

**XI CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CIENCIA POLÍTICA
Y DE LA ADMINISTRACIÓN (AECPA) – 2013**
La política en tiempos de incertidumbre

GT 5.2

**Los límites de la participación:
por qué se hace, cómo se desarrolla y qué impacto tiene sobre el sistema político**

Ponencia

**PARTICIPACIÓN Y SISTEMA POLÍTICO: EL ESTATUTO DE LA CIUDAD Y
LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANA PARTICIPATIVOS**

***PARTICIPATION AND POLITICAL SYSTEM: THE STATUTE OF THE CITY
AND MASTER PLANS***

Ponentes

Jefferson O. Goulart: Doctor en Ciencia Política por la Universidade de São Paulo (USP), profesor de la Universidade Estadual Paulista (FAAC/UNESP) e investigador del Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). E-mail: <jgoulart@faac.unesp.br>.

Eliana T. Terci: Doctora en Historia por la Universidade de São Paulo (USP) e profesora de la Universidade de São Paulo (ESALQ/USP). E-mail: <etterci@usp.br>.

Estevam V. Otero: Profesor de la Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), tiene maestría e hace doctorado en la Universidade de São Paulo (FAU/USP). E-mail: <estevamotero@yahoo.com>.

Resumen

El trabajo examina los Planes de Ordenación Urbana Participativos en Brasil, investigándose la eficacia del nuevo marco institucional de la política urbana (Estatuto de la Ciudad, Ley nº 10.257/2001) cuanto a la democratización de la gestión urbana. Como corte empírico, se realizó un análisis comparativo de ciudades medianas del estado de São Paulo, centrándose en los procesos participativos de elaboración de los Planes de Ordenación Urbana y en la implantación de los instrumentos adoptados (consejos, audiencias públicas etc.). Metodológicamente se utilizan tres marcos analíticos: (a) las condiciones en que la participación se organiza; (b) en qué medida y con qué alcance el estado incorpora (o no) la participación; (c) como está dispuesta la legislación, o sea, como es la influencia del marco institucional.

Palabras clave: Participación; Estatuto de la Ciudad; Planes de Ordenación Urbana Participativos.

Abstract

The article examines master plans in Brazil, investigating the effectiveness of the new institutional framework of urban policy (City Statute Law nº 10.257/2001) on the democratization of urban management. Empirically, we performed a comparative analysis of medium-sized cities of São Paulo, with a focus on participatory processes for development of master plans and the implementation of instruments adopted (councils, public hearings, etc.). Methodologically, we use three analytical frameworks: (a) the conditions under which participation is organized, (b) the extent to which State to incorporate (or not) participation, (c) how the law is expressed, or the influence of the institutional framework.

Keywords: Participation; Statute of the City; Participatory Master Plans.

PARTICIPACIÓN Y SISTEMA POLÍTICO: EL ESTATUTO DE LA CIUDAD Y LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANA PARTICIPATIVOS ¹

Jefferson O. Goulart , Eliana T. Terci, Estevam V. Otero

Nuestro tema es la participación, delimitado por el examen de experiencias de preparación de Planes de Ordenación Urbana Participativos en ciudades medias del interior del estado de São Paulo, en Brasil.² Pero antes es indispensable hacer una caracterización general del debate.

La participación está presente en la agenda de la investigación académica hace tiempo y particularmente en Brasil tiene gran relevancia desde la década de 1970, periodo en que proliferaron movimientos organizados de la sociedad civil que impulsaran la lucha contra el régimen autoritario.

Esto amplió el campo analítico del correspondiente proceso de democratización porque la transición no se limitaba a un cambio estrictamente institucional de régimen político – de una dictadura para una democracia –, sino también porque implicaba una reordenación del modelo de desarrollo frente al colapso del padrón desarrollista (Sallum Jr., 1996). Y también porque la democratización incorporó los movimientos, por veces subterráneos, de la sociedad brasileña que invadieron la escena política (Sader, 1988).

Emerge así un vigoroso conflicto entre la política institucional y la política no institucionalizada, traducido en la literatura sociológica por las teorías del Proceso Político y por la noción de Estructuras de Oportunidades Políticas (Brandão, 2011). Pero las fronteras entre lo institucional y lo no-institucional, entre la sociedad política y la sociedad civil, ni siempre fueron fáciles de delimitar.

Durante la década de 1970 operan de forma complementaria, pero no sin tensiones, tres matrices discursivas: la teología de la liberación (de impulso movilizador y de connotación de base); la de los grupos de izquierda restantes de la resistencia armada (de diversas acepciones marxistas); y la del nuevo sindicalismo (Sader, 1988). No se trata de examinar exhaustivamente los fundamentos ético-políticos de cada una de ellas, sólo registrar las influencias, raíces y contradicciones de la emergencia del tema de la participación.

En ese contexto, gana fuerza “un campo que, anclado en instituciones de porte como la Iglesia Católica, el ecumenismo secular y entidades de cooperación internacional, no sin enraizamiento en la intelectualidad y grupos de izquierda, se constituye en la base de extensas redes *movilizadoras*” (Doimo, 1995: 32). Algunas de esas concepciones contaminaron sus intérpretes, como los que identificaban en la sociedad civil la clave para la plena autonomía de los movimientos (asociados a las teorías de la *nueva sociedad civil*). Como desdoblamiento de esa acepción, los movimientos sociales serían portadores de una inmanente capacidad de universalización de derechos y no cargarían los vicios de las instituciones del sistema político.

Esa visión prosperó tanto por absorber cierta tendencia de la satanización del Estado y de las instituciones políticas (partidos, Congreso, representación etc.), cuanto porque se instituyó determinada idealización de que los nuevos formatos participativos serían suficientes para democratizar la sociedad a partir de una sociedad civil igualmente nueva. Esa perspectiva atribuía peso excesivo al potencial transformador de los actores sociales y despreciaba las instituciones políticas, posición a la cual agregaba una postulación normativa de que los movimientos sociales

¹ El presente trabajo es una reflexión provisoria del proyecto de investigación financiado por la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de São Paulo (FAPESP): “Procesos contemporáneos de desarrollo urbano en ciudades medias: Estatuto de la Ciudad, expansión inmobiliaria, engranaje económico y dinámica decisiva político-institucional [2001- 2011]” (Proceso 2011/14082-3).

² São Paulo es la unidad más dinámica de la federación, que representa aproximadamente 1/3 del PIB brasileño y datos disponibles de la Fundación Seade indican que, en 2011, su interior concentra el 44% del PIB de todo el estado, es decir, el 15% de la riqueza nacional, y representa el 44% del empleo del estado y 13% del país.

serían capaces de promover distribución de bienes materiales e inmateriales y de democratizar los procesos de toma de decisiones.

