

**ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA – ALAS  
XXIX CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGÍA  
CRISIS Y EMERGENCIAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA  
SANTIAGO DE CHILE 2013, DEL 29 DE SEPTIEMBRE AL 4 DE OCTUBRE**

**Ponencia**

**FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO URBANA:  
DILEMAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DOS PLANOS DIRETORES  
PARTICIPATIVOS SOB O ESTATUTO DA CIDADE**

[Avance de investigación en curso]

**GT 02: CIUDADES LATINOAMERICANAS EN EL NUEVO MILENIO**

**Resumen**

O trabalho examina a implantação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) como novo marco institucional da política urbana no Brasil. Toma-se como base empírica a análise comparada de Planos Diretores Participativos em cidades médias (Piracicaba, Bauru e Rio Claro), mediante três abordagens: i) os impactos econômicos sobre o desenvolvimento regional e urbano como reflexo da reestruturação produtiva e das mudanças locacionais da indústria; ii) padrões e tendências da dinâmica fundiária, de expansão imobiliária e de configuração territorial; e iii) estudo dos correspondentes processos decisórios e se estes incluem formatos participativos na elaboração e gestão da política urbana. Assim avalia-se a efetividade desse novo marco institucional para assegurar a função social da cidade e promover a democratização da gestão urbana.

**Ponencistas**

**Jefferson O. Goulart**

FAAC/UNESP, Brasil. E-mail: [jgoulart@faac.unesp.br](mailto:jgoulart@faac.unesp.br).

**Eliana T. Terzi**

ESALQ/USP, Brasil. E-mail: [etterzi@usp.br](mailto:etterzi@usp.br).

**Estevam V. Otero**

FEAU/UNIMEP, Brasil. E-mail: [estevamotero@yahoo.com](mailto:estevamotero@yahoo.com).

**Palabras claves:** Estatuto da Cidade; democratização; Planos Diretores Participativos.

## **FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO URBANA: DILEMAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS SOB O ESTATUTO DA CIDADE\***

A implantação do novo marco regulatório da política urbana no Brasil – sintetizado pela Constituição Federal de 1988 e por sua posterior regulamentação, a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) – abriu novas possibilidades para a pesquisa sobre o desenvolvimento urbano contemporâneo do país. Aqui o fazemos por meio da investigação empírica de três cidades médias do interior do estado de São Paulo: Piracicaba, Bauru e Rio Claro.

A amplitude do escopo – envolvendo análise econômica, urbanística, social e política – tem como compensação a expectativa de formular hipóteses explicativas mais abrangentes sobre os processos recentes de desenvolvimento urbano em razão dos vínculos e relações de interdependência entre as mencionadas variáveis. Análises que se resumem à dimensão espacial, embora possam esclarecer muito sobre os interesses fundiários e a dinâmica imobiliária, não capturam necessariamente os interesses econômicos que as determinam, ignoram as correspondentes disputas sociais e tampouco se articulam às dinâmicas decisórias que envolvem diferentes atores e imposições institucionais (normas, leis, governos etc.).

### **1. O cenário geral do processo de urbanização do Brasil**

No alvorecer do século XX o Brasil ainda era um país predominantemente rural, com economia essencialmente vinculada ao setor agroexportador. Até 1890 menos de 10% da população viviam em áreas urbanas, sendo que apenas quatro cidades (Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife) contavam com mais de cem mil habitantes. A urbanização brasileira transcorreu de maneira acelerada ao longo do século XX, quando o país assistiu a uma intensa migração populacional do campo para as cidades, fruto de uma combinação de “crescimento urbano industrial com regimes arcaicos de produção agrícola” (Maricato, 1996, p.39).

Este processo esteve atrelado a uma radical alteração da matriz econômica nacional, com um significativo processo de industrialização, resultando no mais complexo e diversificado parque industrial da América Latina ao final do século. A indústria brasileira desenvolveu-se de modo territorialmente bastante concentrado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), resultado de uma vasta gama de fatores históricos, atrelados à dinâmica econômica originada na cultura cafeeira (Cano, 2007).

Para se ter uma ideia dessa concentração, em 1970, auge desse processo, a RMSP era responsável por 43,5% do Valor de Transformação Industrial (VTI) do Brasil, sendo que em 1939 este percentual era de 26,3% (Cano, 2008). Esse desenvolvimento industrial esteve articulado à urbanização, e assim a região experimentou grande explosão demográfica: a

---

\* A participação neste evento foi financiada pela PROPe e FUNDUNESP (Processo 0351/015/13-PROPe/CDC), às quais o autor agradece o apoio. O presente trabalho é resultado parcial da pesquisa em curso “Processos contemporâneos de desenvolvimento urbano em cidades médias: Estatuto da Cidade, expansão imobiliária, engrenagem econômica e dinâmica decisória político-institucional [2001-2011]”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP, Processo 2011/14082-3), e é versão revisada e resumida de dois artigos no prelo: “Planos Diretores Participativos e gestão urbana em cidades médias sob o Estatuto da Cidade” e “A dinâmica urbana de cidades médias do interior paulista sob o Estatuto da Cidade”, respectivamente na *Biblio 3W - Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* (Universidad de Barcelona) e *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (ANPUR).

população da RMSP passou, em período equivalente, de pouco mais de 1,5 milhão (1940) para quase 8,2 milhões habitantes (1970). Essa intensa urbanização produziu significativos impactos sociais e ambientais e conformou não apenas a RMSP, mas diversas cidades brasileiras sob um padrão segregador e excludente.

