



# Planejamento urbano e a materialização do plano diretor: uma análise comparativa entre Bauru e Piracicaba

MILENA PAVAN SERAFIM  
*Universidade Estadual de Campinas – Campinas – SP – Brasil*

MARCELO SALERA RICCI  
*Universidade Estadual de Campinas – Campinas – SP – Brasil*

## Resumo

Este trabalho tem por iniciativa entender e ampliar o debate acerca da necessidade do Planejamento Urbano e do desenvolvimento coerente dos centros urbanos, por meio da análise da ferramenta dos Planos Diretores Municipais de duas cidades do interior do Estado de São Paulo escolhidas a partir de características que as aproximam dentro de quatro categorias de análise (Mobilidade Urbana, ZEIS, Mecanismos de Preservação Ambiental e Mecanismos de Controle Social) considerando o contexto em que estas cidades estão inseridas e as suas características que as tornam únicas frente a qualquer outro município do Brasil, a fim de entender e mostrar que os Planos Diretores podem promover soluções, a curto, médio e longo prazo, para findar ou ao menos amenizar os problemas recorrentes da ocupação desordenada nas cidades, de modo geral.

**Palavras Chave:** Desenvolvimento Urbano. Plano Diretor. Planejamento Urbano.

## Urban Planning and materialization of the Master Plan: a comparative analysis between Bauru and Piracicaba

## Abstract

This paper has the initiative to understand and extend the debate about the necessity of Urban Planning and coherent development of urban centers, by the analysis tool of the Municipal Master Plans of two cities in the state of São Paulo chosen from characteristics that approach within four categories of analysis (Urban Mobility, ZEIS, Mechanisms of Environmental Conservation and Mechanisms of Social Control) considering the context in which these cities are located and their characteristics that make them unique compared to any other city in Brazil, in order to understand and show that the Master Plans can promote solutions in the short, medium and long term for ending or at least mitigating the recurring problems of disorderly occupation in cities in general.

**Keywords:** Urban Development chains. Master Plan. Urban Planning.

## 1 Introdução

Entender a cidade como um espaço vivo, que possui características e dinamismos particulares, e pensar nela de maneira ativa, principalmente por aqueles que conduzem as políticas públicas, tem que ser uma prática recorrente da administração pública em geral. Esta, em especial a partir da década de 1970 (VILLAÇA, 1999), passou a normatizar de forma mais frequente sobre a organização do território. O processo de mediação entre as relações sociais materializada no território é ilustrado pelo instrumento de Planejamento Urbano, comumente conhecido como Plano Diretor.

A expressão “planejamento urbano” surge na Inglaterra e nos Estados Unidos conferindo um novo enfoque à compreensão da cidade e dos seus problemas (KOHLSDORF, 1985). Reconhece, por exemplo, o dinamismo do fenômeno urbano, onde a cidade é fruto de sua própria história que também evolui no tempo sendo vista como produto de um determinado contexto histórico diferentemente do modelo ideal concebido pelos urbanistas. Mais que isso, o instrumento de planejamento urbano busca responder aos problemas urbanos que não são resolvidos pelos urbanistas modernos, nem os que acabam por serem causados por eles.

Parte desses problemas foi agravada pelo contínuo processo de crescimento mundial e pela concentração deste em se materializar predominantemente nas áreas urbanas. Esse quadro mundial refletiu no Brasil: o crescimento populacional se deu de forma vertiginosa nos últimos 20 anos, passamos de 30 milhões de habitantes em 1920 para 190 milhões em 2010, que foi acompanhado pela forte e crescente concentração dessa população nas áreas urbanas das cidades. Hoje, do total da população brasileira, 84,35% vivem em áreas urbanas (IBGE, 2010).

A consequência desse crescimento populacional e de sua materialização no território reflete em ocupação desordenada, insuficiência e má distribuição das infraestruturas e equipamentos públicos e privados, processo acentuado de desmonte e degradação ambiental, etc. Analisando as metrópoles brasileiras, essas consequências são mais evidentes.

Sendo assim, é essencial que os gestores municipais estejam preparados em remediar e contribuir para que a organização do território e de sua infraestrutura dentro das diversas perspectivas que o Planejamento Urbano propõe para a cidade em questão. Algumas leis, como a lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominado “Estatuto da Cidade”, preocupadas com essas questões, buscam estabelecer políticas urbanas para as cidades. Esses Planos Diretores, obrigatórios para cidades com população superior a 20 mil habitantes (BRASIL, 1988), em muitos casos, são tratados sem muita seriedade já que suas revisões deveriam ser feitas de forma periódica, mas sempre com uma perspectiva de dez anos, conforme descrito na Lei. Desvios como revisões a cada mandato de prefeito acabam por romper com a lógica do planejamento e por desestruturar ainda mais o território.

Com efeito, Plano Diretor, com a abrangência que vem sendo apregoada por muitos acadêmicos, assusta a maioria de nossos

prefeitos, que nele vê um indesejável constrangimento a sua atuação. Por outro lado, tem sido irrisório (se é que tenha havido algum) o número de prefeitos que democraticamente tenham pautado suas campanhas eleitorais por uma plataforma de governo que atenda os interesses populares, que tenha sido democraticamente debatida com a população e que tenham desejado e conseguido incorporá-las num plano diretor (VILLAÇA, 1998).

O processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação desse instrumento deveria se tornar uma prática frequente dentro da Administração Pública em geral e deveria contar com a participação de toda a sociedade civil para que suas demandas sejam contempladas no território que o pertence. Os Planos Diretores enfrentam um caminho extenso entre sua formulação – reunir toda a sociedade interessada para compor os dados referentes às problemáticas da cidade e os transformar em políticas públicas eficientes para todo o Município – e a sua aplicação, de fato, dentro das cidades.

Neste sentido, o objetivo deste artigo é analisar a materialização das orientações contidas nos Planos Diretores dos municípios de Piracicaba e Bauru, ambos do Estado de São Paulo, no que se refere a quatro categorias: Mobilidade Urbana, Preservação Ambiental no Município, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e Participação dos Atores Sociais. Pretende-se, a partir dessa perspectiva comparada das categorias, identificar as especificidades - similaridades e diferenças - no processo de elaboração desses dois instrumentos, assim como a visualização dessas especificidades manifestadas em cada um desses municípios.

Este artigo caracteriza-se como uma pesquisa descritivo-analítica e exploratória, a partir de revisão de literatura e documental. A metodologia utilizada é a de pesquisa aplicada. No que se refere à forma da abordagem do problema, este artigo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa.

Este trabalho será dividido em três capítulos, além desta Introdução e das Considerações Finais. O primeiro capítulo traz o debate acerca do Planejamento Urbano e a sua materialização histórica no processo de ordenamento territorial. O segundo capítulo apresenta a descrição dos Planos Diretores das duas cidades escolhidas para serem analisadas, assim como a caracterização delas, a partir de informações e dados municipais, tais como: número de habitantes, área de unidade territorial, densidade demográfica, população urbana, valores do PIB municipal, PIB per capita, e os valores do PIB por setor (agropecuária, indústria e serviços). No terceiro capítulo, os Planos Diretores são analisados através de categorias específicas para melhor comparar os Planos e suas materializações na organização dos territórios. As categorias analisadas são: Participação dos Atores Sociais, Mobilidade Urbana, Políticas que favoreçam a Preservação Ambiental no Município, as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social – e por fim, mecanismos que favoreçam a participação na Administração Pública Direta das cidades.

