

# PLANIFICACIÓN URBANA Y TOMA DE DECISIONES EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN BRASIL<sup>1</sup>

## Autores

**Jefferson O. Goulart:** doctorado en Ciencias Políticas por la Universidade de São Paulo (USP), profesor de la Universidade Estadual Paulista (UNESP) y investigador del Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC); [jgoulart@faac.unesp.br](mailto:jgoulart@faac.unesp.br).

**Eliana T. Terci:** doctorado en Historia Social por la Universidade de São Paulo (USP) y profesora de la Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP); [etterci@usp.br](mailto:etterci@usp.br).

**Estevam V. Otero:** maestría en Arquitectura y Urbanismo por la Universidade de São Paulo (USP), profesor de la Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP); [estevamotero@yahoo.com](mailto:estevamotero@yahoo.com).

**Resumen:** Esta ponencia analiza la toma de decisiones en los Planes de Ordenamiento Territorial en Brasil contemporáneo, período de la democratización del país y en que la agenda de planificación urbana tuvo importantes innovaciones institucionales. La primera fue la Constitución Federal de 1988, que amplió los poderes de los gobiernos subnacionales, y reconoció a la ciudad como una entidad federal autónoma responsable por las políticas públicas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. La segunda novedad fue un marco regulatorio avanzado en la política urbana por las declaraciones constitucionales y su regulación en la Ley Federal nº 10.257/2001 (Estatuto de la Ciudad), cuya originalidad radica en la exigencia de participación en la toma de decisiones y en la subordinación de las dinámicas urbanas a la función social de la propiedad. El análisis tiene la siguiente secuencia: (i) enfoque analítico de la trayectoria de la participación hasta su institucionalización; (ii) análisis del arreglo federal de la Constitución de 1988 y el nuevo marco de la política urbana, con énfasis en el papel de las ciudades y la difusión de nuevos conceptos de marketing sintetizados por la planificación estratégica de la ciudad; (iii) evaluación empírica de la toma de decisiones en los Planes de Ordenamiento Territorial Participativos en ciudades intermedias, bajo el enfoque metodológico propuesto por Avritzer a través de tres variables explicativas: los términos en los que se organiza la participación, en qué medida el Estado absorbe la participación y el peso del marco institucional en el tipo de decisión producido.

**Palabras clave:** participación; planificación urbana; planes de ordenamiento territorial.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014, en el Área Temática “Política Subnacional y Urbana, Descentralización y Federalismo”.

## Introdução<sup>2</sup>

A agenda do planejamento urbano no Brasil recebeu importantes inovações institucionais na democratização do país. A primeira se refere ao arranjo federativo da Constituição de 1988 (Goulart, 2013), que ampliou as prerrogativas dos níveis subnacionais, com destaque para o reconhecimento do município como ente federado dotado de autonomia e soberania. A segunda foi o inédito marco regulatório de política urbana, compreendido pelos enunciados constitucionais (Artigos 182 e 183) e sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), paradigma ousado cuja originalidade reside na exigência de mecanismos participativos nas decisões públicas e na subordinação da dinâmica urbana às funções sociais da cidade e da propriedade.

Tais inovações pretenderam (i) alterar o formato decisório das políticas urbanas, substituindo o antigo modelo tecnocrático e autoritário da história do planejamento urbano (Villaça, 2004) e (ii) introduzir instrumentos urbanísticos capazes de oferecer terra urbanizada, conter a especulação imobiliária e assegurar a função social da propriedade. Assim, “a proporção de Planos elaborados é expressiva: em 2009, dos 1644 municípios com mais de vinte mil habitantes, 1433 declararam ter Plano Diretor, o que corresponde a 87% do total” (Santos Jr. e Montandon, 2011: 29).

A análise seguirá o seguinte roteiro: na próxima seção é examinada a temática da participação e sua institucionalização; na terceira parte são abordados o arranjo federativo da Constituição de 1988 e o novo marco regulatório da política urbana, com destaque para o papel dos municípios e a difusão das novas concepções mercadológicas da cidade sintetizadas pelo planejamento estratégico; a quarta seção aborda os Planos Diretores Participativos das cidades selecionadas (Piracicaba, Bauru e Rio Claro); ao final, algumas sugestões e hipóteses de síntese.

---

<sup>2</sup> Este trabalho apresenta resultados parciais de pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, “Processos contemporâneos de desenvolvimento urbano em cidades médias: Estatuto da Cidade, expansão imobiliária, engrenagem econômica e dinâmica decisória político-institucional [2001-2011]” (Processo 2011/14082-3).

## Da participação à institucionalização

Espaço público para a participação societária constituiu um tema recorrente da teoria democrática e uma das características mais vigorosas da transição para a democracia no Brasil, razão suficiente para não reduzi-la à sua dimensão político-institucional. *Novos atores entraram em cena*: um movimento sindical de novo tipo que não aceitava a tutela estatal herdada do populismo e movimentos sociais urbanos que se organizaram em torno de temas variados (saúde, moradia, educação, gênero, creche, direitos humanos etc.). Em comum, se situavam fora da sociedade política, e por serem *outsiders* mantiveram relações diferentes com o Estado sob múltiplas influências que passaram pela Igreja Católica (na vertente da Teologia da Libertação), por organizações e partidos políticos de esquerda remanescentes da luta contra a ditadura (de variadas matizes do marxismo) ou pelo ideário democrático-liberal.

Embora tais movimentos estivessem fora da sociedade política, suas plataformas foram dirigidas para o Estado na medida em que implicavam correspondentes políticas públicas. O processo constituinte foi o desaguadouro de variadas demandas da sociedade civil (Brandão, 2011), haja vista a elasticidade de sua agenda e a profusão de projetos de iniciativa popular: quase 12 mil propostas (Michiles *et al.* 1989). Isso ocorreu porque, em transições, o polo dinâmico da democracia tende a ser a sociedade civil.

A participação passou a ser regrada e ingressou nas estruturas do Estado pela inclusão de atores sociais nos processos de elaboração e implantação de políticas públicas. Tais mudanças impuseram uma crítica implícita ao modelo liberal-pluralista de democracia, para o qual, numa perspectiva schumpeteriana minimalista, o sistema democrático se restringe à construção de minorias legítimas para governar (Miguel, 2005).

Mas há um equívoco conceitual a ser desfeito em relação à participação. Qualquer que seja a inovação (conselhos gestores de políticas públicas, Orçamento Participativo, Planos Diretores Participativos etc.), nenhuma indica mecanismos diretos de participação, pelo contrário, todas transcorrem à base de mecanismos de representação. A expressão “participação” é usada genericamente para designar formas decisórias que transcendem o sufrágio; além do voto, existiriam outras formas de “tomar parte” das decisões mediante consultas, debates, negociações e até votações. Ocorre que essas formas têm um caráter

complementar e não substituem a representação (tanto dos partidos políticos que detêm seu monopólio, quanto dos governantes que têm legitimidade para governar). Mais: as decisões produzidas implicam diversas mediações institucionais (regras, esferas intermediárias, transferência de poder para representantes, códigos jurídicos etc.). Para que haja “democracia direta” em sentido *stricto* é preciso que não haja qualquer intermediação entre quem decide e as decisões tomadas (Bobbio, 1986).