Especialmente no período de 1940 a 1980 formou-se e consolidou-se vasta periferia na cidade de São Paulo, espraiando-se sobre os diversos municípios do conjunto de sua Região Metropolitana. Estabeleceu-se e consolidou-se o padrão “centro-periferia” de segregação que caracteriza as cidades brasileiras. Esse padrão distingue-se, fundamentalmente, por quatro características: 1) radical apartação das classes sociais no território em espaços sociais homogêneos; 2) ocupação dispersa, fragmentada, e com densidades relativamente baixas; 3) precedência e incentivo à casa própria em detrimento da moradia de aluguel; e 4) mudança no modelo de circulação e transporte nas cidades, com predominância do transporte sobre rodas, por meio dos ônibus e automóveis (Caldeira, 2000, p.218-219).

Esse quadro começou a se alterar a partir da década de 1970, com o início da desconcentração industrial, favorecendo, especialmente, o interior do estado de São Paulo o qual reunia, à época, algumas condições fundamentais para essa transformação, resultado das deseconomias de aglomeração da metrópole, das políticas de descentralização, dos atrativos oferecidos pelos municípios, das políticas federais de incentivo às exportações e dos grandes investimentos federais em indústrias de base e em centros de pesquisa (Cano, 2008).

A partir dos anos 1980, porém, o contexto se altera devido à crise fiscal e consequente esvaziamento da coordenação federal nas políticas de desenvolvimento regional. Ganhou corpo, desde então, um novo formato de administração urbana, com a substituição do “gerenciamento” típico das décadas de 1960 e 1970 pelo “empresariamento” na gestão das cidades, caracterizado pelo perfil empresarial em relação ao desenvolvimento econômico e à competição interurbana (Harvey, 1996).

## **2. Cidades médias: os casos de Piracicaba, Bauru e Rio Claro**

Essa trajetória econômica fez do interior paulista o mais expressivo parque industrial nacional, que, em 2004, passou a representar 26,2% do VTI nacional (face aos 14,7% de 1970), superando a RMSP, com 16,9% (Cano, 2008). Esse crescimento econômico não se deu, entretanto, de maneira homogênea, privilegiando as cidades médias, as quais vêm se apresentando como o palco do “espraiamento espacial da riqueza nacional” nas últimas décadas (Amorim Fº e Serra, 2001, p.28-29). Bom exemplo disso é que os municípios de Piracicaba, Bauru e Rio Claro apresentaram, entre os anos de 1970 e 1991, crescimento acelerado tanto do VTI quanto do emprego industrial (Diniz e Crocco, 1996, p.93).

Além do peso econômico, as cidades de porte médio – aquelas com população na faixa entre 100 mil e 500 mil habitantes – também tiveram ampliado seu peso demográfico. Entre 1970 e 2000 o maior incremento populacional no estado de São Paulo se deu em cidades com essas características, cuja participação saltou de 22% para 29,7% da população estadual (Brandão & Macedo, 2007, p.25).

Mas esse processo foi acompanhado pela migração dos problemas urbanos antes restritos das metrópoles às cidades médias do interior paulista (Negri, 1996, p.180). Os reflexos dessa dinâmica foram bastante significativos nos municípios aqui analisadas.

Piracicaba, que em 1970 contava com 152.505 habitantes, foi um dos polos privilegiados pelas ações promovidas por um dos programas prioritários do II Plano Nacional de Desenvolvimento, o Programa Nacional do Alcool (Proálcool). Aproveitando-se do processo de

interiorização industrial, Piracicaba deu início à implantação de seu primeiro distrito industrial – a Unidade Industrial Leste (UNILESTE) –, consolidado em meados dos anos 1970. Localizado no acesso à Rodovia Luiz de Queiroz e valendo-se de ampla gama de incentivos fiscais e tributários, além de cessão de terreno e saneamento, esse polo atraiu grandes empresas multinacionais.

Contando com 364.504 habitantes e taxa de urbanização de 97,33% em 2010 (Censo 2010/IBGE), Piracicaba apresenta um perfil marcadamente industrial, ocupando a 9ª posição no ranking municipal de emprego industrial paulista (FIESP, 2011), cuja pujança se fez acompanhar da ampliação dos problemas urbanos.

