
Planejamento Estratégico e Planos Diretores Municipais: Referenciais e Bases de Aplicação

Strategic and Master Plans: References and Purposes

Clovis Ultramari *

Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano pela UFPR.
Professor do PPGTU/PUCPR, Curitiba/PR, Brasil.

Denis Alcides Rezende

Doutor em Gestão da Tecnologia da Informação pela UFSC.
Professor do PPGTU/PUCPR e da FAE Business School, Curitiba/PR, Brasil.

*Endereço: PUCPR, Rua Imaculada Conceição, 1155, Prado Velho, Curitiba/PR, 81611-970.
E-mail: ultramari@yahoo.com

RESUMO

Os instrumentos do Plano Diretor Municipal e do Planejamento Estratégico Municipal, um por força de lei, outro por opção metodológica ou de gestão, constituem mecanismos de planejamento em uso atualmente, constituindo mesmo o que se pode chamar de utopias contemporâneas para a questão urbana brasileira. O objetivo desse artigo é o de discutir a formatação de cada um desses instrumentos, seus potenciais e suas limitações. Ao mesmo tempo, este artigo procura contextualizar cada um desses instrumentos nas políticas urbanas. O Plano Diretor, tal qual mais comumente entendido pela urbanística contemporânea e pela política urbana brasileira, é contextualizado por meio das suas alterações conceituais e processuais após o estabelecimento das diretrizes do Estatuto da Cidade; o Planejamento Estratégico é contextualizado numa visão atual da administração pública, comprometida com os interesses da maioria da população, mas igualmente obrigando-se a adotar práticas de eficiência até então restritas ao setor privado. A discussão é fruto de estudos de casos que contaram com a participação dos autores e embasada com informações secundárias.

Palavras-chave: plano diretor municipal; planejamento estratégico municipal; políticas municipais; gestão municipal; participação cidadã.

ABSTRACT

Master Plans and Strategic Plans, the first adopted due to a new federal law, the second implemented due to a more methodological option, are current instruments observed all over Brazil, and both constitute what could be called a contemporary urban utopia for Brazilian cities. This article is an attempt to discuss the way both instruments are implemented, their potentials and their limitations. At the same time, this article aims at finding way to integrate both approaches. Such integration is discussed by means of the authors experience in the implementation of such Plans and of secondary data. Master Plans are contextualized in the adoption of the new urban legislation (The Cities Statute). Strategic Plans are viewed as an instrument already adopted by private sector but also able to respect the dogmas of community participation.

Key words: comprehensive plan; strategic plan; public policy; community participation.

INTRODUÇÃO

Na história recente do planejamento urbano brasileiro, observam-se 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. Utopias urbanas agora parecem dirigir-se não apenas a uma urgente equidade na apropriação daquilo que a cidade tem a oferecer e daquilo que constitui o mínimo para aí se habitar; dirigem-se também, se possível sem ignorar os objetivos anteriores, para tentativas diversas de agregar aspectos naturais em espaço que sempre se caracterizou pela desconstrução da natureza. Outros esforços se dirigem para uma utilização cada vez mais social da propriedade urbana e para a incremental participação da comunidade. Outro enfoque que se observa é a valorização de aspectos positivos que uma cidade venha a ter, indicando propostas estratégicas de utilização das potencialidades, para se distinguir num cenário globalmente competitivo. Assim, idéias se alternam e novos instrumentos são buscados para implementá-las. Não se fala aqui de **passadismos** (Alphandéry, Bitoun, & Dupont, 1992), mas de simples alternância de idéias e propostas no tempo, preferindo-se acreditar na defesa de valores que não devem nunca envelhecer.

No meio dessa alternância de idéias, as questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão têm-se alternado e sobreposto na prioridade enfrentada pelos municípios. Isso exige, pois, um avanço nas técnicas de planejamento até aqui desenvolvidas pelos governos locais. Equilibrar os diferentes interesses que se apresentam em cada uma dessas temáticas e, adicionalmente, garantir a efetiva participação comunitária parece ser o desafio maior da administração pública local contemporânea. Diante dessas necessidades e relevâncias, a administração pública municipal demanda competência e efetividade dos seus gestores, que se devem atualizar e agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos de planejamento e de gestão. Neste contexto de mudanças de idéias, de prioridades e de crescentes exigências, os poderes locais têm-se lançado em iniciativas diversas de planejamento, ora decididos a implementar aquilo que foi acordado, ora tão-somente refratários a exigências legais. De fato, até maio de 2006, já haviam sido concluídos 88% das 1.684 localidades obrigadas a elaborar o seu Plano Diretor Municipal [PDM], porém apenas 30% desses processos contou com a participação popular (Ministério das Cidades, 2006)⁽¹⁾.