El tiempo y la Historia se encargaron de dirimir cualesquier dudas sobre tales creencias, y como observa Lavallo, [la participación] “alcanzó niveles de institucionalización importantes”, o sea: “no perdió su registro simbólico original, pero adquirió nuevo registro dominante porque se encontraba insertada en los llamados ‘espacios participativos’. Los actores sociales se ubicaron en esos nuevos espacios y la literatura académica migró con ellos” (Lavallo, 2011: 13-14). En síntesis, la participación se institucionalizó.

La constatación de que los formatos participativos contemporáneos pasaron a interactuar con las estructuras del Estado y fueron reglados y normativizados de modo que sus actores se integraron al control de la elaboración de políticas públicas en algún nivel no deja de ser inquietante para el debate teórico de la democracia, cualquiera que sea la perspectiva que se adopte. El debate ganó contornos más complejos.

El punto de partida de la variedad de miradas reside en la crítica – en mayor o menor grado – a la concepción pluralista de matriz schumpeteriana, según la cual la democracia es método de elección de minorías legítimas. O, en la acepción dahlsiana, la *poliarquía* – impregnada de múltiples polos de poder que se limitan recíprocamente – sería la democracia real (Dahl, 1989a).

Así, *lo que distingue la democracia es la regla* tomada en una doble dimensión: primero, en el sentido de que sea asegurada una equitativa difusión de oportunidades para que los ciudadanos puedan manifestar sus preferencias; segundo, que sea subordinada al principio de la voluntad de la mayoría. En suma, se trata democracia como procedimiento (Bobbio, 1986) y de la vigencia de derechos universales constitucionalmente reconocidos (O'Donnell, 1998).

Así se puede decir que, como organización del ejercicio del poder y como procedimiento de toma de decisiones que respetan a todos, la democracia de acepción pluralista postula una forma, o sea, no es definida por el contenido ni por los resultados (sociales o morales) que pueda producir. Resumiendo, el pueblo escogería quien tomaría las decisiones en su nombre y la democracia se reduciría a la elección de gobernantes.

En ese sentido, como expresión crítica de las limitaciones de la *democracia liberal-pluralista*, la participación encuentra amparo teórico en, por lo menos, dos corrientes de la teoría democrática: en la *democracia deliberativa* y en la *democracia participativa*.

En el primer caso, de la *democracia deliberativa*, se propugna por más debates sin posiciones pre-definidas y se cree en la suposición de que demandas de la sociedad civil son intrínsecamente bien vistas porque universalizarían derechos, bienes y servicios – de ahí su legitimidad y capacidad de promover justicia. De esa perspectiva de inspiración habermasiana, se valora la dimensión discursiva del proceso de toma de decisiones

La teoría del proceso democrático, que tiene en Dahl (1989b) su principal exponente, tampoco escapa a la crítica de los adeptos de la *democracia deliberativa*. Tanto porque las *disonancias cognitivas* son crecientes en razón de las desigualdades en el proceso de fruición comunicativa, cuanto porque las condiciones necesarias a la constitución de la *poliarquía* – inclusión de los interesados; oportunidades reales de participación; derecho de voto igualitario; derecho a la definición de una agenda; acceso a la información para toma de posición – habrían sido idealizadas. Además: "hasta hoy, ninguna orden política consiguió llenar *suficientemente* esos criterios" (Habermas, 1997: 43).

Además del exagerado grado de abstracción con que es concebida, de manera excesivamente normativa, “el problema de la comunicación cara a cara es un modelo impropio para el enfrentamiento de la política, exactamente por descartar la representación” (Miguel, 2005: 15). Y es poco verosímil que los actores sociales y políticos puedan deshacerse de sus intereses originarios a cambio de la obtención de consensos.

En el segundo caso, de la *democracia participativa*, la apuesta es que, delante de la limitación del sistema representativo, la participación *per se* implicaría en la ampliación de los espacios de decisión para la definición de políticas públicas.

Los adeptos de la radicalización participativa tienen en Pateman (1992) su interlocutora privilegiada, que desarrolla una fuerte crítica de los "límites" de la democracia representativa como mero sistema competitivo. Su desacuerdo básico reposa en la absolutización de los *arreglos institucionales* y en su percepción negativa de la participación (entendida como *protección* de intereses particularistas).

El problema de este tipo de prescripción es la creencia mesiánica de que la generalización de la participación traería consigo una carga benévola de incentivos, ignorando los conflictos y los patrones de relación establecidos entre los actores sociales y políticos. Además, confiere un papel rigurosamente subalterno a la representación y a las instituciones políticas, suponiendo que se tratan de estructuras demasiado elitistas.

Participación, en esos términos, puede tener una doble significación: tanto expresa tomar parte de procesos decisivos que trascienden los mecanismos electorales, cuanto representa reparto de bienes y servicios que una sociedad desigual (como la capitalista) no logra promover. Si, para los pluralistas, la democracia es *forma* antes de cualquier exigencia, para los defensores de la participación también debe tener *contenido* distributivo y equitativo.

Ese abordaje normativo ganó aplicación empírica en el caso brasileño. Y esto ocurrió porque las posibilidades de acceso al sistema político fueron ampliamente cerceadas por la historia política autoritaria que se estableció y por el comportamiento compatible con esa tradición durante el periodo de la dictadura militar; y también porque a las limitaciones políticas y civiles le correspondieron una amplia discriminación socioeconómica (Kowarick, 1993).

Así, la participación que emerge a partir de la década de 1970 – génesis de lo que se llamaría de *innovación democrática* – es interpretada como posibilidad redentora de la ciudadanía: autónoma en relación al Estado e igualitaria en sus postulados, representaría el triunfo de las camadas populares.

Ocurre que en las últimas décadas la participación operó un movimiento complejo y, contemporáneamente, dejó de ser estrictamente una expresión de la sociedad civil para penetrar en las estructuras estatales y dividir diferentes niveles de responsabilidades en la formulación e implantación de políticas públicas. Es decir, la participación fue absorbida por el Estado y es por él reglada, constituyendo una esfera híbrida que toca y se confunde con la representación. Esto será visto con más detalles en el caso de los Planes de Ordenación Urbana Participativos.

La participación de que se trata es doblemente inclusiva. En la dimensión política, afirma los derechos a la igualdad y a la interferencia en las decisiones públicas. En el plan social, asegura el derecho de acceso a los bienes esenciales. En suma, participación como “formas diferenciadas de incorporación de ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas” (Avritzer, 2008: 45), definición que expresa intereses corporativos y particulares que reflejan la diversidad de las sociedades contemporáneas.