## 2 Debate acerca do Planejamento Urbano

Historicamente, o Planejamento Urbano, materializado através do Plano Diretor, passou por inúmeras mudanças em sua estrutura (VILLAÇA, 1999), que podem ser dispostas em três grandes momentos. Inicialmente, no começo do século passado, as propostas contidas no instrumento de Planejamento Urbano priorizavam melhoramentos e projetos de embelezamentos dos grandes centros das cidades no Brasil (em uma tentativa de romper com a estrutura colonial presente até aquele momento). Em seguida, o Planejamento passou a ser caracterizado pela presença de uma forte técnica com base científica a fim de solucionar os problemas ditos urbanos. O terceiro momento do Planejamento é caracterizado pela proposta atual dos planos diretores em que busca contemplar aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades (Villaça, 1999).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, no início do processo de redemocratização do País, um novo elemento foi agregado à discussão sobre o Plano Diretor: a função social da cidade. Segundo o texto, o ordenamento territorial seria regido pelo Poder Público Municipal e caberia a ele fixar, por lei, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

Desta forma, os municípios com mais de 20 mil habitantes possuem a obrigatoriedade de elaborar seus Planos Diretores. A ideia por trás dessa obrigatoriedade para municípios também de pequeno porte estaria na municipalização da Reforma Urbana, garantindo a aplicação da função social da cidade e do bem estar da cidade.

Apesar da Constituição de 1988 estender a reforma urbana para os pequenos municípios e introduzir o cumprimento de uma função social da cidades (ainda que não definida), foi apenas com a promulgação da lei nº 10.257, datada de 10 de Julho de 2001 que foram dados caminhos mais sólidos para se atingir uma reforma urbana plena, além de garantir elementos para o acompanhamento e participação por parte da sociedade civil de maneira ativa.

Segundo a nova Lei, a propriedade urbana cumpre sua função social quando

atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 20 desta Lei. Art. 40. (BRASIL, 2001).

O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana estaria assegurando através de algumas diretrizes a serem contempladas, como a garantia ao direito de cidades sustentáveis, assegurando direitos à terra urbana, à moradia, aos equipamentos públicos e de infraestrutura, em geral a todos os direitos básicos assegurados na Carta de 1988. Asseverar cidades sustentáveis seria o “modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”. No texto, outra diretriz importante seria a preservação da participação popular e de entidades nos processos deliberativos e consultivos na Administração Pública Municipal.

Dessa maneira, o cumprimento da função social fica assegurado através da participação do cidadão na construção dos instrumentos municipais - e conseqüentemente da cidade - tais como: plano diretor, regulamentações do uso e da ocupação do solo, zoneamento ambiental, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentária participativa, planos de desenvolvimento econômico e social, dentre outros.

De acordo com a Associação Brasileira de Normas e Técnicas (1992, p.01), os Planos Diretores seriam constituídos de, pelo menos, três partes: a fundamentação, as diretrizes e a instrumentação. A fundamentação do Plano Diretor seria “explicitada pelos objetivos, caracterização, diagnósticos e prognósticos, alternativas e critérios de avaliação” (ABNT, 1992). As diretrizes explicariam os horizontes que o Plano Diretor deveria tomar a partir do seu estabelecimento. E por fim, a instrumentação seria “constituída de documentos legais, técnicos, orçamentários, financeiros e administrativos, de forma a integrar os programas, orçamentos e investimentos do município com as suas diretrizes, viabilizando sua implementação” (p. 02).

Em 2003, o Governo Federal instituiu o Ministério das Cidades, importante conquista para fortalecer o campo do Planejamento Urbano Nacional, que tem a intenção de melhor gerir as questões sobre o tema e prestar apoio aos municípios que tenham intenção – ou obrigação – de criar seus Planos Municipais.

Elementos como uso e ocupação do solo, diretrizes acerca do transporte e da mobilidade urbana, saneamento básico municipal e preservação ambiental, instituição de conselhos municipais a fim de constatar com um efeito controle social e diretrizes habitacionais como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são itens detalhados pelos Planos Diretores Municipais.

Discorrido sobre os pontos referentes à evolução do processo de planejamento urbano no Brasil e à materialização do Plano Diretor, como instrumento principal para atingir um Planejamento Urbano estruturado e ordenado, faz-se necessário detalhar elementos e/ou problemáticas que compõem o Plano Diretor, como Mobilidade Urbana, Zonas Especiais de Interesse Social, Mecanismos de Preservação Ambiental e Mecanismos de Controle Social. Esses elementos são importantes, pois serão utilizados como instrumento de análise e comparação entre os Planos Diretores de Piracicaba e Bauru.

A mobilidade urbana pode ser entendida como o

resultado da interação dos fluxos de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano, contemplando tanto os fluxos motorizados quanto os não motorizados. Ela é, portanto, um atributo da cidade (...). A promoção da mobilidade urbana compreende a construção de um sistema que garanta e facilite aos cidadãos – hoje e no futuro – o acesso físico às oportunidades e às funções econômicas e sociais das cidades. (IBAM. 2005). (grifo nosso)

Historicamente, as populações mais carentes deslocaram-se para as margens das cidades em um processo excludente, principalmente pela negação aos equipamentos públicos. O espraiamento, como é chamado, é um fenômeno onde as pessoas optam – ou são obrigadas – a morar cada vez mais distante dos centros urbanos, por diversos

motivos, porém têm que percorrer maiores distâncias para seus empregos ou para o acesso aos serviços públicos gratuitos.

Paralelamente a isso, o uso do transporte individual passa a ser o mecanismo mais utilizado, frente a um sistema público coletivo deficitário, gerando desvios no princípio da Mobilidade Urbana.

Dessa forma, os Sistemas de Mobilidade Urbana e Transporte nos grandes e médios centros são constantemente prejudicados por uma motorização crescente com incentivos recorrentes para tal; um número reduzido de cidadãos que optam pelos transportes coletivos, ou não motorizados, acompanhados e motivados pela inexistência de obras ou projetos a fim de promover este tipo de transporte; uma insuficiência e inadequação dos transportes públicos coletivos motorizados. Como consequência de todas estas fragilidades, adicionam-se os altos custos sociais dos congestionamentos, da poluição atmosférica, dos acidentes no trânsito, do consumo de fontes não renováveis de energia e por fim da redução da qualidade de vida nos centros urbanos (IBAM, 2005).

O documento “Mobilidade e Política Urbana: Subsídios para uma gestão Integrada” (CIDADES, 2005) demonstra como o ciclo gerado pelo crescimento urbano desordenado gera reflexos dentro da Mobilidade Urbana Municipal. A primeira consequência é a tendência aos deslocamentos em maior número e distância, levando a uma menor frequência do transporte público. A diminuição da qualidade do transporte público coletivo, bem como do aumento das tarifas, fortifica uma maior dependência ao veículo e aumento do tráfego e dos congestionamentos, inculcando a ideia de mais vias, provocando novamente o crescimento urbano desordenado ou espraiado.

A fim de inspirar mudanças dentro deste panorama, em 2012, foi criado o Plano Nacional de Mobilidade Urbana que “tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2012), por meio de ações planejadas e da gestão democrática. Além disso, o documento garante “acessibilidade universal” à cidade, o Município deve dar ênfase ao transporte público coletivo, que garanta o livre acesso de todos a qualquer espaço da cidade garantindo a inclusão e roborando para o fim das desigualdades.

Assim sendo, as Prefeituras devem racionalizar o uso dos investimentos públicos na Mobilidade Urbana apoiando e priorizando obras que visem contribuir para a redução dos custos sociais do crescimento desordenado dentro das cidades, privilegiando o interesse público. Posicionando melhor os equipamentos públicos, ocupando os vazios urbanos e recuperando as áreas centrais - reordenando o território - a cidade passa a gerar a não necessidade por deslocamentos motorizados.