Assim, “ao longo da segunda metade dos anos 1990 e na década seguinte, a participação passou a ser, cada vez mais, participação-em-espacos-participativos e a literatura acadêmica migrou junto com os atores que passaram a se envolver nesses espaços”, motivando um deslocamento interpretativo que não só atentou para os movimentos de seu objeto como incorporou à análise as mudanças da democracia, de modo que “da defesa de um modelo participativo de democracia transitou-se para o estudo de inovações institucionais bem-sucedidas e da sua capacidade de introduzir correções dentro da dinâmica mais geral do governo representativo” (Lavalle; Vera, 2011: 117-118).

Nesse sentido, é imperativo evitar abordagens maniqueístas que opõem bem e mal: no caso, o *bem* representado por uma sociedade civil benfazeja por natureza e universalista em suas demandas e o *mal*, por um Estado intransponível e inexoravelmente clientelista, tecnocrático e elitizado. A participação pluralizou-se, e o fato de reproduzir mecanismos representativos não a desqualifica nem a torna hierarquicamente inferior, apenas reflete o objeto em sua feição real não idealizada.

Processos participativos reproduzem a heterogeneidade política, a pluralidade ideológica e as contradições sociais também nas políticas públicas do planejamento urbano: “nos conselhos, assim como no interior do Estado e no vasto campo que constituem as relações de poder na sociedade, são múltiplos os projetos políticos, de democracia e de país, em permanente disputa” (Rolnik, 2009: 47). A participação não só manteve os vínculos originais com seu lugar de origem (a sociedade civil) como conservou seus registros simbólicos e identitários (democratização, autonomia, inclusão, autodeterminação), porém, ao tomar posições nos espaços participativos também assumiu responsabilidades na formulação e implantação de políticas públicas.

## Política urbana, *empresariamento* e os municípios

A Constituição de 1988 produziu um modelo federativo menos assimétrico e mais cooperativo. Menos assimétrico porque os níveis subnacionais de governo ampliaram suas prerrogativas e obtiveram conquistas importantes na partilha tributária. Mais cooperativo porque diversas competências de políticas públicas foram partilhadas entre as três esferas de governo, e também porque os municípios foram reconhecidos como parte do sistema federativo, com autonomia em várias áreas (gestão do Sistema Único de Saúde, formulação e implantação da política urbana etc.). Não obstante, a União manteve a centralidade e a precedência na regulação federativa, tanto porque quaisquer conflitos são arbitrados tendo como baliza institucional as normas federais quanto porque não houve enfraquecimento de suas prerrogativas, e assim o governo central continuou pautando a agenda federativa (Arretche, 2009).

Reza a Constituição que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei [pelo Plano Diretor], tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (Art. 182). O Capítulo da Política Urbana resulta de emenda popular (nº 63) organizada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana e patrocinada por entidades próximas (Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos e Instituto de Arquitetos do Brasil), as quais coletaram 133.068 assinaturas (Michiles *et al.* 1989). Em suma, uma *agenda setting* originária e demandada pela sociedade civil.

Mas é evidente que parâmetros institucionais normativos não são suficientes *per se* para alterar as correspondentes políticas públicas de desenvolvimento urbano. Um dos fatores a ser considerado é o contexto socioeconômico, a saber, os efeitos da crise do modelo desenvolvimentista e as transformações das sociedades capitalistas nesse período. Ocorre, assim, uma alteração significativa a partir da crise das cidades industriais, emergindo demandas por governos locais *empreendedores*. Nesse sentido, haveria um deslocamento importante em suas atribuições, que deixariam de ser meros responsáveis pela provisão de infraestrutura, bens e serviços urbanos (*gerenciadores*), para se tornarem autênticos *empreendedores* econômicos que proporcionassem diversificação e *modernização* de

negócios em seus respectivos territórios. Para radicalizar o argumento, governos locais deveriam assumir atribuições antes conferidas aos níveis superiores, tais como ações econômicas, segurança pública e até representação internacional para atrair investimentos (Castells & Borja, 1996).

Essa tendência ao *empresariamento* das cidades reflete uma forma sofisticada de “reificação [coisificação] da cidade” que se caracteriza principalmente “pela parceria público-privada tendo como objetivo político e econômico imediato (se bem que, de forma nenhuma exclusivo) muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos pontuais e especulativos que a melhoria das condições em um âmbito específico” (Harvey, 1996: 53). Expressões dessa tendência não devem ser automaticamente replicadas de sua origem – nos países centrais do capitalismo e, sobretudo, da Europa – às nações do terceiro mundo e do “capitalismo tardio” como se fossem fenômenos rigorosamente idênticos e comparáveis nos mesmos termos. Não obstante, no Brasil essa tendência se revelou expressiva. Não parece casual que os municípios aqui analisados também tenham reproduzido essa postura, tendo criado em suas estruturas administrativas órgãos orientados para ações de desenvolvimento econômico local e regional.<sup>3</sup>

Essa perspectiva reduz a cidade à sua dimensão mercantil (produto a ser negociado) e se orienta claramente pela competição, o que, no plano federativo, se manifesta na permanente concorrência horizontal com outras cidades. As raízes desse fenômeno remontam à década de 1970, por ocasião do movimento de desconcentração industrial (Cano, 1988), quando municípios do interior paulista se mobilizaram para criarem distritos industriais e outras modalidades de atração oferecendo toda sorte de infraestrutura (cessão de terra

---

<sup>3</sup> Em Piracicaba foi criada a Secretaria Municipal de Indústria e Comércio em 1997, que depois recebeu nova denominação como Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (Lei Municipal nº 6.101, de 03/12/2007), cujas atribuições são o estímulo à “elaboração e promoção de projetos de política e instrumentos promotores da indústria, comércio e de serviços no município” e “um canal entre a Iniciativa Privada e o Governo Municipal, proporcionando maior integração entre o Poder Público e as Indústrias, Comércio e Empresas Prestadoras de Serviços”. Em Bauru, foi instituída pela Lei nº 4.361, de 12/01/1999 a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico, “com o objetivo buscar investidores para a cidade, estimular parcerias, dar apoio à iniciativa privada e produtiva da cidade, atuando na indústria, comércio, prestação de serviços e turismo”. Em Rio Claro, nova “coincidência”: criada através da Lei municipal nº 2.680, de 29/09/1994, à Secretaria de Desenvolvimento Econômico compete “planejar, estudar, desenvolver e executar políticas para o desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação; e incentivar a implantação de programas de qualidade e produtividade na indústria e serviços”.

urbanizada, serviços de terraplenagem e pavimentação, saneamento etc.), além de renúncia fiscal mediante perda de receitas (IPTU, sobretudo).