La participación puede ser tomada como “categoría nativa de la práctica política de actores sociales, categoría teórica de la teoría democrática y procedimiento institucionalizado con funciones delimitadas por leyes y disposiciones regimentales” (Lavalle; Vera, 2011: 101). Para los propósitos limitados y provisionales de esta reflexión, la participación será analizada bajo la última de esas perspectivas, es decir, de la institucionalización de un arreglo participativo (Planes de Ordenación Urbana).

Se trata de una iniciativa doblemente compleja. Primero, por el imperativo del adecuado abordaje teórico-metodológico, una vez que participación, democracia, sociedad civil, y procesos de institucionalización son conceptos y categorías que, aplicados a estudios empíricos, exigen un distanciamiento y un análisis crítico. Segundo, porque, diferentemente de otros formatos participativos³, los Planes de Ordenación Urbana Participativos son expresiones muy recientes que aún no tienen una consolidada sistematización conceptual y comparativa.

³ Con respecto a la literatura teórica y empírica del Presupuesto Participativo, ver, entre otros: Avritzer (2010; 2008; 2004).

DE LA PARTICIPACIÓN AL ESTATUTO DE LA CIUDAD

De los movimientos sociales que invadieron la escena política de la década de 1970, interesa destacar aquellos vinculados a la temática de la reforma urbana. Las diferentes experiencias de luchas y la agenda de democratización del país crearon las condiciones necesarias para la formación del Movimiento Nacional por la Reforma Urbana, integrado por movimientos populares (principalmente los que luchaban por la vivienda), asociaciones de clase (arquitectos, ingenieros, sobre todo), organizaciones no gubernamentales (asesoría, formación etc.) e institutos de investigación (muchos vinculados a universidades).

La agenda de la reforma urbana se imponía por el carácter espoliador del desarrollo urbano de Brasil, y fue estimulada por la articulación de varios segmentos de la sociedad civil. La literatura sociológica de orientación marxista sobre esos fenómenos y actores también absorbe esos temas y gana impulso con una obra seminal, “La expropiación urbana” (Kowarick, 1993), en la cual se identifica que el desorden urbano obedecía a la lógica de la acumulación expropiadora.

Así, se observa que “la lógica de la acumulación que nordea el desarrollo brasileño se apoya exactamente en la dilapidación de la fuerza de trabajo” (Kowarick, 1993: 43-45). La dinámica capitalista de acumulación fue posible mediante la abundancia de mano-de-obra (*ejército industrial de reserva*) y la formación de un *poderoso esquema de control, contención y represión* que alcanzó la sociedad y los trabajadores en el régimen autoritario instalado por el golpe de 1964.

Así, las políticas y agencias habitacionales no atendieron a los estratos sociales más necesitados, por el contrario, privilegiaron los segmentos medios y las grandes obras de infraestructura urbana (Maricato, 1987); los Planes de Ordenación Urbana no lograron buenos resultados cuando intentaron ordenar y planear el crecimiento urbano (Villaça, 2001; 2004); la evolución conventillo-chabola-periferia mantuvo inalterada en lo esencial la percepción (y el tratamiento) de las élites sobre la pobreza urbana (Valladares, 1994).

Los procesos de modernización y urbanización de la sociedad brasileña en el siglo XX incentivaron la producción de una vasta literatura: finalmente el país había superado con relativa rapidez (medio siglo) la condición de nación agrario-exportadora, con un modesto lugar en la división internacional del trabajo, para una posición de país urbano-industrial y octava economía mundial. En las ciencias sociales y en el campo de la sociología urbana, el instrumental teórico usado por casi todos los estudiosos del tema fue una “producción francesa (althusseriana) que penetró en el corazón del pensamiento urbano de América Latina, sin que haya habido de nuestra parte la menor crítica teórica o mismo reciclaje analítica y conceptual” (Kowarick, 1995: 49)

Mucho se aprovechó de esa tradición, sobre todo su capacidad analítica de absorber los conflictos sociales del paisaje urbano (Marques, 2003) y esa trilla también estimuló la emergencia de la temática del poder local como objeto sociopolítico complementario a la comprensión de lo urbano.

Uno de los principales problemas de esa tradición intelectual fue la tendencia a la interpretación esquemática y simplificadora según la cual el carácter de clase del Estado sería suficiente para comprender todos los engranajes sociopolíticos, incluyendo la dinámica urbana. Como consecuencia, las relaciones políticas y sus instituciones no merecerían la debida atención, y el mismo raciocinio se aplicaría a las elecciones concretas de los gobiernos, a las correspondientes políticas públicas y al comportamiento de la sociedad civil.

En su fase inicial que coincide con la emergencia de esos nuevos actores, “la literatura sobre movimientos sociales en América Latina, bajo fuerte influencia de la teoría de los nuevos movimientos sociales, no dedicó mucha atención a las dinámicas de los movimientos frente al Estado, a los gobiernos y a los partidos” (Gohn, 2000 *apud* Tatagiba, 2011: 235). Ese abordaje adoptaba la perspectiva de que el Estado era “estructuralmente capturado”, en el cual transcurre inclusive cierto desarraigo por el análisis y comprensión de las dinámicas políticas institucionales en el plan del poder local y, sobre todo, en las relaciones entre sistema político y movimientos sociales y los respectivos arreglos institucionales.

Si parece elemental que no se deba neutralizar sociológicamente el Estado, no es menos verdadero que su gestión alude a las contradicciones e interacciones que no se resumen a la hegemonía capitalista. Las dinámicas políticas que en él se procesan reclaman múltiples miradas sobre los actores relevantes (institucionalizados o no), las reglas procedimentales que marcan los correspondientes procesos decisivos, las motivaciones y demandas de los diferentes grupos en disputa como el peso de los arreglos institucionales, el contenido y el formato de las políticas públicas.

La dinámica deliberativa del poder local comporta prerrogativas que amoldan decisivamente el desarrollo urbano. Aunque en el pasado las políticas públicas fueron concentradas en los niveles superiores de gobierno, legislaciones y acciones municipales fueron determinantes para definir los contornos del desarrollo urbano: “gestiones urbanas [de Ayuntamientos] tienen una tradición de inversión regresiva”, de suerte que “las obras de infraestructura urbana alimentan la especulación y no la democratización del acceso a la tierra para vivienda” (Maricato, 2000: 157).

