

ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS DIRETORES: AVALIAR É PRECISO

Manuella Boreggio Costa ¹

Ana Paula Cabral Sader ²

RESUMO

Este artigo aborda questões sobre a relevância dos Planos Diretores para a gestão pública municipal como um instrumento para o planejamento urbano frente ao cenário urbano brasileiro; dilemas que o rodeiam quanto ao processo de elaboração, conteúdo e implementação, procurando a relação destes ao processo da gestão pública e apresenta alguns critérios para avaliação, tendo em vista a análise e melhoria de sua eficácia.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Diretor. Gestão Pública. Avaliação.

ABOUT THE IMPLEMENTATION OF DIRECTORS PLANS: WE MUST EVALUATE

ABSTRACT

This article addresses questions about the relevance of Master Plans for the municipal public management as a tool for urban planning ahead to the Brazilian urban setting; dilemmas surrounding it as the drafting process, content and implementation, seeking their relation to public management process and presents some criteria for evaluation, with a view to analyzing and improving its effectiveness.

KEY-WORDS: Master Plan. Public Management. Evaluation.

¹ Graduada em Arquitetura Urbanismo pela FCT-Unesp – Faculdade de Ciências e Tecnologia – Presidente Prudente; pós graduada em Direito Administrativo e Gestão Municipal pela UNITOLEDO – Araçatuba/SP; arquiteta, docente – UNITOLEDO e UNIP Araçatuba; manuboreggio@hotmail.com.

² Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Mackenzie – São Paulo e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP – São Paulo; arquiteta, docente, coordenadora de curso – UNITOLEDO Araçatuba; anapaulasader@terra.com.br

SOBRE LA APLICACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PLANES: DEBEMOS EVALUAR

RESUMEN

Este artículo aborda preguntas acerca de la pertinencia de los planes directores de la administración pública municipal como una herramienta para la planificación urbana con anticipación para el entorno urbano de Brasil; dilemas que lo rodean como el proceso de elaboración, el contenido y la aplicación, en busca de su relación con el proceso de gestión pública y presenta algunos criterios de evaluación, con el fin de analizar y mejorar su eficacia.

PALABRAS CLAVE: Plan Maestro. Gestión Pública. Evaluación.

1 POR QUE PLANOS DIRETORES?

Murta (2007), assim como outros autores, constata a transformação observada na forma de ocupação do território brasileiro, ocorrida principalmente nas últimas décadas do século XX derivada do vertiginoso crescimento da urbanização. O autor corrobora sua constatação a partir de dados do IBGE que apontam que em 1980 o país possuía 142 cidades com mais de 100 mil habitantes, passando a ter em 1991, 187 destas.

Também é possível verificar esse crescimento acelerado através da taxa de urbanização: a população urbana foi de 36,16% para 77,13% da população total do país de 1950 a 1990; resultando assim na falta de planejamento urbano e outras mazelas relacionadas: falta de habitação, saneamento, transporte, saúde, degradação ambiental, processos de favelização, entre outras (MURTA, 2007).

No Brasil, tal como discorre Fernandes (2001, p.17), é possível verificar que as cidades – “fragmentadas, segregadas, ineficientes, caras, poluídas, perigosas, injustas e ilegais” – são resultado de um fracasso do Estado frente à lógica do mercado imobiliário, o qual “vê na propriedade tão somente um valor de troca, tão somente uma mercadoria, e não dá conta das questões sociais e ambientais”.



Ainda para Fernandes (2001, p. 22), um dos resultados dessa “desordem” é a proliferação de formas de ilegalidade nas cidades, a qual reflete os processos de exclusão social e segregação espacial. Há de se mencionar os “reflexos socioeconômicos e culturais de acesso ao solo e produção da moradia: um número cada vez maior de pessoas tem tido de descumprir a lei para ter um lugar nas cidades”. Prova disso é que entre 40% e 70% da população dos grandes núcleos urbanos de países em desenvolvimento vivem ilegalmente.

Legalidade e ilegalidade são faces do mesmo processo de produção do espaço urbano. Vários são estudos acerca da relação entre a legislação, planejamento urbano, exclusão social e segregação urbana, que mais recentemente têm incluído também a violência urbana (FERNANDES, 2001, p. 23). Para Resende e Ultramarini (2008, p. 719) a história do planejamento urbano brasileiro apresenta

diferentes tentativas de compreensão e de ordenamento do espaço de nossas cidades. Alternam-se conceitos, mecanismos, legislações e prioridades. A mudança de enfoques sobre o mesmo problema, sobretudo aquele que tanto preocupou a questão urbana nas décadas recentes é emblemático, indicando até mesmo uma mudança referencial no modo de ver a cidade.

Neste contexto, Villaça (1999, p. 239) questiona porque a sociedade discute Planos Diretores há tanto tempo, já que o considera algo que não se sabe direito o que é e cujos efeitos supostamente benéficos ninguém jamais experimentou.

Um mínimo de reflexão sobre essa questão traz à tona uma enorme capacidade de nossas elites intelectuais e políticas de criar e nutrir, por décadas e décadas, sonhos, irrealidades e quimeras. A serviço da criação e sustentação de tais sonhos são colocados políticos, intelectuais, imprensa, professores, órgãos públicos e de classe etc. em debates tão infundáveis quanto inócuos. Órgãos municipais, estaduais, regionais e federais ligados ao desenvolvimento urbano, redigem pilhas de relatórios e realizam custosas pesquisas visando nutrir essa quimera. Nas universidades, aulas são dadas, teses defendidas, seminários organizados e conferências pronunciadas louvando as virtudes de um plano diretor que nunca existiu.