O fenômeno se repetiu em cidades médias com alguma capacidade de polarização regional que antes se notabilizaram por abrigar grandes plantas industriais e que mais recentemente diversificaram seus perfis com a ampliação da economia terciária. Esse processo só foi possível na década de 2000 em razão do cenário mais favorável de recuperação econômica (Rolnik e Klink, 2011): em Piracicaba e em Bauru, respectivamente, por meio do “Projeto Piracicaba 2010” e do “Bauru + 10”, ambos liderados por segmentos privados com algum nível de aquiescência do poder público.<sup>4</sup>

A ideia do planejamento estratégico foi lastreada retoricamente nas exigências de “desenvolvimento sustentável” da “Agenda 21” e não parece acidental que usem insígnias similares (“realizando o futuro” e “construindo o futuro”, respectivamente em Piracicaba e Bauru), expressões que designam efetividade – algo que o planejamento urbano convencional teria perdido a capacidade de realizar. O “planejamento estratégico” seria, assim, um planejamento de resultados!

Essa inflexão ao *empresariamento* remete a um novo tipo de “espaço público”: “ver a cidade como empresa significa concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a *regra* e o *modelo* do planejamento” (Vainer, 2000: 86). Sem o reconhecimento da existência dos conflitos inerentes à configuração urbana e consagrado o *patriotismo de cidade*, a política é praticamente suprimida porque também ela se torna uma atividade tecnocrática restrita às elites de “especialistas” (gestores públicos, técnicos, eventuais investidores, atores privados etc.). Não por acaso, essa concepção se disseminou amplamente nos tempos em que o ideário neoliberal dominou o debate sobre o desenvolvimento (inclusive urbano), ganhando expressão como “cidade do pensamento único”.

---

<sup>4</sup> Em Piracicaba, sob a liderança da Caterpillar do Brasil, desencadeou-se articulação que envolveu técnicos de várias áreas, empresários, acadêmicos e até gestores públicos em torno do “planejamento estratégico”. Justificado como iniciativa “suprapartidária da sociedade civil”, o processo alcançou alto grau de institucionalização que culminou com sua transformação em uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público que, inclusive, triangulou a aplicação de recursos federais para projeto de requalificação urbana, caso do “Projeto Beira-Rio”. Conforme Santos (2003), o “Bauru + 10” teria origem em uma articulação de professores da UNESP e de representantes do governo municipal, mas só ganhou expressão com a adesão de representantes empresariais articulados em torno do CIESP.

## O processo decisório dos Planos Diretores Participativos

No contexto de institucionalização da participação, agora trataremos empiricamente dos Planos Diretores de Piracicaba, Bauru e Rio Claro. A opção metodológica não confina o objeto à sua dimensão institucional, incorporando-se o contexto como variável importante que permite observar as variações das instituições participativas em sua efetividade democratizadora, ainda que a versão original desse modelo interpretativo (Avritzer, 2008) adote certo idealismo quando se defronta com algumas experiências (notadamente quanto ao Orçamento Participativo).

Assim é possível diferenciar três formas de instituições participativas “através das quais os cidadãos ou associações da sociedade podem participar do processo de tomada de decisão política”: a primeira seria a do Orçamento Participativo (OP), uma modalidade de “baixo para cima” assim definida porque permitiria a livre entrada de qualquer cidadão e teria maior incidência democratizante; a segunda seria a “partilha de poder”, materializada pelos conselhos, na qual “atores estatais e da sociedade civil participam simultaneamente” dos mesmos foros compartilhados; o terceiro formato seria o de “ratificação pública”, exemplificado pelos Planos Diretores, no qual “os atores da sociedade civil não participam [efetivamente] do processo decisório, mas são chamadas a referendá-lo publicamente” (Avritzer, 2008: 45-46), daí seu caráter homologatório.

Os Planos Diretores seriam o formato “menos dependente da vontade do governo” porque o marco regulatório da política urbana impõe a obrigatoriedade de processos participativos. Vejamos agora essas experiências.

### *Piracicaba: um autêntico caso de empresariamento*

A elaboração do Plano Diretor Participativo teve início em 2003, quando o governo municipal do prefeito José Machado (PT) celebrou a contratação do Instituto Pólis para



oferecer serviços de consultoria. A coordenação política desse processo coube à autarquia recém-criada, o Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba.

Em uma primeira etapa procedeu-se a dois trabalhos complementares. O primeiro consistiu de produção de “diagnóstico técnico” da realidade urbanística do município, mediante levantamento de dados físicos, socioeconômicos e legais para conhecer a realidade local e suas tendências. A segunda tarefa complementar envolveu metodologia participativa: líderes comunitários já familiarizados com práticas participativas do OP foram chamados e envolvidos em oficinas de capacitação nas quais foram apresentadas didaticamente as diretrizes do Estatuto da Cidade e as principais características do processo de urbanização do município (sintetizadas pela segregação socioterritorial) – esse foi o “diagnóstico participativo” da cidade, completado por uma sequência de entrevistas com representantes de outros segmentos sociais (universidades, associações empresariais, de classe e outras).

Afora as oficinas e entrevistas da primeira etapa, no total foram contabilizadas dez audiências públicas (gerais e temáticas), duas conferências (para apresentação de eixos e princípios da nova legislação) e dois congressos, nos quais foram discutidos e votados os conteúdos do novo Plano. Não há registro quantitativo de participação em todos esses eventos, mas a orientação política do governo foi claramente favorável à participação societária, tanto que a segunda edição do congresso da cidade se deu precisamente para ampliar as possibilidades de participação mediante eleição de delegados de diferentes segmentos sociais e espaciais.

Em termos de conteúdo, foi incorporado quase todo o ferramental do Estatuto da Cidade.<sup>5</sup> O Plano Diretor formulado na gestão petista só foi concluído após a realização do II Congresso da Cidade, tendo sido encaminhamento ao Legislativo em dezembro de 2004. No mesmo ano, porém, há uma importante mudança política com as eleições municipais e a escolha do novo prefeito, Barjas Negri (PSDB). Face essa mudança governamental, o projeto original foi retirado para reavaliação e uma nova versão foi encaminhada à Câmara de Vereadores um ano depois, em dezembro de 2005. A proposta só seria transformada em lei em

---

<sup>5</sup> Macrozoneamento como metodologia de ocupação de áreas adensáveis com base em critérios ambientais e de oferta de infraestrutura; Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; Transferência do Direito de Construir; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Direito de Preempção; Consórcio Imobiliário; Estudo de Impacto de Vizinhança; Zonas Especiais de Interesse Social etc. Para a íntegra do Plano Diretor e as leis complementares que se seguiram, ver o sítio do IPPLAP. Disponível em: <<http://ipplap.com.br/site/plano-diretor/>>. Acesso em 10 jan. 2014.

outubro de 2006, ganhando a forma de Lei Complementar nº 186. As mudanças que se seguiram<sup>6</sup> flexibilizaram as regras mais restritivas de uso e ocupação do solo do projeto original, e não parece casual que a maior parte delas tenha sido promulgada no mesmo período (setembro de 2007), quando o governo municipal precisou alavancar o desenvolvimento local combinando dinamização do mercado imobiliário e atração de novas empresas.

