

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**MARIA CLÁUDIA BARRETO LIMA**

**PROCESSO PARTICIPATIVO DA SOCIEDADE CIVIL: A  
EXPERIÊNCIA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO  
INTEGRADOS**

**São Paulo**

**2020**

**MARIA CLÁUDIA BARRETO LIMA**

**PROCESSO PARTICIPATIVO DA SOCIEDADE CIVIL: A  
EXPERIÊNCIA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO  
INTEGRADOS**

Caso de ensino apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gelis Filho.

**São Paulo**

**2020**

**MARIA CLÁUDIA BARRETO LIMA**

**PROCESSO PARTICIPATIVO DA SOCIEDADE CIVIL: A  
EXPERIÊNCIA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO  
INTEGRADOS**

Caso de ensino apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Gelis Filho.

Pareceristas:

---

Prof. Alexandre Abdal Cunha  
EAESP-FGV

---

Prof. Marta Ferreira Santos Farah  
EAESP-FGV

**São Paulo**  
**2020**

## RESUMO

A Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, instituição pública responsável pelo planejamento metropolitano do Estado de São Paulo, com a criação da Lei Federal nº 13.089/2015, conhecida como Estatuto da Metrópole, recebe a incumbência de elaborar, em conjunto com as Prefeituras Municipais, as Secretarias Estaduais e a Sociedade Civil Organizada, os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs) das Regiões Metropolitanas de São Paulo (RMSP) e Sorocaba (RMS) e da Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP). Os PDUIs, de acordo com Estatuto da Metrópole, devem tratar das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), ou seja, políticas públicas que a resolução não é possível de ser alcançada por um município sozinho ou que cause impacto nos municípios vizinhos. Conforme a lei estabelece, a participação da sociedade civil vai além de audiências públicas, com presença obrigatória nas instâncias deliberativas dos PDUIs. No entanto, o processo participativo no PDUI da RMSP, o primeiro a ser realizado, teve baixa divulgação e foi um processo conturbado, com a incorporação da Sociedade Civil Organizada nas instâncias decisórias já com um caderno preliminar de propostas elaborado, que não contemplava em partes os anseios da população dessa região. Desta maneira, a equipe da gerência de Planejamento, além de ter que superar obstáculos como a falta de orçamento para publicidade, precisou realizar modificações no processo de elaboração dos PDUIs, para garantir uma participação mais efetiva da população da RMS e da AUP. Mas será que esses esforços teriam o resultado esperado?

Palavras-chave: planejamento metropolitano, participação popular, formulação de políticas públicas

## **ABSTRACT**

With the institution of the Federal Law 13.089/2015, known as the Metropolis Statute, Emplasa, the public enterprise responsible for the metropolitan planning of the State of São Paulo, is tasked with the elaboration with the municipalities, the state and the organized civil Society, of the integrated urban development plans of the metropolitan areas of São Paulo and Sorocaba, and the urban agglomeration of Piracicaba. These plans, according to the Statute, should establish the guidelines for the public functions of common interest. That means that the resolution of public policies depends on more than one municipality, or that it effects borderline municipalities. According to the law mentioned above, the civil society's participation goes beyond the public audiences, with mandatory presence on the deliberative institutions of the plans. However, the participatory process in São Paulo metropolitan region, the first to be done, had low publicity. Besides it was a turbulent process because the participation of organized civil Society in the decision-making bodies occurred after the elaboration of a preliminary proposition dossier. The problem was that the dossier didn't meet the expectations of the population. Thus, the team of the planning management, aside from surpass obstacles such as low budget for publicity, had to modify the elaboration process of the plans, to reassure a more effective participation of the population of Sorocaba metropolitan area and Piracicaba urban agglomeration. But were these efforts capable to achieve the expected results?

**Keywords:** metropolitan planning, popular participation, public policy formulation

## SUMÁRIO

<b>ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>5</b>
1 Introdução .....	5
2 A Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (Emplasa) .....	6
3 Estatuto da Metrópole .....	6
4 Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados .....	7
5 Processos Participativos da Sociedade Civil.....	7
6 Processo Participativo no PDUI da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).....	8
7 Processo Participativo na Região Metropolitana de Sorocaba (RMS) e na Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP).....	11
<b>ANEXOS.....</b>	<b>14</b>
<b>NOTAS DE ENSINO.....</b>	<b>18</b>
1 Sinopse .....	18
2 Aplicação e objetivos pedagógicos .....	18
3 Perguntas de estudo.....	19
4 Análise teórica .....	19
5 Roteiro de discussão .....	22
6 Fontes dos dados .....	24

## **ESTUDO DE CASO**

### **1 Introdução**

Faltavam alguns dias para as reuniões das instâncias deliberativas dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs) da Região Metropolitana de Sorocaba (RMS) e da Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP). A equipe da gerência de Planejamento da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (Emplasa) estava ansiosa para saber se a adoção do novo formato de participação da sociedade civil resultaria em um aumento da participação popular nos planos.

No PDUI da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a participação da sociedade civil foi um processo conturbado e ficou aquém do esperado. A equipe acreditava que o fato de a sociedade civil organizada ter entrado nas instâncias deliberativas – a Comissão Técnica e o Comitê Executivo - já com a elaboração do plano em andamento poderia ser uma das razões. O fato de não terem participado dos grupos de trabalho que elaboraram as propostas preliminares, que seriam levadas para as audiências públicas, com certeza influenciou os constantes debates durante as reuniões da Comissão Técnica. Tais discordâncias geraram a necessidade de um trabalho árduo de conciliação por parte da coordenadora da área de Meio Ambiente da Emplasa e coordenadora do PDUI da RMSP, Cláudia Leite. Os participantes não sentiam que estavam de fato representados naquelas propostas. Foi necessário refazer o caderno final de propostas, que estava pronto para aprovação pela Comissão Técnica, após a entrada dos representantes da sociedade civil, que exigiram a reformulação de várias propostas e criação de novas como condição para sua aprovação.

Para os PDUIs de Sorocaba e Piracicaba, a gerente da área de planejamento, Myrna Machado, junto com sua equipe, perceberam a necessidade de modificar o processo participativo da sociedade civil. Para tanto, foi montada uma equipe para reformular o Guia Metodológico dos PDUIs, documento que, além de trazer a Metodologia do Plano e os Resultados Esperados, versava sobre o processo participativo da sociedade civil. Várias medidas foram tomadas. Restava saber se seriam suficientes para solucionar o problema do processo participativo da sociedade civil nos planos.

## **2 A Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (Emplasa)**

A Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (Emplasa) é uma instituição pública vinculada à Secretaria Estadual de Governo, responsável pelo planejamento regional e metropolitano do Estado de São Paulo.

