



Belo Horizonte, 18-22/05/2015

ST2 Estado, Planejamento e Política

**PLANOS DIRETORES E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA:
POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO ENTRE O EMPRESARIAMENTO E
O ESTATUTO DA CIDADE¹**

Jefferson O. Goulart

FAAC/UNESP e CEDEC – jgoulart@faac.unesp.br

Eliana T. Terci

ESALQ/USP – etterci@usp.br

Estevam V. Otero

PPGAU-FAU/USP e FEAU/UNIMEP – estevamotero@yahoo.com

¹ Este trabalho apresenta resultados originais e parciais de pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), “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).

PLANOS DIRETORES E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO ENTRE O EMPRESARIAMENTO E O ESTATUTO DA CIDADE

As facções da classe dominante brasileira com interesses mais ligados à produção do espaço urbano estão na seguinte encruzilhada: por um lado, têm cada vez menos condições de fazer planos que revelem suas reais propostas para nossas cidades, e por outro não têm condições de fazer planos que atendam às necessidades da maioria de suas populações.

Flávio Villaça

Estado, Políticas Públicas e Marco Institucional

A literatura especializada define o campo das políticas públicas como a disciplina encarregada de interpretar o Estado em sua dimensão reguladora efetiva, ou seja, para além de qualquer abstração, políticas públicas traduzem plataformas de instituições e atores políticos e respondem às demandas societárias. Nesse sentido, são instituídos códigos normativos e tomadas decisões por autoridades governamentais que definem regras que tanto podem alterar como manter o *status quo*, de modo que “a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz” (Souza, 2007, p.80). Dessa perspectiva, tratamos particularmente das políticas públicas de planejamento e desenvolvimento urbano no Brasil sob uma moldura institucional em processo de democratização.

Ao contrário da abordagem de alguns estudiosos das transições para a democracia na América Latina – que reduziram suas análises aos regimes políticos, à remoção de ditaduras e sua substituição por democracias no âmbito estritamente institucional (Linz; Stepan, 1996) –, no Brasil esse processo é bem mais complexo, multidimensional, porque também envolve: a) a própria democratização da sociedade e de suas instituições (Stepan, 1988); b) a institucionalização das experiências participativas, à medida que “ao longo da segunda metade dos anos 1990 e na década seguinte, a participação passou a ser, cada vez mais, participação-em-espacos-participativos” (Lavalle; Vera, 2011, p.117); c) a consolidação de um “Estado de direito” e de direitos civis, pois “um componente ‘politicista’, ou baseado unicamente no regime, é necessário, mas insuficiente para uma definição adequada de democracia” (O’Donnell, 1998, p.39); d) uma ruptura do modelo desenvolvimentista de Estado, com profundas consequências socioeconômicas e uma crise de hegemonia (Sallum Jr., 1996). Em síntese, as transformações do modelo de Estado e a democratização compreendem várias dimensões complementares que não se circunscrevem à mudança de regime político.

No caso da agenda do planejamento urbano, a primeira inovação institucional se refere ao arranjo federativo da Constituição de 1988 (Goulart, 2013), que reconheceu o município como ente federado autônomo e soberano, responsável pela gestão de políticas públicas de desenvolvimento urbano. A segunda novidade foi a aprovação de um inédito marco regulatório de política urbana, caracterizado pelos enunciados constitucionais (Artigos 182 e 183) e sua posterior regulamentação pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), cuja originalidade reside na ampliação das prerrogativas dos municípios, na exigência de mecanismos participativos e na subordinação da dinâmica urbana à função social da propriedade. A terceira inovação foi a criação do Ministério das Cidades, em 2003, como agência orientada para a articulação das políticas de Estado de desenvolvimento urbano.

A Constituição também impôs a obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com população superior a vinte mil habitantes e o definiu como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Ademais, o Estatuto da Cidade ratificou o princípio da “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).

Tais mudanças pretenderam alterar a forma de produzir decisões sobre as políticas urbanas, substituindo o antigo modelo tecnocrático e autoritário que se confunde com a história do planejamento urbano no país (Villaça, 2004), além de introduzir uma vasta gama de instrumentos urbanísticos capazes de oferecer terra urbanizada, conter a especulação imobiliária e assegurar a função social da propriedade urbana (Estatuto da Cidade, 2002).