Em uma breve descrição do cenário urbano brasileiro recente, podem-se observar as seguintes questões: a) os problemas urbano-ambientais tornaram-se mais complexos e de mais difícil solução; b) redução do quadro de funcionários públicos municipais, maior dependência por serviços acadêmicos ou terceirizados – implicando em maior ou menor viabilidade de implementação de um plano e no aumento da demanda sobre os servidores disponíveis; c) os servidores públicos responsáveis pelo planejamento urbano estão abastecidos com mais informações; d) redução de recursos financeiros para a elaboração de planos diretores; e) a obrigatoriedade da participação popular (RESENDE E ULTRAMARI, 2008).

A Constituição Federal de 1988 apresenta os Planos Diretores como instrumentos básicos e fundamentais para o planejamento urbano, o que se reafirma em 2001, com a promulgação do Estatuto das Cidades (LACERDA, 2005). Contudo, Rezende e Ultramari (2008) lembram que desde 1970, “o então Ministério do Interior (MINTER) promovia a elaboração desses planos” caracterizados pela valorização do ordenamento físico-territorial; abrangência exclusiva da área urbana e seu caráter tecnocrático, sem o envolvimento da população. Diferentemente, estes autores caracterizam os planos diretores elaborados a partir do Estatuto da Cidade pela inclusão formal da população no processo de elaboração, posterior implementação e fiscalização; abrangência de todo o território do município e consideração multidisciplinar dos aspectos do município.

Segundo Villaça (1999) a década de 90 marcou o fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro, pois determinou o início do seu processo de politização. Segundo o autor, a elaboração de um plano diretor põe em vista os “problemas urbanos” e os colocam em debate. Por tal motivo as forças e interesses do setor imobiliário têm proposto planos apenas de princípios gerais – inócuos e inúteis, temendo o surgimento de novos dispositivos contrários a seus interesses.

O conceito sobre o que seria o plano diretor, nesta década, colocou como elemento principal o espaço urbano, sua produção, reprodução e consumo, ou seja, um plano diretor eminentemente físico-territorial. Ressalta-se que foram os aspectos

urbanísticos – referentes ao uso e ocupação do solo – os que geraram mais polêmica, chegando inclusive, a impedirem a aprovação de vários planos. Isso porque o setor imobiliário é a “facção” mais diretamente interessada no espaço urbano, e por isso lidera outros segmentos empresariais e quase sempre saem vitoriosas (RIBEIRO E SANTOS TR, 1994, apud VILLAÇA, 1999).

Formalmente, o Plano Diretor é uma lei municipal, obrigatória para municípios com cidades com mais de 20 mil habitantes, e deve ser o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRAGA, 1995).

Os planos diretores, entendidos pelo Estatuto da Cidade como o principal instrumento de planejamento urbano, são cercados de controvérsias: a simples exigência de sua elaboração e aprovação não garantem resultados positivos; existe uma falsa valorização deles bem como falta de seriedade em seu tratamento por parte do Poder Público; prevalência dos interesses de um grupo reduzido da sociedade; distância entre o plano e a gestão – caracterizados ainda pela prevalência da ideologia sobre a prática; falta de capacitação técnica da administração; tímida participação popular. (VILLAÇA, 1999; VILLAÇA, 2005; MARICATO, 2001 apud STEPHAN et al, 2012).

Para Fernandes (2001, p. 12) o Estatuto da Cidade aporta juridicamente a “ação dos governos municipais, que têm se empenhado no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que, por sua vez, têm diretamente afetado a vida de enorme parcela” de brasileiros, já que 82% da população total vivem em cidades. Este Estatuto impulsionou novas reflexões sobre o planejamento municipal, em especial os Planos Diretores, quando estabeleceu prazos para a elaboração ou revisão destes (LACERDA, 2005).

Fernandes (2001) constata que para a aprovação deste Estatuto foram necessários mais de dez anos de discussões e modificações, bem como a polêmica entre juristas e setores contrários à aprovação de vários princípios e instrumentos da

nova lei. Para o autor, com base na Agenda Habitat, é indissociável que haja uma ampla reforma jurídica para a promoção da reforma urbana, principalmente no que diz respeito aos direitos de propriedade imobiliária ao planejamento, gestão e desenvolvimento urbanos.

A partir desta análise, o Estatuto da Cidade de 2001 significa uma reforma na ordem jurídica de controle do desenvolvimento urbano em relação ao Código Civil de 1916, visto que o primeiro introduziu princípios de restrições urbanísticas ao direito de propriedade, a exemplo do princípio da função social da propriedade e da cidade frente aos princípios da propriedade individual irrestrita, estabelecidos no segundo (FERNANDES, 2001).

O Estatuto da Cidade, segundo Fernandes (2001, p. 32), consagra vários princípios do Direito Urbanístico, tais como: o da função social da propriedade e da cidade; o do urbanismo como função pública que não se reduz à ação estatal; o caráter normativo das regras urbanísticas – que regulam tanto a ação do poder público quanto do meio social e do domínio privado; a conformidade da propriedade urbana às normas urbanísticas; a separação do direito de construir do direito de propriedade; a coesão das normas urbanísticas; o da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização; o da afetação das mais valias ao custo da urbanização – “de modo que o poder público possa recuperar e reverter em prol da comunidade à valorização imobiliária que decorre do investimento público para as propriedades privadas”.

Cabe ressaltar o pensamento de Rolnick (2008, p. 68 apud STEPHAN et al, 2012) que afirma que “nossa experiência em planejamento urbano está voltada para as grandes e médias cidades” e entende que estudar os planos diretores de pequenos municípios é “iniciar uma reflexão para construir novos parâmetros”.

2 DILEMAS DOS PLANOS DIRETORES E SUA IMPLEMENTAÇÃO

Conforme constatam Rezende e Ultramarini (2008, p. 730) a principal crítica levantada sobre os planos diretores, sem discutir questões metodológicas e operacionais, refere-se “à amplitude de seus propósitos para uma realidade complexa e mutante, que é a urbana da atualidade”.

