

Os processos de revisão do plano diretor de Bauru (SP) de 1996 à 2020: a não regulamentação de planos e legislações específicas

The review processes of Bauru's master plan (SP) from 1996 to 2020: the non-regulation of specific plans and legislation

Natasha Nême Gonçalves de Almeida(1); Didiane Victoria Buzinelli Inaba(2); Daiane Reis(3); Luciana Márcia Gonçalves(4);

1 Mestranda no Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana (PPGEU). Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8038-7510> | E-mail: natasha.almeida@estudante.ufscar.br

2 Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana (PPGEU). Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6864-2958> | E-mail: didiane.inaba@gmail.com.br

3 Mestranda no Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana (PPGEU). Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9419-8933> | E-mail: daianereis@estudante.ufscar.br

4 Professora e Doutora em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8206-239X> | E-mail: lucianamg@ufscar.br

Revista de Arquitetura IMED, Passo Fundo, vol. 13, n. 2, p. 48-62, julho-dezembro, 2024 - ISSN 2318-1109

DOI: <https://doi.org/10.18256/2318-1109.2024.v13i2.5137>

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*

Como citar este artigo / How to cite item: [clique aqui/click here!](#)

Resumo

A instituição dos Planos Diretores após a Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Cidade (2001) geraram novos paradigmas na gestão territorial. Contudo, a não regulamentação das legislações específicas previstas inicialmente por estes Planos, impossibilitaram a implantação de diversas medidas previstas. Bauru (SP), município de médio porte, teve seus Planos instituídos em 1996, 2008 e em 2020 iniciou a revisão do Novo Plano. O objetivo desse estudo foi avaliar comparativamente as gerações dos Planos Diretores de Bauru trazendo como recorte de análise a não promulgação das legislações específicas previstas no Plano, bem como, os avanços e limitações em decorrência disso. A metodologia qualitativa envolveu a consulta às legislações, planos, cartografias e outras pesquisas desenvolvidas na área. A sistematização dos resultados foi realizada no formato de duas tabelas de avaliação. Na primeira, foram inseridos exemplos de definição de temas e categorias para avaliação com as principais temáticas mencionadas nos capítulos dos respectivos planos (Habitação, Mobilidade Urbana, Zoneamento, entre outras). Desse modo, fez-se a comparação por geração Planos Diretores analisados a partir da categorização proposta. Na segunda, foi realizada a avaliação comparativa quanto a aplicação dos instrumentos específicos do Estatuto da Cidade, seguindo categorização similar em relação a anterior. Como resultado, notou-se que as necessidades urbanas devem estar além dos interesses específicos de cada gestão e, sim, serem incorporadas em processos de revisão, participação popular e instituição de legislações específicas para efetividade. Sabe-se que há uma complementaridade entre os instrumentos legais avaliados e suas esferas de poder (municipal, estadual e federal). As características e peculiaridades de cada Plano analisado apontam que no do de 1996, há uma participação tecnocrática significativa em sua elaboração, embora com medidas progressistas para a época, não houve avanço na participação popular. Em contrapartida, o Plano Diretor de 2008 há intensa participação e sensibilização popular em todas as suas etapas, contudo, a carência de implantação dos instrumentos específicos limitou sua efetividade em alguns aspectos. A versão do diagnóstico do Plano de 2020, avança significativamente em termos de participação da população e leitura contemporânea do território, porém, submetido a interesses da gestão teve seu processo interrompido antes da conclusão.

Palavras-chave: Plano Diretor; instrumentos urbanísticos; governança urbana; Estatuto da Cidade.

Abstract

The institution of Master Plans following the Federal Constitution (1988) and the City Statute (2001) generated new paradigms in territorial management. However, the lack of regulation of the specific legislation initially provided for by these Plans made it impossible to implement several of the measures they outlined. Bauru (SP), a medium-sized municipality, instituted its Plans in 1996, 2008, and in 2020 began the review of the New Plan. The aim of this study was to comparatively evaluate the generations of Bauru's Master Plans, focusing on the lack of promulgation of the specific legislation provided for in the Plan, as well as the advances and limitations resulting from this. The qualitative methodology involved consulting legislation, plans, cartographies, and other research conducted in the field. The results were systematized in the form of two evaluation tables. In the first table, examples of themes and categories for evaluation were provided, highlighting the main topics mentioned in the respective chapters of each plan (Housing, Urban Mobility, Zoning, among others). Thus, the comparison was made across generations of Master Plans, based on the proposed categorization. In the second table, a comparative evaluation of the application of the specific instruments of the City

Statute was carried out, following a similar categorization to the previous one. As a result, it was noted that urban needs must go beyond the specific interests of each administration and should be incorporated into review processes, popular participation, and the institution of specific legislation for effectiveness. It is known that there is a complementarity between the legal instruments evaluated and their spheres of power (municipal, state, and federal). The characteristics and peculiarities of each analyzed Plan point out that in the 1996 Plan, there was significant technocratic participation in its development, although it included progressive measures for its time, there was no progress in popular participation. In contrast, the 2008 Master Plan saw intense participation and awareness from the population at all stages, however, the lack of implementation of specific instruments limited its effectiveness in some aspects. The 2020 Plan's diagnosis version advanced significantly in terms of public participation and contemporary reading of the territory, but its process was interrupted before completion due to management interests.