A adesão à orientação do *empresariamento* das cidades é evidente. Não houve supressão de nenhum instrumento urbanístico do Plano Diretor, contudo, a prioridade governamental foi basicamente a de coordenar um ciclo de expansão econômica que se beneficiou das condições macroeconômicas bastante favoráveis daquele momento. Para tanto, procedeu a sucessivas ampliações do perímetro urbano e, assim, “a partir da segunda metade dos anos 2000 instalaram-se dois grandes grupos industriais multinacionais, para o que se modificou a legislação urbanística para atender suas demandas”. Além disso, a Lei Complementar 186/2006 instituiu o Distrito Industrial Noroeste, “destinado à implantação de uma grande planta industrial do segmento sucroalcooleiro, a qual representou ampliação do perímetro urbano da ordem de 5,57 km<sup>2</sup>, em área identificada pelo Plano Diretor como não indicada à ocupação devido às fragilidades ambientais”. Para completar esse quadro, nova ampliação do perímetro urbano em 2008, desta feita para “a implantação do Parque Automotivo de Piracicaba, uma montadora de automóveis e indústrias de autopeças... [e assim] percebe-se claramente que as políticas econômica e fiscal sobrepuseram-se e afetaram a política urbana” (Goulart, Terci e Otero, 2013: 192-193).

A inefetividade do Estatuto da Cidade convive com uma legislação orientada para a função social da propriedade e a promoção de terra urbanizada porque (i) o peso da orientação político-ideológica e programática do governo de turno foi mais forte que qualquer diretriz regulatória e (ii) os processos decisórios foram liturgicamente participativos, resumindo-se às escolhas dos atores institucionais do sistema político (Executivo, Legislativo e partidos).

---

<sup>6</sup> Foram feitas outras cinco leis complementações ao Plano Diretor, a saber: nº 213, de 17/12/2007; nº 206, de 04/09/2007 (relativa a normas para edificações); nº 207, de 04/09/2007 (relativa às regras de parcelamento do solo); nº 208, de 04/09/2007 (sobre uso e ocupação do solo); e nº 220, de 03/07/2008 (também sobre parcelamento).

A atuação mais efetiva seria do Conselho da Cidade, composto paritariamente por representantes governamentais e da sociedade civil.<sup>7</sup> Todas as mudanças praticadas pelo governo na legislação urbanística – ampliação do perímetro urbano, concessões e benefícios a empresas privadas, alterações nas normas de uso e ocupação do solo, regulamentação de alguns instrumentos do Plano Diretor etc. – não só não tiveram participação societária em seus contornos como também o Legislativo aprovou-as docilmente. Não há registro de manifestação contrária ou crítica de vereadores a qualquer dessas mudanças nos conselhos.

Concorreram para esse cenário duas razões complementares: fraqueza da sociedade civil e potência da sociedade política. A fragilidade da organização societária quanto ao debate sobre o planejamento urbano pode ser exemplificada pela inação dos Conselhos de Habitação e de Mobilidade e pelo “sumiço” de movimentos sociais que em décadas passadas protagonizaram a cena, tais como a Associação dos Favelados de Piracicaba e o movimento de mutuários. Desmobilização, a propósito, que não é exclusiva dessa cidade (Maricato, 2007).

Já a força dos atores políticos pode ser demonstrada, de um lado, pela autoridade do Executivo no arcabouço institucional (monopólio da iniciativa legislativa em matérias orçamentárias e de regulação urbana, por exemplo) e, de outro, pela facilidade na formação de maiorias legislativas para aprovar matérias de seu interesse. O governo do PSDB eleito em 2004 conseguiu eleger uma base parlamentar de 6 vereadores de um total de 16 cadeiras (PSDB, PP, PTB, PFL, PHS, PSB). Ao concluir sua segunda gestão, em 2012, o governo contabilizava o apoio de nada mais nada menos do que 14 dos 16 vereadores. Tal movimento é explicado pela primazia decisória do Executivo e pela dependência dos vereadores no atendimento de suas demandas paroquiais e clientelistas.

---

<sup>7</sup> Levantamento produzido pela ONG IMAFLORA (Diagnóstico, 2012) demonstra que a cidade conta formalmente com 51 conselhos municipais. Quanto o alcance decisório, 78% constam como foros “deliberativos” e a grande maioria (71%) foi criada nas décadas de 1980 e 1990, justamente no período de institucionalização da participação no país.<sup>7</sup> Quanto à composição, 67% são paritários e o restante (33%) tem representação societária superior ao poder público. Além disso, 72% dos presidentes são originários da sociedade civil. A grande maioria tem recursos operacionais mínimos (telefone, computador, acesso à internet, servidores cedidos pela municipalidade para serviços administrativos etc.). Não há, porém, participação de conselheiros na gestão de fundos de políticas públicas. Quando se segue na problematização do alcance decisório, outra informação valiosa: 60% dos conselhos não são consultados sobre o orçamento e a gestão de suas áreas.

A orientação político-ideológica e o conteúdo programático do governo municipal no período 2005-2012 determinaram a forma de gerir o desenvolvimento urbano. Apesar do teor avançado do Plano Diretor, a escolha pelo *empresariamento* da cidade ignorou aquela premissa. Além disso, a participação societária, quando existiu – caso do calendário das conferências municipais da cidade convocadas pelo Ministério das Cidades e outras iniciativas localizadas – assumiu um caráter meramente litúrgico, sem impacto substantivo sobre as normas e diretrizes do planejamento urbano.

*Bauru: participação forte, institucionalização baixa*

O Plano Diretor Participativo de Bauru foi elaborado durante a gestão do prefeito José Gualberto (Tuga) Angerami (PDT), de 2005 a 2008.<sup>8</sup>

Sequencialmente, o processo começou em meados de 2005, quando foram montadas as equipes internas: o Grupo de Trabalho (de composição mista entre representantes do governo e da sociedade civil) e o Grupo de Apoio (equipe técnica e de suporte da qual faziam parte representantes de diferentes órgãos municipais). Inicialmente fez-se um levantamento interno de coleta e compilação de informações, além de sistematização da legislação urbanística. Em seguida foram tomadas medidas preparatórias de sensibilização dos interlocutores (líderes comunitários, representantes de entidades de classe etc.). Só então aconteceram reuniões públicas para formular um diagnóstico técnico e participativo da cidade. Por fim, foram promovidas reuniões plenárias na zona rural e na área urbanizada da cidade. Já na fase final, reuniões setoriais elegeram delegados para o congresso que aprovou o conteúdo final do novo Plano Diretor. O processo foi finalizado em setembro de 2006, em duas sessões do congresso da cidade, uma vez que a primeira não conseguiu concluir a leitura, apreciação e votação de todos os artigos da minuta do Projeto de Lei.