Diante dessas imposições institucionais e da ação do Ministério das Cidades, “em 2009, dos 1.644 municípios com mais de vinte mil habitantes, 1.433 declararam ter Plano Diretor, o que corresponde a 87% do total” (Santos Jr. e Montandon, 2011, p.29). Dados quantitativos tão expressivos requerem análises qualitativas sobre a efetividade participativa e dos instrumentos urbanísticos, esforço aqui empreendido no caso de três cidades médias paulistas (Piracicaba, Bauru e Rio Claro).

Como não há um levantamento amplo e sistemático sobre a efetividade dos Planos Diretores no período contemporâneo, parte dessa lacuna pode ser superada com pesquisas comparadas que examinem suas condições político-institucionais e o alcance de suas deliberações sob a tensão entre o modelo de democracia liberal-pluralista de inspiração schumpeteriana com novas demandas e experimentações participativas. Esses formatos decisórios não dependem unicamente dos correspondentes arranjos institucionais, ou seja, o contexto histórico e outras variáveis são determinantes para mensurar resultados que também

“dependem das atitudes da elite e da população que formam o contexto subjetivo que dá sentido e vida às instituições e constitui a substância da convivência civil em regimes democráticos” (Almeida e Carneiro, 2003, p.125).

A institucionalização da participação

Espaço público para a participação societária constituiu tema recorrente da teoria democrática e, particularmente no Brasil, foi uma das características sociopolíticas mais vigorosas do processo de transição para a democracia, razão suficiente para não reduzi-la à sua dimensão político-institucional.

Expressões desse movimento social datam de fins dos anos 1960 e da década de 1970. *Novos atores entraram em cena*: um sindicalismo de novo tipo que não aceitava a tutela estatal herdada do populismo e movimentos sociais urbanos que se organizaram em torno de temas e políticas públicas específicas (saúde, moradia, educação, gênero, creche, direitos humanos, reforma urbana etc.). Em comum, todos se situavam fora da sociedade política, e precisamente por serem *outsiders* mantiveram relações bastante diferentes com o Estado, as quais foram determinadas pelas instituições de onde emanaram múltiplas influências que passavam pela Igreja Católica (da vertente progressista orientada pela Teologia da Libertação), por organizações e partidos políticos de esquerda remanescentes da luta contra a ditadura (de variadas matizes marxistas), pelo ideário democrático-liberal etc.

Embora esses movimentos estivessem fora da sociedade política, suas plataformas foram dirigidas para o Estado porque envolviam correspondentes políticas públicas. Destacam-se duas grandes linhagens: uma mais negociadora e propensa à institucionalização e outra mais refratária à autoridade e à legitimidade estatais. A primeira disposta em alguma medida a disputar no campo das instituições e a segunda crítica das “instituições burguesas” (Parlamento, partidos, representação etc.).²

O processo constituinte foi o desaguadouro das mais variadas demandas da sociedade civil. Isso ocorreu não só porque no tipo de transição que tivemos e em momentos críticos (como nas passagens de regimes políticos) o polo dinâmico da democracia tende a ser a sociedade civil (Araujo, 2009), mas também porque a própria democracia era limitada, bastando lembrar a eleição indireta para presidente e o controverso formato congressual da

² A propósito da permanência do conflito contemporaneamente, ver como exemplo o caso do movimento de moradia na cidade de São Paulo, no qual permanece a tensão entre estratégias de aproximação com o Estado (“centralidade da ocupação”) e formas de luta de “ação direta” (Tatagiba, 2011, pp.237-239).

Constituinte. Inscrever direitos na Constituição foi a forma encontrada pela ação coletiva para obter ou ampliar ganhos e assegurar espaço na partilha de bens materiais e imateriais. Anunciava-se assim também a institucionalização da participação.