Keywords: Master Plan, urban planning instruments; urban governance; City Statute.

1 Introdução

O primeiro marco regulatório de ordenamento territorial brasileiro à nível federal, foi a Lei Federal 6.766/1979, a qual dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, estabelecendo normas gerais a serem seguidas por todos os municípios brasileiros quanto à definição e doação de áreas públicas até os dias atuais (BRASIL, 1979). Pela primeira vez, são estabelecidas quantitativamente áreas para doação de interesse público e seu redirecionamento para que os municípios desenvolvam suas próprias legislações de parcelamento do solo, adaptando-se às suas particularidades locais.

A Constituição Federal de 1988 introduziu mecanismos para incentivar a participação popular nos níveis municipal e outras esferas governamentais, fortalecendo tanto a democracia representativa quanto a participativa por meio da descentralização. Diversas leis passaram a exigir a participação popular em temas como saúde, educação, meio ambiente, desenvolvimento urbano, saneamento e transporte público, utilizando consultas, audiências públicas, comissões, conselhos e mobilização social (Maricato, 2015). O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) complementou a Constituição, regulamentando os artigos 182 e 183 e estabelecendo a função social da propriedade e da cidade. Esta lei obrigou os municípios a elaborarem seus Planos Diretores com participação popular. Desde então, diversos modelos de consulta popular e conselhos foram implementados, variando entre iniciativas formais e aquelas que promovem uma cidadania ativa (Maricato, 2015). Embora com os avanços obtidos, sabe-se que a implementação do Estatuto da Cidade não foi tranquila e continua a enfrentar desafios relacionados à resistência da classe política e da elite econômica, que relutam em compartilhar o poder decisório sobre questões comunitárias. Ainda à nível federal, contudo, no campo do planejamento setorial, o marco regulatório supracitado é complementado pela Lei Federal 11.445/2007 institui a Política Nacional de Saneamento, estabelecendo diretrizes para os municípios nos

serviços de saneamento básico, atualizado pela Lei federal 14.026/2020 (BRASIL, 2007; BRASIL, 2020). Na área de habitação social, a Lei Federal 11.977/2009 dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos urbanos, estabelecendo diretrizes para a regularização fundiária que os municípios devem seguir (BRASIL, 2009).

Em geral, essas regulamentações relacionam-se a de modo complementar e interdependente a nível municipal. Os Planos Diretores de Bauru (SP) são de 1996 (1ª fase - pré-Estatuto), 2008 (2ª fase - pós-Estatuto) e o processo de diagnóstico para o Novo Plano Diretor, iniciado em 2020 (3ª fase - pós-Estatuto). A seleção de Bauru como objeto de estudo se fundamenta pelas seguintes motivações: i) a importância regional que a cidade de médio porte desempenha em relação à diversas cidades de seu entorno; ii) os processos de gestão urbana das duas gerações dos Planos Diretores (1996, 2008 e 2020) aprovados e aqui analisados; iii) a influência dos atores políticos e sociais que influenciam na definição do planejamento urbano, as quais culminaram na interrupção do processo de revisão do Plano Diretor (2020) e, portanto, aqui é analisado à nível de diagnóstico e; iv) a não implantação de leis específicas previstas nos Planos ao longo dos anos e que dificultam a implantação de diversas medidas necessárias para o planejamento urbano efetivo.

Remetendo ao cenário dos marcos regulatórios mencionados anteriormente, no caso de Bauru (SP), as diretrizes e princípios estabelecidos pela legislação federal são adaptados e implementados no contexto local a partir de 1982, com as Leis Municipais 2.339, a qual estabelece o zoneamento, parcelamento do solo, uso e ocupação do solo vigente até os dias atuais (BAURU, 1982). A Lei Municipal 4.126/1996 instituiu o segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Bauru (BAURU, 1996) e é caracterizada neste estudo como “Era pré-Estatuto”. A Lei Municipal 5.631/2008 instituiu o Plano Diretor Participativo de Bauru, na “Era pós-Estatuto”, reforçando a participação popular conforme exigido pelo Estatuto da Cidade (BAURU, 2008).

