

# Planos diretores como instrumento de integração da gestão e do planejamento urbanos

**Renato T. de Saboya**

Universidade Federal de Santa Catarina  
Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil – GT Cadastro  
renatosaboya@terra.com.br

**Resumo:** Este trabalho discute a importância dos planos diretores como elemento de ligação entre o planejamento urbano e a implementação das ações que visam o desenvolvimento da cidade, ou seja, a gestão urbana. Partindo de uma diferenciação conceitual entre planejamento e gestão, o plano adquire a função de orientar as ações da gestão, o que significa que ele deve conter elementos de orientação que extrapolam o caráter normativo dos planos tradicionais. Sendo assim, quatro tipos de orientações são apresentadas e discutidas: princípios, normas, diretrizes e ações. Esse é o principal requisito para que o plano possa funcionar adequadamente. Entretanto, outros requisitos são necessários: exigência de coerência das ações com o plano diretor, robustez, credibilidade e legitimidade.

**Palavras-chave:** Plano Diretor, Planejamento Urbano; Gestão Urbana; Estatuto da Cidade.

## 1. Introdução

Os planos diretores tradicionais vêm sendo duramente criticados já há algum tempo. Aspectos como a normatividade excessiva, a generalidade das diretrizes, a exclusão de parcelas significativas da chamada cidade “legal” e a rigidez no tratamento dos desiguais vêm sendo questionados e condenados por muitos dos mais influentes autores sobre a questão urbana (VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2001; SOUZA, 2003). Com a implementação do Estatuto da Cidade esse debate ganhou nova ênfase, uma vez que, com o modelo tradicional de plano diretor já ultrapassado, surge a necessidade de adoção de novos princípios e diretrizes para a elaboração de planos mais sintonizados com o princípios do Estatuto.

Este trabalho não pretende dar uma resposta única e definitiva para um modelo a ser seguido, mas pretende contribuir para o debate e trazer à luz alguns aspectos dos planos diretores que, apesar de serem óbvios num certo sentido, parecem causar uma certa confusão entre os profissionais da área. Sendo assim, partimos de uma definição conceitual que nos permita esclarecer o objeto de estudo, bem como o contexto no qual está inserido, e a partir disso construirmos convicções sobre algumas diretrizes a serem observadas na elaboração de planos diretores municipais.

O trabalho parte da premissa de que planejamento e gestão são coisas diferentes e complementares (seção 2). A partir disso, defendemos o plano diretor como principal instrumento de ligação entre planejamento e gestão, e explicamos como funciona essa ligação (seção 3). A seguir, exploramos um pouco mais a capacidade do plano de funcionar como orientador das ações da gestão, identificando os tipos de orientação que ele pode oferecer (seção 4). Por fim, levantamos alguns requisitos para o bom funcionamento dos planos diretores, ou seja, para que as orientações contidas no plano realmente possam orientar o desenvolvimento urbano na direção dos objetivos desejados (seção 5).

## 2. Conceitos introdutórios: planejamento e gestão urbanos

A primeira definição importante é o conceito de planejamento urbano adotado neste trabalho. Ele foi construído a partir de autores como Davidoff e Reiner (1973) e Hopkins (2001), e pode ser sintetizado da seguinte maneira: planejamento urbano é o processo através do qual são estabelecidos os objetivos relativos ao desenvolvimento físico-territorial de uma determinada área e selecionadas as diretrizes consideradas as mais adequadas para orientar as ações futuras na direção desses objetivos.

Portanto, dentro dessa concepção o processo de planejamento não é um processo permanente, e sim um processo que tem um início e um fim bem demarcados, e cujo resultado é um plano. Eventualmente esse plano pode ser revisto, atualizado, modificado, mas isso caracteriza outros processos de planejamento, com um certo grau de independência com relação àquele que originou o plano.

A gestão, ao contrário, é entendida como um processo contínuo de tomada de decisões e de implementação de ações concretas pelo Poder Público com o objetivo de intervir diretamente no sistema urbano ou de gerenciar as ações que intervêm diretamente no sistema, com vistas a atingir os objetivos estabelecidos (figura 1).