Volviendo a la evolución de la agenda institucional, la más importante acción incidente sobre la agenda de la reforma urbana ocurrió en el proceso constituyente. Esa coincidencia no es casual: el proceso de democratización del país fue marcado por inéditas campañas de movilización social y sí mantuvo activa la participación popular que pasó a ser un ingrediente innovador de la política brasileña en aquel periodo.⁴

En ese sentido, el proceso constituyente también absorbió la demanda de la participación (Brandão, 2011). En el plan procedimental su mayor evidencia se tradujo en un regimiento interno con dos grandes novedades que contrastaban con la tradición constitucional del país: ausencia de un anteproyecto constitucional y adopción de un conjunto de dispositivos que incorporó la participación.

Tales innovaciones no fueron elecciones formales, expresaban la atmósfera democrática vivida por el país y la ausencia de un proyecto político hegemónico (Goulart, 2013), carencia que influyó decisivamente para la formación de un escenario centrífugo marcado por la polarización entre progresistas y conservadores, en el cual, estos últimos eran mayoritarios (Pilatti, 2008).

Así, la Asamblea Constituyente adoptó una división de trabajo descentralizadora: los constituyentes fueron divididos en ocho comisiones temáticas, las cuales se subdividieron en otras tres subcomisiones agrupadas por temas afines, y las subcomisiones promovieron diversas audiencias públicas para ampliar el espacio de expresión de las reivindicaciones de la sociedad civil organizada.

La articulación originaria de la sociedad civil logró éxito en el propósito de inscribir sus demandas en razón del aprovechamiento de oportunidades, de modo que “el resultado fue un conjunto significativo de impactos directos en el desarrollo de los movimientos sociales brasileños en un contexto desfavorable a las pretensiones de la mayor parte de los actores extra parlamentarios” (Brandão, 2011: 184). El regimiento también aceptaba la aprobación de las enmiendas populares, a través de las cuales la iniciativa legislativa podría ser patrocinada por entidades e instituciones civiles desde que después apadrinada por diputados constituyentes, posibilidad que culminó con el encaminamiento de 11.989 sugerencias en el periodo inicial de los trabajos.⁵

Esa porosidad del proceso constituyente se extendió a la reforma urbana, y así el tema fue objeto de enmienda de iniciativa popular (nº 63) patrocinada por la Federación Nacional de los Ingenieros, Federación Nacional de los Arquitectos e Instituto de Arquitectos de Brasil, la cual recolectó 133.068 firmas. La propuesta tramitó por la subcomisión de la “Cuestión Urbana y

⁴ El punto alto fue el movimiento por las *directas ya*, aunque esta campaña no consiguió éxito: la elección directa para escoger el presidente solo llegaría en 1989.

⁵ A título de ejemplo, las subcomisiones de la “Unión, Distrito Federal y Territorios”, de los “Estados” y de los “Municipios y Regiones”, que formaban la “Comisión de la Organización del Estado”, recibieron, respectivamente 232, 186 y 328 propuestas (totalizando 746), mientras que la “Comisión de la Orden Social” contabilizó 2.257. Ya el grupo de entidades sindicales envolvió, respectivamente, 121 entidades, recaudó 6.081.248 firmas y protocoló 41 enmiendas (Michiles et al. 1989).

Transporte”, vinculada a la comisión de la “Orden Económica”. Aunque sufrió cambios, la propuesta fue absorbida y por primera vez una Constitución traía un capítulo dedicado a la cuestión urbana.

Además de la exigencia de Planes de Ordenación Urbana para ciudades con más de 20 mil habitantes, la nueva ordenación ratificó el reconocimiento del derecho de propiedad, pero lo hizo subordinándolo a su función social.

Los procedimientos democráticos adoptados fueron determinantes para la producción de un texto constitucional democrático, es decir: “del punto de vista de la teoría democrática, el tipo de proceso que establece las reglas del juego de la democracia política no puede ser tenido como irrelevante” (Arato, 1997: 7). Para un sistema político en proceso de democratización y remoción del *escombros autoritario*, fue importante que la dinámica constitucional que fundaba una nueva orden también tuviera carácter democrático.

Después de trece años, los enunciados de la Constitución fueron reglamentados a través de legislación específica y ganaron forma en el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal nº 10.257/2001), que preconiza formatos participativos como Planes de Ordenación Urbana Participativos, audiencias públicas, consejos. Además, el universo de decisores supera los padrones restrictos de la democracia representativa, en la cual son reconocidos como tales sólo los actores institucionales instituidos con esa autoridad (a través de la representación política).

Así la participación es consagrada: “gestión democrática por medio de la participación de la población y de asociaciones representativas de los varios segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y acompañamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano” (Art. 2º). El EC también se destacó por la introducción de un variado elenco de instrumentos urbanísticos transformadores orientados para contener la especulación inmobiliaria y promover la democratización del acceso a la ciudad.⁶

La *agenda setting* de la participación en el arreglo institucional del desarrollo urbano ganó materialidad en el Estatuto de la Ciudad, demanda con origen en la sociedad civil. Así la participación se institucionaliza y pasa a ser norma jurídica a través de los Planes de Ordenación Urbana.

PLANES DE ORDENACIÓN URBANA PARTICIPATIVOS Y DINÁMICA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

El debate sobre la validez y alcance de los Planes de Ordenación Urbana es recurrente en la literatura urbanística. La polémica ganó fuerza porque la propuesta original del Movimiento Nacional por la Reforma Urbana a la Asamblea Constituyente no incluía la exigencia de los Planes (Maricato, 2011). Paradójicamente, el dispositivo fue incorporado al texto constitucional como *instrumento básico de la política de desarrollo urbano*.

La crítica a los Planes de Ordenación Urbana puede ser sintetizada en dos aspectos: histórico y conceptual. Históricamente, sobre todo en el periodo de institucionalización de la planificación urbana se sucedieron planes y la práctica, no sólo se generalizó, como se hizo exigencia del Servicio Federal de Habitación y Urbanismo. La proliferación de esos instrumentos no alteró sustantivamente el cuadro del desarrollo urbano.