A participação não só passou a ser regrada como ingressou nas estruturas do Estado, especialmente através da inclusão de atores sociais nos processos de elaboração e implantação de políticas públicas, cujo formato padrão (embora não único) passou a ser o do conselho gestor. Além de mecanismos democratizantes inscritos na Constituição e em sua regulamentação infraconstitucional, as experiências de governos locais progressistas e de esquerda ampliaram o leque das inovações democráticas (conselhos, Orçamento Participativo etc.).

Tais inovações imprimiram 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. Assim, a democracia se reduziria a uma forma de produzir decisões e de eleger governantes. Historicamente, essa tradição ganhou expressão através do sufrágio universal na forma de *governos representativos*. Não obstante, “o governo representativo não foi concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político baseado em princípios distintos daqueles que organizam a democracia” (Manin, 1995, p.33).

No plano normativo e mesmo empiricamente, emergiram várias críticas à (hegemônica) tradição liberal-pluralista, todas indicando sua insuficiência como sistema capaz de aferir a vontade popular. Estas envolviam, de um lado, a defesa de uma esfera pública em que a dimensão discursiva do processo decisório fosse capaz de produzir debates *face-a-face* sem posições prévias inflexíveis que se traduziriam em demandas universais e em promoção da justiça (democracia deliberativa) e, de outro, a disseminação de mecanismos participativos em todos os níveis da vida social (trabalho, escola etc.) para desestimular o individualismo e o egoísmo e incutir valores democráticos na conduta dos cidadãos e dos governantes (democracia participativa).

O exame da trajetória da democracia brasileira confirma os limites do governo representativo e a criatividade das inovações democráticas, no entanto, a explicação desses fenômenos nem sempre é apropriada. Há um equívoco conceitual quanto à participação: qualquer que seja a inovação (conselhos gestores de políticas públicas, Orçamento Participativo, Planos Diretores Participativos etc.), todas, sem exceção, transcorrem à base da representação, isto é, não podem ser tipificadas como “democracia direta”.

A expressão “participação” é usada genericamente para designar formatos decisórios extraparlamentares que transcendem o sufrágio. Tais mecanismos não só têm um caráter complementar como não substituem a representação (tanto dos partidos políticos que detêm seu monopólio quanto dos governantes que detêm legitimidade para governar). Mais: as decisões produzidas implicam diversas mediações, de modo que entre estas e os decisores são necessárias muitas interposições institucionais (normas, esferas intermediárias, transferência de prerrogativas para representantes, códigos jurídicos etc.).

Nesses termos, ocorreu um deslocamento interpretativo correspondente que não só atentou para os movimentos de seu objeto como incorporou à análise as mudanças mais gerais do governo representativo, e assim “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, p.118). A participação de que se trata envolve representação (eleição, delegação de poder, limitação decisória etc.). Logo, 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.

O movimento de institucionalização da participação colocou novos problemas para as relações entre Estado e sociedade civil, pois esta ingressou em uma esfera decisória partilhada que não se resume à posição polar entre Estado e sociedade civil. A participação não só manteve os vínculos com seu lugar de origem (a sociedade civil) como conservou seus registros simbólicos e identitários (democratização, autonomia, inclusão, autodeterminação), no entanto, ao assumir posições nos espaços participativos também incorporou responsabilidades na formulação e implantação de políticas públicas.

Política Urbana e *Empresariamento* das Cidades

Os municípios ganharam musculatura política e financeira na Constituição de 1988 (Oliveira, 1995; Leme, 1992), não obstante a União ter se mantido forte (Arretche, 2009), e assim a efetivação da política urbana passou a ser competência dos governos locais: reza a Constituição que a política de desenvolvimento urbano é “executada pelo poder público municipal” (Art. 182).

Parâmetros institucionais, porém, não são suficientes para a efetivação de políticas públicas de desenvolvimento urbano, pois há outras variáveis a considerar, incluindo as

mediações político-institucionais e obstáculos conjunturais e estruturais. Um desses fatores obstaculizantes se refere ao contexto socioeconômico do país, aos efeitos da crise do modelo desenvolvimentista e às transformações das sociedades capitalistas desse período, o que fez emergir a demanda por governos locais *empreendedores*. Haveria, assim, um deslocamento importante na atribuição desses atores, que deixariam de ser responsáveis pela provisão de infraestrutura, bens e serviços urbanos (*gerenciadores*) para se tornarem *empreendedores* econômicos que promovessem diversificação e modernização de negócios em seus territórios, em geral com sobreposição de atividades terciárias e industriais. Governos locais deveriam assumir atribuições antes conferidas aos níveis superiores para atrair investimentos (Castells & Borja, 1996).