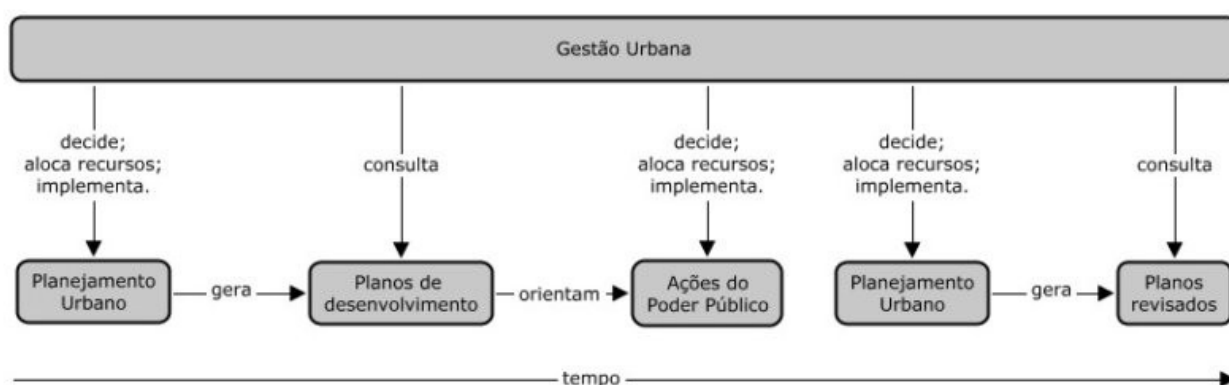


Figura 1 – Planejamento e gestão urbanos.

A gestão envolve, portanto, a construção de obras de infra-estrutura (água, esgoto, etc.) e de equipamentos urbanos (escolas, creches, postos de saúde, etc.), a alocação de recursos humanos (aprovação de projetos, fiscalização, etc.) e a implementação de programas de naturezas diversas (implantação de espaços públicos, regularização fundiária, incentivo ao transporte coletivo, etc.).

Portanto, a gestão busca alcançar os objetivos estabelecidos pelo planejamento, através de ações concretas. Ou seja: enquanto o planejamento preocupa-se com o futuro, a gestão trata de realizar o presente (SOUZA, 2003). Pode-se concluir, a partir disso, que o planejamento faz parte da gestão. Esta última é mais ampla, uma vez que é um processo permanente e é ela quem garante as condições para que o planejamento aconteça (destinando recursos financeiros e pessoais, provendo infra-estrutura, etc.).

Dentro dessa concepção, portanto, o plano diretor é o elo de ligação entre planejamento e gestão. Examinemos isso um pouco melhor.

## 3. O que caracteriza um plano?

Um plano diretor, na acepção mais apropriada do termo, é um documento que sintetiza e explicita os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes, normas e ações a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos.

Portanto, para poder ser chamado de plano, ela não pode se limitar a normas de uso e ocupação do solo e ao zoneamento. É importante oferecer orientações que indiquem que ações o Poder Público deve tomar para atingir os objetivos relacionados ao desenvolvimento urbano. A figura 2 abaixo ilustra o papel do plano diretor como instrumento de ligação entre o planejamento (extremo esquerdo da figura) com a gestão (lado direito).

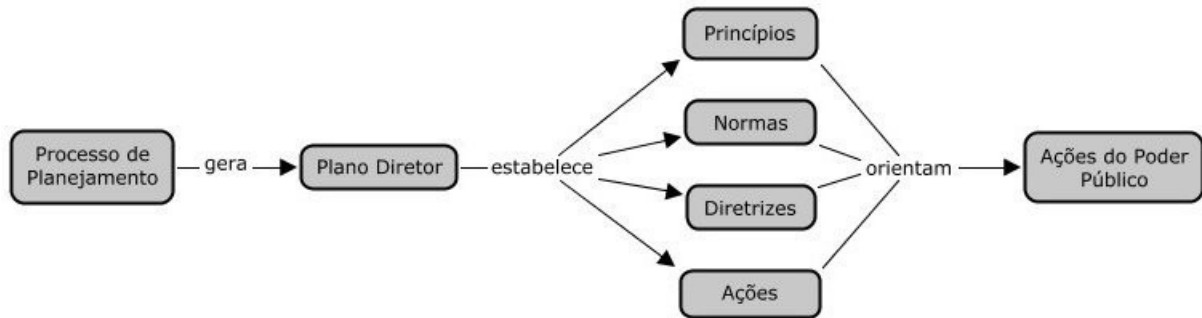


Figura 2 – Plano Diretor como instrumento de integração entre planejamento e gestão urbanos.