Além de instrumento básico para o planejamento urbano, o Plano Diretor também apresenta caráter estratégico e normativo. No que tange à sua natureza estratégica, assim o é “na medida em que as suas propostas, respaldadas no conhecimento da realidade municipal e no futuro desejado, devem necessariamente indicar os meios (instrumentos e ações) capazes de enfrentar, num determinado horizonte de tempo, os problemas identificados, e de dinamizar as suas reconhecidas potencialidades”. Por isso a importância da seleção das ações, instrumentos a serem indicados e sua hierarquia (LACERDA, 2005, p. 57).

O perfil multidisciplinar do Plano Diretor é evidenciado por Murta (2007, p. 24), quando afirma que “se o plano diretor pode ser encarado como ‘lei’ pelos advogados, pode ser visto como ‘projeto’ por engenheiros e arquitetos. Ou ainda, por contadores, como peça orçamentária”.

Flávio Villaça (1999) expõe alguns dilemas acerca dos planos diretores que os colocam em crise e descrença. Seu primeiro apontamento é que o planejamento urbano manifestado nos planos diretores e/ou planos físico-territoriais basicamente existem apenas na teoria, contrariamente às leis de zoneamento e parcelamento.

A obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores foi imposta pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 182, contudo, conforme demonstra Braga (1995), dentre os municípios paulistas, já havia tal obrigatoriedade desde 1967, quando da aprovação da Lei Orgânica dos Municípios (Lei 9842/67), depois alterada pelo Decreto Lei Complementar número 09 de 31 de dezembro de 1969.

O estudo de 1975, realizado com 107 municípios paulistas após seis anos desta obrigatoriedade estadual constatou que: apenas 78% não tinham ou já haviam abandonado o plano diretor; 28% tinham plano diretor disponível (não necessariamente implementado); apenas 34,1% elaboraram seu plano pensando no

mesmo como um instrumento de planejamento e melhoria da qualidade de vida; apenas 13,3% tiveram competência técnica e administrativa para elaborarem seus planos sozinhos (BRAGA, 1995).

Este autor conclui dizendo que “sendo ele obrigatório para municípios de características demográficas, socioeconômicas, geográficas e políticas tão diferenciadas, não deve haver um conteúdo específico padronizado”.

A partir destas considerações, cabe assinalar que muitas são as questões em torno dos Planos Diretores, como assinalam os autores abaixo.

Por que é tão importante que a administração municipal elabore o Plano Diretor? Por ser uma obrigação legal? Qual é a extensão territorial a ser considerada pelo Plano Diretor? A cidade, como define a Constituição de 1988, ou o território do município, como estabelece o Estatuto da Cidade? O Plano Diretor deve ser um plano geral de desenvolvimento ou um plano de ordenamento territorial? Quais são os desafios a serem enfrentados de forma que o seu processo de elaboração e implementação seja democrático? (LACERDA, 2005, pg. 56).

(...) a consecução plena dos objetivos da lei não é atingida pelo seu mero cumprimento formal. A tentativa de assegurar que se atinjam os efeitos concretos de um planejamento executado em bases saudáveis, com competência técnica apurada por um lado e participação e controle social efetivos, por outro, requer muito mais que meramente fazer criar a ‘Lei do Plano Diretor’ (MURTA, 2007, p.9).

Villaça (1999, p. 238) considera que a “inexistência do plano diretor, na prática, tem facilitado muito a enorme confusão que hoje reina em torno de seu conceito”. Segundo o mesmo, a definição de plano diretor tem diferentes ênfases. A primeira, mais tradicional, baseia-se na realização de diagnósticos físico, social, econômico, político e administrativo do município para apontar propostas futuras – de curto, médio e longo prazo – para o desenvolvimento socioeconômico e organização espacial dos usos do solo urbano e infraestruturas, por exemplo. A segunda é aquela que “reduziria o plano diretor aos aspectos físico-territoriais do município”; e a terceira abordagem desenvolveu-se a partir de uma corrente de pensamento – ligada aos meios imobiliários – e defende que o plano, enquanto lei,

não deve ter dispositivos autoaplicáveis, e sim limitar-se a políticas, objetivos e diretrizes gerais.

Ainda segundo Villaça (1999), propostas urbanísticas em geral têm implicações econômicas e financeiras. Na esfera da produção imobiliária o governo municipal tem condição de interferir, porém em questões de desenvolvimento econômico, renda, emprego e distribuição da riqueza, não. Logo, o autor conclui que o Plano Diretor é sim uma peça política, vinculada tão somente aos poderes e atribuições de um governo municipal.

Braga (1995) distingue aspectos políticos (é um instrumento político, com objetivo de dar transparência e democratizar a política urbana) e técnicos (ao redor dos quais há uma grande mistificação) dos Planos Diretores. Considerá-lo inteiramente como uma peça técnica significa eliminar a participação da sociedade civil. A respeito da necessidade dos extensos e exaustivos estudos técnicos, o autor salienta que representam desperdício de tempo e dinheiro além de, geralmente, dificultar o entendimento por parte dos leigos, das propostas e conseqüentemente, a participação social efetiva.

A partir desse raciocínio, Villaça (1999) conclui que no Brasil não há consenso quanto ao que seja um plano diretor entre os envolvidos na sua elaboração e afirma que, assim sendo, nunca houve no país plano diretor fora do discurso, enquanto que, mesmo com deficiências, tem havido planejamento físico-territorial. Ele considera que, na realidade, nenhum grupo social realmente se interessa por planos diretores, particularmente os prefeitos que em sua maioria se assusta com a enorme abrangência apregoada ao plano diretor e que minoritariamente pautam suas campanhas eleitorais democraticamente e atendem aos interesses populares incorporando-os nos planos.

