 61 atividades participativas, que resultaram em 6.793 contribuições. Mais uma vez, não é por falta de instrumento e nem de participação que sucumbem os Planos Diretores.

Não obstante, ao esquadrinhar as múltiplas camadas de sentido atravessadas por fluxos de informações midiatizadas, podemos tecer algumas considerações acerca da revisão do PDE-SP (2023), conforme os objetivos elencados para este trabalho.

A primeira delas é a identificação das disputas de narrativa, conflitos de interesse e relações de poder imbricadas na revisão do Plano Diretor. Elas existem e, como podemos depreender, podem e devem ser produtivas no sentido de garantir o engajamento de diversos atores no processo participativo. Sobre esse ponto, devemos considerar também outras formas de produção de sentido, para que não haja distorções como a que pudemos identificar entre "participativo" e "participativismo".

A segunda consideração trata da caracterização das estratégias, capacidade de agenciamento operadas por distintos atores e interesses no que concerne à revisão do PDE-SP (2023). A imprensa, como vimos, se apresenta como uma intérprete privilegiada dos diferentes discursos sobre o tema e, juntamente com os especialistas, legitima a avaliação e as narrativas. Portanto, a estratégia de compra de mídia para afins publicitários e o financiamento de candidatos a cargos públicos configuram recursos amplamente utilizados para direcionar os interesses involucrados nas políticas públicas.

Por fim, retomamos as variáveis identificadas no artigo sobre a revisão do PDE-SP (2021), para identificar se continuam válidas ou se foram modificadas no atual cenário (2023). A primeira

[38] Ver mais em nota ABRAINC, 27.jun.2023. Disponível em: https://www.abrainc.org.br/noticias/2023/06/27/camara-de-sao-paulo-aprova-revisao-do-plano-diretor-estrategico

[39] Disponível em: https://www.capital.sp.gov.br/noticia/plano-diretor-estrategico-revisao-intermediaria-recebe-mais-de-12-mil-contribuicoes-da-populacao-1

variável, *subversão dos planos urbanísticos*, nos parece continuar prevalecendo, uma vez que identificamos os projetos envolvendo a dinâmica dos mercados imobiliário e de construção civil em que temos mais investidores do que moradores.

Em relação à segunda variável estudada, *subrepresentação nas esferas públicas*, nos parece ter havido uma sensível melhora considerando o resultdo das eleições presidenciais em 2022 e a expectativa de melhoria do diálogo democrático entre governo e cidadãos. A eleição do Conselho Municipal de Políticas Urbanas (Biênio 2023-2025) contou com a entrada de candidaturas de Organizações Não Governamentais e Entidades Religiosas. No entanto, o segmento "Movimentos de Mobilidade Urbana" ficou com a cadeira vaga por ausência de novas inscrições[40]. Neste sentido, vale ressaltar a importância de se entender e valorizar as formas de participação e acesso em conselhos e equipamentos públicos com vistas a interferir nos rumos da cidade. Quanto à terceira e última variável, *subutilização da cidade*, consideramos que permanecemos em um mesmo cenário, ainda privilegiando os interesses privados em detrimento do espaço público.

Com esse diagnóstico, esperamos contribuir para uma leitura mais efetiva da cidade, a partir da compreensão das tensões e negociação da sociedade civil com o poder público e o mercado, assim como do entendimento dos recursos utilizados pela imprensa como mediadora do debate e demais agenciamentos. Ao refletirmos sobre o direito à cidade como direito humano, esperamos contribuir com o engajamento crítico e a ação cidadã transformadora no território urbano.

7. Referências:

Bocuhy, C. (2023). As armadilhas de calor do Plano Diretor de São Paulo. Carta Capital. Sessão Carta para o Futuro. 31.ago.2023. Disponível em: https://app.rdstation.email/mail/b60655e4-272f-4025-9f1e-f4d3b5031c43?utm_campaign=carta_para_o_futuro_4&utm_medium=email&utm_source=RD+Station Acesso em: 24.set.2023.

Castro, G. G. S.; Baccega, M. A. (2009) Comunicação e consumo: cidadania em perigo? Revista da ESPM, v. 16, n. 4.

Carpentier, N. (2012). The concept of participation. If they have access and interact, do they really participate? Revista Fronteiras, vol. 14, n. 2, mai/ago.

Enapur. (2023). Mesa redonda "Novos desafíos da agenda de Reforma Urbana no Brasil". Notícias, 23.mai.2023. Auditório do Centro de Eventos Benedito Nunes. Disponível em: https://anpur.org.br/mesa-redonda-novos-desafios-da-agenda-de-reforma-urbana-no-brasil/ Acesso em 24.set.2023.

Ferrara, L. A. (2008). Cidade: meio, mediação e mídia. Matrizes, v. 1, n.2.

Haesbaert, R. (2011). "Definir el territorio para entender la desterritorialización". En Haesbert, R. El mito de la desterritorialización. Del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad. México: Siglo XXI editores.