O intenso dinamismo econômico atraiu grandes levas de migrantes para a cidade, levando à expansão da urbanização com significativa especulação imobiliária, com conseqüente processo de favelização. Em 1979 havia 10 mil pessoas morando em 22 núcleos de favelas. Ao longo da década seguinte esse número cresceu para 22 mil pessoas em 53 favelas, no ano de 1992. Os residentes nessas áreas representavam os setores socialmente mais fragilizados da cidade, uma vez que 92% tinham rendimentos na faixa de 1-3 salários mínimos. As iniciativas públicas para enfrentar o problema encontraram forte resistência da população favelada, uma vez que a alternativa oferecida era, muitas vezes, a remoção para áreas precárias mais distantes sem infraestrutura urbana. Assim, desenvolveu-se importante mobilização popular pela manutenção e melhorias nos locais já ocupados por essa população (Siqueira, 1993).

Houve expressivo crescimento do perímetro urbano ao longo do processo, com a ocupação das franjas da mancha urbana pelas camadas de mais baixa renda, em loteamentos periféricos, fragmentados e sem a infraestrutura adequada, especialmente nas áreas ao norte e a sudoeste do centro. O diagnóstico realizado em 2003 para a revisão do Plano Diretor apontou nessas regiões “a pobreza, a precariedade habitacional e a presença de imóveis sub-normais” (Pólis, 2003, p.19). Esse processo de expansão periférica se fez acompanhar do esvaziamento da área central e do aumento dos vazios intersticiais no tecido urbano. As características da urbanização em Piracicaba no período não se distinguem dos padrões de segregação e exclusão socioterritorial típicos da formação socioeconômica brasileira, identificada por infraestrutura e moradia precárias, baixos índices de qualidade de vida e vazios urbanos atendendo a fins especulativos (Pólis, 2003).

Já a cidade de Bauru, que em 1970 contava com população de 131.936 moradores, também foi impactada pela nova dinâmica instalada no interior com a desconcentração econômica. Importante entroncamento ferroviário do estado até fins da década de 1950 e, a partir de então, relevante entroncamento rodoviário (Losnak, 2004, p.125-126), o município sempre desempenhou importante papel regional.

Com 343.659 habitantes e taxa de urbanização de 98,5% (Censo 2010/IBGE), Bauru não logrou converter-se em centro industrial, caracterizando-se por uma economia de perfil multissetorial (Seade). Não foi por falta de esforços das elites locais, porém, que o município não atingiu esse objetivo almejado. As potencialidades locais, alardeadas por aquelas oligarquias, seriam a disponibilidade de infraestrutura e disposição do poder executivo municipal em criar estratégias industrializantes; classe trabalhadora bem comportada; e facilidade de transportes devido à sua localização privilegiada (Losnak, 2004).

Desenvolvido em 1967, o primeiro Plano Diretor do município tinha por lema “Industrialização é a meta principal”. O plano, elaborado pelo Núcleo de Pesquisa de Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, previa a implantação de um Distrito Industrial e buscava atrair indústrias com a oferta de terrenos, isenção

e restituição de tributos municipais, vias de acesso, mão-de-obra qualificada, água, esgoto e energia elétrica.

Os reflexos na produção do espaço urbano se deram, também, com a intensa abertura de loteamentos operários, visto que se entendia que “vender lotes seria oferecer infraestrutura para uma virtual cidade industrial e operária” (Losnak, 2004, p.135). Não se pode relevar o fato de que parte das elites locais tinha interesses vinculados ao mercado imobiliário, o que acabava “conformando certa simbiose e promiscuidade entre público e privado” (Goulart, 2008, p.28). Esse processo, marcado por intensa especulação imobiliária, caracterizou a forma urbana contemporânea de Bauru: áreas nobres estruturadas em torno do eixo da Avenida Nações Unidas de um lado, e uma periferia precária formada por conjuntos habitacionais de outro.

Finalmente, Rio Claro – a menor das três cidades aqui analisadas – apresentava 77.546 habitantes em 1970. Importante centro da economia cafeeira até o início do século XX, a cidade entrou em declínio a partir da crise de 1929 face à “estagnação econômica e retração demográfica” (Fileni, 2004, p.71). Essa dinâmica só se alterou no começo dos anos 1970, no bojo do processo de interiorização da indústria.

Com uma população atual de 186.081 habitantes e taxa de urbanização de 97,57% (Censo 2010/IBGE), Rio Claro também apresenta uma economia de perfil industrial relevante no estado (Seade). O crescimento econômico experimentado a partir daquele momento impactou decisivamente a estrutura urbana do município, com “aumento da população total residente em Rio Claro: natural e migrante” (Costa *apud* Fileni, 2004, p.109).

A urbanização acelerada a partir da década de 1970, associada à nova dinâmica econômica, levou à expansão desordenada da mancha urbana, “sem critérios e planejamento crítico que orientasse essa expansão com vistas a minimizar os problemas (...) oriundos do crescimento acelerado” (Silva, 1994, p.81). Essa expansão se deu, inclusive, vencendo antigas barreiras, como a rodovia Washington Luís, que limitava a cidade em seu traçado de sul a oeste (Carmo, 2006).