Em se tratando do planejamento setorial a nível municipal, antes da promulgação do Estatuto, têm-se a criação do Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Cultural de Bauru (CODEPAC) em 1992 e, em 1999, a criação do Código de Defesa Ambiental do Município (CONDEMA). Já na “Era pós-Estatuto”, vê-se a reflexão das mudanças de paradigmas do planejamento urbano também a nível municipal, com a promulgação da Lei Municipal 5.766/2009 regulamentou áreas específicas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), alinhando-se com as diretrizes da Lei Federal 11.977/2009 (BAURU, 2009). Em 2011, há a elaboração do Plano Local de Habitação, o qual diagnostica e propõe soluções para as carências habitacionais municipais. No mesmo ano, há a promulgação da Lei 6131 que institui o IPTU Progressivo no Tempo, embora ele seja auto aplicável a partir do Plano Diretor, a lei define algumas especificidades para o instrumento. Em 2017, há a elaboração do primeiro Plano de

Saneamento e, em 2018, ocorre a última alteração do perímetro urbano e do Código de Obras municipal. A Lei Municipal 7.319/2020 atualizou o Plano Municipal de Saneamento Básico, em conformidade com a Lei Federal 14.026/2020 (BAURU, 2020). Com isso, nota-se pouca evolução ao longo do tempo com relação a regulamentação de legislações específicas das diretrizes previstas nos Planos Diretores, salvo os casos da Lei Municipal 6.131/2011 (BAURU, 2011) e a Lei Municipal 7.319/2020 (BAURU,2020). Tampouco são regulamentados os Planos Setoriais, o que dificulta a implantação de diversas medidas previstas nos PDs. Essa precariedade de regulamentação específica contraria o previsto no Estatuto da Cidade (2010). Em contrapartida, de 2019 a 2020 há um avanço significativo em termos de diagnóstico das necessidades contemporâneas da cidade. Contudo, a mudança de gestão do Poder Executivo Municipal gera a substituição e paralisação do processo de Revisão do Novo Plano Diretor a partir de 2023 - caracterizando a 3ª fase de avaliação deste estudo. A Figura 1, a seguir, apresenta a linha do tempo desses marcos regulatórios:

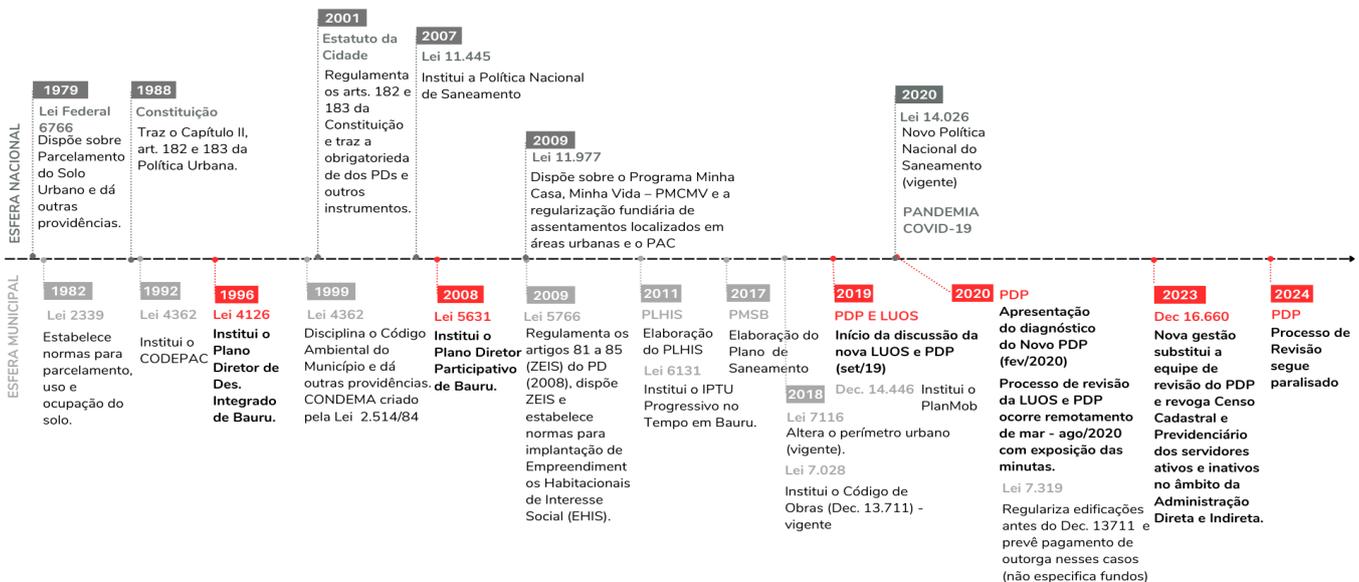


Fig. 1 Linha do tempo Leis Federais e Municipais de Bauru (SP). Elaborado pelas autoras (2024).