Somando-se todas as etapas do processo, a metodologia participativa contabilizou números expressivos: total de 114 reuniões com presença um público estimado de quase 5 mil

---

<sup>8</sup> Eleito pelo PDT em 2004, desfilou-se do partido antes de cumprir metade do mandato, permanecendo sem filiação partidária até o fim de sua gestão. Antes, já havia sido prefeito de 1983 a 1988, destacando-se pela orientação de esquerda e pelo perfil progressista.

pessoas, desde participações individuais até representação de órgãos governamentais de diferentes níveis federativos, entidades de classe, sindicatos patronais e de trabalhadores, entidades comunitárias etc. Até esse momento de formulação do projeto de lei e de realização do congresso, não foram identificadas divergências substantivas no debate público, o que não quer dizer que diferenças de concepção não existissem.

Já na tramitação do projeto no Legislativo, duas manifestações na forma de propostas de diretrizes e emendas merecem registro. A primeira do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP) e a segunda do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SindusCon-SP). Coerente com os interesses que organiza, o CIESP propôs ações para dinamizar o setor industrial local e regional mediante priorização de investimentos em logística, traduzindo-se na criação de um Centro de Logística Integrado. Ademais, sugeriu a criação de mini-distritos industriais e enfatizou a oportunidade de políticas de “atração de investimentos no setor industrial e melhor aproveitamento da zona rural em benefício da zona urbana” (López, 2013: 35).

Já o SindusCon-SP escolheu o vereador João Parreira de Miranda (PSDB), ligado ao setor imobiliário da cidade, como interlocutor para manifestar suas demandas. Para tanto, contestou “o Coeficiente de Aproveitamento Único e à limitação do perímetro urbano – encarados como empecilhos ao pleno desenvolvimento do setor, e demonstraram apreensão quanto à adoção do instrumento de Outorga Onerosa” (López, 2013, p. 37). Também enviou documento à relatora da comissão temporária no qual indicava as mudanças consideradas mais importantes. Sintomaticamente, “no mesmo dia e para o mesmo destinatário, o Grupo Pró-Bauru<sup>9</sup>, formado por entidades de diversas categorias empresariais atuantes no município, formalizou seu apoio às modificações sugeridas pelo SindusCon – SP” (Idem, p. 38). A entidade reivindicava participação nas comissões encarregadas de tratar da legislação de uso e ocupação do solo e flexibilização nas exigências a empreendimentos imobiliários como loteamentos fechados, condomínios horizontais etc.

O Plano Diretor Participativo foi aprovado e ganhou forma legal na Lei nº 5.631, de 22 de agosto de 2008. No conteúdo, uma legislação fortemente orientada pelos preceitos do Estatuto da Cidade, sintonia que se traduziu na adoção dos principais instrumentos

---

<sup>9</sup> Embora fossem articulações sociais diferentes, o “Grupo Pró-Bauru” (basicamente empresarial) também é influenciado pelo ideário do planejamento estratégico que distinguiu o “Bauru + 10” (formado por acadêmicos, empresários e outros).

urbanísticos.<sup>10</sup> Não obstante, abstraídas quaisquer dúvidas sobre o caráter auto-aplicativo de alguns instrumentos, apenas as ZEIS foram regulamentadas pela Lei nº 5.766/2009, pela necessidade de dispor de ferramentas para implantar o Programa Minha Casa Minha Vida (Carvalho, 2013).

A coalizão liderada pelo prefeito (PDT, PMDB, PSDC, PMN, PCdoB) conseguiu eleger uma base parlamentar de apenas 4 vereadores de um total de 15 cadeiras em 2004. Ao concluir sua gestão, quando foi votado o projeto de lei do Plano Diretor Participativo, em 2008, tinha uma oposição sistemática de 5 vereadores, conseguindo construir maiorias parlamentares *ad hoc* de 8 a 10 vereadores. Pelo menos dois fatores influíram nessa mudança de correlação de forças: a decisão pessoal do prefeito de não se candidatar à reeleição e a aproximação de vereadores eleitos por outros partidos.

A lei (Art. 243) prevê a criação de um “Sistema Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG)”, do qual constam o Conselho do Município de Bauru, sistemas municipais de informações e a criação do Instituto de Planejamento e Desenvolvimento de Bauru (Artigo 244). Mas o instrumento privilegiado de participação na política urbana – tanto na fiscalização do poder público como na formulação e implantação de políticas públicas – é o Conselho do Município, previsto no Artigo 247 da lei do PDP.<sup>11</sup>

A partir das eleições de 2008, assumiu o prefeito Rodrigo Agostinho (PMDB), depois reeleito em 2012, antigo militante ambientalista e que, à época da tramitação do Plano Diretor, foi o vereador mais atuante no tema. O Conselho do Município, porém, não foi instalado. A exigência de sua regulamentação e implantação foi reiterada na 5ª conferência da cidade, em 2013, mas somente no final daquele ano foi iniciado o processo de montagem, composição e instalação do conselho.

Bauru contabiliza atualmente 23 conselhos de políticas públicas, na maioria criados a partir das décadas de 1980 e 1990, quando a participação se intensificou e foi se institucionalizando no Brasil depois da Constituição de 1988. O Conselho do Município –

---

<sup>10</sup> Foram incorporados: Macrozoneamento, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Outorga Onerosa, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo, Direito de Preempção e Estudo de Impacto de Vizinhança, Transferência do Direito de Construir.

<sup>11</sup> Para a íntegra da lei do Plano Diretor Participativo, ver o sítio da Prefeitura do Município de Bauru. Disponível em: <<http://hotsite.bauru.sp.gov.br/planodiretor/>>. Acesso em 1º/02/2014.

integrado por 33 membros, dos quais 12 são do poder público, 6 de entidades de classe e universidades e outros 15 da comunidade – será o mais novo experimento participativo da cidade, mas não deixa de surpreender que, após um processo massivamente participativo do Plano Diretor, sua instalação tenha demorado 5 anos para acontecer. Esse “atraso” só pode ser explicado pela decisão política do governo local de postergar a instalação do conselho, daí que, paradoxalmente, a participação no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento urbano no caso bauruense tenha um baixo grau de institucionalização.

### *Rio Claro: participação volátil, plano frouxo*

O processo de elaboração e aprovação do novo Plano Diretor de Rio Claro transcorreu durante a gestão do prefeito Dermeval da Fonseca Nevoeiro Jr. (PFL), desde outubro de 2005 e culminado na Lei nº 3.806, de 28/12/2007.