Ao longo das décadas seguintes o tecido urbano se expandiu através da abertura de novos loteamentos precários em sua periferia, especialmente nas áreas ao norte e a oeste do centro, nas proximidades do então recém-implantado Distrito Industrial (Fileni, 2004). O padrão da urbanização local revela que, a partir de então, passam a ser marcantes as diferenças de classe na ocupação do espaço urbano, distintamente do que ocorria até os anos 1960 (Lourenção, 1988). A partir desse momento constitui-se vasta periferia precária na cidade, carente de infraestrutura e habitada pelos estratos mais pobres, num padrão marcadamente segregador e excludente.

Em síntese, a trajetória dessas três cidades – exemplos emblemáticos do processo de industrialização e urbanização em cidades médias paulistas – revela que seus problemas urbanísticos não derivaram da ausência de planejamento, como se poderia ingenuamente imaginar, mas foram agravados pelos equívocos do modelo modernista que norteou a concepção dos Planos Diretores desde os anos 1970. Tecnicamente concebidos, aqueles planos, além de terem se transformado em “letra morta”, acabaram se prestando à legitimação da ocupação do solo urbano e à especulação imobiliária (Souza, 2004; Villaça, 2004).

### **3. Estatuto da Cidade: o novo marco institucional da política urbana**

A agenda da reforma urbana já se impunha desde as décadas de 1970-80 pelo caráter espoliador do desenvolvimento urbano. A literatura sociológica de orientação marxista absorveu esses temas e ganhou impulso com a obra seminal de Kowarick (1993), a qual identificava que a desordem urbana se submetia à lógica da acumulação predatória. Assim, “a periferia como

fórmula de reproduzir nas cidades a força de trabalho é consequência direta do tipo de desenvolvimento econômico que se processou na sociedade brasileira” (Kowarick, 1993, pp.43;45). A dinâmica capitalista de acumulação foi possível mediante a abundância de mão-de-obra e a formação de um poderoso esquema de controle, contenção e repressão que atingiu a sociedade de maneira geral e os trabalhadores de forma particular com o regime autoritário.

O “caos urbano” se materializava em habitações precárias (principalmente cortiços e favelas) e ganhou expressão na oposição centro-periferia – díade que exprime a segregação socioespacial que expulsou as camadas populares para áreas cada vez mais distantes privadas de infraestrutura. Embora não tenham sido poucas as instituições e agências criadas nesse período (Sistema Financeiro de Habitação, Banco Nacional de Habitação, Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, dentre outros), o caráter errático das intervenções estatais não só não reverteu como intensificou a espoliação urbana.

As políticas e agências habitacionais não atenderam aos estratos sociais mais necessitados, pelo contrário, privilegiaram os segmentos médios e as grandes obras de infraestrutura urbana (Maricato, 1987), ademais a proliferação de Planos Diretores não logrou êxito no propósito de ordenar e planejar o crescimento urbano (Villaça, 2001; 2004) e a evolução cortiço-favela-periferia manteve inalterada a percepção (e o tratamento) das elites sobre a pobreza urbana no país (Valladares, 1994).

É nesse quadro que se inscreve uma importante alteração no marco legal da política urbana brasileira em 1988, com a incorporação inédita de um capítulo dedicado à Política Urbana na nova Constituição Federal (Art. 182 e 183). O ineditismo estende-se, ainda, à forma como foi introduzido no processo constituinte: por meio da emenda de iniciativa popular de nº 63, a qual obteve 133.068 assinaturas, encaminhada pela Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos e Instituto de Arquitetos do Brasil.

A mais significativa novidade deste capítulo reside na subordinação do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social. Foi introduzida, contudo, a obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor – “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Art. 182, §1º) – por todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, exigência que não constava na proposta original.

Em 2001 os preceitos constitucionais foram regulamentados pela Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade), ampliando as possibilidades de intervenção pelas administrações municipais no desenvolvimento urbano. Foi estipulado um prazo para que os municípios elaborassem ou revisassem seus Planos Diretores à luz das premissas contidas no Estatuto, definindo objetivos e prioridades referentes à produção do espaço urbano. A política urbana municipal deveria, tanto em sua elaboração quanto em sua gestão, contar com a participação dos moradores da cidade (Estatuto da Cidade, 2002, p.40).

A nova safra de Planos Diretores elaborada segundo os princípios do Estatuto da Cidade criou grande expectativa de enfrentamento dos gigantescos “passivos socioambientais” acumulados em décadas nas cidades brasileiras. No caso das cidades médias aqui analisadas, a problemática urbana instalada balizou a revisão de seus Planos Diretores.

O Estatuto da Cidade (EC) impôs formatos participativos de formulação de políticas públicas: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Art. 2º). E o Capítulo IV do EC é dedicado à gestão democrática da cidade: “órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Art. 43).

Mas há grandes diferenças entre enunciados normativos e a realidade. Balanço preliminar da geração de Planos Diretores Participativos (PDPs) da década de 2000 realça o paradoxo: absorção formal dos instrumentos do Estatuto evidencia o conflito de uma “nova cultura vinculada aos direitos sociais inscritos na Constituição e no Estatuto da Cidade” com outra em que “as velhas práticas se ligam à cultura conservadora e aos paradigmas tecnocráticos que ainda vigoram nos municípios” (Santos e Montandon, 2011, p.27).