O debate gira em torno tanto da importância do Plano Diretor quanto do conteúdo dele. Para Lacerda et al (2005), o objetivo do Plano Diretor é “orientar as ações dos agentes públicos e privados no processo de desenvolvimento municipal”,

e aponta como maior desafio alinhar das dimensões técnica e política – é necessário uma gestão que as integrem.

Quanto ao conteúdo, iniciou-se a tendência oposta à tradicional, de colocar “tudo”, no sentido de destacar os aspectos que são da competência municipal, principalmente os relacionados à produção imobiliária – ou do espaço urbano. Segundo Villaça (1999) a tese de que tudo que seja importante ao município deve constar no plano diretor, o que leva os planos a parecerem uma grande listagem de propostas que não obriga nenhum órgão a cumpri-las é outro fator que contribui para sua inoperância.

Lacerda et al (2005) corrobora que a questão se trata em decidir se o Plano Diretor deve ser um plano de desenvolvimento geral, que aborde inclusive aspectos sócio-econômico-político-culturais e físico-territoriais ou se deve se restringir aos aspectos físico-territoriais – saneamento ambiental, uso e ocupação do solo, sistema viário e transporte e habitação. As discussões ao redor desta questão são polêmicas.

Conforme estabelece a Constituição Federal em seu artigo 182, no que diz respeito ao conteúdo, a “política de desenvolvimento e de expansão urbana, da qual o plano diretor é o instrumento básico, deve expressar as *exigências fundamentais de ordenação da cidade*”. Em relação à política de desenvolvimento urbano, o texto constitucional inclui: habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX); quanto à ordenação da cidade, a mesma é definida como “planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) (BRAGA, 1995, grifo do autor).

A partir do descrito acima, Braga (1995) delimita que o conteúdo mínimo do plano diretor deve dispor de: uso do solo urbano, expansão urbana, parcelamento do solo urbano, habitação, saneamento básico e transporte urbano. A Constituição não define os focos temáticos do Plano Diretor ademais não se pode desviar do seu objetivo principal: o desenvolvimento municipal. O artigo 182 da Constituição tem forte conotação territorial ao eleger as funções sociais da cidade e o bem-estar dos

cidadãos como principais objetivos da política urbana e em seguida estabelecer o Plano Diretor como instrumento fundamental para a mesma política, incluindo o desenvolvimento e expansão urbana (LACERDA et al, 2005).

Villaça aponta que outra questão é que o plano diretor não pode limitar-se às zonas urbanas do município, dado que há uma total interdependência entre a cidade e a zona rural. O plano diretor deve abordar todos os problemas de competência do município. (VILLAÇA, 1999, p. 242). Atualmente, esta questão deve ser abordada no Plano Diretor conforme consta o artigo 40 do Estatuto da Cidade que diz que o plano “deverá englobar o território do município como um todo”. Não obstante, Lacerda et al (2005, p. 62) constata que:

[...] não considerar a área rural do município em um Plano Diretor é uma visão equivocada. O município não vai tratar, por exemplo, da dimensão o módulo rural de seu território, cuja competência continua sendo da União (Constituição Federal, 1988, art. 22, I). Mas irá legislar sobre questões que, embora localizadas na área rural de seu território, refletem diretamente na cidade e povoações, tornando-se imprescindíveis à realização das funções sócias da cidade e ao bem-estar da população do município. Esses problemas urbanos decorrem do não equacionamento de problemas rurais, a exemplo de aspectos relativos à conservação ambiental e às redes de serviços e equipamentos urbanos que, muitas vezes, extrapolam as fronteiras urbanas, e à rede de acessibilidade interurbana. Portanto, rural e urbano são indissociáveis no processo de desenvolvimento local.

Em relação aos aspectos sociais e econômicos, a questão é se a solução de determinadas questões é ou não da alçada do município. Por isso, é importante que o município esteja capacitado tecnicamente para desenvolver estudos técnicos que fundamentem suas reivindicações e pressões políticas sobre outros níveis de governo. Os aspectos sobre os quais mais incide a competência municipal referem-se às questões físico-territoriais e, por isso, muitos planos são predominantemente físico-territoriais (VILLAÇA, 1999).

Quanto ao nível de aprofundamento das questões acima descritas, Braga (1995) considera que o plano deva estabelecer diretrizes, metas e programas, visto que projetos e leis ordinárias decorrentes serão executados a posteriori. Ressalta

ainda que tais diretrizes devem ser claras, objetivas e detalhadas para que não se tornem apenas uma “carta de boas intenções”.

A definição do perfil do Plano Diretor, tal como observa Lacerda et al (2005), deve acontecer coletivamente, no início do seu processo de elaboração, porém, não pode deixar de abordar a política urbana em seus aspectos territoriais, principalmente no que diz respeito à moradia e serviços urbanos. A dimensão físico-territorial também inclui os aspectos relativos ao meio ambiente e à preservação do patrimônio material.

O Estatuto da Cidade ampliou o leque de municípios obrigados a elaborar seus Planos Diretores além daquele registrado na Constituição Federal – que obriga municípios com mais de vinte mil habitantes. Essa ampliação enquadra municípios que integram áreas de interesse turístico, áreas nas quais estejam sendo desenvolvidos empreendimentos de impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, e aqueles que pretendam utilizar instrumentos urbanísticos regulamentados (LACERDA et al, 2005).

Quanto à aplicação de tais instrumentos, cabe ressaltar que o Estatuto da Cidade estabelece que os mesmos somente possam ser aplicados se constarem no Plano Diretor e que as áreas passíveis de suas aplicações estejam nele delimitadas. A respeito da sua natureza normativa, o Plano Diretor assume-a “na medida em que toma forma de uma lei cujas normas são de direito público interno, cogentes, obrigatórias para todos” e regula a conduta dos indivíduos quanto ao uso do solo urbano (LACERDA et al, 2005).