Conceptualmente, además, serían actividades “desvinculadas de las políticas públicas y de la acción concreta del Estado”, formando un escenario en el que quedaron sustantivamente vacíos y reducidos a la retórica: “durante cincuenta años – entre 1940 y 1990 – la planificación urbana brasileña encarnada en la idea de Plan de Ordenación Urbana no atendió mínimamente los objetivos

⁶ De entre esos instrumentos, merecen destaque: la Otorga Onerosa del Derecho de Construir, las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), el Impuesto Predial y Territorial Urbano progresivo (IPTU), el Derecho de Compra anticipada y el Estudio Impactante de Vecindad (EIV).

a que se propuso. La absoluta mayoría de los planes fue parar en los cajones y en las estanterías...” (Villaça, 2004: 222-3).⁷

Posiciones críticas cuanto a los Planes de Ordenación Urbana, pero menos severas, pueden ser identificadas en otros autores: hay “diferencias que tienen que ser profundizadas” (Feldman, 2009: 72) que implicarían en un examen más minucioso sobre el impacto de esos planes. En una perspectiva más optimista, el Estatuto de la Ciudad “redefinió la función del Plan de Ordenación Urbana” (Cymbalista, 2007: 29). Y además, “se abrió la oportunidad de “diseminar nuevos contenidos y nuevos métodos en la planificación territorial”, o sea, “la misión del nuevo marco legal [es] la ‘función social de cada segmento de su territorio’, con base en un proceso participativo de discusión y negociación en las instancias públicas de cada ciudad” (Rolnik, 2009: 36).

Analizaremos ahora los procesos decisivos de los tres Planes de Ordenación Urbana, sus formatos participativos y respectivas configuraciones institucionales. Metodológicamente, será adoptado el modelo propuesto por Avritzer (2008), que sugiere tres referenciales analíticos: (i) los términos en que la participación se organiza; (ii) en qué medida y con cual alcance el Estado incorpora (o no) la participación; (iii) como está dispuesta la legislación, o sea, cual la influencia del marco estrictamente institucional.

La tipología adoptada – mismo que sus herramientas metodológicas y conclusiones no sean idénticas a las de su inspirador –, permite considerar el desempeño y el potencial de los instrumentos participativos cuanto a su capacidad de profundizar la democracia y la dependencia del sistema político.

Para Avritzer (2008), existirían básicamente tres formatos contemporáneos de participación. El primer tipo sería un modelo que va de *bajo para arriba* (identificado en los Presupuestos Participativos) en lo cual hay libre y amplia participación de los ciudadanos, de ahí ser considerado el que más promueve la democracia. El segundo sería una configuración de la participación simultánea de representantes estatales y de la sociedad civil (identificado en los consejos de políticas públicas), en el cual la participación es más restricta y hay necesariamente leyes y sanciones que la regulan. El último modelo tiene un carácter de *ratificación*, una vez que las decisiones no serían efectivamente extendidas a los actores de la sociedad civil, que sólo cumplirían un papel homologatorio – caso de los Planes de Ordenación Urbana.

La *agenda setting* de la participación, en el caso de los Planes de Ordenación Urbana, refleja imposición institucional (Constitución y Estatuto de la Ciudad), decisión gubernamental y demanda de la sociedad civil. No obstante, cumple analizar los procedimientos prácticos de la participación y su alcance para compartir prerrogativas decisivas con las instituciones estatales (Ejecutivo y Legislativo). Ese abordaje permite identificar como los formatos participativos dependen de la conducta y de la postura de los gobiernos, de la disposición de estos en compartir decisiones con el Legislativo y con la organización autónoma de la sociedad civil, o, aún, sobre las posibilidades y perspectivas de implantación de nuevos paradigmas de gestión urbana.

Como punto de partida, el Cuadro I ofrece informaciones básicas a partir de las cuáles será posible analizar con más detenimiento los casos particulares, incluso para producirse conclusiones comparativas más consistentes.

Diferente de lo que afirma Avritzer (2008), el Presupuesto Participativo y los Consejos de Políticas Públicas son procedimientos que también se inician en las estructuras estatales mediante definición de los diversos parámetros (presupuestarios, de políticas sustantivas etc.) por los correspondientes órganos de gobierno.

Lo mismo sucede con los Planes de Ordenación Urbana Participativos, cuyos contenidos y directrices son previamente concebidos en las agencias gubernamentales. Las diferencias, por lo tanto, no residen en el origen de los formatos participativos. En consecuencia, cabe señalar que las

⁷ En esas condiciones, los Planes servirían para regular la ocupación urbana bajo los intereses de los gobiernos y de las élites y, principalmente, para ocultar los conflictos más importantes y legitimar el *estatus quo*, o sea, porque se resumían al *discurso* ocultarían lo que es más importante: la dominación. En ese sentido, de naturalización de las desigualdades socio espaciales, se constata la dimensión ideológica de esa tradición.

variables políticas, partidistas e ideológicas son cruciales para el resultado de las políticas urbanas, en particular del contenido y del alcance de los Planes Participativos.

CUADRO I – PLANES DE ORDENACIÓN URBANAES / PROCESOS PARTICIPATIVOS

| CIUDAD | PIRACICABA | BAURU | RIO CLARO |
|----------------------------|---|---|--|
| PERÍODO | 2003-2006 | 2005-2008 | 2005-2007 |
| GOBIERNO | PT (2001-2004) PSDB (2005-2008) PSDB (2009-2012) | PPS (2001-2004) PDT (2005-2008) ⁸ PMDB (2009-2012) | PV (2001-2004) DEM (2005-2008) PMDB (2009-2012) |
| MODELO ORGANIZATIVO | Asociaciones comunitarias y entidades de clase | Asociaciones comunitarias y entidades de clase | Entidades de clase |
| METODOLOGIA | Participativa en el primer ciclo: audiencias públicas, conferencias y congresos | Participativa: plenarias, sesiones públicas, conferencia y congresos | Reuniones regionales y temáticas de consulta, audiencias públicas y conferencia |
| CONTENIDO | Instrumentos del Estatuto de la Ciudad con dispositivos participativos | Instrumentos del Estatuto de la Ciudad con dispositivos participativos | Adopción parcial de los Instrumentos del Estatuto de la Ciudad sin dispositivos participativos |
| INSTRUMENTOS | Consejo de la Ciudad, conferencias | Consejo de la Ciudad, conferencias, audiencias, ley de iniciativa popular | Consejo de Desarrollo Urbano u otros consejos |
| LEGISLACIÓN | Contenido y metodología cambiados con la entrada de un nuevo gobierno (Ley n° 186, de 10/10/2006) | Proyecto protocolado en 2006 (Ley n° 5.631 de 22/08/2008) | Ley n° 3806 de 28/12/2007 (actualmente se encuentra en revisión) |

Fuente: elaboración propia.

Piracicaba

El Plan de Ordenación Urbana Participativo transcurrió básicamente en la gestión del alcalde José Machado (del Partido dos Trabalhadores – PT), habiendo sido finalizado por ocasión del II Congreso de la Ciudad (2004). Con el cambio gubernamental, fruto de las elecciones de lo mismo año, ocurre una sustantiva alteración procesal que culmina con un nuevo proyecto encaminado por el nuevo alcalde, Barjas Negri (del Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), en el año siguiente. A pesar del modelo general no haber sufrido modificaciones formales, el cumplimiento de la nueva legislación se quedó bastante comprometido.