2 Objetivos

O objetivo deste estudo foi avaliar comparativamente as gerações dos Planos Diretores de Bauru (SP) destacando como recorte de análise a não promulgação das legislações específicas previstas no Plano, a participação popular e os avanços e limitações em decorrência desses processos. Para a elaboração do objetivo geral, cabe citar os seguintes objetivos específicos: i) Traçar a linha do tempo das principais legislações municipais e federais que impactaram o planejamento urbano de Bauru; ii) Avaliar a efetividade da participação popular nas revisões dos Planos Diretores

de Bauru; iii) Avaliar a efetiva implementação dos instrumentos urbanísticos no planejamento urbano de Bauru e iv) Examinar o processo de diagnóstico para revisão do Plano Diretor de Bauru (2020).

3 Metodologia

Esta pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva com a utilização de métodos qualitativos para realização das análises. Para tanto, este trabalho valer-se-á da revisão bibliográfica de fontes primárias como dados censitários obtidos no censo do IBGE (2022). Também foram consultadas fontes secundárias tais como: livros, artigos científicos, teses e dissertações, bem como, constatações de informações em sites oficiais federais, estaduais e municipais relacionados às áreas de conhecimento que abrangem o plano diretor, estatuto da cidade, gestão urbana e instrumentos urbanísticos. Ao final, a metodologia se completa com a pesquisa documental, investigando e comparando os Planos Diretores de Bauru (1996, 2008 e o diagnóstico de 2020), a Constituição (1988) e Estatuto da Cidade (2001) para reconhecimento do cenário nacional e reconstituição do marco regulatório. Também foram consultadas legislações específicas dos instrumentos específicos previstos no Estatuto da Cidade (2001) para a verificação da efetivação de implantação de tais regulamentações.

Para avaliação dos PDs, foi realizada a sistematização dos resultados da pesquisa em duas tabelas: 1 - abarca os temas relativos às áreas de Planejamento Urbano e Regional abordados pelos Planos e as categoriza em: a) definição de diretrizes; b) redirecionamento para Planos e leis específicas; c) previsão de instituição de conselhos, programas e outras medidas de gestão e d) apresentação de mapeamento; 2 - envolve os artigos dos Planos relativos à Planos específicos ou instrumentos do Estatuto da Cidade (2001) e os categoriza em: e) autoaplicável a partir da definição no próprio PD e f) requer regulamentação específica para efetivação. Com isso, fez-se um balanço dos avanços e limitações das gerações de PDs - e das leis específicas previstas no Estatuto, a fim de subsidiar leituras acerca de sua implantação ou não de cada um, bem como, as implicações de cada processo. As Tabelas 1 e 2 exemplificam a categorização e forma de apresentação dos resultados.

Tabela 1. Exemplo de definição de temas e categorias para avaliação comparativa dos Planos Diretores de Bauru (SP): 1996, 2008 e diagnóstico de 2020

TEMA	CATEGORIAS
Áreas de planejamento urbano e regional	a. define diretrizes e elementos preliminares para sua efetivação
	b. redireciona para necessidade de implantação de planos e leis específicas por instrumentos do Estatuto da Cidade (2001) ou Planos
	c. prevê instituição de Conselhos, programas ou departamentos para Gestão
	d. apresenta mapeamento de áreas de intervenção
Planos específicos e instrumentos do Estatuto da Cidade (2001)	e. auto aplicável a partir do PD
	f. requer regulamentação específica

Tabela 2. Exemplo avaliação comparativa com categorização dos Planos Diretores de Bauru (SP): 1996, 2008 e diagnóstico de 2020

TEMA	1ª fase: PD (1996)			2ª fase: PD (2008)			3ª fase: DPD (2020)			Classificação			
	a	b	c	d	a	b	c	d	a		b	c	d
	nº. Descrição do tema avaliado												

4 Resultados

4.1 O objeto de estudo: Bauru

Este estudo desenvolveu-se tendo como objeto a cidade de Bauru, situada na região centro-oeste do estado de São Paulo, Brasil (Figura 2). A formação da cidade ocorreu em 1884, porém, seu crescimento foi impulsionado a partir do entroncamento ferroviário em 1905 (Ghirardello, 2020). Com uma população residente de 379.146 pessoas, de acordo com IBGE (2022), esta população está concentrada na zona urbana da cidade com cerca de 99% desta população, conforme ilustrado na Figura 2. A cidade desempenha um papel significativo no contexto regional devido à sua infraestrutura e aos serviços oferecidos.