No tocante à metodologia, segundo verificou Villaça (1999, p. 244, grifo do autor), recusou-se o diagnóstico técnico como revelador dos problemas.

os diferentes segmentos da população estão cansados de saber quais são seus problemas. Os problemas a serem atacados num plano diretor, bem como suas prioridades, são uma questão política e não técnica. São questões que devem estar nas plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos. O diagnóstico técnico servirá, isto sim, e sempre a

posteriori (ao contrário do tradicional), para dimensionar, escalonar, fundamentar ou viabilizar as propostas, que são políticas, nunca para revelar os problemas.

Braga (1995) considera que o fracasso dos Planos Diretores deve-se a uma má concepção de planejamento por parte das autoridades legislativas e de uma não compreensão de seu significado pelas prefeituras, destacando:

A elaboração da maioria dos planos diretores por órgãos ou empresas estranhas à administração pública local, o que tende a acarretar os seguintes problemas que inviabilizam a implementação: a) os planos ficam interessantes tecnicamente, mas inviáveis politicamente; b) os planos não ficam bons nem tecnicamente nem politicamente, pois os elaboradores não conhecem a realidade local e; c) o plano diretor torna-se um corpo estranho à administração local que não participou de sua elaboração e, portanto, não o encara como um instrumento legítimo, não tendo assim interesse na sua implementação.

3 A GESTÃO PÚBLICA E OS PLANOS DIRETORES

Gestão Pública é um termo que indica utilização de práticas novas na administração do setor público, algumas advindas do setor privado, outras desenvolvidas nas últimas décadas. Para Fernandes (2001, p. 19 e 20),

A questão da gestão urbana envolve aspectos e considerações transdisciplinares, que, além da necessidade de uma integração entre os profissionais das diversas áreas, requerem, dentro de outros fatores, a capacitação técnica e financeira dos governos municipais, a difusão da informação sobre as leis existentes e o combate à corrupção. Da perspectiva jurídica mais imediata, a discussão sobre a gestão urbana – sua natureza, seus problemas, obstáculos e possibilidades – requer a integração de três dimensões inter-relacionadas, quais sejam: gestão político-institucional; gestão político-social e gestão político-administrativa. [...] A proposta do Direito Urbanístico público é integrá-las de maneira renovada.

Este autor constata que são necessárias diretrizes e estratégias específicas no contexto do planejamento e gestão urbanos e não meramente políticas sociais e/ou urbanísticas isoladas. Para Rezende e Ultramari (2008, p. 726 e 727) “a prática do planejamento nos municípios visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas”.

Hierarquicamente, o Plano Diretor faz parte de uma estrutura verticalizada, uma vez que aprovado por lei municipal, tem sua legitimidade regulamentada na Lei Orgânica do Município, que se retrata à Constituição Estadual e esta à Constituição Federal. Nesta hierarquia as competências podem ser divididas em comuns (compartilhadas entre União, distrito federal e estados), exclusivas (de autonomia municipal) e suplementares (pelas quais a União estabelece diretrizes e normas gerais, cabendo ao Estado e Município legislar supletivamente) (LACERDA et al, 2005).

Além de responder a esta estrutura normativa, cabe ao administrador municipal entender “que o Plano Diretor não é uma panaceia capaz de resolver todos os problemas municipais” (LACERDA et al, p. 59). Cabe lembrar que não basta a aplicação das normas estatutárias à regulamentação do território municipal, devendo haver outras responsabilidades, como as de natureza patrimonial. Disso deduz-se que cabe ao Plano Diretor incorporar também regulamentações ambientais, como o Código Florestal, por exemplo.

Lacerda et al (2005) enfatiza que o Plano Diretor está submetido a princípios constitucionais que regulamentam as normas urbanísticas e que se referem com o desenvolvimento nacional e com a justiça social, este mesmos princípios subjazem aos objetivos da política urbana definido no Estatuto da Cidade (art. 2º), a saber: a) princípio da função social da cidade, revelado pelo exercício do direito dos cidadãos à cidade; b) princípio da função social da propriedade urbana, entendido como a subordinação dos interesses privados dos proprietários de terra urbana aos

interesses públicos e sociais; c) princípio da gestão democrática, fundamentado na democracia participativa – direta e pessoal dos cidadãos – na formulação dos atos de governo; d) princípio da sustentabilidade ambiental, que reza a busca o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a preservação do meio ambiente. É sabido que para a efetivação destes princípios faz-se necessária o emprego de instrumentos e ações.

Outra questão fundamental é a conciliação entre as dimensões técnica e política, o que traduz a necessidade de remodelar a gestão para que as integre. Assinalam-se ainda os obstáculos da sociedade civil para assumir o controle das políticas sociais – derivados da resistência às mudanças que impliquem na diminuição de sua dominação política, bem como o imaginário coletivo que não obstante é caracterizado pela subjetividade e passividade – que contribui para a não alternância das lideranças políticas e a falta de autonomia do Legislativo frequente nos municípios (LACERDA et al, 2005).

A lacuna existente na institucionalização dos conflitos de interesses entre os atores locais, segundo Lacerda et al (2005) deve-se à fragilidade dos mecanismos políticos bem como aos entraves de processos de exclusão social e desigualdades, à carência de instrumentos de gestão democrática, ao quadro defasado dos funcionários municipais em seus conhecimentos técnico-científicos. Conforme constata Abruccio (2007), o Brasil já possui instrumentos para a participação social capazes de garantir um controle político e social do governo, contudo considera que o grande problema é que este país não os faz valer.