Foi criada em 1974, com o objetivo de planejar a então conhecida como Grande São Paulo, hoje Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). A Emplasa dá apoio técnico, além da RMSP, para as Regiões Metropolitanas (RMs) de Campinas, da Baixada Santista, do Vale do Paraíba e Litoral Norte, de Sorocaba e de Ribeirão Preto, e às Aglomerações Urbanas (AUs) de Jundiaí, Piracicaba e Franca, sendo 216 municípios ao todo. Cada RM e AU conta com um Conselho de Desenvolvimento, composto por representantes dos municípios constituintes da região e do Governo do Estado de São Paulo, com paridade entre governos estadual e municipal.

A Emplasa elabora e subsidia o Governo do Estado de São Paulo na implantação de políticas públicas e projetos integrados de desenvolvimento regional. Também realiza estudos diversos, e disponibiliza para gestores públicos e privados e para os cidadãos produtos cartográficos, sistemas de informações geoespaciais e conhecimento técnico sobre planejamento metropolitano.

Esse conhecimento especializado sobre o território credenciou a Emplasa para coordenar a elaboração dos PDUIs das Regiões Metropolitanas de São Paulo e Sorocaba e da Aglomeração Urbana de Piracicaba.

## **3 Estatuto da Metrópole**

A Lei Federal nº 13.089/2015, conhecida como Estatuto da Metrópole, estabelece, em seu art. 1º, as “[...] diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa [...]”.

O Estatuto da Metrópole constitui uma inovação por si só, pois é a primeira vez que uma lei federal impõe a obrigatoriedade de elaboração de planos regionais para Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas de todo o Brasil.

O Estatuto da Metrópole tem como princípios: (i) a prevalência do interesse comum sobre o local; (ii) o compartilhamento das responsabilidades entre entes federados; e (iii) a efetividade no uso dos recursos públicos.



A participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão também está prevista no Estatuto, por meio da constituição de uma instância deliberativa que conta com sua representação. Essa instância deliberativa, de acordo com o art. 10, em seu parágrafo 4º, é a responsável pela aprovação dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs), antes do seu envio à respectiva Assembleia Legislativa Estadual, para estudo e promulgação como lei. É, portanto, a primeira vez que a sociedade civil participa, de fato, do processo decisório em instrumentos de planejamento urbano.

#### **4 Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados**

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) é, de acordo com definição do Estatuto da Metrópole, “o instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana” (art 2º, inciso VI).

É um instrumento de planejamento e gestão que define diretrizes, programas, planos e ações para as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs). As FPICs são entendidas como políticas públicas cuja realização por parte de um município isoladamente seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes.

O PDUI tem, ainda, como objetivo, o desenvolvimento sustentável e o ordenamento territorial equilibrado da RM ou AU, sempre visando à otimização da aplicação dos recursos por meio da sinergia entre atores e ações.

Mais do que uma exigência do Estatuto da Metrópole, os PDUIs representam a oportunidade de os municípios se desenvolverem como região e solucionarem problemas em conjunto.

#### **5 Processos Participativos da Sociedade Civil**

Diversos instrumentos de planejamento urbano preveem a participação da sociedade civil em sua elaboração. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) é a legislação específica que regulamenta o capítulo “Política Urbana” da Constituição Federal de 1988. Tem como princípios básicos o planejamento participativo e a função social da propriedade. Entre os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, há, para o planejamento municipal, o Plano Diretor, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Em seu Capítulo III, a Lei detalha o Plano Diretor. No art. 40, §4º, inciso I, institui-se que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.” Ou seja, segundo a lei, o processo participativo da sociedade civil nos Planos Diretores municipais é garantido apenas via audiência pública, onde os cidadãos são ouvidos, mas não há garantia de que suas proposições serão acatadas. A participação é apenas consultiva, o cidadão não participa do processo decisório em si, não tem poder de veto.

Já em seu capítulo IV – Da Gestão Democrática da Cidade, no art. 44, lê-se “No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”. Portanto, novamente está garantido ao cidadão a colocação de propostas, mas não necessariamente seu aproveitamento. Mais uma vez, o cidadão não tem assegurada por lei sua participação no processo de decisão.

Embora já existam algumas iniciativas de planos diretores e orçamentos participativos, com instâncias contando com a participação popular, esse direito ainda não está garantido por lei. É nesse aspecto que o PDUI se constitui em uma inovação, pois é um instrumento de planejamento em que sua lei regulamentadora prevê, em sua elaboração, a participação obrigatória da sociedade civil nas instâncias decisórias do plano.

## **6 Processo Participativo no PDUI da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)**

A Região Metropolitana de São Paulo, criada em 1973, concentra 39 municípios (**Anexo 1**) e é o maior polo de riqueza nacional. Em 2016, seu Produto Interno Bruto (PIB) correspondia a aproximadamente 18% do total brasileiro e mais da metade do PIB paulista (54%). Vivem nesse território quase 50% da população estadual, aproximadamente 21,6 milhões de habitantes, segundo estimativa do IBGE para 2018. A metrópole centraliza importantes complexos industriais (São Paulo, ABC, Guarulhos e Osasco), comerciais e, principalmente, financeiros (Bolsa de Valores), que dinamizam as atividades econômicas no país.

O PDUI da RMSP teve início em janeiro de 2016, com a instituição, por seu Conselho de Desenvolvimento, do Comitê Executivo, que tinha por objetivo promover a articulação e a coordenação entre Estado, Municípios integrantes da região, e a sociedade civil durante a realização do plano até sua aprovação pelo próprio Comitê. Inicialmente, o comitê era composto

por representantes dos Conselhos Consultivos e Consórcios Públicos Intermunicipais Multifinalitários de cada uma das 5 sub-regiões da RMSP, do Município de São Paulo e do Estado de São Paulo.

O Comitê Executivo tinha por uma de suas obrigações constituir uma Comissão Técnica, subordinada a ele, para promover o trabalho de elaboração do PDUI, acompanhar seu desenvolvimento e pautar as reuniões do Comitê (**Anexo 2**). Sua constituição era similar à do Comitê Executivo. Ou seja, neste primeiro momento, a sociedade civil estava excluída do processo decisório sobre o PDUI, podendo apenas comparecer a reuniões das instâncias mediante convite.

Havia a necessidade de anunciar o processo, esclarecer sobre a sua finalidade, etapas e métodos, e garantir sua máxima transparência. Mas a Emplasa tinha como obstáculo a falta de orçamento para divulgação do plano à população. A empresa ficou responsável pela criação da plataforma digital do PDUI, para que a sociedade pudesse endereçar suas contribuições. No entanto, quanto à publicidade, como divulgação em jornais e colocação de faixas informativas nas ruas dos municípios, entre outros instrumentos de divulgação, necessitou de ajuda do Estado e, especialmente, das Prefeituras Municipais, que também tinham restrições de recursos para tanto.

Foi criado um espaço na plataforma digital do PDUI para envio de propostas pela sociedade civil. No entanto, suas propostas, assim como as do poder público, eram analisadas por grupos de trabalho temáticos, constituídos apenas por membros dos Conselhos Consultivos, dos Consórcios Públicos, e dos poderes públicos municipais e estadual. O resultado do trabalho destes grupos foi o Caderno Preliminar de Propostas, disponibilizado ao público de maneira digital em setembro de 2017.