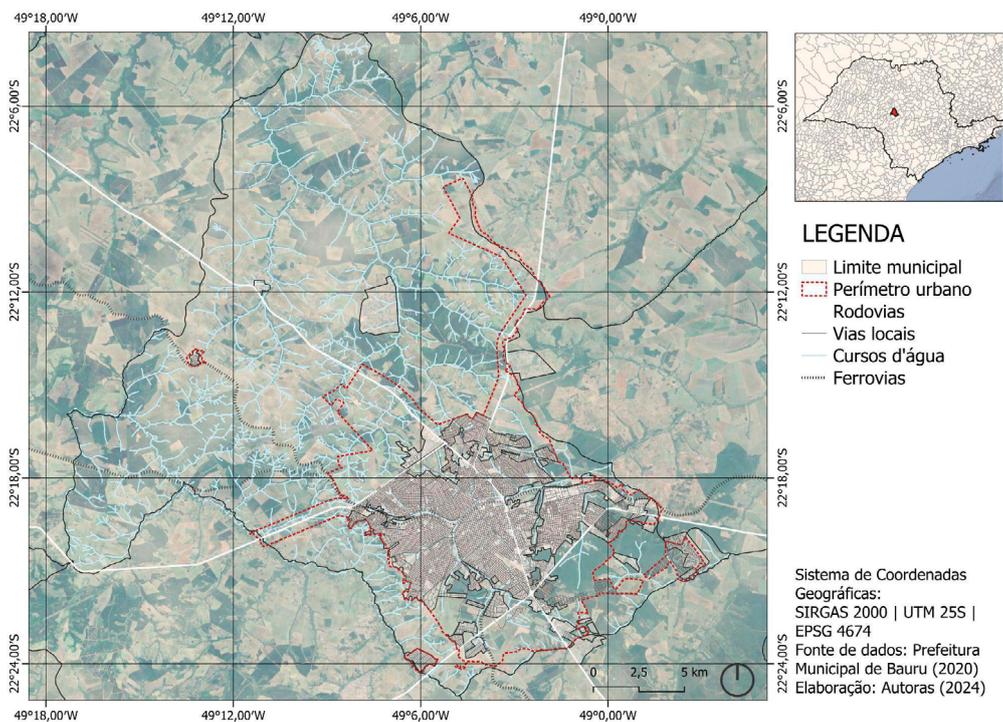


Fig. 2 Localização de Bauru (SP). Elaborado pelas autoras (2024).

A cidade de Bauru apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,801, conforme dados de 2010 do PNUD, indicando um alto nível de desenvolvimento. A taxa de crescimento populacional anual é de aproximadamente 1% (IBGE, 2020). Em termos de desigualdade, o Índice de Gini aumentou de 0,5244 em 1991 para 0,58284 em 2000, e caindo para 0,5596 em 2010 mostrando uma diminuição da desigualdade de renda em 2000 e voltando a crescer em 2010 (IBGE, 2010).

Bauru possui um clima tropical de altitude, com verões quentes e invernos moderados, temperatura média anual de 22°C. A vegetação predominante é uma transição entre o cerrado e a mata atlântica. O município localiza-se em áreas das UGRHI 16 - Tietê/Batalha e da UGRHI 13 - Tietê/Jacaré, com a maior parte da área urbanizada inserida na UGRHI 13. A cidade situa-se nas cabeceiras do Rio Bauru, que recebe os esgotos sanitários gerados na cidade e parte da área urbanizada está na bacia do Rio Batalha (UGRHI 16). O município está sobre o Aquífero Guarani, fonte de abastecimento de água. A formação do solo da cidade se dá por argissolos, gleissolos e latossolos, sendo altamente suscetível a erosões (Bauru, 2020).

Neste estudo foram avaliadas as três gerações de Planos Diretores do município sendo organizados em: 1ª fase - relativa ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (1996); 2ª fase - do Plano Diretor Participativo (2008) e 3ª fase - referente ao início do processo de revisão do Plano Diretor (2020), tratado aqui apenas até a fase de interrupção marcada pela apresentação pública do diagnóstico das necessidades urbanas contemporâneas da cidade. A seguir, serão apresentados por temática cada uma dessas fases ressaltando avanços e limites de cada um.

4.2 Os processos de revisão do Plano Diretor de Bauru

Em se tratando da participação popular na elaboração dos Planos Diretores (PDs) de Bauru, têm-se diferentes abordagens ao longo dos anos. O primeiro PD, de 1968, foi elaborado sem a participação da população, com diretrizes tecnocráticas desconectadas das realidades financeiras do município. Embora tenha contado com o convênio entre a Prefeitura e o Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CPEU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (Villaça, 1999; Rigitano, 2008).

Em contrapartida, segundo Rigitano (2008), com o PD (1996) inicia-se uma preocupação acerca dos processos participativos e, por isso, institui-se o Conselho Municipal de Planejamento Urbano para envolvimento da comunidade, porém, sem uma ação prática proposta nesse sentido. Embora com extenso processo de divulgação, a participação só ocorreu de forma institucionalizada, por meio de entidades representativas (Rigitano, 2008). Nesse momento, o país vivia o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e, com a aprovação da Constituição (1988), o PD passou a ser obrigatório para municípios acima de 20 mil habitantes.