A conexão entre eleitores e eleitos, da forma fraca como se dá, pode ser um fator contribuinte que sustenta estas questões problemáticas. Segundo o mesmo, cerca de 70% do eleitorado nacional não se recorda em quem votou. Considera também que a sociedade brasileira necessita de melhores informações acerca da administração pública, das ações e impactos dos programas governamentais (ABRUCCIO, 2007).

Abruccio (2007) acredita que a transparência na gestão pública é importante para o necessário fortalecimento da regulação dos serviços públicos, pois entende que “regular bem significa não só garantir o caráter público dos serviços, mas também sua qualidade”, bem como que “a administração pública só será mais eficiente caso possa ser cobrada e controlada pela sociedade”.

4 CRITÉRIOS PARA ANÁLISE DOS PLANOS DIRETORES

Conforme constata Murta (2007, p. 43-44),

Naturalmente, avaliar um plano diretor não é tarefa simples. A complexidade e a abrangência dos assuntos envolvidos, a multidisciplinaridade, a condição específica e local que a cidade possui, torna cada plano único. Assim, sua auditoria dificilmente poderá seguir um modelo rígido, padronizado. Ao contrário, o método empregado deverá ser flexível o suficiente para incorporar as peculiaridades de cada plano, avaliando sua pertinência.

Neste artigo procurou-se analisar alguns métodos de avaliação de Planos Diretores. As avaliações, como poderá ser observado abaixo, acontecem desde o processo da elaboração dos planos, o conteúdo e qualidade deles propriamente ditos e também quanto à sua eficácia de implementação.

Para a análise do Plano Diretor da cidade de Jundiaí/SP, foram estabelecidos alguns requisitos mínimos necessários conforme o Decreto 25/05 do Conselho das Cidades. Os critérios foram divididos por eixos e a análise ocorreu pela atribuição de notas: zero para ações inexistentes ou não realizadas; um para ações executadas com falhas ou falta de algum dos critérios mínimos; dois para ações realizadas em acordo com as determinações. Eixos e critérios estão ilustrados no quadro abaixo:

Quadro 1: Eixos e critérios para avaliação de Planos Diretores conforme Conselho das Cidades.

Eixos de análise	Crítérios para análise
Processo de elaboração	(pré-transparência) Ciência do cronograma e dos locais das reuniões, das apresentações dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias.
	(pós-transparência) Publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.
Pluralidade	Realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais (bairros, distritos, setores).
	Garantia da alternância dos locais de discussão.
Orçamento e outros processos	O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.
Promoção da cidadania	No processo participativo de elaboração do plano diretor promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados e outros atores sociais.
Conferência do Plano Diretor	A proposta do Plano deve ser aprovada em conferência prévia, cujos representantes devem ser de diversos segmentos da sociedade, diferentes divisões territoriais e escolhidos em reuniões/plenárias prévias.
	Divulgação e distribuição da proposta do Plano para os delegados, eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta.
	Registro das emendas apresentadas nos anais da conferência.
	Publicação e divulgação dos anais da conferência.
Audiências Públicas	Ser convocadas por edital; anunciadas pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar meios de comunicação de massa ao alcance da população local.
	Ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população.
	Serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes.

Fonte: Quadro elaborado pela autora deste artigo com base nos dados do Relatório Preliminar do Processo de Revisão do Plano Diretor 2010/2011 de Jundiá. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/cidademocratica/avaliacao-plano-diretor>

A análise dos Planos Diretores participativos de dez municípios de Minas Gerais deu-se mediante os seguintes aspectos: 1) acesso ao plano, publicidade de seus estudos e diagnósticos, conforme o parágrafo 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade; 2) delimitação das áreas urbanas para aplicação de determinados instrumentos – tal como preconiza o inciso II do artigo 42 do Estatuto da Cidade; 3) criação de órgão colegiado na forma de conselho setorial da política urbana com representante do poder político e da sociedade civil e criação de órgão central da Administração, como secretaria ou departamento, em conformidade com o inciso III do artigo supracitado; 4) identificação de dispositivos autoaplicáveis, ou seja, aqueles previstos com aplicação imediata ou com prazo de até três anos para sua regulamentação, avaliação do que foi aplicado e análise dos principais problemas e dificuldades na aplicação.

Quadro 2: Critérios, itens e análise para avaliação dos Planos Diretores conforme critérios baseados no Estatuto da Cidade.

Critérios	Itens	Análise	
Aplicação de dispositivos	Com prazo Aplicação imediata	Aplicado	Quantitativa
		Não aplicado	
		Sem informação	
		Total	
Criação e atuação dos conselhos e órgãos de planejamento urbano	Criação de Conselho de acompanhamento do Plano Diretor	Sim/ Não/ Insuficiente	
	Atuação do Conselho		
	Órgão de planejamento		
Instrumentos de planejamento e gestão nos Planos Diretores	Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo; Desapropriação.	Menciona/ Define/ Detalha	
	Transferência do Direito de Construir		
	Otorga onerosa do potencial construtivo		
	Estudos e relatório de impacto de vizinhança e ambiental		
	Operação urbana consorciada		
	Direito de preempção		

Fonte: Quadro elaborado pela autora deste artigo com base nos quadros apresentados por Stephan et al (2012).

Murta (2007) pesquisou métodos e parâmetros de avaliação e mensuração de planos diretores municipais. Para realizar sua matriz, analisou o Estatuto da Cidade, a Lei de Consórcios Públicos e a Política Nacional de Saneamento Básico.

Sua matriz envolve e correlaciona os princípios que devem nortear a elaboração de um plano diretor, sua estrutura, elementos básicos e requisitos legais com as principais formas e técnicas de auditoria. Ela relaciona atividades necessárias ou desejadas *versus* níveis de competência.

Quadro 3: Matriz de avaliação de Planos Diretores Municipais.