Entretanto, os planos diretores tradicionais não costumam oferecer essas orientações de maneira eficaz, no sentido de possibilitar uma integração adequada entre o planejamento e a gestão. Eles costumam enfatizar excessivamente as normas, relegando a um segundo plano os demais tipos de orientação.

Para explicar melhor essa diferença, vamos exemplificar com um caso simples: você precisa escrever um texto para entregar ao seu chefe na semana que vem. Você não sabe por onde começar, nem o que terá que fazer para poder cumprir sua missão, e por isso resolve fazer um plano de trabalho. A situação atual é: você não tem nenhum texto pronto, nem tem o conhecimento necessário sobre os conteúdos que servirão de base para o texto. A situação desejada é: ter o texto pronto com um nível de qualidade adequado para deixar você e seu chefe satisfeitos. Seu tempo é curto, por isso é importante planejar as ações para não se perder em atividades que não lhe deixarão mais perto de seus objetivos.

Os objetivos, portanto, devem ser identificados logo no começo da elaboração do seu plano de trabalho, pois são eles que irão guiar a escolhas das ações. Sempre que se resolve fazer um plano, ao menos um objetivo geral já está definido, que é a própria razão pela qual se decidiu planejar. No seu caso, o objetivo geral é escrever um texto com um nível de qualidade adequado para deixar você e seu chefe satisfeitos no prazo de uma semana. Para se alcançar esse objetivo geral, alguns objetivos específicos são necessários. Por exemplo: pesquisar o que já foi dito sobre o tema na imprensa; coletar a opinião das pessoas envolvidas com o tema; fazer um esboço e submeter a uma apreciação prévia do seu chefe; fazer a revisão gramatical, e assim por diante.

Os objetivos específicos possuem diferentes níveis de especificidade, levando desde o objetivo mais geral até as ações específicas. Uma vez que esses objetivos estejam organizados, é possível chegar ao seguinte plano de trabalho:

- Dia 1** - Pesquisar sobre o tema na imprensa  
Observações:  
Restrição às últimas duas semanas;  
Jornais: Jornal 1 e Jornal 2;
- Dia 2** - Pesquisar sobre o tema na imprensa  
Observações:  
Restrição às últimas duas semanas;  
Revistas: Revista 1 e Revista 2
- Dia 3** - Elaboração da entrevista  
Contato para agendamento das entrevistas  
Observações:  
Entrevistados: Fulano de tal, Sicrano da Silva e Beltrano de Souza.
- Dia 4** - Elaboração do rascunho inicial do texto  
Listagem dos principais tópicos a serem abordados  
Ordenação dos tópicos  
Primeiro bloco de entrevistas
- Dia 5** - Segundo bloco de entrevistas  
Redação do esboço do texto completo  
Envio para a avaliação prévia
- Dia 6** - Pesquisa sobre o tema na imprensa nos últimos 3 dias  
Aguardar feedback sobre o texto
- Dia 7** - Revisão do texto

Incorporar sugestões  
Inserir novas informações encontradas  
Fazer a revisão ortográfica  
Entregar o texto.

Isso pode ser considerado um plano na medida em que identifica as ações que você deve tomar para alcançar seus objetivos. Agora imagine que seu plano fosse feito segundo a visão de plano diretor que existe atualmente no Brasil. Ele ficaria mais ou menos assim:

Objetivos:

1. Escrever um texto com um nível de qualidade adequado para deixar você e seu chefe satisfeitos no prazo de uma semana;
2. Pesquisar sobre o tema.