Em 2008, o cenário mudou com a formação de um Grupo de Trabalho que envolveu técnicos, sindicatos, associações e conselhos, além de audiências públicas temáticas que alcançaram a população (Rigitano, 2008). Esse processo incluiu sensibilização, leitura comunitária e técnica, apresentação de propostas e capacitação de delegados, com apoio do Ministério das Cidades, por meio de audiências públicas temáticas nas regiões administrativas da cidade e aprofundando os seguintes temas: macrodrenagem, sistema viário, instrumentos do Estatuto da Cidade, parques e áreas verdes, habitação (conselho, diagnóstico e fundo), infraestrutura, resíduos sólidos e transporte.

Em 2019, um processo similar foi iniciado para revisar o PD, incluindo oficinas nos bairros, reuniões comunitárias e entrevistas. Foram realizadas 22 oficinas nos bairros, 10 reuniões com segmentos comunitários para leitura e aplicação de entrevistas com 1218 pessoas (Bauru, 2020). Esse processo originou o Diagnóstico do Plano Diretor (2020) - DPD. No entanto, a pandemia de COVID-19 obrigou a adaptação para um formato online, e a mudança de gestão municipal resultou na paralisação do processo de revisão. Com a mudança de gestão, houve a troca de toda equipe do Plano anterior e a, consecutiva, paralisação do processo de revisão.

Não por acaso, os processos de participação popular característicos de cada plano influenciaram diretamente o escopo temático de cada um dos artigos instituídos. Conforme expresso na metodologia deste estudo, a Tabela 1 a seguir, concentra-se em sistematizar as principais sessões temáticas. Foram registrados os limites dessa pesquisa por meio das simbologias “?” - para os casos de informações não encontradas e “n/a” - para os casos de informações que não se aplicam ao caso estudado. A maior

concentração de “n/a” na 3ª fase se dá, pois trata-se do Diagnóstico do PD (2020).

Tabela 2 Avaliação comparativa com categorização dos Planos Diretores de Bauru (SP): 1996, 2008 e diagnóstico de 2020

TEMA	1ª fase: PD (1996)				2ª fase: PD (2008)				3ª fase: DPD (2020)				
	a	b	c	d	a	b	c	d	a	b	c	d	
1. Zoneamento, Uso e Ocupação e Parcelamento				?							n/a	n/a	
2. Infraestrutura urbana (água, esgoto, drenagem e pavimentação)											n/a	n/a	
3. Limpeza pública e resíduos sólidos											n/a	n/a	
4. Habitação											n/a	n/a	
5. Meio ambiente											n/a	n/a	
6. Patrimônio histórico											n/a	n/a	
7. Viário e Transporte											n/a	n/a	
8. Equipamentos comunitários (saúde, educação, cultura e assistência social)											n/a	n/a	
9. Desenvolvimento urbano e regional											n/a	n/a	

A partir das informações dispostas na Tabela 1, é possível efetivar uma avaliação comparativa dos PDs de Bauru com a seguinte leitura: aspectos positivos e principais lacunas. Em relação à 1ª fase do PD (1996), têm-se como aspectos positivos: infraestrutura urbana básica e equipamentos comunitários: partindo desde o estabelecimento de diretrizes até o mapeamento de áreas de intervenção;

As principais lacunas que o Plano não abarca nesse período são: i) desenvolvimento urbano e regional: com o estabelecimento de diretrizes e sinalização da necessidade de consórcios, porém sem prever medidas concretas da realização desse processo; ii) habitação: sem direcionamento para leis ou políticas específicas de regularização fundiária e enfrentamento do déficit habitacional, embora com direcionamentos gerais bastante progressistas para a época; iii) limpeza pública, meio ambiente e viário e transporte: sem o direcionamento para criação de Conselhos e instrumentos de gestão que viabilizem a implantação da coleta seletiva, entre outras e; iv) patrimônio histórico sem o mapeamento das áreas de interesse histórico da cidade.

É necessário destacar que o PD (1996) ainda prevê a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Bauru para diagnósticos da cidade, contudo, até os dias atuais não houve implantação do mesmo. Na época, o PD era complementado pelas Leis de definição do perímetro urbano (1982) e parcelamento do solo (1982), criação do CONDEMA (1992) e CODEPAC (1999), conforme visto na Figura 1.