Atividades ou etapas		Níveis de competência
Fundamentação	Objetivos	<p>Nível básico (conformidade)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estão definidos com clareza? • Estão de acordo com as diretrizes gerais fixadas no EC, em especial: Função social da propriedade; Sustentabilidade; Gestão democrática; Ordenação e controle do uso do solo; Justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização. • Estão de acordo com diretrizes regionais e consideram as características locais? • Representam os anseios da sociedade local?
		<p>Nível adicional desejável</p> <ul style="list-style-type: none"> • Possuem visão estratégica; • Incluem outras diretrizes locais consideradas relevantes, além daquelas do EC; • Possui forte aderência as características próprias do município
	Caracterização ou Diagnósticos Prognósticos Alternativas Critérios de avaliação	<p>Nível básico (conformidade)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abrange a totalidade do município? • Houve efetiva participação popular na apresentação dos diagnósticos/prognósticos e na formulação de alternativas (gestão participativa)? • Caso pop. > 500mil habitantes, possui plano diretor de transportes inserido ou compatível? • Contempla ao menos os aspectos: Do meio físico (meio ambiente, geologia, geotécnica); Demográficos; Sócio-econômicos; De uso e ocupação do solo; De infraestrutura (em especial a viária); Equipamentos sociais e serviços urbanos; Da estrutura administrativa. • Estão definidos com clareza?
		<p>Nível adicional desejável</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborado a partir de amplas fontes de dados? • Construído em base georeferenciada em sistemas tipo SIG? • Contempla lista de temas mais ampla e adequada ao município?
Diretrizes e	Tipo e intensidade do uso e ocupação do solo	<p>Nível básico (conformidade)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delimita as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura? • Caso adotados os instrumentos de política urbana citados nos artigos 25, 28, 29, 32 e/ou 35, delimita as áreas de aplicação?

		<p>Nível adicional desejável</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zoneamento realizado em estrita concordância com a fase anterior de fundamentação? • Traz os parâmetros claros de ocupação e aproveitamento dos lotes? • Delimita áreas de aplicação para cada instrumento, indicando ou contemplando regulamentação complementar?
	<p>Sistema viário Infraestrutura</p> <p>Equipamentos sociais</p> <p>Serviços urbanos</p>	<p>Nível básico (conformidade)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Traz elementos mínimos de projeto do sistema viário e demais infraestruturas? • Traz as características e parâmetros de atendimento à população, considerando sua distribuição no território e condições de acessibilidade, ao menos nos setores de: Saúde; Habitação; Educação; Lazer; Atividades comunitárias. • Traz diretrizes de localização dos equipamentos, bem como à programação da sua manutenção e extensão, ao menos de: Limpeza pública; Transporte coletivo; Defesa civil e segurança pública; Prevenção e combate à incêndios; Assistência social.
		<p>Nível adicional desejável</p> <ul style="list-style-type: none"> • Os diferentes temas, embora citados isoladamente, são pensados e geridos de forma integrada? • Traz mecanismos de universalização? • O sistema planejado é compatível com os usos do solo propostos?
		<p>Nível básico (conformidade)</p> <ul style="list-style-type: none"> • O PD foi aprovado por lei? • Os instrumentos de política urbana previstos são suficientes e adequados ao tratamento dos problemas detectados no diagnóstico? • Caso adotados os instrumentos de política urbana citados pelos artigos 25, 28, 29, 32 e/ou 35, possuem as disposições requeridas no EC? • O estudo de impacto de vizinhança, caso previsto, tem lei regulamentando-o? • Especifica sistema de acompanhamento e controle? • O PD prevê, fundamenta ou incorpora: Lei de zoneamento, uso e ocupação do solo; Lei e parcelamento; Código de obras.
Instrumentação	Legal	<p>Nível adicional desejável</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprovado por lei complementar e por ampla maioria? • Emprega outros instrumentos de política urbana, adequados as necessidades locais, além dos previstos no EC? • Faz usos e tira proveito dos avanços da Lei de Saneamento Básico e da Lei de Consórcios Públicos? • Já apresentam Lei municipal, baseada no PD regulamentando o uso? • Acompanhamento e controle incluem amplos mecanismos de gestão participativa? <p>Traz parâmetros de revisão para: Lei de zoneamento, uso e ocupação do solo; Lei do perímetro urbano; Lei de parcelamento; Código de obras; Código de posturas; Legislação tributária municipal; Leis orçamentárias.</p>
	Técnica	<p>Nível básico (conformidade)</p> <ul style="list-style-type: none"> • É compatível ou prevê programas, planos setoriais, projetos e planos de ação? <p>Nível adicional desejável</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporou tais planos em sua discussão e elaboração?

	Orçamentária	<p>Nível básico (conformidade)</p> <ul style="list-style-type: none"> • É compatível com o PPA, LDO e LOA? • Estabelece as vinculações e dotações necessárias?
		<p>Nível adicional desejável</p> <ul style="list-style-type: none"> • Possui total integração, passando o PD a ser o “pai” do sistema orçamentário?
	Administrativa	<p>Nível básico (conformidade)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Define sistemas de acompanhamento, revisão e atualização?
		<p>Nível adicional desejável</p> <ul style="list-style-type: none"> • O corpo técnico da administração participou da elaboração, conhece e defende o PD e está instrumentalizada para implantá-lo?

Fonte: Adaptado de MURTA (2007, p. 45 e 46).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo não pretende esgotar o tema ora abordado. Há de se concordar com autores como Braga (1995) para o qual não existe uma “fórmula mágica” para a elaboração dos Planos Diretores, os quais apresentam desafios também na sua implementação, desafios que caminham ao lado daqueles enfrentados pela Gestão Municipal; bem como há de se ressaltar que ambos apresentam complexidades.