Todavia, são muitas as cidades com população inferior à estipulada, que já adotam planos a fim de complementar os Planos Diretores e que já identificam na Mobilidade Urbana e demais políticas vinculadas a ela importantes meios para que as cidades possam se tornar amplamente democráticas nos acessos da população a equipamentos e serviços públicos, lazer de maneira eficiente e com baixos custos sociais.

As Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS ou

AEIS) estão intimamente ligadas a regularizações fundiárias para fins, principalmente, de moradia, em áreas públicas ou privadas que foram tomadas espontaneamente por comunidades e que apresentavam irregularidades nos seus processos urbanos e jurídicos.

De acordo com Alfonsin (1997), a regularização fundiária pode ser entendida como um processo que

prioritariamente objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (p. 24. 1997).

Junto da usucapião urbana para fins de moradia, o direito de preempção e do IPTU regressivo com o tempo, as ZEIS se mostraram fortes para comprometer o caráter absoluto do direito à propriedade que vinha sendo dado desde a Constituição de 1934. A regularização fundiária acaba por assumir três vertentes: a regularização jurídica dos lotes, a urbanização do assentamento e a regulação urbanística (ALFONSIN, 2003).

De acordo com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a reordenação do espaço urbano abordando a questão das Zonas deve seguir a diretriz que permite a regularização fundiária e urbanização, através de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação.

Mais a respeito dessa reordenação do espaço urbano, a “flexibilização dos parâmetros urbanísticos quanto ao uso, ocupação e parcelamento do solo, a partir do reconhecimento das tipicidades locais, para facilitação da regularização fundiária do assentamento” (ALFONSIN, 2003. p.11) correspondem a características das Zonas e se torna uma necessidade para construir leis e Planos específicos para as necessidades.

Por fim, As Zonas Especiais de Interesse Social tornam-se

um instrumento inovador no contexto do Planejamento urbano brasileiro na medida em que rompem com a dinâmica segregatória do Zoneamento de usos tradicional, que diante da favela demonstrava toda a sua impotência. A instituição de uma área especial de interesse social pressupõe ainda uma nova postura do Planejador urbano já que tem implícito um reconhecimento do poder público de que a produção da baixa renda é, também, produtora e construtora da cidade (ALFONSIN, 2003. p.13).

O ingresso dos Municípios como autônomos e responsáveis diretamente pela organização político-administrativa da Federação, em conjunto com a União, os Estados e o Distrito Federal, permitiu que as administrações municipais pudessem legislar a fim de cumprir com obrigações e responsabilidades dispostas na Constituição de 1988.

Através do Estatuto da Cidade, intensificou-se mais a garantia do direito a cidades sustentáveis (BRASIL, 2001), organizadas através dos Planos Diretores, para que se evitem e se corrijam todas as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

É importante notar que a constante preocupação de se garantir cidades sustentáveis e a introdução da variável ambiental nas discussões político-econômicas tornou-se objetivo e tema presente das discussões dentro das Administrações Públicas diretas. Neste sentido,

Milaré (2001) discorre que estas práticas tem o objetivo de assegurar qualidade de vida para o cidadão para o pleno desenvolvimento de suas atividades produtivas. Porém, para isto, tem que ser descritos os princípios ambientais nos Planos Diretores e criadas leis para reger o uso do solo, como Códigos Ambientais e também da criação de Conselhos Municipais para tratar o meio ambiente.

O controle e uso do solo, o direito de preempção, a realização de audiências públicas do Poder Público municipal e da população e o EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança) e também o EIA (Estudo de Impacto Ambiental), previstos no Estatuto da Cidade e na legislação ambiental, respectivamente, também se constituem como importantes mecanismos para garantir empreendimentos sadios ao bem-estar da população nas cidades e as cidades. O EIV também se configura como um excelente mecanismo que garante a participação social na construção de uma cidade participativa. No mesmo ano da aprovação e início da vigência do Estatuto da Cidade, foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) que estabeleceu e assegurou critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, visando à plena preservação de áreas ambientais e todos os seus recursos.

Assim sendo, o Estatuto da Cidade, através dos Planos Diretores, trouxe diversos mecanismos que asseguram que o espaço urbano seja construído de maneira sustentável e que “propiciam à instituição de práticas que visem uma ocupação do espaço urbano com vias a racionalização positiva em favor das questões ambientais” (VAZ, 2011).

Por toda a legislação recente, diversos foram os mecanismos que apoiam e propiciam para que haja uma maior participação social dentro das Administrações Públicas municipais.

O direito à cidadania, garantido na Constituição Federal, pressupõe

a participação dos habitantes das cidades, vilas, povoados nas decisões sobre a ordenação almejada. (...). A participação popular deve ser crescentemente estimulada, assim como o fortalecimento da autonomia dos governos locais deve ser buscada (OLIVEIRA, 2005).

Os mecanismos de participação e controle social que apoiam a gestão democrática na Administração Pública, principalmente municipal, são: as consultas públicas, os plebiscitos e referendos, as audiências públicas, debates, as conferências sobre assuntos de interesse urbano, o orçamento participativo, iniciativas populares de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, os conselhos municipais, dentre outras.

Os conselhos municipais, que permanecem como principal mecanismo de participação e gestão democrática e é o que será analisado no decorrer deste trabalho, são definidos, pelo Portal da Transparência, do Governo Federal, como “canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade”.

Estes conselhos permitem que a sociedade participe, formule e controle políticas públicas da Administração Municipal, nas mais diversas áreas. Além de propiciar uma interlocução ativa entre as



partes. Há conselhos paritários onde cada representante da Prefeitura é coberto por outro, representante da sociedade civil, porém há também aqueles que recebem outros representantes, suprindo as necessidades de cada conselho.

Os resultados gerados em cada um dos conselhos são importantíssimos para que cada Plano Diretor possa se tornar mais completo e democrático, atendendo a toda necessidade encontrada por cada um destes Conselhos. A participação popular ativa das classes populares está diretamente ligada à implementação e cobrança dos Planos Diretores Municipais, a fim de uma Reforma Urbana plena e da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização (VILLAÇA, 1999).

### **3 Caracterização dos municípios e a descrição dos planos diretores**

Após o debate acerca do Planejamento Urbano e do Plano Diretor, materializado como ferramenta fundamental e necessária para se atingir um desenvolvimento pleno das cidades, será desenvolvido neste item a caracterização dos Municípios, que compõem a análise, e a descrição dos respectivos Planos Diretores.

A escolha da cidade de Piracicaba se deu a partir de uma opção não aleatória por parte dos autores deste trabalho. O município de Piracicaba foi escolhido por ser a cidade natal de um dos autores, o que permitiu certa facilidade para encontrar as informações necessárias para as revisões bibliográficas e documentais. A partir das informações obtidas da primeira cidade (População Total e Urbana, Área Territorial, Densidade Demográfica, PIB Municipal, PIB per capita e PIB por setor) pode-se escolher a segunda, que mais se aproximou das informações da primeira. O município de Bauru foi o escolhido.

Bauru é um município do interior do Estado de São Paulo, localizado no centro oeste, sendo a cidade mais populosa desta região e a décima oitava do estado, com 343.937 mil habitantes, com população urbana de 338.778 mil habitantes (IBGE, 2010). Sua população estimada para 2013 é de 362.062 habitantes. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) é de 0,801.

A sua fundação ocorreu em 1896 e sua área da unidade territorial, hoje, é de 667,684 quilômetros quadrados, sendo que 63,174 km<sup>2</sup> estão em perímetro urbano e os 604,51 km<sup>2</sup> restantes constituem a zona rural (EMBRAPA, 2013). Na sua história, a chegada dos trilhos da Estrada de Ferro Sorocabana foi importantíssima no desenvolvimento daquela cidade além da Marcha do Oeste, criada por Getúlio Vargas, a fim de iniciar o povoamento do interior do Estado.