A 2ª fase do PD (2008) apresenta avanços significativos, não só em relação à participação popular conforme mencionado, mas no tange às áreas de Zoneamento, Habitação, Meio Ambiente e Viário e Transporte. É evidente que esses ganhos ocorrem em decorrência da Nova Política Urbana estabelecida pelo marco regulatório supracitado, o que gerou aportes significativos ao município. Em relação ao Zoneamento, particularmente, o PD constitui o Grupo de Análise de Empreendimentos (GAE), responsável pela análise, elaboração e expedição das diretrizes ambientais e urbanísticas e pré-aprovação de projetos de parcelamento do solo e pólos geradores de tráfego composto por técnicos de diversas secretarias. Em relação ao anterior, há uma diminuição significativa das lacunas, porém elas ainda se fazem presentes em: resíduos sólidos, patrimônio histórico, equipamentos comunitários e desenvolvimento urbano e regional - com a ausência de mapeamentos na cidade. Entretanto, o PD (2008) avança significativamente no mapeamento de diversos sistemas urbanos, os quais ainda não haviam sido elaborados em suas versões anteriores, o que facilitou o estabelecimento de diversas diretrizes na cidade. A inclusão da função socioambiental da cidade e da propriedade é citada diversas vezes no PD (2008), em alinhamento com os avanços das regulamentações características do período.

A 3ª fase do PD (2020), embora com as limitações devido ao seu caráter de diagnóstico, é marcada por um diagnóstico ainda mais aprofundado do que as fases anteriores. Assim, as necessidades contemporâneas da cidade não só são atualizadas cartograficamente como são acompanhadas de uma leitura textual de todas as áreas da cidade. Há a elaboração de diversos novos mapeamentos como: de vazios urbanos, equipamentos comunitários, bens tombados, e mapeamentos físicos (geológico, erosão, pedológico, terrenos com suscetibilidade à ocupação, entre outros). Contudo, deve-se ressaltar que a não continuidade do processo de revisão, bem como, a eventual submissão do Plano Diretor à apenas “Planos de Gestão”, carregados exclusivamente de interesse políticos, pode gerar perdas do material produzido. Em um de estabelecimento de políticas públicas, há de mencionar que o Plano Diretor constitui o principal instrumento de ordenamento territorial de tudo que é coletivo e, portanto, deve ser preservado para além de tais interesses.

4.3 As implicações da não regulamentação das legislações específicas do instrumentos do Estatuto da Cidade

Para além do escopo básico avaliado no item anterior, a avaliação por instrumentos do Estatuto da Cidade e a efetivação de regulamentação de legislações específicas para estes instrumentos se faz necessária. A Tabela 3, a seguir, ilustra a categorização para avaliação comparativa de tais instrumentos:

Tabela 3. Avaliação comparativa com categorização dos Instrumentos do Estatuto da Cidade previsto nos PDs de Bauru (SP): 1996, 2008 e diagnóstico de 2020

TEMA	1ª fase: PD (1996)		2ª fase: PD (2008)			3ª fase: DPD (2020)	
	e	f	d	e	f	e	f
10. Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)						n/a	n/a
11. Transferência do Direito de Construir (TDC)	n/a	n/a				n/a	n/a
12. IPTU Progressivo no Tempo						n/a	n/a
13. Operação Urbana Consorciada (OUC)	n/a	n/a				n/a	n/a
14. Parcelamento e edificação compulsórios (PEUC)	n/a	n/a				n/a	n/a
15. Direito de Preempção	n/a	n/a				n/a	n/a
16. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	n/a	n/a				n/a	n/a
17. Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)	n/a	n/a				n/a	n/a
18. Plano de Mobilidade						n/a	n/a
19. Plano Cicloviário						n/a	n/a
20. Plano Local de Habitação de Interesse Social	n/a	n/a				n/a	n/a
21. Plano de Manejo de Áreas de Proteção Ambiental						n/a	n/a
22. Plano Municipal de Saneamento						n/a	n/a

Quanto à 1ª fase do PD (1996), deve-se ressaltar o caráter progressista do mesmo, por prever a auto aplicação do instrumento de IPTU Progressivo no Tempo em um período pré-Estatuto. A OODC também foi mencionada na época, contudo, requerendo lei específica para sua implantação - a qual não ocorreu na época (Figura 1). O PD (1996) também remetia ao Planejamento Setorial a necessidade de elaboração de Planos de: Mobilidade, Cicloviário, Área de Proteção Ambiental e Saneamento - os quais não foram implantados na época, conforme Figura 1.

Na 2ª fase do PD (2008), todos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (2001) foram mencionados requerendo a regulamentação em lei específica, exceto, o direito de preempção que é autoaplicável. Todos eles foram apresentados em cartografias indicando áreas de aplicação da cidade, exceto o EIV. Contudo, apenas as ZEIS passaram por regulamentação específica no período (Figura 1). O EIV foi regulamentado pela Lei 6.626/2015, apenas. A OODC também foi regulamentada, conforme Figura 1, contudo ainda carece de diversas especificações como a definição de fundos - a sua instituição permanece dentro da lei de regularização de 2018 e não

apresenta os detalhamentos necessários à implantação devida do instrumento. Quanto aos demais, não houve nenhuma regulamentação específica.