Em agosto de 2017, deu-se a incorporação da sociedade civil organizada às duas instâncias deliberativas do PDUI. De acordo com o regulamento da eleição, poderiam ser eleitos membros de entidades representativas da sociedade civil dos seguintes segmentos:

- “a. Movimentos populares: definidos como associações comunitárias ou de moradores, movimentos por moradia e demais organizações populares;
- b. Trabalhadores, por suas entidades sindicais: definidos como representantes de suas entidades sindicais (sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais de trabalhadores e trabalhadoras urbanos e rurais);
- c. Empresários: definidos como empresas vinculadas às entidades representativas do empresariado, inclusive cooperativas;

d. Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais: definidas como sendo as entidades representativas de associações de profissionais autônomos e instituições de ensino superior. Enquadram-se, também, neste segmento os conselhos profissionais (regionais ou federais); e

e. Organizações Não Governamentais: definidas como associações civis ou fundações de fins não econômicos, formalmente constituídas perante os órgãos de registro” (art 1º, inciso I).

Para participarem do processo de eleição, as entidades deveriam comprovar atuação em um dos quatro eixos funcionais do PDUI, a saber: Habitação e Vulnerabilidade Social; Desenvolvimento Econômico, Social e Urbano; Meio Ambiente, Saneamento Básico e Recursos Hídricos; Mobilidade, Transporte e Logística.

A partir deste momento, tanto o Comitê Executivo como a Comissão Técnica tinham composição tripartite e paritária, com voto ponderado, quando necessário. Considerando os diversos instrumentos de planejamento existentes, essa era uma das inovações do PDUI: a sociedade civil não apenas participaria de audiências públicas, não seria apenas ouvida, mas teria poder de decisão.

No entanto, apesar dessa conquista, o caderno de propostas disponibilizado na plataforma e apresentado nas audiências públicas, ocorridas entre setembro e novembro de 2017, em todos os 39 municípios da RMSP, não refletia necessariamente o pensamento da sociedade civil. Das 313 propostas enviadas via plataforma digital, apenas 53 eram da sociedade civil (**Anexo 3**). Juntamente com as propostas do poder público, deram origem a 33 propostas estruturadas, como foram chamadas as proposições do Caderno Preliminar.

Novamente, a questão da publicidade mostrou-se um obstáculo a ser superado. A divulgação das audiências públicas não ocorreu da forma esperada, sendo que algumas reuniões, principalmente nos municípios menores, contavam com número muito reduzido de participantes. A dificuldade de acesso ao Caderno Preliminar de Propostas, que estava disponível somente *online*, porque também não havia orçamento para impressão de cópias e distribuição nos municípios, foi motivo de queixas por parte das pessoas presentes. Em muitas ocasiões, pôde-se perceber a falta de conhecimento do que era o PDUI e de que seu objetivo era o planejamento da metrópole, não do município.

O Caderno Preliminar de Propostas foi motivo de intensos debates, tanto na Comissão Técnica, como nas audiências públicas. Nas audiências públicas, foram apresentadas 845 contribuições, número que, mesmo contando com muitas repetições (a mesma contribuição era apresentada em mais de uma audiência), demonstra que os anseios da sociedade civil não estavam de todo presentes no primeiro caderno de propostas.

Assim, ao mesmo tempo em que a coordenadora do PDUI da RMSP, Claudia Leite, administrava os conflitos nas reuniões da Comissão Técnica e buscava a pactuação entre as partes envolvidas, ela e a equipe da Emplasa também trabalhavam para reestruturar o Caderno de Propostas, mantendo sua finalidade de atender apenas problemas relacionados às FPICs, mas tentando incorporar o máximo possível de propostas da sociedade civil.

Após intensos debates, foi elaborado o Caderno Final de Propostas, resultado da sistematização e incorporação das contribuições recebidas da sociedade civil, de gestores públicos, entidades de classe e universidades ao Caderno Preliminar de Propostas. O Caderno, parte integrante da Lei que institui o PDUI-RMSP, foi aprovado pela Comissão Técnica e seguiu para a validação do Comitê Executivo, que, posteriormente, o encaminharia para sanção do Conselho de Desenvolvimento da RMSP.

O fato de este ser o primeiro PDUI, construído de acordo com o Estatuto da Metrópole, um dispositivo legal ainda novo, trouxe uma série de desafios, como a construção conjunta entre Estado, municípios e a sociedade civil. Mas imprimiu ao processo uma curva de aprendizado muito relevante para a elaboração dos demais PDUIs.

## **7 Processo Participativo na Região Metropolitana de Sorocaba (RMS) e na Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP)**

A Região Metropolitana de Sorocaba (RMS) foi institucionalizada em 2014. É composta por 27 municípios (**Anexo 4**), com mais de 2,1 milhões de habitantes, que representam 4,65% da população estadual, segundo estimativa do IBGE para 2018. Em 2016, a região gerou 3,95% do PIB paulista. Está situada estrategicamente entre duas importantes RMs do País – São Paulo e Curitiba –, além de manter limite territorial e processo de conurbação com a RM de Campinas. Destaca-se, em âmbito nacional, por intensa e diversificada atividade econômica, caracterizada por produção industrial altamente desenvolvida. Doze de seus municípios estão localizados no eixo das Rodovias Castello Branco e/ou Raposo Tavares, com economias baseadas em atividades industriais. Destes, cinco apresentam especial relevância na economia paulista: Sorocaba, Itu, Votorantim, Salto e Itapetininga. É a maior produtora agrícola entre as RMs do Estado de São Paulo, com elevada diversidade, e tem também papel relevante na produção estadual de minérios.

Por sua vez, a Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP), criada em 2012 e integrada por 23 municípios (**Anexo 5**), é importante polo regional de desenvolvimento industrial e agrícola. Seu diversificado parque industrial concentra empresas nacionais e multinacionais,

destacando-se os setores sucroalcooleiro e metal-mecânico, e as indústrias de alimentos, bens de capital, cerâmica, agroindústria e metalurgia. A região participou com 3% no PIB estadual, em 2016. Ocupa posição privilegiada na malha rodoviária estadual, o que favorece o acesso de pessoas e mercadorias ao Porto de Santos e aos aeroportos de Viracopos, em Campinas, Congonhas, em São Paulo e de Cumbica, em Guarulhos. Vivem na AUP aproximadamente 1,5 milhão de habitantes (3,25% da população paulista), segundo estimativa do IBGE em 2018.