De acordo com o documento “Plano Diretor Participativo - Bauru de Todos”, elaborado pela equipe de trabalho que conduziu o Plano Diretor Participativo de 2008, a área urbana de Bauru é cortada pelo Rio Bauru e por dez afluentes.

O PIB municipal per capita a preços correntes é de R\$ 21,6 mil, totalizando cerca de R\$ 7,4 bilhões. Por setor, o valor adicionado bruto da agropecuária a preços correntes é de 17.864 mil reais; o da indústria,

1.381.171 mil reais; e o de serviços 5.216.594 mil reais. O número de empresas atuantes dentro do município é de 13.560 (IBGE, 2011).

De acordo com o Departamento Nacional de Trânsito (2012), parte integrante do Ministério das cidades, a frota municipal de veículos é de: automóveis: 145.520; caminhões e caminhões-trator: 6.162; caminhonetes e caminhonetes: 22.067; micro-ônibus e ônibus: 1.589; motocicletas e motonetas: 49.929; utilitários: 816.

Já o município de Piracicaba foi fundado em 1767, às margens do Rio Piracicaba, rio este que permitiu o desenvolvimento da cidade e também de sua região. Hoje, o município de Piracicaba tem 364.571 mil habitantes (IBGE, 2010), sendo o décimo sétimo município mais populoso do Estado de São Paulo (sua população estimada para o ano de 2013 é de 385.287 mil habitantes). Sua população urbana é de 355.136 mil habitantes.

O território de Piracicaba se configura como um dos maiores do Estado atingindo a área, em km<sup>2</sup>, de 1.378.571, sendo 31.573 km<sup>2</sup> em perímetro urbano e os 1.345.339 km<sup>2</sup> restantes constituem a zona rural (EMBRAPA, 2013). Sua densidade demográfica é de 264,77 habitantes por quilômetro quadrado. O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) é de 0,785.

Inicialmente, o desenvolvimento do município se deu de forma atrelada às culturas de café e cana-de-açúcar; porém, devido a uma crise na cultura destes produtos agrícolas, a cidade foi uma das primeiras a se desenvolver industrialmente. Figurando-se entre um dos cinquenta municípios com maior PIB, este se configura em aproximadamente R\$ 11 bilhões (PIB per capita a preços correntes de R\$ 30 mil). Os valores adicionados brutos por setor (a preços correntes) são: agropecuária - 114.645 mil reais; indústria - 3.857.625 mil reais e serviços - 5.310.250 mil reais (IBGE, 2010). O número de empresas atuantes dentro do município é de 15.025 (IBGE, 2011).

A frota municipal de veículos (DENATRAN, 2012) é de automóveis: 152.714; caminhões e caminhões-trator: 6.162; caminhonetes e caminhonetes: 16.414; micro-ônibus e ônibus: 2.247; motocicletas e motonetas: 51.512; utilitários: 1.210.

### **Plano Diretor Municipal – Município de Bauru**

O município de Bauru, semelhante ao de Piracicaba, teve um rápido desenvolvimento e crescimento econômico e territorial. No início dos anos 40, sua população urbana já correspondia a pouco mais de 50% e, na década seguinte, 80% do total.

Neste sentido, o Plano Diretor surge como resposta para amenizar os ônus causados por esse crescimento desenfreado, que muitas cidades passaram, e para planejar o futuro delas para mitigar outros possíveis prejuízos.

Muito bem tratado no texto “Plano Diretor Participativo - As etapas do projeto” (2006), elaborado pela Prefeitura Municipal de Bauru, as tentativas de empreender um Plano Diretor nos remetem à década de 1950. Em 1956, foi criada a primeira Comissão de

Planejamento de Bauru, com intuito de elaborar um plano, que sugeria ao Poder Executivo, providências necessárias para que a cidade pudesse se desenvolver harmônica e organicamente. A comissão tinha nove membros, três engenheiros, três funcionários do quadro da prefeitura e três vereadores. Essa composição de membros demonstra, a partir de um quadro tecnicista, a percepção técnica que os Planos Diretores daquele momento históricos continham.

No ano de 1964, instituíram a Comissão do Plano Diretor, que, em um prazo de dois anos, deveria elaborar o Plano e fiscalizá-lo. A comissão teria as mesmas nove cadeiras que a anterior; porém, os ocupantes seriam membros da sociedade civil, representantes de setores diferentes. Estes representantes ainda seriam assistidos por um urbanista contratado pela Prefeitura. A heterogeneidade nos membros desta nova Comissão demonstrava uma necessidade de se ampliar o campo de visão que os Planos Diretores apresentavam até então.

No texto, posterior a esta data, apenas em 1996, pós-Constituição Federal, ocorreu a elaboração do primeiro Plano Diretor do município. Além de políticas de urbanismo e planejamento urbano, inerentes a quaisquer planos, este plano continha aspirações dentro de áreas como saúde, cultura, educação, segurança pública, arrecadação de impostos. De forma bastante antecipada ao Estatuto da Cidade - criado em 2001 - o Plano Diretor de 1996 contou com a participação popular. Todavia, em entrevista com a gestora pública por trás da elaboração do Plano, achava-se, naquela época, que a participação seria plena apenas por meio de consulta às entidades de representação das categorias do Município (médicos, advogados engenheiros, arquitetos, dentre outros). Ainda previu-se a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Bauru (IPPB), órgão permanente para assuntos relacionados com a implantação, revisão e atualização dos planos diretores do município, porém, este ainda não deixou o texto da lei.

Ainda naquele Plano, foram criadas, em Bauru, as Áreas de Proteção Ambiental (APA) que, somando as áreas de proteção permanente, foram e continuam sendo muito importantes no fortalecimento de políticas que ratificam a proteção ambiental.

Em 2005, foi formado um grupo de trabalho para construir um novo Plano Diretor. Na equipe coordenada formalmente pela arquiteta Maria Helena Rigitano, engenheiros, servidores públicos - membros de cada uma das Secretarias do Município -, além da sociedade civil, compuseram a estrutura daquele grupo. Naquela oportunidade, diferente de 1996, incluir todos os habitantes de Bauru era o objetivo pretendido por todos os envolvidos.

O município de Bauru foi dividido em Setores, referentes às bacias hidrográficas do Rio Bauru e de seus dez afluentes. A proposta de adotar as bacias hidrográficas como unidade de planejamento segue a política nacional e estadual e tinha por objetivo a “transição do modelo de desenvolvimento vigente para um modelo ecologicamente sustentável, economicamente viável e socialmente justo” (BAURU, 2006. p. 13), objetivando a participação de todos no processo de formulação das políticas e sua implementação.

A capacitação dos agentes públicos para o novo processo foi

importante para a consolidação do processo colocado. Dessa forma, inúmeras capacitações foram realizadas com este fim. Com a cidade dividida em Setores, a capacitação dos agentes e a ampla divulgação de todo o processo (jornais, rádio, televisão, panfletos, contato com as lideranças, carros de som), foi permitido iniciar os trabalhos do Plano dividido em quatro etapas: a primeira delas, nos Setores, foram realizadas reuniões de sensibilização sempre em locais que eram de fácil acesso, conhecimento e em horários que reuniriam o maior número de pessoas. Pretendia-se trazer à tona o que era um Plano Diretor, qual sua função dentro do Município, como se deu o desenvolvimento desordenado do Município, a importância do planejamento e alguns primeiros problemas já identificados pela Equipe Técnica naquele Setor, o que incitava os presentes a diagnosticar quais eram os problemas que eles enfrentavam.