Numericamente foram muitos os processos participativos, mas “poucos foram os Planos que estabeleceram definições precisas quanto à forma de funcionamento dos mecanismos de participação e previram a articulação entre os mesmos” (Santos, 2011, p.277). A menção ao contexto geral serve como ponto de partida para o estudo comparativo que se segue. O formato dos Planos analisados revela a permanência do paroxismo: em termos substantivos, legislações inspiradas no Estatuto da Cidade, mas com participação desigual e baixa efetividade de seus instrumentos.

Começando por Piracicaba, a elaboração do Plano Diretor Participativo ocorreu na gestão do prefeito José Machado (PT), tendo sido finalizado por ocasião do II Congresso da Cidade, em 2004. Com a mudança governamental resultante das eleições do mesmo ano, ocorre uma substantiva alteração processual que culmina em novo projeto conduzido pelo novo prefeito, Barjas Negri (PSDB), em dezembro do ano seguinte. Apesar de o escopo geral não ter sofrido modificações formais, a exequibilidade da nova legislação ficou comprometida.

Originalmente, o Executivo empreendeu uma metodologia participativa que incluiu levantamento técnico da realidade urbanística local e suas tendências, além de um “diagnóstico participativo” com oficinas de capacitação para lideranças comunitárias (operacionalizado através das redes do Orçamento Participativo) e seminários e entrevistas com representantes de entidades da sociedade civil (universidades, órgãos técnicos de engenheiros e arquitetos). Ao fim, ocorreram dez audiências públicas, duas Conferências e dois Congressos da Cidade. Para tanto, foi contratada a consultoria do Instituto Pólis.

Em termos substantivos, o conteúdo (Lei nº 186/2006) é integralmente orientado pelo Estatuto da Cidade: defesa da função social da propriedade e gestão participativa.

A mudança governamental, contudo, implicou alterações significativas. Embora a proposta original mantivesse a limitação do perímetro urbano, o novo governo adotou medida de largo impacto urbanístico através da ampliação de 1/3 do território. Além disso, promoveu modificação na legislação urbanística (Lei Complementar nº 175, de 2/8/2005) que induz adensamento de área que colide com o macrozoneamento original (espaço de restrição por limitações de infraestrutura e comprometimento ambiental).

No quesito estritamente participativo, propostas mais restritivas de desenvolvimento urbano ratificadas pelos Congressos da Cidade foram abandonadas e as alterações processadas transcorreram sem formatos transparentes.

Também merece registro a facilidade com que o Executivo fez uso de sua maioria parlamentar para aprovar o Plano e promover novas modificações urbanísticas que o contrariavam, tanto pela falta de regulamentação (muitos dos instrumentos previstos não são autoaplicáveis), quanto pela adoção de medidas de orientação oposta. Como a composição do Conselho da Cidade é controlada pelo Executivo e sua atuação tem sido litúrgica, nem este foro se pronunciou, em evidente expressão de impotência da sociedade civil.

Já em Bauru o processo se iniciou com a montagem de dois grupos: o Grupo de Trabalho (de composição mista entre representantes técnicos e políticos do governo e da sociedade civil) e posteriormente o Grupo de Apoio (equipe de suporte administrativo). Além destes, o Núcleo Gestor (integrado por gestores políticos e técnicos) assumiu a efetiva condução do processo.

Preliminarmente, procedeu-se à sistematização de informações e conhecimento mínimo do marco regulatório (Estatuto da Cidade e legislação urbanística local em vigor). No momento seguinte, foram realizados encontros de “sensibilização” com líderes comunitários, ensejando a fase de diagnóstico ou “leitura técnica e participativa”.

Em seguida a Prefeitura patrocinou assembleias e plenárias nos bairros da cidade, quando foram eleitos delegados para o congresso que ratificou as bases do projeto de lei posteriormente encaminhado à Câmara Municipal. Em razão da complexidade da legislação, o congresso conclusivo se desdobrou em dois eventos porque a metodologia didática adotada incluía a leitura detalhada de todos os itens da peça jurídica. Iniciado em 2005, o processo foi concluído somente em 2008, quando finalmente o Legislativo municipal aprovou a proposta encaminhada pelo Executivo e ganhou a forma de Lei nº 5.631.

A participação contabilizou “114 reuniões contando com a presença de aproximadamente 4.800 pessoas, alcançando média de 42 pessoas por evento” (Ferreira, 2007). É possível admitir que critérios quantitativos de participantes possam não representar obrigatoriamente um aprimoramento da poliarquia em razão de eventual ignorância dos participantes em relação à agenda em debate ou ao ativismo intenso de minorias que podem subverter os interesses da maioria (Dahl, 1989), mas é evidente que a participação adquiriu números expressivos que não podem ser ignorados.