Dado o aprendizado com o PDUI da RMSP, a gerente de Planejamento, Myrna de Abreu, montou uma equipe para reformular o Guia Metodológico dos PDUIs. A equipe contava, além da própria gerente, com Marilda Cassim e Letícia Trombeta, respectivamente, coordenadoras dos PDUIs de Sorocaba e Piracicaba, com a assessora da gerência Cristina Cerciari, que havia atuado ativamente no desenho do processo participativo de São Paulo, e mais alguns analistas da área. Diversas modificações foram feitas. Primeiramente, optaram por incluir a sociedade civil organizada desde o começo dos trabalhos nas instâncias deliberativas, que, para simplificar o processo, foram reduzidas de duas para uma só – Comitê Executivo em Sorocaba e Comissão Técnica em Piracicaba.

O PDUI da RMS teve início, antes dessa reestruturação, com a criação, pelo Conselho de Desenvolvimento, do Comitê Executivo (**Anexo 6**), inicialmente sem a participação da sociedade civil. As atividades realizadas foram a aprovação do Guia Metodológico, na versão prévia às modificações inseridas pela equipe da Emplasa, e as oficinas regionais para levantamento das principais questões regionais a serem trabalhadas durante o plano. No entanto, a elaboração do documento final a respeito destes encontros se deu depois da incorporação da sociedade civil ao Comitê Executivo. Assim, a sociedade civil poderia deliberar a respeito de todas as etapas do plano, desde a elaboração de diagnósticos para basear as propostas até chegar ao Caderno Final de Propostas, garantindo uma participação popular mais efetiva.

Já no PDUI da AUP, o Conselho de Desenvolvimento criou a Comissão Técnica (**Anexo 7**), já com os representantes da sociedade civil organizada. Nenhuma etapa do plano seria, então, realizada sem a participação popular.

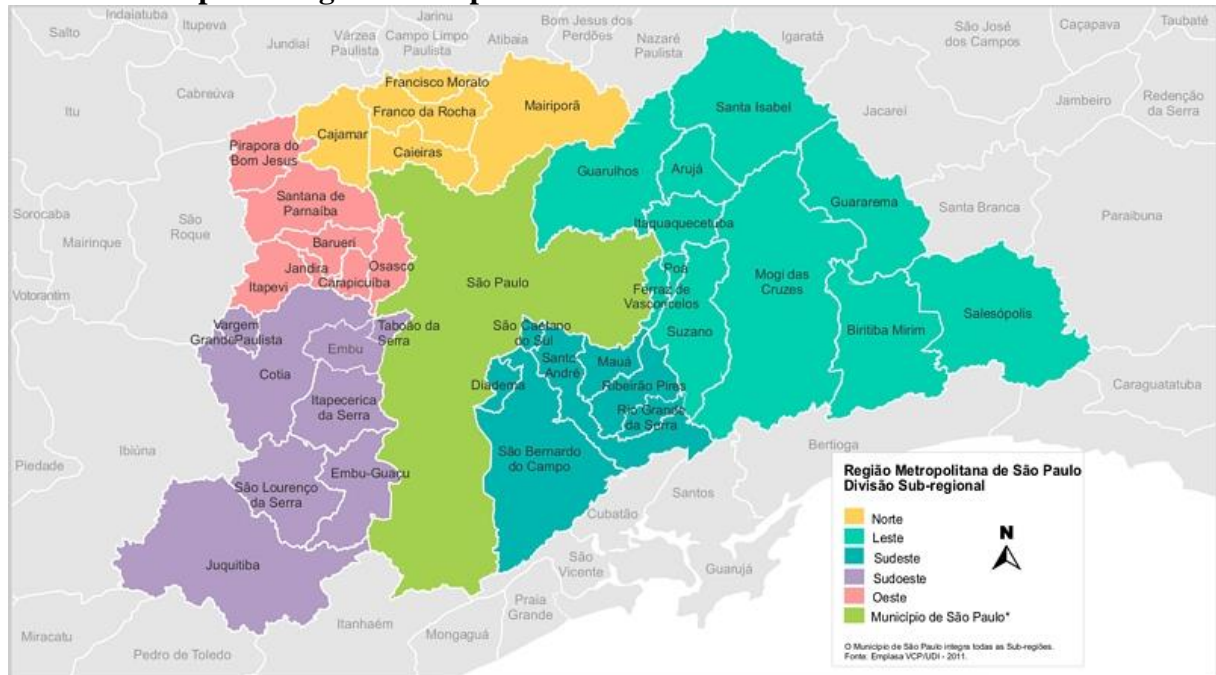
Decidiu-se também aumentar a divulgação dos Planos e estender o convite para outras instituições, como conselhos municipais, universidades, sindicatos, ONGs, entre outras, para participarem das oficinas regionais do PDUI-AUP, onde seriam levantados os principais problemas da região, e também para atuarem nos grupos de trabalho responsáveis pela elaboração de propostas dos dois Planos. O objetivo era que a sociedade civil participasse da concepção, dos estudos exploratórios e da preparação das propostas do PDUI.

Mas a dúvida se a participação popular seria mais efetiva permanecia. No PDUI da RMSP, o número de propostas da sociedade civil havia sido reduzido. Seria mesmo uma questão de falta de representatividade nas instâncias deliberativas? Ou o problema foi uma divulgação insuficiente para os diversos segmentos da sociedade civil organizada?

A equipe tomou medidas visando corrigir essas questões. Mas seriam suficientes para garantir um processo participativo mais satisfatório nos planos e uma real representação dos anseios da sociedade civil para suas regiões?