As propostas, que não se enquadravam aos fins do Plano Diretor, eram encaminhadas às Secretarias para análise e verificação, quando viáveis, eram aplicadas no curto prazo. De forma análoga, a segunda etapa aconteceu. Foram realizadas leituras comunitárias, onde os participantes percorriam as propostas daquele setor a fim de constatar, na prática, os problemas, registrar e demarcar em mapas. As leituras técnicas consistiam em “vistorias acerca dos pontos positivos e negativos, especialmente àqueles pertinentes a elaboração do Plano Diretor, assim como visitas às diversas Secretarias Municipais e órgãos técnicos” (BAURU, 2006. p. 21), a fim de dar prosseguimento nas propostas, no médio e longo prazo, no Plano Diretor.

Depois de realizado as reuniões necessárias nas duas primeiras etapas do processo, uma Audiência Pública na Câmara dos Vereadores foi realizada a fim de apresentar o diagnóstico geral e as primeiras propostas. Na terceira etapa, as propostas eram discutidas novamente e escolhidas nos Setores e no final eram eleitos os delegados representantes, que participariam do Congresso Final. Os representantes das entidades (sindicatos, entidades de classe, instituições de pesquisa, clubes de serviço), que se tornariam delegados, foram escolhidos a partir de plenária realizada na Câmara. Do Poder Público Municipal (membros do Núcleo Gestor, do Grupo de Trabalho, secretários municipais diretamente envolvidos e das demais Secretarias), Estadual e Federal (representantes de órgãos com atuação direta em planejamento e Planos Diretores). Havia delegados eleitos tanto para a área urbana quanto a área rural, na mesma medida para os outros delegados.

A última etapa consistiu no Congresso Final, onde aconteceu a leitura e aprovação pelos delegados, da minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo. Após a sua aprovação foi enviado para a Prefeitura para ser analisado pela Secretaria de Negócios Jurídicos. O Projeto de Lei foi encaminhado para a Câmara dos Vereadores em setembro de 2006, onde caminhou a passos lentos dentro das Comissões e sofreu alterações importantes, principalmente na questão do coeficiente de aproveitamento e expansão urbana - já que todo o planejamento municipal desenvolvido levava em consideração abastecimento municipal e drenagem urbana (alagamentos constantes

em determinadas regiões) -, segundo entrevista com a gestora pública do Município.

O Plano Diretor Participativo em Bauru foi aprovado apenas em 2008. A inclusão de políticas de mobilidade urbana, pleiteadas por meio da participação popular, o acesso pleno a cidade e aos equipamentos urbanos para todos os cidadãos, a inserção das ZEIS e o reforço sobre as políticas de preservação ambiental, são características destes Planos. Ademais, este Plano foi o primeiro que introduziu e levou em consideração os anseios e necessidades da zona rural de Bauru, porém ainda sem um Plano Diretor específico para a Zona.

### **Plano Diretor Municipal – Município de Piracicaba**

O Planejamento Urbano em Piracicaba, materializado através dos Planos Diretores, pode ser dividido em três momentos dentro da história do Município. De acordo com informações fornecidas pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento de Piracicaba, o primeiro deles foi quando se iniciaram iniciativas para discutir o planejamento e o seu desenvolvimento dentro da cidade. O arquiteto Joaquim Guedes, a partir de políticas de habitação da Serfhau (Serviço Federal de Habitação), em 1971, foi um dos precursores de diretrizes que no futuro se tornaria o primeiro plano diretor em Piracicaba.

No ano de 1975, o Plano Diretor de Joaquim Guedes foi barrado em sessão da Câmara de Piracicaba, porém serviu de base para que outras políticas de planejamento fossem criadas e aplicadas na cidade. Um exemplo disso foi à aprovação em 1984, de uma legislação urbanística em Piracicaba.

Com a nova Constituição Cidadã de 1988, o planejamento urbano voltou a ser pautado, trouxe novos conceitos, como o da função social da cidade, além da obrigatoriedade de todos os municípios, com mais 20 mil habitantes ou que fizessem parte de algum conglomerado urbano que aprovassem um Plano Diretor Municipal abordando diversos temas. Em Piracicaba, mais uma vez se iniciaram discussões a fim de corroborar com o desenvolvimento sustentável do Município.

Em 1991, sob os olhos do arquiteto Ari Vicente Fernandes, a equipe técnica da prefeitura iniciou os trabalhos de desenvolvimento do Plano Diretor. Esse plano contou com a participação popular, através da realização de um Fórum, e além dos itens que foram trazidos pela Constituição de 1988, a questão ambiental foi bastante discutida.

Apenas em setembro de 1995 o Plano Diretor de Piracicaba foi aprovado. Da publicação da lei, os órgãos envolvidos deveriam tomar parte de suas atribuições que ali foram definidas e iniciar os trabalhos. Porém, através da Câmara, o início era sempre protelado através de lei, o que inviabilizou a prática real do Plano.

Da mesma maneira que a Constituição Federal de 1988 foi importante para o primeiro Plano Diretor municipal, o Estatuto da Cidade, em 2001, foi importante para a revisão e reconstrução do mesmo. No ano de 2003, a Prefeitura de Piracicaba deu meios para a

continuidade no desenvolvimento de políticas de planejamento urbano e para permanente atualização dos dados municipais e do próprio Plano Diretor com a institucionalização do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Piracicaba.

Em entrevista com o gestor público de Piracicaba envolvido, o Instituto criado foi composto por membros de diversas Secretarias da Prefeitura e também de especialistas técnicos em Planos Diretores contratados para gerir o projeto. A alocação de pessoas, membros de outras Secretarias de Governo, permitiu o aproveitamento de informações específicas de cada área do Município, o que auxiliou os grupos de trabalho.

As tentativas para aprovação na Câmara aconteceram nos anos de 2004 e no de 2005 (já com um novo governo na gestão do Município), problemas como erros de digitação e conteúdo altamente denso (tecnicista) impediram a aprovação nestas duas oportunidades.

Na busca por conferir-lhe legitimidade, “várias reuniões comunitárias nos bairros, duas Conferências da Cidade e dois Fóruns da Cidade” (IPPLAP, 2011) foram realizadas no Município. Porém, o gestor público relatou que a linguagem utilizada no Plano prejudicou muito o entendimento e a realização das Audiências Públicas e as sessões da Câmara, para sua aprovação.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, como foi chamado, foi aprovado em 10 de outubro de 2006, mas entrou em vigor em setembro de 2007. Do seu início em 2003 até sua aprovação em 2006, muito dos conteúdos foram suprimidos, provavelmente devido a uma descontinuidade entre governos. Posteriormente a aprovação do Plano, no ano seguinte, outros quatro Planos integrantes (leis integrantes) foram lançados: Plano Diretor de Mobilidade Urbana; Normas para Edificações; Parcelamento de Solo e Uso; Ocupação do Solo.

Recentemente, em 2013, o Instituto de Pesquisa e Planejamento deu início a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Piracicaba.

#### **4 Análise dos planos diretores**

Como visualizado anteriormente, os municípios com população superior a vinte mil habitantes tornaram-se obrigados, a partir da Constituição Federal de 1988, a elaborar Planos Diretores que condizem com a realidade específica de cada cidade. Piracicaba e Bauru são dois municípios que, dentre muitos, também elaboraram seus Planos no decorrer destes anos.

Com base nesses Planos Diretores, estes foram analisados a partir de categorias de análise - Mobilidade Urbana, as Zonas Especiais de Interesse Social, Mecanismos de Preservação Ambiental e Mecanismos de Controle Social, que permitirá entender como estas cidades e suas respectivas administrações e sociedade civil se dispuseram a pensar, solucionar ou mitigar questões ligadas aos ônus dos crescimentos descontrolados destes centros urbanos.