Além da participação no processo de elaboração do Plano Diretor, o texto final da lei também incluiu um item dedicado aos “instrumentos de democratização da gestão”, no qual são previstos dispositivos como conferências, assembleias, audiências públicas, plenárias, além de outra originalidade, a saber, a iniciativa popular legislativa de projetos, planos e programas (Artigos nº 280, nº 281, nº 282, ° 283). Os princípios do fomento à participação popular e à capacitação estão inscritos no Art. 285, que trata de “efetivar a participação na gestão pública na vivência democrática na cidade”.

A participação revela o esforço governamental em fazê-lo, o que não é desprezível se se considerar a tradição tecnocrática com que o planejamento urbano foi tratado no país ou mesmo no plano local (Caldeira e Holston, 2004; Losnak, 2004). Em resumo, “apesar do grande número de emendas propostas pelo Legislativo, a efetiva participação popular em todo o processo garantiu o respeito ao trabalho elaborado pela comunidade” (Rigitano, 2008, p.238).

Já o Plano de Rio Claro foi elaborado entre 2005 e 2007, na gestão do prefeito Dermeval Neveiro (DEM), culminando na Lei nº 3.806/2007. Formulado de forma pouco participativa, com algumas reuniões públicas voltadas principalmente a públicos restritos ligados a Conselhos Municipais e a entidades técnicas, o Plano prevê a “participação das entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos e projetos que lhes sejam concernentes” (Art. 3º) e um Sistema de Planejamento e Gestão com funcionamento de “Conselhos Municipais criados em lei” (Conselhos de Defesa do Patrimônio Histórico; de Cultura; de Segurança e Defesa Social; todos previstos no Art. 203). Além desses, foi instituído o Conselho de Desenvolvimento Urbano (Art. 185, cujas competências são relacionadas no Art. 192), composto por representantes de entidades civis.

Em razão de vários conflitos relativos à sua forma de elaboração (pouca abertura à participação popular), ao seu conteúdo (não ter incorporado todos os instrumentos do Estatuto da Cidade) e à mudança governamental (em 2008 foi eleito um novo prefeito: Du Altimari, do PMDB), o Plano Diretor de 2007 teve sua revisão proposta e aprovada pelos participantes da 3ª Conferência da Cidade de Rio Claro, em janeiro de 2010. No mesmo ano a Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento e Meio Ambiente (SEPLADEMA) solicitou ao arquiteto José



Magalhães e ao advogado Paulo Lomar pareceres técnicos sobre Plano Diretor de 2007, de modo a orientar a revisão.

Com base no parecer dos consultores, o governo solicitou ao Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) a revisão do Plano Diretor, com o objetivo de adequá-lo aos princípios do Estatuto da Cidade. Assim, CDU e SEPLADEMA deram início à nova revisão do Plano Diretor ao longo do ano de 2011. Esse processo, que culminou com a apresentação de nova versão em meados de 2012, transcorreu mediante reuniões nos conselhos municipais, em bairros da cidade e em três audiências públicas.

Paralelamente, as leis de Parcelamento do Solo e do Zoneamento Urbano também passaram por revisão, promovendo significativa modificação no arcabouço legal urbano do município. O processo, contudo, ainda não foi concluído porque o novo projeto de lei ainda não foi votado pelo Legislativo.

Sinteticamente, um balanço comparativo dos instrumentos do Estatuto da Cidade (Quadro 1) revela que grande parte dos instrumentos do Estatuto da Cidade foi incorporada pelos novos Planos de Piracicaba, Bauru e Rio Claro. Tais ferramentas são potencialmente capazes de fazer valer as funções sociais da cidade e da propriedade, mas a despeito de constarem do texto legal, muitas não foram regulamentadas ou efetivadas e, portanto, não podem ser aplicadas na regulação do crescimento urbano ou no combate à especulação imobiliária.

**Quadro 1 – Comparativo de Planos Diretores sob o Estatuto da Cidade**

<b>INSTRUMENTO/AÇÃO</b>	<b>PIRACICABA</b>	<b>BAURU</b>	<b>RIO CLARO</b>
<b>Macrozoneamento</b>	<b>Incorporado e regulamentado na LC nº 208/2007</b>	<b>Incorporado (definidos coeficientes máximo e mínimo)</b>	<b>Incorporado</b>
<b>Zonas Especiais de Interesse Social</b>	<b>Incorporado e regulamentado pela LC nº 246/2009 – 21 ZEIS até hoje</b>	<b>Incorporado e regulamentado pela Lei nº 5766/2009</b>	<b>Incorporado, não regulamentado (apenas para regularização)</b>
<b>Outorga Onerosa</b>	<b>Incorporado, não regulamentado</b>	<b>Incorporado, não regulamentado</b>	<b>Não incorporado</b>
<b> IPTU Progressivo</b>	<b>Incorporado, não regulamentado</b>	<b>Incorporado, não regulamentado</b>	<b>Incorporado, não regulamentado</b>
<b>Direito de Preempção</b>	<b>Incorporado, não regulamentado</b>	<b>Incorporado, autoaplicável</b>	<b>Incorporado, não regulamentado</b>
<b>Estudo de Impacto de Vizinhança</b>	<b>Incorporado, regulamentado pela LC nº 208/2007</b>	<b>Incorporado, autoaplicável</b>	<b>Incorporado, não regulamentado</b>
<b>Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória</b>	<b>Incorporado, não regulamentado</b>	<b>Incorporado, autoaplicável</b>	<b>Incorporado, não regulamentado</b>
<b>Transferência do Direito de Construir</b>	<b>Incorporado, não regulamentado</b>	<b>Incorporado, não regulamentado</b>	<b>Incorporado, não regulamentado</b>
<b>Consortio Imobiliário</b>	<b>Incorporado, não regulamentado</b>	<b>Não incorporado</b>	<b>Não incorporado</b>
<b>Gestão Democrática (Conselhos)</b>	<b>Incorporado (Conselho da Cidade)</b>	<b>Incorporado (Conselho do Município) e não efetivado</b>	<b>Incorporado (Conselho de Desenvolvimento Urbano)</b>