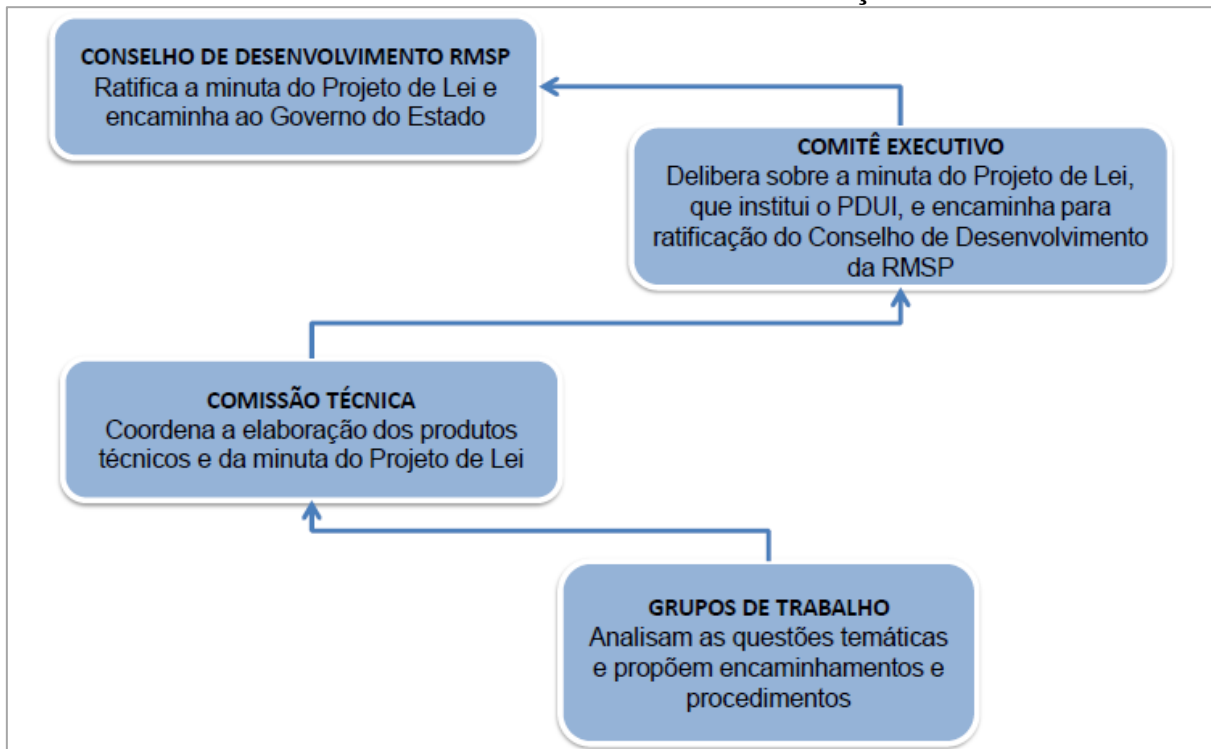
## ANEXOS

### Anexo 1 – Mapa da Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: Emplasa (<https://emplasa.sp.gov.br/RMSP>). Acesso em 13/11/2020.

### Anexo 2 – Estrutura Institucional no PDUI da RMSP e atribuições de cada instância



Fonte: Emplasa.

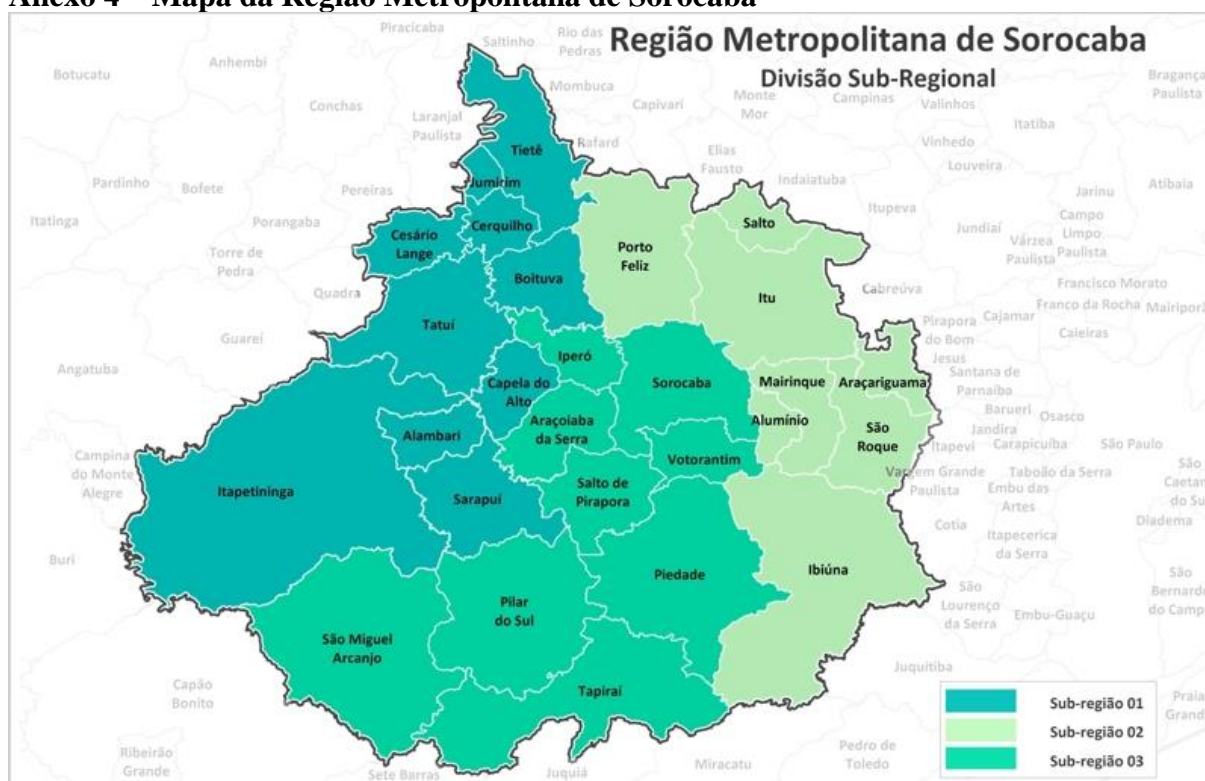


### Anexo 3 – Estatísticas das Propostas Recebidas

Tema					Sociedade Civil	Poder Público	Quantidade
Desenvolvimento Urbano	Econômico	e			17	75	92
Habitação							
Meio Ambiente	Recursos Hídricos	e			18	123	141
Saneamento							
Transportes e Logísticas					18	62	80
Total					53	260	313

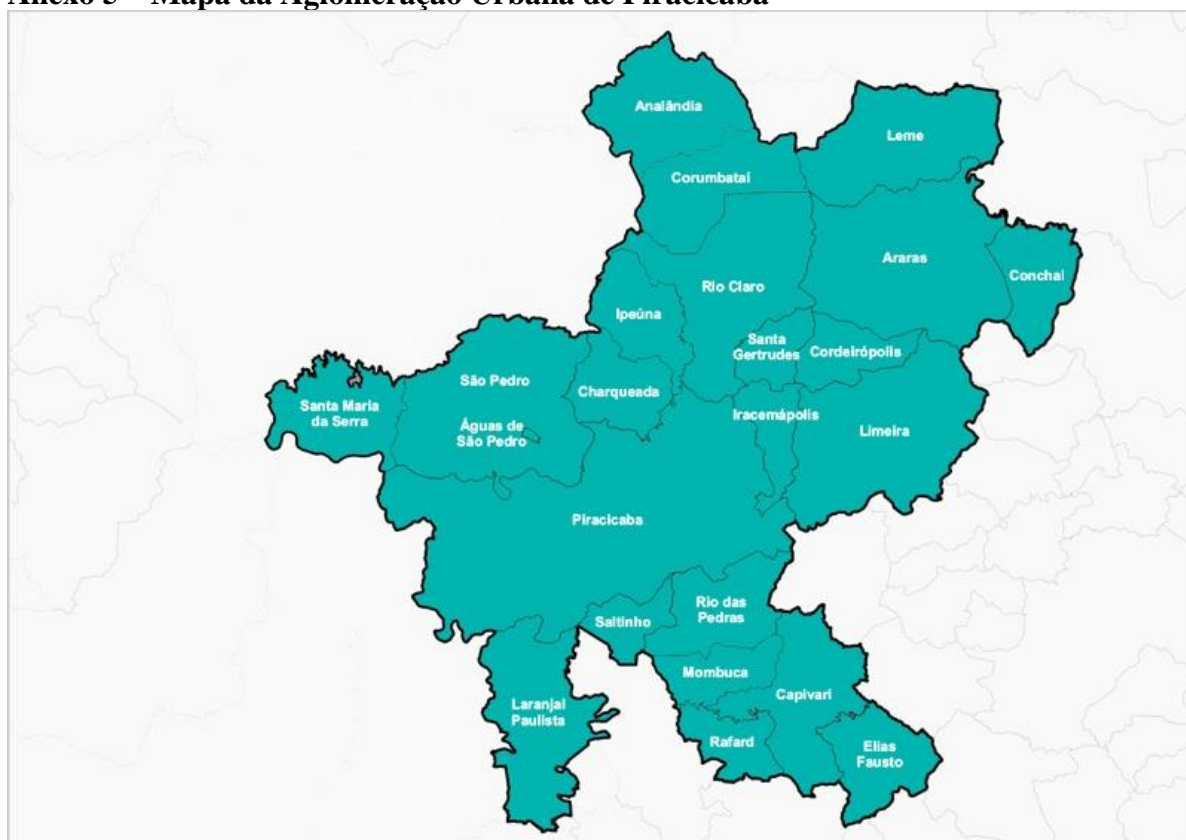
Fonte: Emplasa.