Normas:

- O tempo máximo para pesquisar sobre o tema é de 24 horas e deve cobrir, no mínimo dois jornais de grande circulação e uma revista de abrangência nacional;
- O texto não pode ser entregue sem a devida revisão ortográfica, salvo na condição de esboço para avaliação;
- O número mínimo de entrevistas a serem realizadas é de 2.
- O texto deve ser feito em papel tamanho A4 e conter, no máximo, 12 páginas.

Com esta simplificação caricaturesca pretendemos mostrar que este último exemplo não poderia ser realmente considerado um plano, uma vez que dá muito pouca orientação quanto às ações que devem ser cumpridas. Por um lado, estão objetivos muito genéricos que, apesar de darem uma indicação do rumo que se deseja seguir, não são capazes de indicar e organizar a seqüência de ações a serem tomadas. Nos planos diretores seus equivalentes seriam "aumentar a qualidade de vida da população", ou "promover uma justa distribuição dos equipamentos urbanos" – frases que indicam uma direção, mas dizem muito pouco sobre como chegar lá.

Por outro lado, estão as normas, estabelecendo limites para o que pode ou não pode ser feito, mas também dizendo muito pouco sobre o que deve ser feito, em que ordem e com que nível de urgência. Nos planos diretores são exemplos típicos as normas de uso e ocupação do solo, com seus índices de aproveitamento, taxas de ocupação e números máximos de pavimentos.

Por isso, para que se possa chamar de plano ele deve conter orientações explícitas para guiar as ações futuras. Essas orientações serão examinadas mais detalhadamente a seguir.

#### **4. Orientações para as ações**

Entretanto, um plano diretor é um documento muito mais complexo que um plano de trabalho individual, visto que lida com muitos valores diferentes, muitos deles conflitantes, e com as ações de um número muito grande de atores. Por esse motivo, é impossível especificar com clareza todas as ações que devem ser concretizadas.

Essas orientações podem ser de quatro tipos básicos:

1. Definição de princípios de atuação que estabeleçam as bases sobre as quais as demais orientações serão definidas. Esses princípios normalmente são bastante genéricos, mas servem como fio condutor das demais diretrizes do plano e, além disso, podem servir como base na avaliação dos casos não previstos. Um exemplo é o princípio da função social da propriedade, que estabelece que a função coletiva da propriedade deve se sobrepor aos benefícios ou ao bem-estar individuais.
2. Definição de diretrizes ou critérios através dos quais as alternativas futuras de ações públicas ou privadas possam ser avaliadas e escolhidas. Essas diretrizes podem variar desde declarações genéricas até declarações específicas, auto-aplicáveis. Alguns exemplos são:
  - dar prioridade às ZEIS na provisão de infra-estrutura de saneamento básico;
  - garantir a continuidade viária entre loteamentos adjacentes;
  - garantir acesso à informação pública para toda a população.

Através desse tipo de orientação, é possível induzir a que, no futuro, os recursos disponíveis sejam direcionados às ZEIS, ao invés de serem aplicados nos bairros das classes mais ricas (o que pode parecer óbvio, mas que nem sempre é aplicado na prática).

Esse mecanismo fica explícito, por exemplo, no plano europeu de desenvolvimento espacial, que define suas políticas e diretrizes como "fontes de referência" para as ações no espaço: "em seus objetivos e diretrizes ele fornece uma fonte geral de referências para ações com impacto no espaço, levadas a cabo por decisores públicos e privados" (CSD, 1999, p. 11).

3. Delineamento a priori de ações ou conjuntos de ações (programas) a serem implementados em horizontes de tempo determinados. Um programa poderia ser, por exemplo, o "programa de regularização fundiária", composto pelas ações de:

- identificação e cadastro das famílias carentes;
- levantamento topográfico das áreas; e
- designação de apoio técnico-jurídico.

Esse delineamento tem limitações, uma vez que quanto mais um determinado tema está sujeito a incertezas, mais difícil é definir quais ações devem ser tomadas com relação a ele. E as fontes de incertezas são muitas. Quanto mais distante no tempo, maior a incerteza; quanto maior a quantidade de ações interdependentes, maior a incerteza. Por esse motivo, a especificação de ações concretas tende a funcionar melhor com questões emergenciais e de curto prazo, assim como com aquelas sobre as quais as dúvidas e discordâncias sejam menores.