Manifestações dessa tendência não devem ser automaticamente replicadas de sua origem (nos países centrais do capitalismo) às nações do “capitalismo tardio”. Não obstante, no Brasil essa tendência se revelou expressiva, incluindo cidades médias que se beneficiaram do processo de interiorização do desenvolvimento e da desconcentração industrial no passado recente e que depois sofreram os impactos da recessão da “década perdida” e se viram na contingência de *empreender* e atrair novos investimentos.

Os municípios reproduziram essa postura, criando estruturas administrativas orientadas para o desenvolvimento econômico. Em Piracicaba foi criada a Secretaria Municipal de Indústria e Comércio em 1997, que depois recebeu nova denominação como Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, em cujas atribuições se destacam a “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”.³ Em Bauru, foi instituída a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico, em 1999, “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”.⁴ Em Rio Claro não foi diferente: criada em 1994, à Secretaria de Desenvolvimento Econômico cabe “planejar, estudar, desenvolver e executar

³ Informações disponíveis, respectivamente, em: <<http://transparencia.inovare.net/piracicaba/legislacao/leis>> e <<http://www.semdec.piracicaba.sp.gov.br/goto/store/textos.aspx?SID=8c7836278e1316240c94d36a32b4e6b5&id=15>>. Acesso em 27 jan. 2014. A criação e a renomeação do órgão foram patrocinadas por prefeitos do PSDB, respectivamente Humberto de Campos (1997) e Barjas Negri (2007).

⁴ Disponível em: <http://www.bauru.sp.gov.br/secretarias/sec_desenvolvimento/asecretaria.aspx>. Acesso em 27 jan. 2014.

políticas para o desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação”, além de “incentivar a implantação de programas de qualidade e produtividade na indústria e serviços”.⁵

Trata-se claramente da tendência ao *empresariamento* das cidades: 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, p.53).

Essa perspectiva reduz a cidade à sua dimensão mercantil (produto a ser negociado) e se orienta pela competição. No caso brasileiro, esse fenômeno se tornou mais visível, de um lado, pelo colapso do padrão desenvolvimentista e posterior liberalização econômica (que gerou desindustrialização) e pela crise fiscal do Estado, traduzindo-se na redução do financiamento à infraestrutura urbana e no arrefecimento da capacidade estatal de coordenar o desenvolvimento regional e urbano; e, de outro, pela desordenada ação dos governos locais visando a atrair escassos investimentos internos e externos, a qual se expressou na guerra fiscal e nas atraentes e (por vezes) desmedidas ofertas de incentivos a empreendedores privados. As raízes desse fenômeno são identificáveis já na década de 1970, por ocasião do movimento de desconcentração industrial (Cano, 1988), quando municípios do interior paulista criaram distritos industriais oferecendo toda sorte de infraestrutura (terra urbanizada, serviços de terraplenagem e pavimentação, saneamento etc.), além de perda de receita por renúncia fiscal (IPTU, sobretudo).

Com a crise econômica da “década perdida” e o crescimento medíocre dos anos de 1990, não foram poucos os casos em que as cidades tentaram alavancar processos locais e regionais de desenvolvimento sob a perspectiva do *empresariamento* como alternativa de atração de investimentos. Assim, há casos emblemáticos de adoção do “planejamento estratégico das cidades” no Brasil – como do Rio de Janeiro (Vainer, 2000) –, mas o fenômeno se manifestou alhures e nas cidades aqui analisadas, ainda que mais tardiamente, na década de 2000, como em Piracicaba (“Projeto Piracicaba 2010”) e em Bauru (“Bauru + 10”), ambos liderados por segmentos privados com algum nível de aquiescência do poder público.