### Anexo 4 – Mapa da Região Metropolitana de Sorocaba



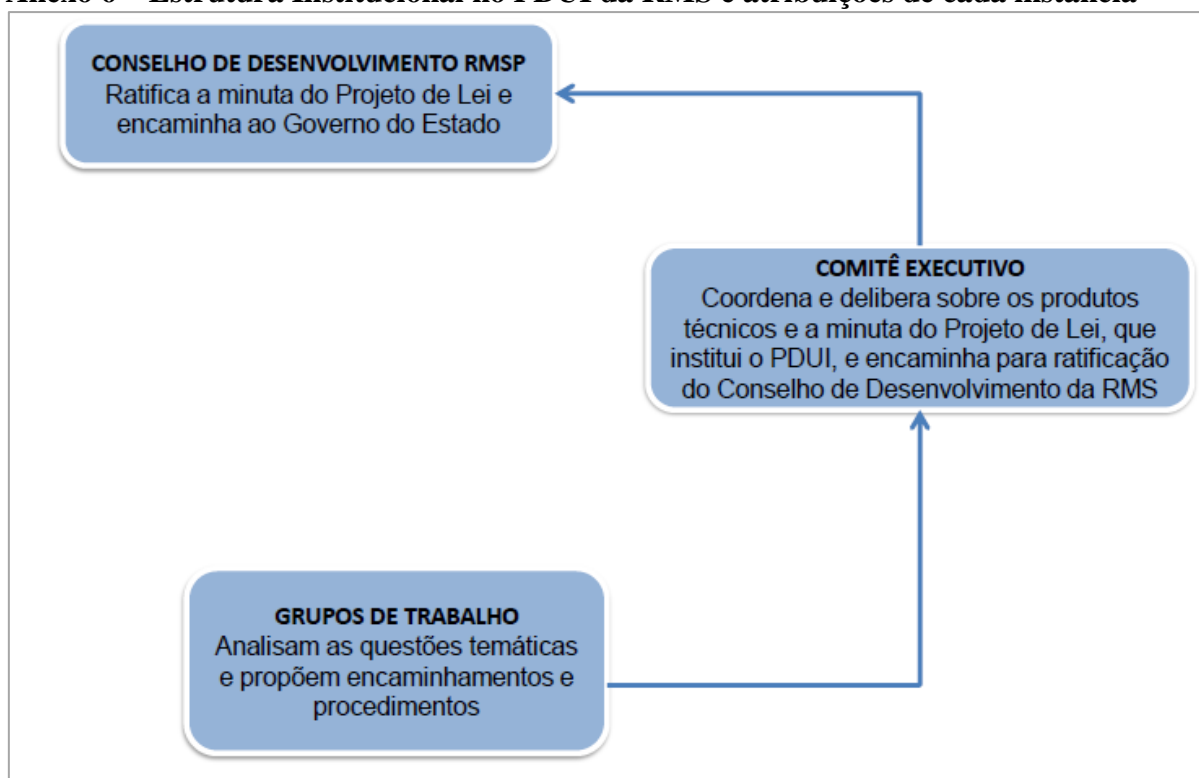
Fonte: Emplasa (<https://emplasa.sp.gov.br/RMS>). Acesso em 13/11/2020.

## Anexo 5 – Mapa da Aglomeração Urbana de Piracicaba



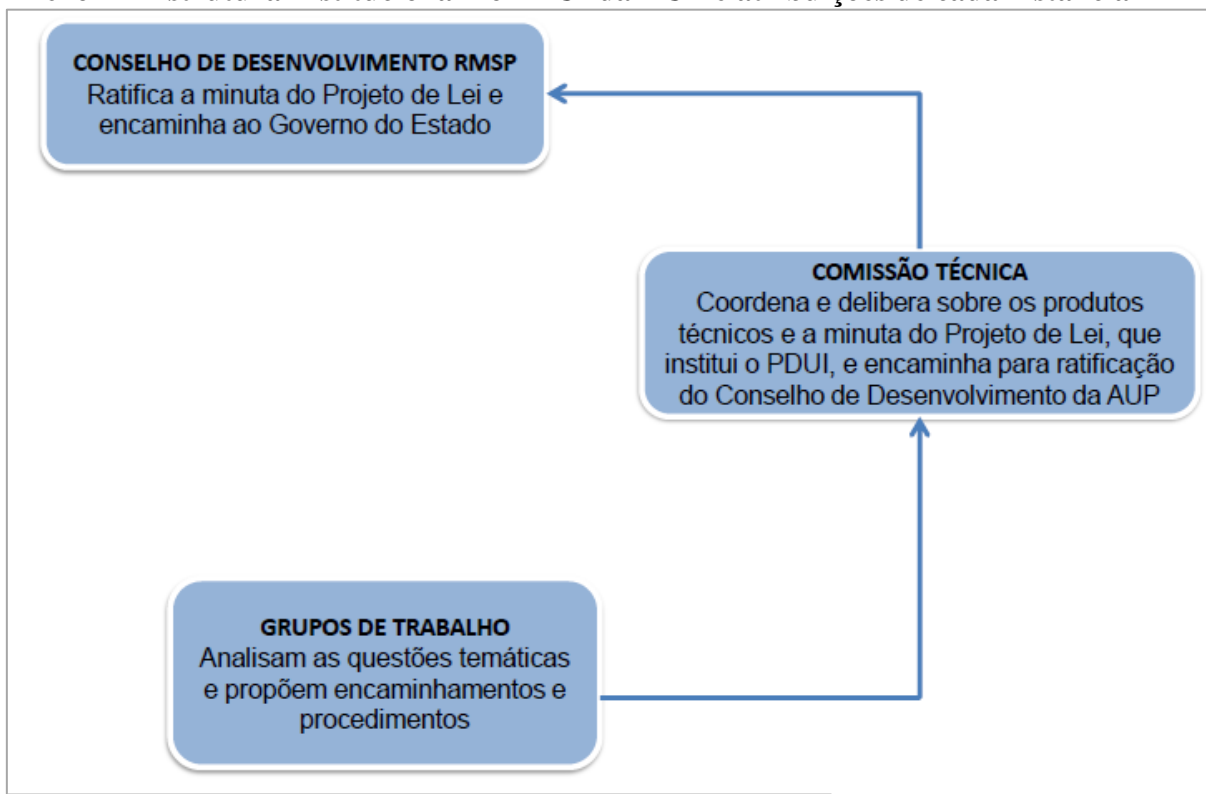
Fonte: Emplasa (<https://emplasa.sp.gov.br/AUP>). Acesso em 13/11/2020.