No caso dos Planos Diretores, sua complexidade repousa no fato de que o território abriga processos sociais e econômicos, os quais são conduzidos por sujeitos que atuam coletivamente, de forma organizada ou não, conforme seus interesses e valores. No que tange à Gestão Municipal, há de se considerar sua inter-relação com a Administração Pública, a qual “tem uma lógica própria, requerendo o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas, além de uma formação específica para os gestores públicos”. Salienta-se ainda o histórico da administração pública brasileira, cujo processo de redemocratização buscou “reformular o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torna-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos” (PAULA, 2005, p. 37 e 47).

O avanço dos Planos Diretores depende de mudanças na Gestão Pública Municipal. A partir da análise realizada em seu estudo, Stephan et al (2012) elenca algumas condições que considera essenciais para que haja mudança na gestão municipal, tais como: comprometimento político do prefeito; profissionalização e

capacitação da gestão municipal; conjugação política e técnica; diálogo e envolvimento efetivo de todos os setores da Administração Pública; junção do planejamento urbano com a gestão pública; existência de uma estrutura mínima de planejamento em forma de secretaria, departamento ou outro; contratação de arquitetos urbanistas com especialização em planejamento urbano; planos contendo o máximo de dispositivos autoaplicáveis, evitando deixá-los para regulamentações posteriores; aperfeiçoamento do sistema de informação municipal.

Em consonância, Braga (1995) apresenta algumas considerações pertinentes em relação aos planos: devem ser elaborados pela própria municipalidade; não deverão ser “encomendados”; poderá haver assessoria para assuntos técnicos; administradores municipais devem participar efetivamente de todas as etapas de elaboração; deverá haver participação efetiva da comunidade. O autor salienta que “qualquer prefeitura (ou pelo menos a maioria delas) é capaz de, com um mínimo de ajuda, elaborar um plano diretor na medida de suas necessidades”.

É importante ressaltar que o plano diretor deve ter o tamanho do seu município, bem como que a administração pública tenha interesse legítimo em elaborar seu plano diretor, vendo-o como um instrumento dentro de um processo de planejamento democrático, e não apenas como uma imposição legal (BRAGA, 1995).

Considerando os prazos estabelecidos, os municípios tiveram cinco anos para aprovarem seus planos a partir do início da vigência do Estatuto da Cidade, que data de 11 de outubro de 2001. Uma vez aprovados, seus planos deverão respeitar o prazo máximo de 10 anos a partir da aprovação dos mesmos (LACERDA et al, 2005), cujo vencimento, para aqueles aprovados em 2006 (limite imposto pelo Estatuto) está próximo.

É possível o alcance de novas conquistas e de avanços. Espera-se que a atualização dos Planos Diretores não ocorra sem um processo de análise criterioso para evitar que as falhas perpetuem-se. Deseja-se que o presente trabalho tenha

desdobramentos positivos, incentivando outras pesquisas bem como o aprimoramento de critérios e do processo de análise dos Planos Diretores a serem empregados pela Gestão Municipal quando da iminente revisão dos mesmos.

6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajatória Recente da Gestão Pública Brasileira: Um Balanço Crítico e a Renovação da Agenda de Reformas**. In: RAP Edição Especial Comemorativa, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2014.

BRAGA, Roberto. **Plano Diretor Municipal: três questões para discussão**. In: Caderno do Departamento de Planejamento – Faculdade de Ciência e Tecnologia – UNESP, Presidente Prudente, vol. 1, n. 1, 1995. Disponível em: <http://www.dadosmunicipais.org.br/arquivos/plano_diretor_1237397365.pdf>. Acesso em 09 set. 2013.

FERNANDES, Edésio. **Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil**. In: Revista da Faculdade de Direito do Alto Paranaíba, Araxá, MG, ano 5, n. 5, 2001. Disponível em: <<http://www.uniaraxa.edu.br/ojs/index.php/juridica/article/viewFile/134/125>>. Acesso em 09 set. 2013.

LACERDA, Norma, et al. **Planos Diretores Municipais: aspectos legais e conceituais**. In: R. B. Estudos Urbanos e Regionais, v. 7, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/135>>. Acesso em 09 set. 2013.

MURTA, Claudio Martinelli. **Avaliação de Planos Diretores Municipais**. 2007. 52 f. Trabalho de conclusão de curso (Pós-Graduação em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/19219.pdf>>. Acesso em 09 set. 2013.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. In: Real Debate, v. 45, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05>>. Acesso em 18 jul. 2014.

RESENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. **Planejamento Estratégico e Planos Diretores Municipais: referenciais e bases de aplicação**. In: RAC, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 717-739, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65552008000300006&script=sci_arttext>. Acesso em 18 jul. 2014.

SANCHEZ, Fernanda. **Políticas Urbanas em Renovação: Uma Leitura Crítica dos Modelos Emergentes**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 1, 1999. Disponível em: <<http://anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/13/1>>. Acesso em 18 jul. 2014.

STEPHAN, Ítalo, et al. **Planos diretores participativos: uma avaliação de sua aplicação em dez municípios de Minas Gerais**. In: Cadernos PROARQ 18, Rio de Janeiro, ano 1, n. 18, 2012. Disponível em:

<<http://www.proarq.fau.ufrj.br/revista/public/docs/Proarq18PlanosDiretoresStephanReisRocha.pdf>>.
Acesso em 08 set. 2014.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. In: CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. P. 237-247.

RELATÓRIO PRELIMINAR. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR 2010/2011. MOVIMENTO VOTO CONSCIENTE JUNDIAÍ. Disponível em:
<<http://pt.slideshare.net/cidademocratica/avaliao-plano-diretor>>. Acesso em 18 jul. 2014.

REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS. Disponível em
<<http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorioestadualrio.pdf>>. Acesso em 08 jul. 2014.