## **Mobilidade Urbana**

O Plano Diretor de Bauru traz, no início, como um de seus princípios norteadores, o objetivo de implantar uma política eficiente de mobilidade urbana. A partir do artigo 170 faz-se referência ao teor da atuação do Plano, ou seja, o Plano contemplará tudo aquilo que permite com que a cidade seja amplamente democrática no seu acesso a toda a população, já que o Município é cortado por diversos córregos que segregam os espaços e dificultam o fácil acesso, necessitando de pontes e de grandes avenidas que possam unir setores. A garantia disto estaria ligada ao planejamento e organização de um Sistema de Mobilidade Urbana e a regulação dos serviços de transportes urbanos (BAURU, 2008).

Dentre os itens mais importantes dentro deste Sistema, a criação de um Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana, específico para tratar este assunto se destaca. O Plano teria por finalidade garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da expansão desorganizada da cidade ao longo do tempo, a universalização da cidade, a priorização do transporte público coletivo e não-motorizado e permitir a ampla participação em toda a construção deste Plano. Ressalta, por fim, a necessidade de visão de futuro em sua elaboração.

Outro aspecto a ser destacado no planejamento é a constituição de um Plano de Mobilidade e Acessibilidade específico para a zona rural bauruense que visa prover a manutenção do cadastro das estradas rurais, as regularizações como estradas do Município, a recuperação, a sinalização e o oferecimento de transportes coletivos para a zona rural, gerindo e atendendo da melhor maneira as necessidades de quem vive nestas áreas.

O Plano Diretor de Bauru ressalta a criação do Conselho Municipal de Mobilidade, paritário, que teria a “finalidade de assegurar a participação na elaboração de diretrizes para a implantação de políticas voltadas à mobilidade urbana do Município” (BAURU, 2008, p. 53).

Por outro lado, o Plano Diretor de Piracicaba trata o assunto da Mobilidade Urbana de modo diferente: são pouco abordadas e descritas em suas páginas as políticas referentes aos mecanismos que seriam utilizados para promover a mobilidade urbana. Trata apenas que o poder executivo enviaria à Câmara o projeto de lei referente ao Plano Diretor de Mobilidade Urbana. A execução deste Plano específico estaria planejada para 2007.

Outro ponto ressaltado pelo Plano Diretor de Piracicaba era que a prefeitura deveria adequar apenas à mobilidade urbana na área central da cidade, porém não descreve como isto seria ou deveria ser feito. Fica pouco evidenciada uma real preocupação em construir uma cidade que atinja os objetivos da teoria dentro de Mobilidade Urbana. No artigo 7, inciso VIII, traz como objetivo do plano “definir áreas adensáveis e não adensáveis, de acordo com a capacidade de suporte de infraestrutura instalada e preservação ambiental” que visaria ordenar melhor a cidade de acordo com os equipamentos públicos ofertados.

Apesar da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2012) relatar que não há nenhum Plano Diretor de Mobilidade Urbana em Piracicaba, no ano seguinte a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento, foi aprovado pela Câmara e sancionada pelo prefeito em exercício, a lei complementar nº 187, que dispõe sobre o Plano Diretor de Mobilidade Urbana da cidade (PIRACICABA, 2007).

A lei discorre sobre os princípios, objetivos e diretrizes do Plano (capítulo I), como se deve organizar a gestão, o financiamento para o Plano, a implementação e seus instrumentos. No capítulo II, fala sobre o transporte não motorizado e a necessidade do incentivo a esse modo de locomoção (Sistema Ciclovitário Municipal) e em consonância, políticas que adequem e favoreçam a redução da necessidade de deslocamentos motorizados e também de mobilidade e acessibilidade de pessoas portadoras de necessidades especiais. No capítulo III, descreve sobre os mais diversos gêneros de transporte. Nos capítulos IV e V, pondera sobre o transporte de bens ou serviços e sobre o Sistema Viário, sua estruturação, ampliação e uso.

### *Zonas Especiais de Interesse Social*

O Plano Diretor Participativo de Bauru instituiu nos artigos 81º ao 85º, as ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social - para promover a regularização fundiária e de habitações de interesse social. Nesses artigos se apresentam as zonas, suas categorias e áreas do Município que serão destinadas para este fim.

A intenção de dividir em áreas/zonas está ligada às especificidades dos lugares, ou seja, as ZEIS 1, 2 e 3 são caracterizadas, em Bauru, por serem ou áreas de propriedades particulares já ocupadas, glebas ou lotes subutilizados onde haja interesse público para promoção de HIS e por fim, glebas ou terrenos públicos ocupados por favelas ou áreas verdes ou institucionais com intenção de recuperação urbanística, regularização fundiária e a produção ou manutenção de HIS.

Há também a preocupação descrita no Plano de que, se a área de Zona Especial de Interesse Especial tem fim para habitação social, a legislação de parcelamento do solo seja específica nestes casos.

Por fim, o Plano Diretor se preocupa também em identificar quais são as áreas ocupadas por favelas - 22, no total do Município, na época da elaboração do Plano - que deverão ser desocupadas por estarem em áreas de risco (inundação, inclusive), áreas de proteção permanente ou áreas verdes.

Com propósitos de promover habitação social, garantir a preservação de áreas ambientais e permitir a regularização fundiária, as Zonas Especiais de Interesse Social, instituídas nos artigos 78º ao 87º, no Plano Diretor de Piracicaba, divergem das de Bauru em sua classificação. Elas são divididas em apenas duas: áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda ou imóveis não edificadas

Uma curiosidade, o Plano Diretor Participativo de Bauru não tem um capítulo específico de Habitação em consonância com



o de Zonas Especiais de Interesse Social, previstas no Plano. A lei de Habitação do Município foi retirada e enviada antes, a parte para a Câmara, a fim de cumprir prazos com o Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Ademais, o Plano de Piracicaba discorre como estas zonas deverão ser criadas e os procedimentos específicos necessários para cada uma. Há também um anexo ao Plano que indicam quais serão as ZEIS - 1 e 2, dentro do território do Município.

### ***Mecanismos de Preservação Ambiental***

A preocupação com a preservação ambiental e os mecanismos se faz atuante em quase todos os Planos Diretores. Seja no respeito à função social da terra, no uso e ocupação do solo, na articulação de políticas em áreas de proteção permanente, em áreas verdes e que foram ocupadas de maneira indevida ou nas questões de saneamento básico, a Administração Pública e a sociedade civil permanecem atenta a estes assuntos, desde o Plano Diretor anterior, de 1996.

O Plano Diretor Participativo de Bauru aborda diversos itens, seja através de princípios e objetivos, diretrizes ou mecanismos, a fim de assegurar a preservação ambiental dentro do município. Objetivos como evitar “a poluição e a degradação ambiental, inclusive pelos órgãos públicos”, garantir “proteção, preservação e recuperação do patrimônio ambiental, natural ou artificial, do patrimônio cultural, histórico e paisagístico para a garantia da convivência entre o homem e o meio ambiente e a manutenção da história” estão presentes no Plano.

Assim como, diretrizes e mecanismos, define quais áreas especiais as de relevante interessante ecológico (ARIE) ou áreas de preservação permanente (APA) - criadas no Plano Diretor de 1996 - e definição dos parques ecológicos e áreas verdes (de acordo com a legislação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC). Prevê também mecanismos para desapropriar ou permutar áreas ocupadas, que se enquadram na política de preservação ambiental.

O Plano ainda traz que deverá ser elaborado um material específico destinado a lidar com a questão ambiental: o Plano Diretor de Parques e Áreas Verdes. Este permanecerá atrelado a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e faria parte do planejamento urbanístico da cidade.