## Anexo 6 – Estrutura Institucional no PDUI da RMS e atribuições de cada instância



Fonte: Emplasa.

## Anexo 7 – Estrutura Institucional no PDUI da AUP e atribuições de cada instância



Fonte: Emplasa.

## NOTAS DE ENSINO

### 1 Sinopse

Após a instituição do Estatuto da Metrópole, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano é encarregada de elaborar, em conjunto com poderes municipais e estadual e sociedade civil, os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs) das Regiões Metropolitanas de São Paulo (RMSP) e Sorocaba (RMS) e da Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP). O processo participativo no primeiro PDUI, o da RMSP, não foi como o esperado. Assim, coube à equipe da gerência de Planejamento efetuar modificações no processo de elaboração, de forma que a sociedade civil tivesse uma participação mais efetiva nos PDUIs da RMS e da AUP.

### 2 Aplicação e objetivos pedagógicos

Este caso pode ser aplicado em:

- Cursos de Graduação e Mestrado em Administração Pública, em disciplinas voltadas para análise de políticas públicas e para participação social e terceiro setor;
- Cursos de Graduação em Urbanismo, em disciplinas voltadas para instrumentos de planejamento urbano;

O caso objetiva demonstrar a dificuldade de se ter participação popular na formulação de políticas públicas e que ferramentas os agentes públicos podem utilizar para aumentar de forma eficiente essa participação. A participação da sociedade civil no planejamento, tanto orçamentário, como urbano (cidades, regiões metropolitanas etc.), só geraria benefícios, pois refletiria de fato as necessidades da população, trazendo melhoria da qualidade de vida, reduzindo desigualdades socioespaciais e buscando o desenvolvimento socioeconômico e, ao mesmo tempo, sustentável.

O caso também é importante para apresentar um novo instrumento de planejamento urbano, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, voltado para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. O PDUI é uma oportunidade para que os municípios cresçam em conjunto e resolvam problemas em comum, possibilitando o desenvolvimento das regiões às quais pertencem.

### 3 Perguntas de estudo

- (i) Você acha que o processo de participação da sociedade civil no planejamento, tanto urbano, como orçamentário, é efetivo?
- (ii) Qual a importância do planejamento metropolitano?
- (iii) Se fizesse parte da equipe da Emplasa, quais estratégias você utilizaria, sabendo das dificuldades orçamentárias da empresa?

### 4 Análise teórica

#### (1) Ciclo de Políticas Públicas:

- Definição: “[...] um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” (SOUZA, 2006, n.16, p. 29)
- Etapas do ciclo de políticas públicas:

1) O primeiro momento é o da **agenda** ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público. [...] designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas.

2) O segundo momento é a **elaboração**, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades. [...]

3) A **formulação**, que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.

4) A **implementação**, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. [...]

5) A **execução**, que é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia.

6) O **acompanhamento**, que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

7) A **avaliação**, que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas (SARAVIA, 2006, v.1, p. 33, destaques do autor).

- Leonardo Secchi (2010), no artigo “Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos”, destaca que

apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a atual dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam. [...] Alguns acadêmicos afirmam que não há um ponto de início e um ponto de finalização de uma política pública, e que o processo de política é incerto, e as fronteiras entre as fases não são nítidas (SECCHI, 2010, p. 33).

## (2) Formulação de Políticas Públicas

- existência de várias teorias para o processo de formulação;
- uma das definições, apresentada por Leonardo Secchi (2010):

[...] passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução. [...] A formulação de alternativas de solução se desenvolve por escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível (SECCHI, 2010, p. 36).

## (3) Planejamento Urbano e seus instrumentos

- Estatuto da Cidade:
  - Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamenta o capítulo “Política Urbana” da Constituição Federal de 1988;
  - reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor:

O Estatuto da Cidade ao regulamentar as exigências constitucionais reúne normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, fixa importantes princípios básicos que irão nortear estas ações. (IBAM, 2001, p. 7)

- Plano Diretor:
  - Estatuto da Cidade (art. 40): “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”
  - responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;

- instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
- Plano Plurianual:
  - estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
- Lei de Diretrizes Orçamentárias:
  - estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte;
  - fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos.
- Lei Orçamentária Anual:
  - estabelece os Orçamentos da União, por intermédio dos quais são estimadas as receitas e fixadas as despesas do governo federal;
- Estatuto da Metrópole:
  - Lei Federal nº 13.089/2015
  - tem o objetivo de criar regras para a governança compartilhada de grandes aglomerados urbanos que envolvam mais de um município, como já acontece nas principais capitais do Brasil;
  - fixa diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de políticas públicas em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos estados.
- Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
  - instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana.

### (3) Região Metropolitana e Aglomeração Urbana:

- Região Metropolitana: aglomeração urbana que configura uma metrópole, ou seja, espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

- Aglomeração Urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas

#### (4) Processo Participativo da Sociedade Civil

- Audiências Públicas:
  - instrumento do diálogo estabelecido com a sociedade na busca de soluções para as demandas sociais. É um espaço de conversação aberto para a co-construção de soluções para as questões apresentadas pela comunidade;
  - propicia ao particular a troca de informações com o administrador, bem assim o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo;
  - As principais características são a oralidade e o debate efetivo sobre matéria relevante, comportando sua realização sempre que estiverem em pauta direitos coletivos.
- Consultas Públicas:
  - mecanismo de participação social não presencial, com período determinado para encerrar, que todos os cidadãos podem participar. O órgão tem a responsabilidade de analisar e publicar um Relatório de Análise das Contribuições para acesso de todos os cidadãos e, posteriormente, o encaminhamento oficial do resultado;
  - tem a finalidade de subsidiar o processo de tomada de decisão e de edição das normas da administração pública e, para atender aos anseios da população, disponibiliza maneiras de receber a contribuição dos cidadãos.