Originalmente, el Ejecutivo emprendió una metodología participativa que incluyó levantamiento técnico de la realidad urbanística local y sus tendencias, además de un “diagnóstico participativo” con talleres de capacitación para líderes comunitarios (por medio de las redes del Presupuesto Participativo), seminarios y entrevistas con representantes de la sociedad civil (universidades, órganos técnicos de ingenieros y arquitectos). Al fin, ocurrieron diez audiencias públicas, dos Conferencias y dos Congresos de la Ciudad. Para tanto, fue contratada la consultoría del Instituto Pólis.

En términos sustantivos, el contenido (Ley n° 186/2006) es íntegramente orientado por el Estatuto de la Ciudad: adopción del principio de la función social de la propiedad y gestión participativa.

El cambio gubernamental, además, implicó en alteraciones significativas. Aunque la propuesta original mantuviera la limitación del perímetro urbano, el nuevo gobierno promovió ampliación de la orden de 1/3 del territorio, medida con amplio impacto urbanístico. Además de eso, promovió modificación en la legislación urbanística (Ley Complementaria n° 175, de 2/8/2005)

⁸ El alcalde salió del PDT y permaneció sin filiación partidaria hasta el final del gobierno.

y así fue estimulado densificación en el área definida antes como espacio de restricción por limitaciones de infraestructura y compromiso ambiental.

En el requisito estrictamente participativo, propuestas más restrictivas de desarrollo urbano ratificadas por los Congresos de la Ciudad fueron abandonadas y las alteraciones procesadas transcurrieron sin formatos transparentes y publicitados.

También merece registro la simplicidad con que el Ejecutivo usó su mayoría parlamentaria para aprobar el Plan de Ordenación Urbana e implantar acciones que lo contrariaban, sea por la falta de reglamentación de principios (porque muchos de los instrumentos previstos no son auto aplicables), sea por la adopción de medidas de orientación opuesta. Como la composición del Consejo de la Ciudad es controlada por el Ejecutivo, este foro no se opuso, en evidente manifestación de impotencia de la sociedad civil.

Bauru

El proceso del Plan de Ordenación Urbana Participativo en Bauru transcurrió en el gobierno del alcalde Tuga Angerami (del Partido Democrático Trabalhista – PDT), y se inició con el montaje de dos grupos: el Grupo de Trabajo (de composición mixta entre representantes técnicos y políticos del gobierno y de la sociedad civil) y posteriormente el Grupo de Apoyo (equipo de soporte administrativo). Además de estos, el Núcleo Gestor (formado por gestores políticos y técnicos) asumió la efectiva conducción del proceso.

Preliminarmente, se procedió a la sistematización de informaciones y conocimiento mínimo del marco regulatorio (Estatuto de la Ciudad y legislación urbanística local en vigor). En el momento siguiente, fueron realizados encuentros de “sensibilización” con líderes comunitarios, intentando implementar la fase de diagnóstico o “lectura técnica y participativa”.

Después el Ayuntamiento patrocinó asambleas y plenarias en los barrios de la ciudad, momento en que se eligieron delegados para el congreso que ratificó las bases del proyecto de ley posteriormente encaminado a la Cámara Municipal. Frente a la complejidad de la legislación, el congreso conclusivo se realizó en dos momentos también porque la metodología didáctica adoptada incluía la lectura detallada de todos los ítems de la pieza jurídica.

El proceso fue concluido solamente en 2008, cuando finalmente el Legislativo Municipal aprobó la propuesta encaminada por el Ejecutivo y ganó la forma de Ley nº 5.631/2008.

La participación contabilizó “114 reuniones contando con la presencia de aproximadamente 4.800 personas, alcanzando una media de 42 personas por evento” (Ferreira, 2007). Es posible admitir que criterios cuantitativos pueden no representar obligatoriamente un perfeccionamiento de la poliarquía en razón de eventual ignorancia de los participantes en relación a la agenda en debate o al activismo intenso de minorías que pueden subvertir los intereses de la mayoría (Dahl, 1989a), pero es evidente que la participación, aquí, adquirió números expresivos que no pueden ser ignorados.

Además de la participación en el proceso de elaboración del Plan de Ordenación Urbana, el texto final de su ley también incluyó un ítem dedicado a los “instrumentos de democratización de la gestión”, en el cuál son previstos dispositivos como conferencias, asambleas, audiencias públicas, plenarias, además de otra originalidad, a saber, la iniciativa popular legislativa de proyectos, planes y programas (Artículos nº 280, nº 281, nº 282, ° 283). Los principios del fomento a la participación popular y a la capacitación están inscritos en el Art. 285, que trata de “tornar efectiva la participación en la gestión pública y en la vivencia democrática de la ciudad”

La participación revela, de un lado, el esfuerzo gubernamental en hacerlo, lo que no es nada despreciable si consideramos la tradición tecnocrática con que la planificación urbana fue tratada en el país (Caldera y Holston, 2004) o aún en el nivel local (Losnak, 2004). De otro es “indispensable admitir que el proceso fue expresivamente participativo, especialmente en su dimensión discursiva” (Goulart, 2008: 113).

Rio Claro

El Plan de Rio Claro (Ley n° 3.806/2007), actualmente en vigor, transcurrió en la gestión del alcalde Demerval Nevoeiro (del Partido Democratas – DEM).

Desarrollado de forma poco participativa, con algunas reuniones públicas destinadas a públicos restringidos relacionados a Consejos Municipales y a las entidades técnicas, el Plan de 2007 prevé la “participación de las entidades comunitarias en el estudio, encaminamiento y solución de los problemas, planes y proyectos que seanles concernientes” (Art. 3°) y un Sistema de Planificación y Gestión con funcionamiento de “Consejos Municipales creados en ley” (Consejo Municipal de Defensa del Patrimonio Histórico; Consejo Municipal de Cultura; Consejo Municipal de Seguridad y Defensa Social; todos previstos en el Art. 203). Además de esos instrumentos, fue instituido el Consejo de Desarrollo Urbano⁹ (Art. 185, cuyas cualificaciones son relacionadas en el Art. 192).

En razón de varios conflictos relativos a su forma de elaboración (poca apertura a la participación popular), a su contenido (no haber incorporado todos los instrumentos previstos del Estatuto de la Ciudad) y al cambio gubernamental (en 2008 fue elegido un nuevo alcalde), el Plan de Ordenación Urbana de 2007 tuvo su revisión propuesta y aprobada por los participantes de la 3ª Conferencia de la Ciudad de Rio Claro, en enero de 2010. El mismo año la Secretaría de Planificación, Desarrollo y Medio Ambiente (SEPLADEMA) solicitó pareceres técnicos sobre el Plan de Ordenación Urbana de 2007, de modo a orientar la revisión.