Diferente dos casos anteriores, em que o Executivo partiu de uma base de sustentação parlamentar minoritária no processo eleitoral, em Rio Claro a composição do Legislativo no período de tramitação e votação do Plano Diretor sempre foi amplamente favorável ao Executivo. A coalizão liderada pelo prefeito eleito Nevoeiro Jr. (PFL, PP, PTB, PL, PHS e PSB) teve uma bancada parlamentar amplamente majoritária, isto é, elegeu metade dos 12 vereadores no pleito de 2004 e agregou outros 2 parlamentares à base de sustentação do governo, cenário em que a ratificação da proposta do Executivo ocorreu sem nenhum sobressalto.

A Prefeitura contou com o trabalho de assessoria do Laboratório de Planejamento Municipal (LPM) do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista (UNESP). O processo foi iniciado com a constituição de dois comitês: do Grupo Gestor teve a participação de mais de trinta entidades da sociedade civil (órgãos de classe, OAB, CRECI etc.), cujas finalidades principais eram a difusão de propostas (tanto do governo quanto das entidades) e a criação de um foro de debates; e do Grupo Executivo, que foi integrado basicamente por técnicos e gestores do governo municipal, sobretudo da Secretaria de Planejamento de Planejamento, Desenvolvimento e Meio Ambiente (SEPLADEMA), além

da equipe assessora do LPM, cuja responsabilidade consistia em produzir diagnósticos, diretrizes e a formatação do projeto de lei.

Embora reproduza genericamente enunciados do Estatuto da Cidade, a versão final da lei municipal não inclui instrumentos consagrados daquela legislação federal, dentre os quais o macrozoneamento, a outorga onerosa do direito de construir (consequentemente sem inclusão de coeficientes de aproveitamento básico e máximo) etc.<sup>12</sup> No período seguinte não ocorreu qualquer regulamentação dos instrumentos incluídos na lei, e toda a legislação complementar (Leis de Zoneamento, Parcelamento do Solo, Código de Posturas etc.) também não foi aprovada pelo Legislativo, tornando na prática o Plano Diretor inócuo.

Durante esse processo foram realizadas três audiências públicas (em média com pouco mais de 100 interessados), sete reuniões regionais voltadas a lideranças comunitárias (com média de presença de pouco menos de 40 pessoas), além outras dez reuniões abertas do Grupo Gestor (com média de quase 20 presentes), neste caso, basicamente representantes de entidades (Ribeirão, 2012: 10).

Diante de um Plano Diretor sem efetividade na regulação urbanística e com baixo nível de debate público, esse percurso político-institucional foi alterado pelos resultados da eleição municipal de 2008, quando se elegeu o novo prefeito, Palmínio (Du) Altimari Filho (PMDB). Sua coalizão política (PMDB, PT, PSDC, PCdoB) elegeu 5 dos 12 vereadores – base originalmente minoritária que, no decorrer do mandato, evoluiu para maiorias *ad hoc* que nunca representaram dificuldades graves de governabilidade. O Executivo obteve maiorias porque tem poder de agenda para submeter o Legislativo também no plano municipal, reproduzindo o padrão decisório da democracia brasileira que se verifica no nível federal.

Sob um novo governo de perfil progressista mais à esquerda e por ocasião da 3ª Conferência da Cidade em 2010 – consoante cronograma comandado pelo Ministério das Cidades para chegar à conferência nacional e à composição do Conselho Nacional das Cidades –, os participantes locais, representantes governamentais e da sociedade civil, aprovaram a proposta de revisão do Plano Diretor, antes mesmo do prazo previsto na legislação para mudanças revisionais (cinco anos). Merece registro o fato de que tal decisão

---

<sup>12</sup> A íntegra do Plano Diretor pode ser acessada no sítio da Prefeitura do Município de Rio Claro. Disponível em: <<http://www.rioclaro.sp.gov.br/pd/arquivos/Lein3806-2007.pdf>>. Acesso em 07 fev. 2014.



tenha sido tomada em espaços participativos: primeiro na conferência municipal, depois ratificada em uma esfera *de partilha*, qual seja, no Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU). O caráter consensual dessa escolha indica uma convergência circunstancial entre as posições do governo municipal e de representantes societários mais ativos, tendo em vista a fragilidade e a inefetividade da legislação urbanística. E assim teve início nova revisão.

Para levar o processo revisional adiante, o Executivo organizou três audiências públicas em janeiro de 2012, a primeira já com uma nova minuta de projeto de lei, a segunda para apreciar eventuais emendas e a terceira para votar e ratificar alterações pactuadas com o Executivo. Em março do mesmo ano, o Executivo protocolou um novo projeto de Plano Diretor na Câmara Municipal.

Durante a tramitação no Legislativo, de abril a julho de 2012, foram realizadas dez audiências públicas, nas quais foram feitas as leituras do projeto e de leis complementares e debatidos o conteúdo da nova proposta e seus aspectos mais polêmicos (não inclusão da outorga onerosa e das operações urbanas consorciadas, códigos de uso e ocupação, critérios de zoneamento etc.). Tais reuniões tiveram participação pequena, sempre com representantes do Legislativo, variando de seis a vinte presentes. O caráter volátil da participação repercutiu diretamente no empenho e nos interesses do governo de turno, característica recorrente da revisão.

Em termos de conteúdo, a proposta de revisão incluiu diretrizes e princípios inspirados pelo Estatuto da Cidade, merecendo destaque a “garantir o acesso pleno à cidade para seus habitantes, compreendendo o direito à moradia urbana, ao saneamento ambiental, ao transporte, ao trabalho, aos serviços públicos e ao lazer” (Art. 2º, inciso III), a “promoção da função social da propriedade urbana” (Art. 3º, inciso III) e a “adoção de soluções urbanísticas que ampliem as condições de segurança e evite a fragmentação, espraiamento e a compartimentação do tecido urbano” (Art. 3º, inciso XXIV) (Ribeirão, 2012: 21). Nesse sentido, há claramente um avanço em relação à legislação de 2007.

Apesar das audiências públicas e demais iniciativas, a orientação política do governo em relação à legislação urbanística mudou: ao invés de apostar na aprovação de um novo Plano Diretor – a rigor, uma revisão da lei aprovada em 2007 –, optou-se por investir na aprovação de leis complementares específicas e segmentadas, casos das Leis Complementares

nº 81 e 82, ambas de 25/09/2013, que tratam, respectivamente, do parcelamento do solo urbano e rural no município e do zoneamento urbano, uso e ocupação do solo. Em síntese, Rio Claro tem um Plano Diretor em vigência que é inefetivo, ainda mais porque os instrumentos disponíveis sequer foram regulamentados.