Por fim, ressalta em outro capítulo, a obrigatoriedade do EIV, estudo de impacto de vizinhança, a fim de reduzir impactos ambientais como a geração de resíduos sólidos e líquidos, poluição do ar e água, destruição de áreas verdes ou de preservação municipais.

Já os mecanismos de preservação ambiental, presentes no Plano Diretor de Piracicaba, se manifestam logo no início, como no inciso VIII, X e XXII, do artigo 7º, como parâmetros e objetivos a serem desenvolvidos, envolvendo outros elementos do Plano: “definir áreas adensáveis e não adensáveis, de acordo com a

capacidade de suporte de infraestrutura instalada e preservação ambiental”, “promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda, garantindo a preservação ambiental” e “recuperar a cobertura florestal do Município” (2006).

A partir do artigo 19, o Plano Diretor trata das políticas voltadas para a preservação ambiental no seu sentido mais amplo. Ele discorre sobre as diretrizes para as políticas e seus instrumentos, visando garantir a plena preservação ambiental.

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente, Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), as Zonas Especiais de Interesse Ambiental (art. 88º), as Zonas de Ocupação Controlada por Fragilidade Ambiental (art. 49º) e o Sistema Municipal de Áreas Verdes são exemplos de instrumentos elaborados pela administração pública e sociedade civil do município de Piracicaba para atingir tais objetivos.

### ***Mecanismos de Controle social***

No que se refere aos mecanismos de controle social, o Plano Diretor da cidade de Bauru caminha de forma parecida ao de Piracicaba propondo a instituição da gestão democrática em seus órgãos e a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões, através de criação de conselhos e grupos de trabalho, permitindo a participação popular de maneira paritária naqueles que já existem e nos que forem criados, além da manutenção de outros já existentes no Município, como é o caso do Conselho da Habitação e do Conselho do Meio Ambiente, existente desde antes a Constituição Federal de 1988.

Serão instrumentos para garantir a participação, de acordo com o art. 256 do Plano Diretor Participativo de Bauru os seguintes itens: “I - Conferência do Município de Bauru; II – assembleias constituídas pelos Setores de Planejamento; III – audiências públicas e plenárias; IV – iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e rural; V – conselhos municipais relacionados à política urbana e rural” (BAURU, 2008).

O quinto item do artigo mencionado acima trata sobre os conselhos municipais relacionados à política urbana e rural, para garanti-los, o Plano prevê criação do Conselho do Município, deliberativo, que tem o objetivo de tratar toda a política urbana e de desenvolvimento do Município. Somente no ano de 2013, a Administração Pública do Município iniciou as plenárias para compor e ativá-lo. Um Fundo - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural - também foi criado a fim de promover o desenvolvimento urbanístico da cidade (BAURU. 2008. p. 71).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Piracicaba é inaugurado listando três princípios que nortearão todo arcabouço legal que dali se seguirá. Um dos três princípios é justamente a gestão democrática da cidade.

Deste modo, o Plano coloca como objetivo criar canais de participação popular na gestão da cidade (art. 7º, inciso XV). Estes canais fariam parte do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Democrática (art. 177 p. 51), que seria composto pelo: Conselho das Cidades, Sistema de Informações Municipais, Conferência Municipal da Cidade, Orçamento Participativo, fórum de conselhos, assembleias territoriais de política urbana, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, plebiscitos, referendos populares e os conselhos municipais. As especificidades de cada um estão descritas no decorrer do Plano.

Em especial, o Conselho da Cidade torna-se o meio pelo qual toda a questão urbanística e de política urbana do Município será tratada. É um conselho paritário, composto por 16 membros do Governo Municipal e 16 membros da Sociedade Civil, obedecendo às regras propostas no Plano. No Plano Diretor, é previsto que seja um Conselho tanto consultivo quanto deliberativo, concedendo-lhe, principalmente, poder deliberativo. Dessa forma, o dever de acompanhar e deliberar qualquer mudança sobre o Plano Atual passa primeiro pelo Conselho da Cidade para depois prosseguir para outras instâncias.

De forma geral, a participação plena da sociedade civil nos conselhos municipais propicia avanços necessários para a expansão e atualização dos Planos Diretores Municipais. Deste modo, deve ser amplamente apoiada pelas Administrações Públicas locais.

Em resumo, em Mobilidade Urbana, ambas as cidades preveem em seus Planos a necessidade de construir políticas eficientes dentro desta temática. Enquanto, Piracicaba trata de instrumentos específicos para validar suas intenções diretamente em seu Plano Diretor de Mobilidade Urbana, Bauru descreve um capítulo todo sobre os instrumentos no próprio Plano Diretor e quais serão as políticas para aquele fim. Com relação às ZEIS: são abordadas de maneira muito semelhante nos dois Planos. Dividem as Zonas em categorias diferentes e preveem para estas áreas, a regularização fundiária e a preservação ambiental. Piracicaba destaca-se apenas em dispor no próprio Plano uma legislação específica para realizá-las.

Nos mecanismos de preservação ambiental, a preocupação em prever estes mecanismos é presente nos dois Planos Diretores de maneira ampla. Não tratam apenas em um capítulo específico, mas nos princípios, metas e objetivos definidos em todo o Plano. Diferem-se apenas na forma e nas ferramentas que ordenarão a preservação. Por fim, no desenvolvimento de mecanismos de controle social, a gestão democrática da cidade é ponto chave nos dois Planos Diretores. Através deste objetivo, se desenrola os mecanismos que visam o controle social. A função deliberativa e a presença da comunidade local no Conselho da Cidade/Município são mais uma semelhança entre os Planos. Em geral, diferem-se apenas nos nomes dos Conselhos e na forma como serão organizados.

## Considerações Finais

O planejamento urbano tornou-se importante na tentativa tardia de se organizar e melhor distribuir os agentes sociais e equipamentos nas cidades. Atrelado aos Planos Diretores, quando realmente participativos em sua construção e não meros documentos técnicos sem relevância na prática, tornaram-se a forma pela qual estes agentes (agentes públicos e cidadãos) podem se manifestar e construir a cidade da maneira em que ela se torna um lugar que permite-se conciliar desenvolvimento e a garantia de todos os direitos em um mesmo espaço.

A “gestão democrática por meio da participação da população” e “a garantia do direito a cidades sustentáveis” (BRASIL, 2001) deve ser extrapolado, ultrapassar a lei e deixar de ser apenas um mero discurso, a fim que seja incentivado em todas as Administrações Públicas, em todas as esferas.

As cidades se desenvolvem cada vez mais depressa com o passar das décadas e as pessoas optam por permanecer nos grandes centros urbanos e migrar das zonas mais periféricas, foi assim em Piracicaba, Bauru e em outras tantas cidades do Brasil e do mundo, cada qual com sua especificidade, a cidade e seus espaços tornam-se menos participativos, democráticos e o direito da cidade e a meios sustentáveis é cada dia mais negado, principalmente pela lógica perversa por trás do desenvolvimento delas e dos agentes que a reproduzem.

Só é possível construir cidades democráticas e igualitárias, em todos os sentidos, se considerarmos também o direito da cidade em ser sustentável. É necessário que os agentes públicos e cidadãos sejam capazes de entender e garantir que a cidade seja sustentável, para que assim o acesso a estas cidades sejam garantidas a todos.

O município de Piracicaba tem praticamente o dobro da área territorial da cidade de Bauru, que, por outro lado, tem quase a mesma população, dando a ela uma densidade demográfica maior que a de Piracicaba. A questão histórica e hidrográfica configuram como mais diferenças. Realidades que exigem que as políticas públicas sejam específicas para cada uma. Estas especificidades acabam ficando evidentes nos seus Planos Diretores, apesar de parecidas por se tratar de uma mesma Lei.