Con base en el parecer de los consultores, el gobierno solicitó al CDU la revisión del Plan de Ordenación Urbana, con el objetivo de adecuarlo a los principios del Estatuto de la Ciudad. Así, CDU y SEPLADEMA dieron inicio a la nueva revisión del Plan al largo del año de 2011. Ese proceso, que culminó con la presentación de una nueva versión a mediados de 2012, transcurrió mediante una serie de reuniones – tanto en los consejos municipales cuanto en algunos barrios de la ciudad – y tres audiencias públicas.

Paralelamente, las leyes de División del Suelo y de la Delimitación de la Zona Urbana también pasaron por revisión, promoviendo modificación en la estructura legal urbana del municipio. El proyecto de ley fue encaminado al Legislativo, procediendo al debate. Su aprobación, todavía, no se ha logrado.

OBSERVACIONES FINALES

En perspectiva comparada, los términos en que la participación se organiza y con cual alcance el Estado absorbe la participación no pueden ser tratados separadamente porque están profundamente imbricados en relación de interdependencia. La hipótesis adoptada es que una baja organización de la sociedad civil determina una proporcional capacidad de absorción participativa por las instituciones estatales. En esos términos, se observa que, aunque haya variaciones, la dinámica participativa de los tres casos estuvo subordinada a los actores estatales, cuyo control sobre procedimientos participativos fue efectivamente alto.

En general, la participación envolvió liderazgos y movimientos comunitarios y representantes de entidades de clase. En Bauru, los números son más expresivos: se promovió inúmeras reuniones, asambleas, capacitación y plenarias hasta llegar a dos sesiones congresuales, pero esas actividades fueron directamente organizadas y conducidas por el equipo de gobierno, de

⁹ El CDU es compuesto por representantes de entidades civiles (Consejo Regional de Ingeniería, Arquitectura y Agronomía; Consejo Regional de los Correctores de Inmuebles; Asociación Comercial e Industrial; Orden de los Abogados de Brasil; Instituto de Arquitectos de Brasil; Asociación de los Ingenieros, Arquitectos, Agrónomos y Geólogos; Sindicato de los Ingenieros del Estado de São Paulo; Universidad Estadual Paulista) y de órganos gubernamentales (Secretarías Municipales de Obras, Habitación, Planificación y Medio Ambiente, Negocios Jurídicos y del Departamento Autónomo de Agua y Alcantarillado).

modo que ese aparato (Grupo de Trabajo y Núcleo Gestor) definió no sólo los términos de la participación como eso implicó en la subordinación de la participación civil.

Proceso muy semejante ocurrió en Piracicaba, aunque con números menos expresivos. De la lectura participativa a las entrevistas con representantes de entidades, pasando por las audiencias públicas hasta llegarse al Congreso de la Ciudad, el equipo del gobierno jamás perdió el control de los términos sustantivos y legales con que el nuevo Plan de Ordenación Urbana fue elaborado.

En Rio Claro, el proceso fue bien menos intenso en términos participativos, incluso podríamos decir, meramente formal. Las consultas transcurrieron de forma episódica y de tal manera superficial que está en curso un nuevo proceso de revisión que, de entre otras justificaciones (no incorporación de todos los instrumentos del Estatuto de la Ciudad), identificó la baja participación como uno de los motivos principales para que sea revisto.

El fuerte peso del gobierno y fragilidad de la sociedad civil definen los términos en que la participación efectivamente transcurrió. Esto no significa que el formato no sea necesariamente promotor de la democracia, sólo expone sus límites. Con efecto, hay una gran dependencia del sistema político y también de la orientación político-ideológica del gobierno. Así, parece evidente el carácter homologatorio de ese tipo de proceso participativo en la medida en que se limita básicamente a ratificar contenidos de políticas públicas formulados *ex ante* por los actores estatales.

A propósito de la participación, una primera evaluación general de las experiencias recientes de planificación urbana con base en los Planes de Ordenación Urbana Participativos en Brasil revela un cuadro de baja institucionalización: “la mayoría de los Consejos de las Ciudades tiene carácter consultivo” o “necesita ser reglamentada, o sea, también en ese caso el Plan de Ordenación Urbana no es auto aplicable” (Santos Jr.; Montandon, 2011: 46).

La participación no sólo no fue masiva sino que se dio con base de la delegación y transferencia de aspiraciones e intereses, contenidos clásicos de la representación. A propósito, subversión conceptual similar se hace en los análisis sobre el Presupuesto Participativo (Miguel, 2005), pero la confusión semántica no puede ignorar que, a rigor, observamos *procesos participativos de representación* cuyo mérito básico es ampliar los espacios en los cuáles son establecidas políticas de interés público, en que pese su carácter efectivamente ratificador.

Otra observación relevante sobre la toma de decisiones: aunque tardó mucho la tramitación del proyecto en el Legislativo en Bauru, y de la retirada para modificaciones en Piracicaba en razón del cambio gubernamental, y del formalismo observado en Rio Claro, en todos los casos el Ejecutivo aprobó con facilidad sus proyectos. Esto revela tanto la flaqueza y la falta de preparación del Legislativo para temas complejos, como la legislación urbanística, cuanto el amplio control ejercido por el Ejecutivo en los procesos de toma de decisiones. El Ejecutivo tiene el monopolio de la iniciativa en materias legislativas fundamentales (presupuesto, legislación urbanística etc.), de ahí que mantenga el poder de agenda que se verifica en la esfera federal (Limongi, 2006) y que se reproduce en el nivel municipal.

Por último algunas observaciones sobre la forma como está dispuesta la legislación y la influencia del marco estrictamente institucional. La Constitución y el Estatuto de la Ciudad imponen la obligatoriedad del Plan de Ordenación Urbana y la participación, incluso prevé sanciones caso esas exigencias no sean cumplidas. Por lo tanto, la agenda es claramente una imposición institucional.

No obstante la obligatoriedad del dibujo institucional y aún de su implantación participativa, como la regla del juego es genérica, los formatos adoptados pueden variar bastante conforme las predilecciones del gobierno de turno. A pesar de los límites de la participación verificados en Piracicaba y Bauru y la forma ritualista con que fue conducida en Rio Claro revela que la efectividad del formato institucional depende de la forma como el Ejecutivo promueve la participación.