Em Piracicaba, sob a liderança de uma multinacional, a Caterpillar do Brasil, desencadeou-se amplo processo de articulação que envolveu técnicos e especialistas, dirigentes e gestores empresariais, acadêmicos e até gestores públicos em torno de um

⁵ Disponível em <<http://www.rioclaro.sp.gov.br/secretarias/deconomico.php>>. Acesso em 28 jan. 2014. O órgão foi criado na primeira gestão do prefeito Nevoeiro Jr. (PFL).

“projeto de cidade”. Justificado como iniciativa “suprapartidária da sociedade civil”, o processo alcançou alto grau de institucionalização que culminou com sua transformação em Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que, inclusive, triangulou captação e aplicação de recursos federais para projetos de requalificação urbana, caso do “Projeto Beira-Rio”. Em Bauru, o “Bauru + 10” teve origem em uma articulação de acadêmicos e de representantes do governo municipal (Santos, 2003), no entanto, só ganhou expressão com a adesão de representantes empresariais articulados em torno da agência regional do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP).

Nessas duas situações, a ideia do planejamento estratégico foi lastreada retoricamente nas exigências de “desenvolvimento sustentável” da “Agenda 21” e não parece acidental que usem insígnias parecidas, respectivamente “realizando o futuro” e “construindo o futuro”, 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 em um contexto de crise de credibilidade da matriz e das ferramentas tradicionais do planejamento urbano moderno.

Embora essa concepção tenha sofrido mediações, em um cenário de crise e instabilidade econômica a ideia fundamental de que gestores públicos devam assumir o papel de *empreendedores* se tornou potente. Não por acaso, essa concepção se disseminou nos tempos em que o ideário neoliberal dominou o debate sobre o desenvolvimento (inclusive urbano). A adesão ao *empresariamento* das cidades não requer a adoção formal do “Planejamento Estratégico das Cidades” e de suas técnicas – embora essa combinação aconteça em alguns casos –, mas sua disseminação foi uma reação para que os municípios assumissem uma postura proativa na dinamização econômica, cujas implicações são múltiplas: urbanísticas na medida em que (re)orientam e impactam as decisões relativas à produção do espaço urbano e políticas porque modelam os respectivos processos decisórios de desenvolvimento urbano.

Os Planos Diretores Participativos

No contexto de institucionalização da participação, de disseminação do *empresariamento* e do novo marco regulatório da Política Urbana, trataremos agora dos Planos Diretores de Piracicaba, Bauru e Rio Claro.

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” (Avritzer, 2008, p.45): a primeira seria a do Orçamento Participativo (OP), uma modalidade de “baixo para cima” assim definida porque permitiria a livre entrada de qualquer cidadão; a segunda seria a “partilha de poder”, materializada pelos conselhos, na qual “atores estatais e da sociedade civil participam simultaneamente”; o terceiro formato seria o de “ratificação pública”, exemplificado pelos Planos Diretores, no qual “os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamadas a referendá-lo publicamente” (Idem, p.46).

Os Planos Diretores seriam o formato “menos dependente da vontade do governo” porque o marco regulatório da política urbana impõe a obrigação de processos participativos, conforme exige o Estatuto da Cidade.⁶ Contudo, na medida em que essas imposições são genéricas, sua aplicação depende basicamente das formas aplicadas e das escolhas dos governos locais quanto aos termos e ao alcance dessa participação. Conclusão elementar: a orientação político-ideológica e o conteúdo programático do governo de turno serão determinantes para a inclusão e extensão de formatos participativos. Portanto, ao contrário do que sustenta Avritzer (2008), a dependência do sistema político também é alta no caso dos Planos Diretores Participativos.

Em Piracicaba, a elaboração do Plano Diretor Participativo teve início em 2003, no governo do prefeito José Machado (PT). No total foram contabilizadas 10 audiências públicas (gerais e temáticas), 2 conferências (para apresentação de eixos e princípios da nova legislação) e 2 congressos, nos quais foram discutidos e votados os conteúdos do novo Plano. Em termos de conteúdo, foi incorporado praticamente todo o ferramental do Estatuto da Cidade: Macrozoneamento; 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.