### **Considerações finais**

O exame das experiências empíricas confirma que a experimentação participativa varia em sua capacidade efetiva de democratizar decisões de interesse público. Essa variação compreende o grau de exigência participativa imposto pelo marco jurídico, a capacidade organizativa da sociedade e a disposição dos governos de incorporar esses experimentos participativos. Embora todas essas variáveis pesem e devam ser consideradas para efeito de um juízo conclusivo, as evidências indicam que a dimensão decisiva é a última: a conduta do governo de turno quanto à participação. Nesse sentido, é bastante oportuna a advertência metodológica de que não se deve limitar a análise às “instituições resultantes do processo de autorização da representação”, ou seja, é preciso examinar também “as práticas participativas” (Avritzer, 2008: 45).

Durante a elaboração dos Planos Diretores, a experiência de Bauru é seguramente a mais expressiva, não só pelos critérios quantitativos da participação, mas porque foi mais abrangente e constante, incluindo as circunstâncias de pactuação com o Legislativo, o que só foi possível pela efetividade da ação política governamental. Não obstante, em nenhum momento o governo prescindiu de exercer o controle dos procedimentos participativos e do conteúdo da legislação, ensejando uma experiência de caráter homologatório. Após a mudança governamental (do PDT para o PMDB), a participação posterior foi de baixa institucionalização, bastando constatar que o Conselho do Município não foi instalado.

Em plano intermediário, a experiência participativa de Piracicaba também foi mais expressiva durante a elaboração do Plano, arrefecendo significativamente no período posterior à mudança governamental (do PT para o PSDB). Já na fase de implantação da nova legislação, as alterações conduzidas pelo governo abandonaram os preceitos do Estatuto da

Cidade e a gestão foi conduzida sob a lógica do *empresariamento* e da expansão imobiliária. A participação limitou-se à liturgia formal e burocratizou-se, sem que a representação societária manifestasse objeções à nova orientação do desenvolvimento urbano. Num caso e no outro, contudo, as decisões mais relevantes sempre foram monopolizadas pelo Executivo, que, quando precisou, aprovou-as no Legislativo com folgadas maiorias.

Em Rio Claro, temos um cenário em que o Plano Diretor teve menos participação em sua elaboração, tanto que seu conteúdo é o menos inovador. A mudança de governo (do PFL para o PMDB) possibilitou uma reabertura dos debates sobre o desenvolvimento urbano mediante a revisão do Plano Diretor, inclusive com papel importante desempenhado pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano. Todavia, também neste caso, a prova definitiva de que o governo manteve controle sobre o processo foi a paralisia legislativa na tramitação da nova proposta de revisão do Plano Diretor, que ainda não foi votada.

Nos três casos, a participação transcorreu através de mecanismos de representação – escolha de delegados, transferência decisória (independente de seu alcance), participação em foros institucionais e conselhos –, ensejando a institucionalização da participação. Os governos decidiram efetivamente sobre as políticas de regulação urbana, e os procedimentos decisórios incluíram algum grau de participação societária (maior no caso de Bauru, intermediária em Piracicaba e claramente menor em Rio Claro), que assumiu contornos de ratificação da posição governamental. Em sentido análogo, notável que o Legislativo tenha assumido uma posição meramente homologatória em relação à legislação urbanística, constatação que pode ser explicada por duas razões: (i) pelo arranjo decisório que assegura primazia ao Executivo (poder de agenda, monopólio de iniciativa legislativa em matérias como legislação orçamentária e urbanística)<sup>13</sup>; e (ii) pelo despreparo do Legislativo para tratar de matérias complexas que exigem conhecimento técnico, familiaridade institucional etc. Como síntese comparativa das três experiências, ver o Quadro I.

---

<sup>13</sup> A respeito da primazia do Executivo no arranjo institucional da democracia brasileira pós-Constituição de 1988, ver Limongi, 2006.

**Quadro I – Resumo Comparativo dos Planos Diretores Participativos**

<i>Variável/Cidade</i>	<i>Piracicaba</i>	<i>Bauru</i>	<i>Rio Claro</i>
<b>Período</b>	2003-2006	2005-2008	2005-2007
<b>Governo</b>	PT (2001-2004) PSDB (2005-2012)	PDT (2005-2008) PMDB (2009-2012)	PFL (2005-2008) PMDB (2009-2012)
<b>Organização societária</b>	Média: associações comunitárias e entidades de classe	Forte: associações comunitárias e entidades de classe	Fraca: entidades de classe
<b>Instrumentos/ Conteúdo</b>	Macrozoneamento, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Outorga Onerosa, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo, Direito de Preempção e Estudo de Impacto de Vizinhança, Transferência do Direito de Construir etc.	Macrozoneamento, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Outorga Onerosa, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo, Direito de Preempção e Estudo de Impacto de Vizinhança, Transferência do Direito de Construir etc.	IPTU progressivo, Direito de Preempção, ZEIS, Estudo de Impacto de Vizinhança etc.  Obs. não foram incorporados a Outorga Onerosa e o Consórcio Imobiliário
<b>Instrumentos regulamentados</b>	ZEIS, Macrozoneamento, EIV	ZEIS	Nenhum
<b>Legislação</b>	Lei nº 186, de 10/10/2006	Lei nº 5.631, de 22/08/2008	Lei nº 3806, de 28/12/2007  (atualmente em revisão)
<b>Formatos Participativos</b>	Conselho da Cidade, audiências públicas, conferências, iniciativa popular legislativa etc.	Conselho do Município, audiências públicas, conferências, iniciativa popular legislativa etc.	Conselho de Desenvolvimento Urbano, audiências públicas, conferências
<b>Participação posterior ao Plano Diretor</b>	Conselho da Cidade (institucionalizado), conferências, audiências públicas	Conselho do Município (não regulamentado), conferências, audiências públicas	Conselho de Desenvolvimento Urbano, audiências públicas na revisão

Fonte: elaboração própria.

O período analisado (2001-2011) apresenta um contexto paradoxal: de um lado, uma moldura institucional avançada na política urbana e, de outro, o contexto de recuperação econômica do país (Rolnik e Klink, 2011) que permitiu a adoção de políticas desenvolvimentistas que também se refletiram nas cidades médias. No âmbito do desenvolvimento urbano, cabe ainda lembrar o impacto de ações como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Assim, conviveram simultaneamente, de um lado, a obrigação legal de fazer Planos Diretores com base nos princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade e, de outro, a pressão para que os municípios atraíssem investimentos e fossem proativos. A adesão às diretrizes deste paradigma não independe da orientação político-ideológica dos governos locais, e os de perfil mais conservador se notabilizaram pela replicação das ideias do *empresariamento*, e aqueles

de perfil mais progressista ou à esquerda também absorveram em menor grau tais valores, o que se explica pela pressão social e política de responder ao cenário de letargia da economia local com ações atrativas e “desenvolvimentistas”.