Fonte: elaboração própria.

Assim evidenciam-se sérias dificuldades em fazer valer os novos instrumentos do Estatuto da Cidade e promover uma cidade mais justa e democrática, visto que seus instrumentos ou não são autoaplicáveis ou são remetidos à regulamentação posterior, ficando à mercê de sujeições político-institucionais e de interesses particulares, comprometendo sua eficácia. A hipótese adotada é que a baixa organização da sociedade civil determina proporcional capacidade de absorção participativa pelas instituições estatais. Embora haja variações, a dinâmica participativa

dos três casos esteve subordinada aos atores estatais, cujo controle sobre os procedimentos participativos foi efetivamente alto.

#### 4. Conclusões

Há diversos constrangimentos endógenos e exógenos (político-institucionais e econômicos, sobretudo) que vêm condicionando as políticas urbanas e dificultando a aplicação dos indicativos dos Planos Diretores recém-aprovados. Em Piracicaba, a análise de duas variáveis específicas de modificações no Plano Diretor (expansão do perímetro urbano e investimentos industriais) indica que interesses econômicos e do mercado imobiliário sobrepuseram-se às determinações ali expressas, levando à sua alteração. Em Bauru, embora alguns instrumentos possam ser considerados autoaplicáveis, muitos outros exigem regulamentação específica, o que não ocorreu. Em Rio Claro, o processo está em fase mais atrasada em razão de nova revisão, resultante das limitações do processo anterior e mesmo da mudança governamental.

No quesito da participação e da gestão democrática, a experiência de Bauru foi a mais avançada, tanto porque se fez de maneira efetivamente mais participativa, como porque enuncia formas inovadoras como a “iniciativa popular de projetos de lei”, mesmo que tenha caráter normativo e ainda não seja praticada. Nessa dimensão – que não pode ignorar as orientações político-ideológicas de cada gestão e as mudanças governamentais –, Piracicaba se situa em uma posição intermediária, enquanto Rio Claro teve o desempenho mais fraco (Goulart, 2012). Fato é que houve mais mobilização popular durante a elaboração dos Planos, ao passo que no período seguinte de vigência das novas legislações a participação arrefeceu.

Ainda há um longo percurso para fazer valer os novos instrumentos do Estatuto da Cidade na promoção de uma cidade politicamente mais democrática e urbanisticamente mais justa e equilibrada, seja porque o tempo de implantação de seus dispositivos ainda é limitado, seja porque os constrangimentos político-institucionais não são de pequena monta, bastando observar que, não obstante a expressiva incorporação formal de seus instrumentos, boa parte não tem sido implantada ou não foi regulamentada, ensejando um cenário em que ainda não são autoaplicáveis. Tal panorama não é exclusivo das cidades aqui analisadas, pelo contrário, predomina amplamente no país (Santos Jr. e Montandon, 2011).

Esse hiato entre enunciados normativos e a realidade que revela distanciamento do Estatuto da Cidade requer uma apreciação multidisciplinar que considere as determinações econômicas, o padrão de expansão urbanística do período recente e, também, os correspondentes processos decisórios, uma vez que o grau de participação societária e as escolhas das elites políticas são variáveis cruciais.

Os resultados aquém do esperado são indissociáveis do “poder dos grupos privados sobre a produção e a apropriação da cidade”, do caráter genérico e impreciso dos diagnósticos e das diretrizes dos novos Planos e da “baixa compreensão dos mecanismos de apropriação privada da cidade e dos instrumentos de reforma urbana por parte dos técnicos e das lideranças dos movimentos populares” (Santos, 2011, p.277).

Por fim, é importante registrar que o cenário e as tendências indicam a continuidade das investigações empíricas para produzir balanço comparativo mais substantivo, principalmente das inter-relações entre perfil econômico e desenvolvimento urbano dessas cidades para mensurar de forma mais consistente e conclusiva o potencial transformador do Estatuto da Cidade. Por ora, o avançado marco regulatório da política urbana brasileira (ainda) esbarra em antigos e poderosos obstáculos.