O projeto do Plano Diretor só foi concluído após o II Congresso da Cidade, sendo encaminhado ao Legislativo municipal em dezembro de 2004. No mesmo ano, porém, é eleito um novo prefeito, Barjas Negri (PSDB). Face essa mudança governamental, o projeto original

⁶ São várias as ocorrências em que a exigência da participação é explicitada no EC: como diretriz geral no artigo 2º, inciso II; nas audiências do Poder Público municipal e da população interessada, conforme artigo 2º, inciso XIII; na garantia da participação da sociedade civil no controle dos instrumentos de políticas urbanas, conforme o artigo 4º, parágrafo 3º; na instituição de instrumentos de gestão democrática da cidade, vide artigo 43, incisos I, II, III e IV; na forma de gestão orçamentária participativa, prevista no artigo 44; e na garantia de controle direto das atividades dos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, conforme artigo 45; debates, audiências e consultas públicas no artigo 43, inciso II; nas conferências municipais sobre temas urbanos, conforme artigo 43, inciso III; na gestão orçamentária participativa, vide artigo 44; no uso do referendo popular e do plebiscito, conforme previsão constitucional e da Lei Federal nº 9709/98 (Estatuto da Cidade, 2002, pp. 229-231).

foi retirado para reavaliação e uma nova versão foi encaminhada ao Legislativo em dezembro de 2005, sendo transformada em lei em outubro de 2006 (Lei Complementar nº 186). Depois disso, foram feitas outras cinco complementações no Plano Diretor, cujas alterações flexibilizaram regras mais restritivas de uso e ocupação do solo do projeto original.⁷

Neste caso, a adesão à orientação do *empresariamento* das cidades é evidente: mesmo não havendo supressão de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade incorporados ao Plano Diretor, a prioridade do governo local foi basicamente a de coordenar um ciclo de expansão econômica que se beneficiou das condições macroeconômicas favoráveis daquele momento. Para tanto, procedeu a sucessivas ampliações do perímetro urbano, incluindo “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 sobrepujaram-se e afetaram a política urbana” (Goulart, Terci e Otero, 2013, p. 192-193).

Em Bauru, o Plano Diretor Participativo de Bauru foi elaborado durante a gestão do prefeito José Gualberto (Tuga) Angerami (PDT), de 2005 a 2008.⁸ O congresso que concluiu o processo mobilizou diferentes setores sociais e coroou um intenso esforço de articulação societária, tendo sido “eleitos 130 delegados urbanos e rurais, sendo que 43 deles eram representantes das entidades de classe, de sindicatos e de instituições de pesquisa (Rigitano, 2008)”, os quais “participaram de cursos de capacitação para aprofundamento dos conhecimentos sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade e suas aplicações” (López, 2013, p.31).

Somando-se todas as etapas do processo, a metodologia participativa contabilizou 114 reuniões com presença um público estimado de quase cinco mil pessoas, desde participações individuais até representação de órgãos governamentais de diferentes níveis federativos, entidades de classe, sindicatos patronais e de trabalhadores, organizações comunitárias etc. Até esse momento de formulação do projeto de lei e de realização do congresso, não houve contestações substantivas no debate público. Já na tramitação do projeto no Legislativo, foram explicitadas algumas divergências que foram processadas e negociadas no âmbito da comissão temporária constituída pelo Legislativo. Duas manifestações na forma de propostas de diretrizes e emendas merecem registro. A primeira do Centro das Indústrias

⁷ Para uma apreciação integral do Plano Diretor e das leis complementares que se seguiram, ver o sítio do IPPLAP. Disponível em: <<http://ipplap.com.br/site/plano-diretor/>>. Acesso em 10 jan. 2014.

⁸ Tuga foi eleito pelo PDT em 2004, mas se desfilou 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.

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 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, p.35). Já o SindusCon-SP escolheu o vereador João Parreira de Miranda (PSDB), ligado ao setor imobiliário da cidade, como interlocutor para manifestar suas preocupações e sugestões. Para tanto, argumentava que “as novas normas sejam benéficas à cidade, sem engessar o desenvolvimento do setor”, posição traduzida na objeção “ao Coeficiente de Aproveitamento Único e à limitação do perímetro urbano – tidos como empecilhos ao pleno desenvolvimento do setor, e demonstraram apreensão quanto à adoção do instrumento de Outorga Onerosa” (López, 2013, p.37). A entidade enviou documento ao Legislativo em junho de 2007, no qual indicava as mudanças consideradas mais importantes. Sintomaticamente, “no mesmo dia e para o mesmo destinatário, o Grupo Pró-Bauru⁹, formado por entidades de diversas categorias empresariais atuantes no município, formalizou seu apoio às modificações sugeridas pelo SindusCon – SP” (Idem, p.38).