5 Conclusões

Observa-se que a complementaridade entre as legislações se dá na adaptação das diretrizes federais às realidades locais. As leis municipais detalham como os princípios gerais estabelecidos pela legislação federal serão implementados em Bauru (SP), garantindo que atendam às necessidades específicas da cidade. A interdependência é evidente entre as legislações municipais e federais para legitimar suas ações, assegurando conformidade com as políticas nacionais. Simultaneamente, a eficácia das políticas federais depende da adequada implementação e adaptação nos municípios. Tanto a legislação federal quanto a municipal enfatizam a importância da participação popular. O Estatuto da Cidade exige que os municípios incluam a população na elaboração dos Planos Diretores refletido, no caso de Bauru, apenas a partir da 2ª fase do PD (2008), entretanto, o processo de participação popular iniciado na revisão do novo Plano Diretor (3ª fase - 2020) ainda permanece pendente de aprovação. Os casos analisados em Bauru evidenciam que os processos de desenvolvimento urbano são diretamente influenciados por inúmeros atores.

Conforme Villaça (1999), o primeiro período de elaboração dos Planos Diretores é marcado por “superplanos” com visão altamente tecnocrática, descolados da realidade urbana e sem instrumentos efetivos que viabilizassem as políticas de Planejamento. O PD (1996) avança em termos de incluir de forma institucionalizada a participação, produzir mapeamentos, mas ainda apresenta as soluções focadas em sua maioria a nível de diretrizes. É bastante progressista por incluir em um contexto em que não se discutia a função social da propriedade instrumentos como IPTU Progressivo no Tempo. Porém, a carência de implantação de leis específicas e o constante direcionamento à Planos específicos esvazia a efetividade de implantação das diretrizes previstas.

Ainda com os diversos avanços adquiridos com o Plano Diretor (2008) em termos participativos, de função socioambiental da cidade e da propriedade, elaboração de cartografia e previsão de implantação dos instrumentos do Estatuto, as necessidades urbanas não foram encerradas e, carecem, de uma revisão atualizada - iniciada pelo diagnóstico de 2020. O PD (2008) é uma manifestação legal, cumpre a exigência constitucional dada pelo Estatuto da Cidade, no entanto, a não regulamentação de instrumentos e planos específicos faz com que a força de efetivação de seus direcionamentos seja perdida.

A 3ª fase do PD (2020) apresenta um significativo avanço nas leituras contemporâneas do território e, por isso, apresenta grande potencial para a

implantação de uma nova política urbana. Contudo, apresenta grande fragilidade ao depender exclusivamente dos processos de “gestão política” do espaço urbano. Nesse sentido, a participação popular e o exercício da cidadania na conclusão do processo são demandas reivindicatórias essenciais para que o Plano Diretor cumpra o papel fundamental de estruturar o espaço urbano contemporâneo.

As similaridades entre as fases dos PDs avaliados se configuram na necessidade de regulamentação em legislações específicas dos instrumentos. A atuação da gestão, nesse sentido, apresenta papel substancial e uma alteração de paradigmas entre elas pode levar os processos de revisão dos PDs à estagnação, conforme visto. A crítica que se faz a esse cenário é que a política urbana não pode estar subordinada apenas ao poder executivo ou a planos de governo. Portanto, há a necessidade de revisão dos PDs para além do prazo previsto de no mínimo 10 anos ou que se reforcem os órgãos de fiscalização de modo que os municípios sejam compelidos a atualizarem as necessidades urbanas em novos planos periodicamente.

Referências

BAURU. *Lei Municipal nº 2339*, de 3 de junho de 1982. Estabelece normas para parcelamento, uso e ocupação do solo. Bauru: Prefeitura Municipal de Bauru. Disponível em: https://sapl.bauru.sp.leg.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=2409&texto_original=1 . Acesso em: 24/05/2024.

BAURU. *Lei n. 5.631*, 22 de agosto de 2008. Institui o Plano Diretor Participativo de Bauru. Disponível em: https://sapl.bauru.sp.leg.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=5812&texto_original=1. Acesso em 24/05/2024.

BAURU. *Lei n. 4126*, 12 de setembro de 2016. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Bauru. Disponível em: https://sapl.bauru.sp.leg.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=4270&texto_original=1. Acesso em: 24/05/2024.

BAURU. *Produto Diagnóstico do Plano Diretor Participativo de Bauru. Demacamp*, 2020. Disponível em: <https://pdbauro2019.webflow.io/p-documentos/documentos> . Acesso em: 24/05/2024.

BRASIL. *Lei nº 6766*, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 24/05/2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24/05/2024.

BRASIL. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 24/05/2024.