## Referências Bibliográficas

- AMORIM Fº, O.; SERRA, R.V. (2001). Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. *Cidades Médias Brasileiras*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: IPEA.
- BRANDÃO, C.A.; MACEDO, F.C. (2007). Demografia e Urbanização. In CANO, W.; BRANDÃO, C.A.; MACIEL, S.M; MACEDO, F.C. (Orgs.). *Economia Paulista: Dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005*. Campinas, SP, Brasil: Alínea.
- CALDEIRA, T.P.R. (2000). *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, SP, Brasil: Edusp: 34.
- CALDEIRA, T.P.R. e HOLSTON, J. (2004). Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, L. (org.) *A Participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. UNESP.
- CANO, W. (2007) *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Campinas, SP, Brasil: IE/Unicamp.
- CANO, W. (2008). *Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005*. São Paulo, Brasil: Ed. Unesp, 2008.
- CARMO, J.A. (2006). *Dinâmicas Sócio-Espaciais na Cidade de Rio Claro (SP): as estratégias políticas, econômicas e sociais na produção do espaço*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, SP, Brasil.
- CENSO 2010/IBGE. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 28 jul. 2013.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988. (1996). Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações.
- DAHL, R.A. (1989) *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- DINIZ, C.C.; CROCCO, M.A. (1996). Reestruturação Econômica e Impacto Regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Revista Nova Economia V.6 Nº1, julho de 1996*. Belo Horizonte, MG, Brasil: UFMG.
- ESTATUTO DA CIDADE (2002). Guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10/7/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- FERREIRA, R.D. (2007). *Os descaminhos do Plano Diretor: da sensibilização à insensibilidade*. Monografia de Conclusão de Curso em Comunicação Social – Bauru: FAAC/UNESP, 2007.
- FIESP (2011). Ranking Municipal de Empregos. Disponível em: <<http://apps.fiesp.com.br/regional/dadosocioeconomicos/rankingempregos.aspx>>. Acesso em 30 jul. 2013.
- FILENI, R.F.C. (2004). *O Processo Migratório para o Interior Paulista: o caso de Rio Claro*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, SP, Brasil.
- GOULART, J.O. (2012). Participación política y nuevas demandas democráticas: Estatuto de la Ciudad y toma de decisiones en la gestión urbana. Trabajo presentado al XXII World Congress of Political Science (IPSA), Madrid, España, 2012. Disponível em: <<http://www.ipsa.org/my-ipsa/events/me/papers>>. Acesso em 22 jun. 2013.

- GOULART, J.O. (2008). Descentralização de Políticas Públicas e Democratização de Processos Decisórios: Planejamento e Participação. Relatório de Pesquisa Trienal – 2004/2007, Universidade Estadual Paulista, Bauru, SP, Brasil.
- HARVEY, D. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates– Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. Ano XVI, no. 39, 48-64.
- KOWARICK, L. (1993). *A espoliação urbana*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LOSNAK, C.J. (2004). *Polifonia urbana: imagens e representações/Bauru – 1950/1980*. Bauru, SP, Brasil: Edusc.
- LOURENÇÃO, M.C. (1988). “*Coisas da Terra*”: a expansão territorial de Rio Claro. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- MARICATO, E. (1996). *Metrópole na periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, SP, Brasil: Hucitec.
- MARICATO, E. (1987). *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes.
- NEGRI, B. (1996). *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas, SP, Brasil: Ed. Unicamp.
- PÓLIS. (2003). *Relatório 1 – Leitura Técnica e Participativa. Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba*. Piracicaba, SP, Brasil: Pólis.
- RIGITANO, M.H.C. (2008). *Consulta à comunidade: princípios, métodos e avaliação da experiência dos planos diretores do Município de Bauru – SP*. Dissertação (Mestrado) em Engenharia Urbana – Universidade Federal de São Carlos.
- SANTOS, M.R.M. dos. (2011). O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JR., O.A. & MONTANDON, D.T. *Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ.
- SANTOS JR., O.A. & 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.
- SEADE (2013). Perfil Municipal. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/>>. Acesso em 25 jul. 2013.
- SILVA, F.M.A. (1994). *A Expansão da Malha Urbana de Rio Claro: suas implicações histórico-geográficas (1835-1984)*. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, SP, Brasil.
- SIQUEIRA, E.S. (1993). *A Gestão de Projetos e a Produção da Cidadania na Associação dos Favelados de Piracicaba*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- SOUZA, M.A. (2004). O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEAK, C. & SCHIFFER, S.R. (Orgs.), *O processo de urbanização do Brasil*. São Paulo: EDUSP.
- VALLADARES, L.P. (1994). Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil In: BOSCHI, R. (org.), *Corporativismo e Desigualdade – a construção do Espaço Público no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo Editora.
- VILLAÇA, F. (2001). *Espaço Intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel.
- VILLAÇA, F. (2004). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEAK, C. & SCHIFFER, S.R. (Orgs.). *O processo de urbanização do Brasil*. São Paulo: Edusp.