O projeto do Executivo foi aprovado e ganhou forma legal na Lei nº 5.631, de 22 de agosto de 2008, que instituiu o Plano Diretor Participativo de Bauru. No conteúdo, é uma legislação orientada pelo Estatuto da Cidade (Macrozoneamento, Zonas Especiais de Interesse Social, Outorga Onerosa, IPTU Progressivo, Direito de Preempção, Estudo de Impacto de Vizinhança, Transferência do Direito de Construir). No entanto, apenas as ZEIS foram regulamentadas pela Lei nº 5.766/2009, iniciativa vinculada à necessidade de o município dispor de instrumentos institucionais para implantar o Programa Minha Casa Minha Vida (Carvalho, 2013).

O instrumento privilegiado de participação na política urbana – tanto na fiscalização do poder público como na formulação e implantação de políticas públicas – era o Conselho do Município, previsto no Artigo 247 da lei do PDP, que só foi implantado no final de 2013.

Em Rio Claro, o processo pioneiro de elaboração e aprovação do novo Plano Diretor transcorreu durante a gestão do prefeito Dermeval da Fonseca Nevoeiro Jr. (PFL),

⁹ 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).

desde outubro de 2005 e culminado na Lei nº 3.806, de 28/12/2007. Embora reproduza genericamente alguns enunciados do Estatuto da Cidade, a versão final da lei municipal não inclui instrumentos consagrados como o Macrozoneamento, a Outorga Onerosa (e consequentemente sem inclusão de coeficientes de aproveitamento básico e máximo) etc.¹⁰ No período seguinte não ocorreu qualquer regulamentação dos instrumentos incluídos na lei e, além disso, toda a legislação complementar (Leis de Zoneamento, Parcelamento do Solo etc.) também não foi feita, tornando na prática o Plano Diretor inócuo.

Diante de um Plano Diretor sem efetividade e com baixo nível de debate público, esse percurso mudou a partir de 2008, quando foi eleito o novo prefeito, Palmínio (Du) Altamari Filho (PMDB). Na 3ª Conferência da Cidade em 2010, os participantes aprovaram a proposta de revisão do Plano, antes mesmo do prazo previsto. Em termos de conteúdo, a proposta de revisão incluiu os princípios do Estatuto da Cidade, merecendo destaque 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, p. 21). Nesse sentido, há avanços em relação à legislação de 2007.

Mas o arrefecimento do governo obviamente enfraqueceu o debate sobre o Plano Diretor, inflexão explicada pela escolha de ordenar as políticas urbanas com base em regulações específicas (zoneamento, parcelamento etc.) sem, contudo, arcar com os custos políticos de uma legislação abrangente e mais restritiva, caso do Plano Diretor inspirado no Estatuto da Cidade. Em síntese, Rio Claro tem um Plano Diretor em vigência que é inefetivo, ainda mais porque os instrumentos disponíveis também sequer foram regulamentados.

Conclusões

O exame empírico confirma que a experimentação participativa varia em sua capacidade efetiva de democratizar decisões. Essa variação compreende a capacidade organizativa da sociedade, a disposição dos governos de incorporar esses experimentos participativos e ainda inclui o grau de exigência participativa imposto pelo marco jurídico. Embora todas essas variáveis pesem, as evidências indicam que a dimensão decisiva é a conduta do governo de turno quanto à participação.

¹⁰ 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.

A experiência de Bauru é a mais expressiva, não só pelos critérios quantitativos da participação, mas porque esta foi socialmente mais abrangente e constante, incluindo também 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 tanto sobre os procedimentos participativos quanto do conteúdo da legislação, ensejando uma experiência de caráter homologatório. Paradoxalmente, depois da mudança governamental (do PDT para o PMDB), a participação posterior foi de baixa institucionalização, bastando constatar a demora na instalação do Conselho do Município.