Isaias, T. L. S.; Coelho, H. C. (2015). O proceso de aprovaçõa do plano diretor de São Paulo: o papel dos movimentos sociais. Revista de Direitos Humanos e Efetividade, v. 1, n. 1. DOI: http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0022/2015.v1i1.127

Ling, A. O novo Plano Diretor deveria deixar SP construir mais, não menos. Brazil Journal. Opiniao. 19.jun.2023. Disponível em: https://braziljournal.com/opiniao-o-novo-plano-diretor-deveria-deixar-sp-construir-mais-nao-menos/ Acesso em: 24.set.2024.

[40] Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/noticias/index.php?p=352897

Lucena, A. “Radicalizaram-se os pontos críticos de 2014”, diz Raquel Rolnik sobre novo plano diretor paulistano. Carta Capital, Sociedade, 27.jun.2023. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/sociedade/radicalizaram-se-os-pontos-criticos-de-2014-diz-raquel-rolnik-sobre-novo-plano-diretor-paulistano/ Acesso em 24.set.2023.

Maricato, E. (2008). Nunca fomos tão participativos. Revista Sem Terra. Ano X, n. 43, jan-fev.

Marques, E. (2007). “Os mecanismos relacionais”. En Revista Brasileira de Ciencias Sociais, 22[64], pp. 157-61.

Melé, P. (2016). “¿Qué producen los conflictos urbanos?”. En Carrión, F. y Erazo, J. (coords.) El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política. México: UNAM.

_____. (2014). Transacciones territoriales. Patrimonio, medio ambiente y acción pública México. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Oliveira, A. L. (2021) Projeto de cidade: comunicação, consumo e lógicas de produção. Tese (Doutorado em Comunicação e Práticas de Consumo) desenvolvida na ESPM, São Paulo.

_____. Castro, G. G. S. (2022). Comunicação e consumo na/da cidade (in)visível: disputas de sentido na revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Memorias Congresso. XVI Congreso: ALAIC 2022. GT15: Comunicación y Ciudad/Comunicação e Cidade. n. 1. Disponível em: https://alaic2022.ar/memorias/index.php/2022/article/view/718 . Acesso em 02.set.2023.

Paiva, R. Sodré, M. (2017) Cidadania, Mídia e Direitos Sociais. XXVI Encontro Anual da Compós. Faculdade Casper Líbero, São Paulo, 06 a 08 de junho.

PDE-SP (2014-2029). Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/

Rolnik, R. (2022). O Estatuto e as lutas – mais do que nunca necessárias – pelo Direito à Cidade. In.: Peres, L. F. B. (org.) Confrontos na cidade: luta pelo plano diretor nos 20 anos de Estatuto da Cidade. Florianópolis: Arquitetura & Urbanismo, UFSC. Instituto Cidade e Território/IT Cidades, p. 823-828 (e-book). Disponível em: https://lda.ufsc.br/

Santos, M. (1996). La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Barcelona.

_____. (2007). O espaço do cidadão. São Paulo: EDUSP.

Sodré, M. (2021) A sociedade incivil: mídia, iliberalismo e finanças. Petrópolis, RJ: Vozes.

_____. (2002) Antropológica do espelho: por uma teoria da comunicação linear e em rede. Petrópolis, RJ: Vozes.

_____.; Paiva, R. (2019). Comunitarismo e sociedade incivil. Porto Alegre: Revista Famecos, vol. 26, n. 1, jan/abr.

Soja, E. (2000). Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Madrid: Traficantes de sueños.

Tavolari, B. at al. Jogo dos sete erros: participação na revisão do plano diretor de São Paulo, Impacto Social, Revista Exame, 02.set.2021. disponível em: https://exame.com/colunistas/impacto-social/jogo-dos-sete-erros-participacao-na-revisao-do-plano-diretor-de-sao-paulo/. Acesso em: 24.set.2023.

Villaça, F. (1995). Crise do planejamento urbano. Revista Perspectiva: 9(2), abr/jun.

_____. (2005). As ilusões do plano diretor. Divulgado pela Internet. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4434363/mod_resource/content/1/2.2%20As%20Ilusões%20do%20Plano%20Diretor%20-%20Flávio%20Villaça.pdf . Acesso em: 24.set.2023.

Vick, M. (2023). O efeito prático do novo Plano Diretor na vida do paulistano. NexoJornal: Ponto Futuro. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/06/25/O-efeito-prático-do-novo-Plano-Diretor-na-vida-do-paulistano Acesso: 24.set.2023.

Zylberkan, M. (2023). Gestão Nunes tem maior gasto da prefeitura de SP com publicidade desde 2010. Folha de São Paulo, 22.jun.2023. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/06/gestao-nunes-tem-maior-gasto-da-prefeitura-de-sp-com-publicidade-desde-2010.shtml . Acesso em: 24.set.2023.