Os dados são ilustrativos: em um cenário em que a atração de investimentos dependeu de incentivos diversos (inclusive tributários) e de flexibilização de normas urbanísticas, a aplicação dos instrumentos dos Planos Diretores poderia obstruir ou inibir a recuperação econômica e assim comprometer o dinamismo de segmentos como o industrial, da construção civil, o terciário etc. Não por acaso, embora os Planos das três cidades tivessem incorporado muitos dos instrumentos urbanísticos regulatórios, sua regulamentação foi demasiado modesta, quando não pífia.

Em Piracicaba, foram regulamentados e são efetivos o macrozoneamento (embora contrariado pelas sucessivas ampliações do perímetro urbano e instalação de indústrias), as Zonas Especiais de Interesse Social e o Estudo de Impacto de Vizinhança. Em Bauru, só as ZEIS foram objeto de regulamentação, em evidente sinalização para viabilizar a implantação do PMCMV. Em Rio Claro, nenhum instrumento urbanístico foi regulamentado. Na dimensão da participação, Piracicaba instalou o Conselho da Cidade e Rio Claro, o CDU, enquanto em Bauru ainda não foi efetivado o Conselho do Município.

Nessas condições, é mesmo compreensível o argumento de segmentos do mercado imobiliário que advertem reiteradamente sobre os riscos de o desenvolvimento econômico ficar engessado ou inviabilizado diante de regulações urbanísticas tão restritivas. E é imperativo admitir que tais normas são efetivamente limitativas na medida em que se subordinam à função social da propriedade e que se orientam para um modelo de cidade mais integrada social e territorialmente. Aos olhos do mercado, quanto menor a regulação, melhores serão as chances de um bom negócio! Uma cidade regulada urbanisticamente nos termos do Estatuto da Cidade não interessa a diversos segmentos sociais com larga influência política.

O processo decisório efetivo não só se manteve restrito aos atores institucionais (governos, vereadores etc.) como foi permeável à influência daqueles grupos econômicos e políticos. Esse autêntico bloqueio à agenda da reforma urbana congrega as ideias do *empresariamento* e reflete a “ambiguidade constitutiva” do modelo de desenvolvimento

urbano brasileiro, no qual as fronteiras entre público e privado e entre legal e ilegal são tênues. Ademais, “na área do desenvolvimento urbano, os processos decisórios se dão no interior da burocracia de gestão do território, altamente permeada por redes de influência que articulam setores empresariais, mandatos parlamentares e partidos políticos”, pois não se pode ignorar que “empreiteiras de obras públicas, concessionários de serviços e incorporadoras e construtoras são os maiores financiadores de campanhas eleitorais locais” (Rolnik, 2009: 38).

Também por isso, a gestão dos Planos Diretores se mantém apartada da gestão orçamentária – lugar onde, *de facto*, podem ser identificadas as prioridades de um governo –, ainda que nas três cidades tenha sido observada a obrigatoriedade (litúrgica) de audiências públicas sobre o Plano Plurianual de Investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O Estatuto da Cidade é uma referência institucional inovadora para promover a reforma urbana, contudo, os Planos Diretores se revelaram insuficientes. E essa baixa efetividade tem relação direta com a fraqueza das organizações societárias e, sobretudo, com a alta dependência do sistema político. A participação agrega valor (e legitimidade) à representação, mas nas decisões de políticas urbanas os governos contam – e muito!

## Referências

- Arantes, O. & Vainer, C. & Maricato, E. 2000. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- Arretche, M. 2009. “Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995”, em *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 2, IUPERJ.
- Avritzer L. 2008. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”, em *Opinião Pública*. V. 14, nº 1. CESOP/UNICAMP.
- Bobbio, N. 1986. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- Brandão, L.C. 2011. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Cano, W. (org.). 1988. *A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo*. Coleção Economia Paulista. V. 1, nº 1. São Paulo: Seade.
- Castells, M. & Borja, J. 1996. “As cidades como atores políticos”, em *Novos Estudos*, n.º 45. São Paulo: CEBRAP, 1996.
- Carvalho, C.G.M.C. 2013. O Plano Diretor e a dinâmica de construção do espaço urbano: o caso de Bauru – um estudo a partir das Zonas Especiais de Interesse Social. Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica apresentado à FAPESP. Bauru: FAAC/UNESP.
- Diagnóstico dos Conselhos Municipais de Piracicaba. 2012. Piracicaba: Imaflora.
- Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10/7/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2002. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- Goulart, J.O. 2013. “Processo constituinte e arranjo federativo”, em *Lua Nova*, Dossiê Constituição e Processo Constituinte, n.88.
- Goulart, J.O., Terci, E.T. e Otero, E.V. 2013. “A dinâmica urbana de cidades médias no interior paulista sob o Estatuto da Cidade”, em *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, V.15 n.1.
- Harvey, D. 1996. “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio”, em *Espaço & Debates– Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. Ano XVI, no. 39, 48-64.
- Lavalle, A.G; Vera, E.I. 2011 “A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability”, em *Lua Nova*, nº 84. São Paulo: CEDEC.

- Limongi, F.P. 2006. “A democracia no Brasil”, en *Novos Estudos*, nº 76. São Paulo: CEBRAP.
- López, G.R. 2013. O processo participativo do Plano Diretor de Bauru. Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica apresentado à FAPESP. Bauru: FAAC/UNESP.
- Maricato, E.T. 2011. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Maricato, E.T. 2007. “Nunca fomos tão participativos”, en *Carta Maior*. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Opinioao/Nunca-fomos-tao-participativos/20899>>. Acesso em 03 fev. 2014.
- Miguel, L.F. 2005. “Teoria da democracia atual: esboço de mapeamento”, en *BIB – Revista Brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*, RJ, v. 59.
- Michiles, C. et al. 1989. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Ribeirão, C. 2012. O Plano Diretor e a Produção Imobiliária em Rio Claro - 1980-2010. Relatório de Resultados de Pesquisa de Iniciação Científica. Escola Superior de Tecnologia e Educação de Rio Claro – Associação de Escolas Reunidas.
- Rolnik, R. e Klink, J. 2011. “Crescimento econômico e desenvolvimento urbano”, en *Novos Estudos*, 89. São Paulo: Novos Estudos Cebrap.
- Rolnik, R. 2009. “Democracia no fio da navalha – limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil”, en *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* – v.11, n.2 – ANPUR.
- Santos, C.M.R.G. 2003. A gestão da informação na implantação e controle de um planejamento estratégico – Caso “Bauru + 10 – Construindo o Futuro”. Trabalho apresentado ao XXVI Congresso Brasileiro da Intercom. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/40653114249898189292911734646716101243.pdf>>. Acesso em 23 jan. 2013.
- Santos Jr., O.A. e Montandon, D.T. 2011. *Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ.



Villaça, F. 2004. “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”, en DEAK, C. & SCHIFFER, S.R. (orgs.). *O processo de urbanização do Brasil*. São Paulo: Edusp.