A experiência participativa de Piracicaba também foi mais expressiva na primeira fase de 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, então, 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 municipal, 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. 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 proposta de revisão do Plano Diretor, que ainda não foi votada.

Em todos os 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. O período analisado (2001-2011) apresenta um contexto paradoxal: de um lado, o avançado marco regulatório da 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 lembrar o impacto de ações como o Programa de Aceleração do Crescimento e o Programa Minha Casa Minha Vida. Assim, conviveram, 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 fosse proativos, enfim que replicassem o modelo do *empresariamento*.

Como a atração de investimentos dependeu de incentivos diversos e de abrandamento 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 formalmente muitos dos instrumentos urbanísticos regulatórios, sua regulamentação foi pífia. Fato é que 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, partidos etc.) como foi permeável à influência de 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, p.38).

Também por isso, a gestão dos Planos Diretores se manteve 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 segue como referência institucional inovadora para promover a reforma urbana, contudo, as fórmulas participativas adotadas nos Planos Diretores analisados se revelaram frágeis, constatação inseparável da própria fraqueza das organizações societárias e, sobretudo, da alta dependência do sistema político e da primazia do Executivo no processo decisório. Nesse sentido, a análise de Villaça (2004) propositalmente lembrada na epígrafe soa profética: a encruzilhada atual dos Planos Diretores continua opondo interesses de minorias (identificados no *empresariamento*) aos da maioria da população (sintetizados no Estatuto da Cidade) e, portanto, sua resolução é de natureza política.

Referências Bibliográficas

- Almeida, M.H.T. & Carneiro, L.P. 2003. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*. V.IX, nº 1.
- Arantes, O. & Vainer, C. & Maricato, E. 2000. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- Araujo, C. 2009. O processo constituinte: sociedade civil e povo na transição. In: Goulart, J.O. (org.). *As múltiplas faces da Constituição cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Arretche, M. 2009. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v.52, n.2.
- Avritzer, L. 2008. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*. V.14, n.1.
- Cano, W. (org.). 1988. *A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo*. Coleção Economia Paulista. V.1, n.1. São Paulo: Seade.
- Castells, M. & Borja, J. 1996. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos*, n.º 45.
- 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.
- Goulart, J.O. 2013. Processo constituinte e arranjo federativo. *Lua Nova*, n.88.
- Goulart, J.O., Terci, E.T.; Otero, E.V. 2013. A dinâmica urbana de cidades médias no interior paulista sob o Estatuto da Cidade. *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. *Espaço & Debates– Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, n.39.
- Lavalle, A.G; Vera, E.I. 2011. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, n.84.
- Leme, H.C. 1992. *O Federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários*. Campinas, 202f. Dissertação (Mestrado) em Ciências Sociais – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp.
- Linz, J. y Stepan, A. 1996. *Problems of Democratic Transitions and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore e Londres: The Johns Hopkins University Press.

- 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.
- Manin, B. 1995. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.29.
- Oliveira, F. 1995. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Ed. Unicamp, 1995.
- O'Donnell, G. 1998. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos*, n.º 51.
- Ribeirão, C. 2012. O Plano Diretor e a Produção Imobiliária em Rio Claro – 1980-2010. Relatório de Resultados de Pesquisa de Iniciação Científica.
- 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.
- Rolnik, R. e Klink, J. 2011. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. *Novos Estudos*, n.89.
- Rolnik, R. 2009. Democracia no fio da navalha – limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.11, n.2.
- Sallum Jr., B. 1996. *Labirintos – Dos Gerais à Nova Republica*. São Paulo: Hucitec.
- 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 de Ciências da Comunicação. 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.
- Souza, C. 2007. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: Hochman, G. & Arretche, M. & Marques, E.C. (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz.
- Stepan, A. (Org.) 1988. *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Tatagiba, L. 2011. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo: o caso do movimento de moradia. In: Kowarick, L. E Marques, E. *São Paulo: novos percursos e atores – sociedade, cultura e política*. São Paulo: Ed. 34.

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.