Essas ações podem também ser específicas a ponto de se aproximarem do conceito de projetos urbanos, dentro da tradição da arquitetura e do urbanismo. Os exemplos mais comuns são o traçado de novas vias, que indicam intenções de organização espacial, integração entre pontos da cidade, etc. Estes, entretanto, a rigor não podem ser considerados projetos, uma vez que os reais projetos só serão feitos quando os recursos forem disponibilizados para isso. São, da mesma forma que os outros exemplos, diretrizes para os projetos e as demais ações necessárias à execução da via.

4. Limitação das possibilidades de escolha por parte dos atores individuais (privados). Esse tipo de orientação, na verdade, orienta a escolha dos atores removendo algumas opções do espectro de alternativas possíveis. Um zoneamento, por exemplo, que estabelece limitações a certas atividades exclui essa escolha por parte dos indivíduos. Assim, uma indústria não pode se instalar em áreas residenciais, edifícios de 12 pavimentos não podem romper com a ambiência de áreas históricas, etc.

Os planos tradicionais, considerados "normativos", caracterizam-se por apresentar ênfase muito forte nesse tipo de instrumento, em detrimento daqueles delineados acima.

## **5. Funcionamento dos planos diretores**

Para um plano poder funcionar, portanto, ele precisa orientar as ações futuras, utilizando pelo menos esses quatro tipos de mecanismos de orientação. Entretanto, isso é apenas o primeiro requisito. Para que ele funcione realmente é preciso que ele seja utilizado como referência no momento de implementar as ações. Voltando ao exemplo do plano de trabalho individual, isso quer dizer que o plano não terá utilidade alguma se, no momento de começar a elaborar o texto, você resolver mudar completamente sua estratégia, decidindo na hora quais ações implementar, à medida que for sentindo a necessidade de uma ou outra coisa. Para o plano funcionar, ele precisa ser utilizado como referência para as ações, o que significa dizer que a opção por não seguir uma ação especificada no plano deve ser embasada por uma justificativa muito forte.

Essa justificativa muitas vezes existe e é legítima, na medida em que é impossível prever com 100% de certeza o que acontecerá no futuro. Imprevistos surgirão e, dependendo de quais forem, talvez seja necessário reajustar a estratégia para melhor alcançar os objetivos. Pode ser, por exemplo, que na pesquisa feita na imprensa você considere que seria melhor substituir um entrevistado por outro, porque as opiniões deste último podem complementar melhor as diversas visões que você quer incorporar em seu texto. Ou pode ser que na entrevista uma das pessoas revele um dado totalmente novo, e que valha a pena negociar com seu chefe uma prorrogação do prazo.

Enfim, o importante é que os desvios do caminho traçado sejam feitos com muito cuidado, e baseados em considerações que não podiam ter sido feitas no momento da elaboração do plano original. No caso do

planejamento urbano, as ações efetivamente implementadas pelo Poder Público acabam sofrendo a influência de muitos outros fatores além do plano. A figura 3 a seguir ilustra algumas dessas influências.