La dependencia del sistema político es baja en lo que concierne a la obligatoriedad de su estructuración, pero bastante alta en términos objetivos, es decir, los dispositivos a través de los cuáles la participación es concretizada no sólo varían como pueden ser más o menos efectivos. En

ese sentido, vale acordarse que, aunque las instituciones cuenten en el cómputo general, la política hace mucha diferencia (Goulart, 2008).

Como las elecciones político-ideológicas son relevantes, no se puede ignorar que la escala izquierda-derecha pueda ser un criterio valioso en las explicaciones de las conductas gubernamentales. Los cambios de los gobiernos que se sucedieron en Piracicaba (de la izquierda al centro-derecha), la mayor inclinación a la participación en Bauru (en un gobierno a la izquierda) y la conducta opuesta en Rio Claro (gobierno a la derecha), evidencian que gobiernos a la izquierda son más propensos a tomar formas más democráticas (Goulart, 2008).

En que pesen los límites constatados, el modelo del Plan de Ordenación Urbana Participativo preconizado por el Estatuto de la Ciudad representa un avance significativo en relación a la tradición de planes tecnocráticos de generaciones pasadas, innovación sintetizada tanto en la exigencia de la participación cuanto en la disponibilidad de instrumentos urbanísticos orientados por la ejecución de la función social de la ciudad.

Así, la innovación reside en prácticas tendencialmente democráticas porque promueven el alargamiento de la ciudadanía, particularmente del derecho de participar de las decisiones públicas, aunque estas aún permanezcan bajo amplio control de los actores estatales. La virtud de los modelos institucionales como los Planes de Ordenación Urbana Participativos no dice respecto a la efectiva capacidad decisiva compartida con representantes de la sociedad civil – aún muy modesta –, sino en su significado simbólico y en su carácter pedagógico e inclusivo. En síntesis, para pensar en el desempeño de la democracia “lo correcto es buscar percibir si aumentó no el número de los que tienen derecho de participar de las decisiones que les dicen respecto, pero si *los espacios en los cuáles pueden ejercer ese derecho*” (Bobbio, 1986, p. 28 – sin grifos en el original).

Aún homologatoria, la participación se inscribe en un movimiento amplio de democratización de los procesos de toma de decisiones de políticas públicas que muestran la posibilidad de mecanismos participativos en la gestión urbana (consejos, conferencias etc.). Un examen crítico de los arreglos participativos puede atenuar las expectativas más optimistas que se forjaron en los últimos tiempos, pero también sirve para identificar sus límites en una perspectiva de ir mejorando la participación.

Referencias

- Arato, A. 1997. “Construção Constitucional e Teorias da Democracia”, en *Lua Nova*, n.42, CEDEC.
- Avritzer, L. (org.). 2010. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Avritzer, L. 2008. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”, en *Opinião Pública*. V.14, nº1. CESOP/UNICAMP.
- Avritzer, L. (org.). 2004. *A Participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. UNESP.
- Bobbio, N. 1986. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Brandão, L.C. 2011. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Caldeira, T.P. e Holston, J. 2004. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas, en Avritzer, L. (org.) *A Participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. UNESP.
- Cymbalista, R. 2007. Instrumentos de planejamento e gestão política urbana: um bom momento para uma avaliação, en BUENO, L.M.M. & _____. (orgs.). *Planos Diretores: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume.
- Dahl, R.A. 1989a. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Dahl, R.A. 1989b. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.

- Doimo, A.M. 1995. *A vez e a voz do Popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS.
- Feldman, S. 2009. Constituição de 1988 e política urbana no Brasil: recuperando um percurso de construção de ideias e práticas, em Goulart, J.O. (org.). *As múltiplas faces da Constituição cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Ferreira, R.D. 2007. *Os descaminhos do Plano Diretor: da sensibilização à insensibilidade*. Monografia de Conclusão de Curso em Comunicação Social – Bauru: FAAC/UNESP.
- Gohn, M.G. 1988. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola.
- Goulart, J.O. 2013. “Processo constituinte e arranjo federativo”, em *Lua Nova*, nº 88, CEDEC.
- Goulart, J.O. 2008. “Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo: instituições contam e a política faz diferença”, em *Cadernos IPPUR*, ano XXII, nº1. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.
- Habermas, J. 1997. *Direito e democracia: entre factividade e validade*, V. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Kowarick, L. 1995. Investigação urbana e sociedade, em Reis, E. & Almeida M.H.T. & Fry, P. (orgs.). *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. São Paulo: Anpocs/Hucitec.
- Kowarick, L. 1993. *A espoliação urbana*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Lavalle, A.G. 2011. “Após a Participação: nota introdutória”, em *Lua Nova*, nº 84. São Paulo: CEDEC.
- Lavalle, A.G; Vera, E.I. 2011. “A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability”, em *Lua Nova*, nº 84, CEDEC.
- Losnak, C.J. 2004. *Polifonia urbana: imagens e representações/Bauru – 1950/1980*. Bauru: Edusc.
- Limongi, F.P. 2006. “A democracia no Brasil”, em *Novos Estudos*, nº 76, CEBRAP.
- Maricato, E.T. 2011. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Maricato, E.T. 2000. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento Urbano no Brasil, em Arantes, O. & Vainer, C. & Maricato, E.T. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- Maricato, E.T. 1987. *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes.
- Marques, E.C. 2003. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume; Fapesp.
- Miguel, L.F. 2005. “Teoria da democracia atual: esboço de mapeamento”, em *BIB – Revista Brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*, RJ, v. 59.
- Michiles, C. et al. 1989. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- O’Donnell, G. 1998. “Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina”, em *Novos Estudos*, nº 51, CEBRAP.
- Pateman, C. 1992. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Pilatti, A. 2008. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris/Ed. PUC-RJ.
- Rolnik, R. 2009. “Democracia no fio da navalha – limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil”, em *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* – v.11, n.2 – ANPUR.
- Sader, E. 1988. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Sallum Jr., B. 1996. *Labirintos – Dos Gerais à Nova Republica*. São Paulo: Hucitec.
- Santos Jr., O.A.; Montandon, D.T. 2011. *Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ.

- Tatagiba, L. 2011. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo: o caso do movimento de moradia, en: Kowarick, L.; Marques, E. *São Paulo: novos percursos e atores – sociedade, cultura e política*. São Paulo: Ed. 34.
- Valladares, L.P. 1994. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil, en Boschi, R. (org.), *Corporativismo e Desigualdade – a construção do Espaço Público no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo Editora.
- Villaça, F. 2001. *Espaço Intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel.
- Villaça, F. 2004. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil, en Deak, C. & Schiffer, S.R. (orgs.). *O processo de urbanização do Brasil*. São Paulo: Edusp.