## 5 Roteiro de discussão

**Quadro 1: roteiro de aula sugerido**

Seção	Min.	Principais pontos / questões
<b>Introdução</b>	5'	Perguntar o que os alunos acharam do caso.
<b>Instrumentos de Participação Popular no Planejamento Urbano</b>	20'	Nesta seção, é possível discutir brevemente os instrumentos de participação popular no planejamento (consultas e audiências públicas) e sua efetividade.



		<p>(i) Você já conhecia o Estatuto da Cidade? Se já existe essa legislação, há necessidade de um Estatuto da Metrópole? Por quê?</p> <p>(ii) Você acha que a participação da sociedade civil no processo de planejamento é necessária para tratar de questões técnicas?</p> <p>(iii) As audiências e consultas públicas bastam para representar os anseios da população?</p> <p>(iv) A inovação do Estatuto da Metrópole, de garantir, por lei, a participação popular em instâncias decisórias, é necessária?</p>
<b>Participação da sociedade civil nos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUIs)</b>	30'	<p>Aqui pode-se tratar do conceito de planejamento metropolitano e qual seu grau de aplicação no Brasil.</p> <p>(i) Você já tinha ouvido falar em Estatuto da Metrópole? Qual a importância de uma legislação deste tipo?</p> <p>(ii) O PDUI parece ser um bom instrumento de planejamento urbano?</p> <p>(iii) Você acha que a estrutura institucional do PDUI da RMSP foi bem montada? Em caso negativo, como o aluno montaria?</p> <p>(iv) Como a Emplasa poderia resolver a questão da publicidade dos PDUIs dada a falta de orçamento?</p>
<b>Conclusão</b>	15'	<p>(i) A incorporação da sociedade civil no PDUI da RMSP foi de fato tardia?</p> <p>(ii) Você acha que as modificações feitas pela equipe da Emplasa surtirão o efeito esperado? Você faria algo diferente?</p>

Fonte: Autora

## 6 Fontes dos dados

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 13/11/2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm). Acesso em: 13/11/2020.

\_\_\_\_\_. Participa Mais Brasil – Consulta Pública. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/participacao-social/consultas-publicas#:~:text=%C3%89%20um%20mecanismo%20de%20participa%C3%A7%C3%A3o,todos%20os%20cidad%C3%A3os%20podem%20participar>. Acesso em: 13/11/2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento da União. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias>. Acesso em 13/11/2020.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL. Conheça os sete conceitos principais do Estatuto da Metrópole. Jan. 2015 Disponível em: <https://caubr.gov.br/conheca-os-sete-conceitos-principais-do-estatuto-da-metropole/>. Acesso em 13/11/2020.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA AGLOMERAÇÃO URBANA DE PIRACICABA. Deliberação nº 02/16. Disponível em: [http://multimidia.pdui.sp.gov.br/aup/docs\\_pdui/aup\\_docs\\_pdui\\_0002.pdf](http://multimidia.pdui.sp.gov.br/aup/docs_pdui/aup_docs_pdui_0002.pdf). Acesso em: 04/07/2020.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO. Deliberação nº 01/15-A. Disponível em: [http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs\\_pdui/rmsp\\_docs\\_pdui\\_0002\\_deliberacao.pdf](http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs_pdui/rmsp_docs_pdui_0002_deliberacao.pdf). Acesso em: 03/07/2020.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA. Deliberação nº 01/16. Disponível em: [http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rms/docs\\_pdui/rms\\_docspdui-006.pdf](http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rms/docs_pdui/rms_docspdui-006.pdf). Acesso em: 04/07/2020.

\_\_\_\_\_. Deliberação nº 01/17. Disponível em: [http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rms/docs\\_pdui/rms\\_docspdui-004.pdf](http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rms/docs_pdui/rms_docspdui-004.pdf). Acesso em: 04/07/2020.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO SA. Site institucional. Disponível em: <https://emplasa.sp.gov.br/>. Acesso em: 03/07/2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Estatuto da Cidade: para compreender... Disponível em: [http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/estatuto\\_cidade.pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/estatuto_cidade.pdf). Acesso em: 13/11/2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Audiências Públicas. Disponível em: <http://www.mpgp.mp.br/portal/news/audiencias-publicas#.X67iRmhKjIV>. Acesso em: 13/11/2020.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA AGLOMERAÇÃO URBANA DE PIRACICABA. Guia Metodológico. Disponível em: [http://multimidia.pdui.sp.gov.br/aup/docs\\_pdui/aup\\_docs\\_pdui\\_0003\\_guia\\_metodologico.pdf](http://multimidia.pdui.sp.gov.br/aup/docs_pdui/aup_docs_pdui_0003_guia_metodologico.pdf). Acesso em: 04/07/2020.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO. Apresentação ao Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo. Abril, 2019.

\_\_\_\_\_. Caderno Final de Propostas; Disponível em: [http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs\\_pdui/rmsp\\_docs\\_pdui\\_0016\\_caderno\\_final\\_de\\_propostas.pdf](http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs_pdui/rmsp_docs_pdui_0016_caderno_final_de_propostas.pdf). Acesso em: 03/07/2020.

\_\_\_\_\_. Caderno Preliminar de Propostas. Disponível em: [http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs\\_pdui/rmsp\\_docs\\_pdui\\_0013\\_propostas.pdf](http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs_pdui/rmsp_docs_pdui_0013_propostas.pdf). Acesso em: 03/07/2020.

\_\_\_\_\_. Regulamento para Assembleia Pública para escolha de representantes da sociedade civil para o Comitê Executivo e Comissão Técnica do PDUI-RMSP; Disponível em [http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs\\_pdui/rmsp\\_docs\\_pdui\\_0012\\_regulamento.pdf](http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs_pdui/rmsp_docs_pdui_0012_regulamento.pdf). Acesso em: 03/07/2020.

\_\_\_\_\_. Relatório de Método de elaboração e Processo Participativo. Disponível em: [http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs\\_pdui/rmsp\\_docs\\_pdui\\_0019\\_metodo\\_elaboracao.pdf](http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs_pdui/rmsp_docs_pdui_0019_metodo_elaboracao.pdf). Acesso em: 03/07/2020.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA. Guia metodológico. Disponível em: [http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rms/docs\\_pdui/rms\\_docs\\_pdui-005.pdf](http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rms/docs_pdui/rms_docs_pdui-005.pdf). Acesso em: 04/07/2020.

\_\_\_\_\_. Relatório de atividades – Processo de elaboração do PDUI-RMS, 1º semestre de 2017. Disponível em: [http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rms/docs\\_pdui/rms\\_docs\\_pdui\\_002.pdf](http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rms/docs_pdui/rms_docs_pdui_002.pdf). Acesso em: 04/07/2020.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. (Org.) **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v.1. p. 21-42.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 40-44.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Jul./Dez. 2006.