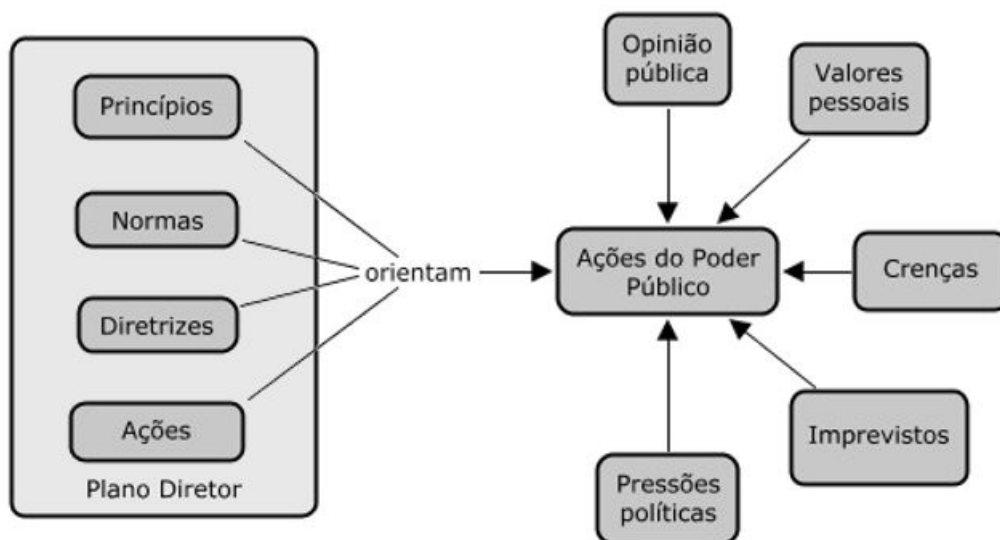


Figura 3 – Esquema conceitual das influências sobre as ações do Poder Público

Ao longo dos anos, o contexto sob o qual as decisões de implementação das ações são tomadas vai mudando, e os outros fatores tendem a aumentar seu poder de influência. Por isso, é importante que o plano diretor seja sempre utilizado como referência, ainda que para isso seja necessário revisá-lo.

Especialmente importante é a definição orçamentária do governo municipal. Se no momento da sua elaboração o plano diretor não for utilizado como base de referência para a definição de quais investimentos serão feitos, e em que ordem, então todo o processo de planejamento terá sido praticamente inútil.

Por isso, é importante que as pessoas responsáveis pelas decisões sobre quais ações serão implementadas sejam cobradas para que levem em consideração o plano diretor nas suas decisões. Se o prefeito propõe a construção de uma via em um local diferente do que foi planejado, ele deve ser cobrado por isso. Se a Câmara aprova um orçamento que despreza as prioridades estabelecidas pelo plano, ela deve responder por isso, seja através de protestos da população, manifestações públicas, textos em jornais e revistas, ou até mesmo através do Ministério Público.

Um terceiro requisito para o bom funcionamento de um plano é a robustez, ou seja a necessidade de que essas modificações não alterem a lógica do plano. Caso isso aconteça, ele perde sua razão de existir, uma vez que uma das grandes vantagens obtidas a partir da elaboração de um plano é a integração entre as ações, no sentido de fazer com que todas contribuam para alcançar os objetivos desejados. Dessa forma, a sinergia entre as ações deve ser maximizada, de modo que a consequência de uma atue no sentido de reforçar ou complementar as consequências das outras.

Então, se a intenção é fazer brotar subcentralidades nos bairros, algumas ações podem e devem ser combinadas, tais como modificação do traçado para facilitar a integração viária, aumento nos índices urbanísticos para edificações comerciais e de serviços, maior tolerância com relação à incomodidade das atividades que podem se instalar ali, e assim por diante. No que concerne ao conjunto de todas as orientações contidas num plano, essa integração requer coerência e um sentido de unidade que não podem ser perdidos com as modificações, mesmo que estas tenham se mostrado necessárias.

Entretanto, não devemos confundir robustez com excesso de rigidez ou inflexibilidade. A robustez refere-se à necessidade de que mudanças nos detalhes não prejudiquem os rumos dos pontos estratégicos, ou seja, daqueles que são considerados os mais importantes na busca pelos objetivos estabelecidos.

Por outro lado, caso haja dúvidas quanto à adequação da estratégia global, então o melhor a fazer é uma revisão completa do plano e, se for o caso, optar por uma nova estratégia para enfrentar o problema. Caso contrário, o conjunto de modificações vão, aos poucos, deturpando a estratégia concebida para o plano, e

até mesmo tornando-o internamente inconsistente. E não é difícil imaginar o prejuízo que essa inconsistência pode trazer, quando entendemos o plano como um orientador das ações futuras. Infelizmente, planos inconsistentes não são raros no Brasil.