Extrapolando a análise, para além desta descrita neste trabalho, pode-se perceber iniciativas e aspectos muito substanciais e importantes nos dois Planos. Bauru se preocupa, mesmo que minimamente, em citar políticas de garantia de direitos aos munícipes, dentro das áreas de saúde, educação, assistência social, do esporte e lazer, turismo e da cultura em cada uma das Secretarias Municipais, que foram recorrentes nos Setores da área urbana e rural, durante o processo de construção do Plano. Demonstrando preocupações que não foram alcançadas pelo Plano Diretor de Piracicaba, por exemplo, sendo mais um documento formal na questão do desenvolvimento urbano e de políticas urbanísticas.

No que se refere às categorias analisadas - Mobilidade Urbana, as ZEIS, os mecanismos de preservação ambiental e de controle social -, observa-se que alguns destas, na construção das políticas dentro de cada um dos respectivos Planos Diretores, são próximas dos mecanismos que a lei federal dispõe para se atingir os objetivos dentro de cada um dos itens.

Apenas na questão da Mobilidade Urbana, em Piracicaba, as políticas foram dispostas minimamente, mas com preocupações a respeito do tema e que foram esclarecidas em um Plano Específico de Mobilidade Urbana para o Município, no ano seguinte.

As ZEIS foram trazidas em ambos os Planos Diretores como forma de regularizar a questão fundiária dentro de cada um dos municípios. Nas duas entrevistas concedidas pelos gestores públicos de Piracicaba e Bauru, ficou evidenciada a importância das ZEIS no Município e como elas se concretizaram por meio de diversas parcerias (Governo Estadual e Federal, como SNHIS) para o fomento de habitações de interesse social.

Porém, nas duas entrevistas ficou claro a necessidade recorrente em utilizarmos os mecanismos previstos em cada Plano Diretor, tirá-los do papel já que todos têm importância e usos no decorrer da lei municipal, para que nos permita atingir os objetivos e metas dos Planos Diretores, de maneira completa.

Os mecanismos de preservação ambiental estiveram à tona em todos os dois Planos, além mesmo do próprio capítulo reservado a este assunto na lei municipal. De configuração semelhante, os mecanismos de controle social estiveram presentes tanto na construção dos Planos como na criação e fortalecimento de conselhos, organizações e entidades para melhor gerir o planejamento urbano municipal, de maneira conjunta entre Administração Pública e sociedade civil, em geral.

Na questão da construção dos Planos Diretores, é evidente a importância que possui a ampliação do processo por quem os constrói. Tornando amplamente divulgado e democrático, não só o Plano Diretor ganha estas características, mas a Administração Pública e o Município evoluem, na medida em que identificam os problemas da cidade e buscam junto encontrar soluções para resolvê-los, seja através do Plano Diretor, seja através de políticas públicas realizadas pelas Secretarias. Nesse quesito, o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru foi amplamente construído e, com certeza, é referência para qualquer outro, que busque os mesmos princípios e objetivos, mas que queira levar o planejamento urbano além.

Assim, pode-se concluir que as categorias analisadas dentro de cada um dos planos caminharam bem dentro de suas especificidades locais, o que corrobora com que os Planos tenham presença - no papel - em todas as áreas, em cada uma das cidades. Resta apenas o anseio que os Planos, de uma maneira geral, possam atingir a prática, através do contínuo envolvimento dos agentes sociais que os construíram, para que cobrem a sua atuação e constante ampliação e que possibilitem que o ciclo do planejamento urbano dos Municípios

nunca se esvaia a fim de produzir um desenvolvimento pleno, ordenado e participativo para a cidade, tornando-a justa socialmente e igualitária na distribuição dos ônus e bônus causados por ele a todos os cidadãos.

## Referências

Associação Brasileira de Normas e Técnicas. **Normas para elaboração do Plano Diretor**. NBR 12267 de Abril de 1992. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/30913682/NBR-12267-Normas-para-elaboracao-de-plano-diretor>>. Acessado em 15 set. 2013.

ALFONSIN, B. M.. **O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil**. In: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Adauto Lúcio Cardoso. (Org.). Reforma Urbana e Gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 1ª ed. Rio de Janeiro: REVAN / FASE, 2003, v. 1, p. 93-102.

BRASIL. **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acessado em 6 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)> Acesso em 6 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC**. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm)> Acessado em 17 set. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de Janeiro de 2012. **Política Nacional de Mobilidade Urbana**. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)> Acessado em 15 set. 2013.

CIDADES. **Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada** / Coordenação de Lia Bergman e Nídia Inês Albesa de Rabi. – Rio de Janeiro: IBAM; Ministério das Cidades, 2005.

Departamento Nacional de Trânsito. **Quantidade de veículos por cidade do Brasil**. 2012. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/>>

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Satélites de Monitoramento. Campinas. **Monitoramento por Satélite**, 2013. Disponível em: <<http://www.sat.cnpem.br/>>. Acesso em: out. 2013.

Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru. **PLANMOB - Mobilidade de Bauru**. Empresa Municipal de

Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru. Bauru. 2012.

Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Mobilidade e política urbana: subsídios para uma gestão integrada.** Coordenação de Lia Bergman e Nidia Inês Albessa de Rabi. – Rio de Janeiro: IBAM; Ministério das Cidades, 2005. 52.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos Demográficos.** <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>> Acesso em: 6 de Abr. 2013.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cadastro Central de Empresas.** Rio de Janeiro, 2011. Acessado em 7 abr. 2013

Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba. **História do Planejamento Urbano e Planos Diretores em Piracicaba.** Piracicaba. 2013. Disponível em: <<http://ipplap.com.br/site/>> Acessado em 15 ago. 2013.

KOHLSDORF, Maria Elaine; FARRET, Ricardo Libanês; GONZALES, Suely Franco Netto; HOLANDA, Frederico Rosa Borges de;. **O Espaço da cidade: contribuição à análise urbana.** oed. São Paulo: Projeto Editores Associados, 1985. 141.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente.** 2ª edição, São Paulo: RT 2001.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender...** - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 64p.

Prefeitura de Bauru. **Plano Diretor Participativo - Etapas do Projeto.** Bauru. 2006. Acessado em 15 maio 2013.

Prefeitura de Bauru. **Plano Diretor Participativo do Município de Bauru.** 2008. Disponível em: <<http://www.camarabauru.sp.gov.br/>> Acessado em 15 maio 2013.

Prefeitura de Piracicaba. **Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Piracicaba.** 2006. Disponível em: <<http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br/>> Acessado em 17 maio 2013

ROLNIK, Raquel. **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** \_\_\_\_\_. (coord.). Brasília: Câmara dos Deputados; Instituto Polis, 2001.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da., PASSOS, Luciana Andrade dos. **O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal.** – Brasília DF: CNM, SEBRAE, 2006.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor.** São Paulo. 1998.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**, in DEAK, C e SCHIFFER, S. R. O processo de urbanização no Brasil, São Paulo, FUPAM/EDUSP, p. 169/244, 1999.

VAZ, Neilo Márcio da Silva. **O Estatuto das Cidades como dispositivo para efetivação do direito ambiental: O papel do poder de polícia ambiental e a responsabilidade civil ambiental**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 85, fev. 2011.

**Milena Pavan Serafim.** Professora Doutora da Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e dos Programas de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências humanas e Sociais (CAPES 3) e em Política Científica e Tecnológica (CAPES 6), ambos da Unicamp. milenaserafim@gmail.com

**Marcelo Salera Ricci.** Graduado em Gestão de Políticas Públicas na Faculdade de Ciências Aplicadas, da Universidade Estadual de Campinas. marceloricci628@gmail.com

Submetido em: 02/05/2016

Aprovado em: 22/12/2016