O quarto requisito é a credibilidade do plano. Essa credibilidade é importante para apoiar os dois requisitos citados acima. Se o plano é um orientador das ações futuras, ele deve fornecer credibilidade aos tomadores de decisão de que as orientações são legítimas, acertadas e representativas, caso contrário os outros fatores de influência citados acima ganharão força. As orientações devem ser vistas como legítimas porque foram concebidas dentro de um processo transparente e honesto de debates, discussões e negociações, em que as informações tenham sido amplamente divulgadas, sem distorções ou manipulações de nenhum tipo. Audiência pública em dia da semana e durante o horário de trabalho não vale. Esquivar-se das discussões públicas e pressionar diretamente os vereadores também não. Comportamentos desse tipo põem em dúvida a legitimidade das decisões tomadas e comprometem a capacidade que o plano tem de atuar como orientador.

As decisões devem ser vistas como acertadas no sentido de que foram adequadamente exploradas em termos das conseqüências previstas, das alternativas disponíveis e dos objetivos e valores dos atores participantes do processo de elaboração do plano. Partindo do pressuposto de que não existe um "certo" absoluto, universal e cientificamente ou objetivamente comprovável, o conceito de "acertada" sugere que as diretrizes tenham sido objeto de reflexão e ponderação, e que todos os recursos técnicos (mapeamentos, levantamentos, pesquisas, etc.) e políticos (negociações, identificação de valores, etc.), dentro da capacidade do município, tenham sido utilizados. Ou seja, dentro de um determinado contexto de conhecimento e de capacidade de atuação, esse plano é o melhor que se poderia ter alcançado.

Por último, as decisões devem ser representativas, para garantir que os valores que ali estão embutidos sejam provenientes de uma parcela representativa da sociedade, e não de um único ou de alguns poucos grupos sociais ou políticos. Nesse sentido, a participação popular é imprescindível, não apenas por força do Estatuto da Cidade mas por uma necessidade de conferir representatividade (e portanto credibilidade) ao próprio plano. Dessa forma, caminhamos no sentido de evitar que o plano seja associado a esta ou àquela gestão, fato que vem tradicionalmente causando problemas à implementação de planos diretores no Brasil.

Para entender melhor essa questão da credibilidade devemos atentar para o fato de que as ações concretas são tomadas pelos agentes depois que o plano foi aprovado. Portanto, devem se basear no plano para decidir qual ação vão tomar, e de que forma. Caso o plano não tenha credibilidade, seu poder de influenciar nessa decisão será pequeno. Isso fica ainda mais claro quando lembramos que os técnicos e políticos responsáveis pelas obras públicas, por exemplo, têm seus próprios objetivos e valores, que tendem a ser usados como referência no momento de decidir as ações a serem implementadas. Apenas um plano com alta credibilidade tem capacidade de fazer com que essas pessoas abram mão de alguns de seus valores em função dos valores que estão expressos no plano. É preciso que essas pessoas vejam o plano como algo legítimo, acertado e representativo para abrir mão (parcialmente) das suas próprias idéias do que é melhor para a cidade.

Essa mesma lógica vale para os outros atores. Os empresários precisam acreditar que o poder público vai dar os incentivos prometidos, ou direcionar o crescimento para uma determinada área, para que eles também decidam investir ali e assim alcançar a sinergia necessária entre as ações. Sem credibilidade, o plano não funciona.

E, se pararmos para pensar, temos aí um círculo que pode ser vicioso ou virtuoso. Se, por um lado, o plano precisa ser utilizado como referência para construir credibilidade, por outro lado ele precisa ter credibilidade para ser efetivamente utilizado como referência. A história dos planos no Brasil nos mostra que o que tem predominado é o círculo vicioso: falta de credibilidade gera desrespeito ao plano, e vice-versa. Cabe a nós lutar para reverter essa lógica.

### **Agradecimentos**

O presente trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil.

## Referências bibliográficas

COMMITTEE ON SPATIAL DEVELOPMENT. **ESDP - European Spatial Development Perspective: towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union**. Luxembourg: European Commission, 1999.

DAVIDOFF, Paul; REINER, Thomas A. A choice theory of planning. In: FALUDI, Andreas. **A reader in planning theory**. Oxford: Pergamon Press, 1973. p. 11 - 44.

HOPKINS, Lewis. **Urban development: the logic of making plans**. Washington - DC: Island Press, 2001.

KAISER, Edward J.; GODSCHALK, David R.; CHAPIN, F Stuart. **Urban land use planning**. Urbana: University of Illinois Press, 1995.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

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.