As bases empíricas dessa discussão repousam nas experiências acadêmicas e profissionais dos autores em PDMs tal qual mais comumente entendido pela

urbanística contemporânea e pela política urbana brasileira, que procura implementar as diretrizes do Estatuto da Cidade e em iniciativas de Planejamento Estratégico, sempre valorizando a parceria público-privada. O objetivo deste artigo é o de contribuir para a discussão de uns dos aspectos que caracterizam e que distinguem esses dois instrumentos, assim como suas bases teórico-referenciais. Para referenciar essa discussão, o artigo arrisca uma síntese do cenário urbano nacional, que representa o contexto de suas implementações. Ao final, esboça uma conclusão sobre seus potenciais e suas limitações.

CENÁRIO URBANO BRASILEIRO E INTERFACE COM PDMs E PEMs

O objetivo deste item é sintetizar alguns aspectos do cenário urbano brasileiro que possam influenciar a elaboração e aplicação dos planos aqui discutidos. Considerando a alternância e renovação de instrumentos utilizados pelo planejador nacional nessas últimas décadas, conforme descrito na introdução, vê-se que se alternam, se renovam e se complexificam, de forma similar, os objetos de estudo desses mesmos planos. Para melhor compreensão, a discussão desse cenário foi dividida em seis itens, servindo-se sempre de confirmações na literatura referente.

1. Os problemas urbano-ambientais das cidades permanecem os mesmos, porém se avolumam em termos de complexidade. Cabe agora ao planejador urbano conviver com os mesmos problemas, porém mais agravados, com maior complexidade e, portanto, mais difíceis de resolver. Ao se tomar como bases os planos desenvolvidos há uma década e aqueles que ora se realizam, observa-se uma similaridade em diagnósticos feitos em épocas distintas. Tais diagnósticos atestam problemas em relação ao saneamento, à habitação, à ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e à deficiência de serviços comunitários. A diferença principal estaria, pois, no agravamento desses temas para o caso dos Planos presentemente elaborados. O exemplo de referência que se pode tomar aqui são os dois planos desenvolvidos para a Região Metropolitana de Curitiba: o de 1978 e o de 2001⁽²⁾. Em ambos os planos, tem-se a mesma preocupação com a ocupação dos mananciais, agora mais comprometidos; com o déficit habitacional, agora maior e convivendo-se com processos de invasões em todos os municípios; com a infra-estrutura, porque apenas algumas das diretrizes estabelecidas em 1978 foram implementadas, permanecendo, portanto, atuais; com a gestão do espaço, ainda carente de um ente metropolitano com poder deliberativo, em face do número de municípios, que passou de 14 para 26, entre outros desafios (Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba [COMEC], 1978, 2001).

2. O quadro de servidores públicos dos governos locais reduziu-se. O fato de se ter menos funcionários nas instituições de planejamento dos governos incrementa

a dependência por serviços de acadêmicos ou de terceiros, podendo influir negativamente na implementação e continuidade das ações propostas. Ao mesmo tempo, cresce a demanda sobre os funcionários disponíveis, devido à complexidade dos serviços que ora se observam. De fato, esse fenômeno foi reconhecido pelas administrações públicas e o que se observa é que os planos hoje são feitos por empresas de consultoria e, em alguns poucos casos, por instituições acadêmicas. A maior ou menor participação da equipe de governo local implica maior ou menor viabilidade de implementação de um plano, seja ele um PDM ou um Plano Estratégico Municipal [PEM]. Apesar do incremento da complexidade do espaço metropolitano de Curitiba, tomado aqui como referência, o órgão responsável pelo seu planejamento, a COMEC, desde sua criação não contou com novos concursos públicos para ampliação de seu quadro técnico; tampouco adotou um plano de capacitação continuada. Isso indica uma séria dependência de funcionários com contrato temporário, sem a garantia de continuidade das ações desenvolvidas. De modo ainda mais grave, algumas instituições metropolitanas brasileiras⁽³⁾ foram extintas temporária ou definitivamente, como foi o caso das de Belo Horizonte e do Rio de Janeiro⁽⁴⁾.

3. Apesar da redução do quadro de funcionários nas prefeituras, a equipe responsável pelo planejamento, que faz a interface com a equipe de consultores ou de acadêmicos, está agora mais capacitada e com maior volume de informações, na maioria, informatizadas. Tal fato garante diferencial positivo para a elaboração de um Plano. De fato, a capacitação funcional e o equipamento dos poderes locais, acompanhados de maior esclarecimento das populações, foram prioridades lançadas pelas instituições de financiamento, sobretudo o Banco Mundial, o que apresentaria resultados nas décadas seguintes.

À luz das falhas observadas ao longo da década de 70, as políticas de desenvolvimento urbano dos organismos internacionais começaram no final dos anos 80 e início dos 90 a caminhar para a chamada “abordagem do processo”. Sua principal característica foi a conscientização de que bons projetos e programas em si são insuficientes ... O envolvimento das comunidades, que começou a ser utilizado já no final da década dos anos 80, ganha intensidade e a capacitação de lideranças e das comunidades tornou-se um elemento relevante. A capacitação não só beneficiaria os atores envolvidos nos projetos, mas os tornaria facilitadores de um processo mais amplo de aprendizado político pela prática (Fernandes, 2004, p. 37).

4. Os recursos financeiros disponíveis para a elaboração de planos e, o que é mais complexo, para sua implementação, nestes últimos dez anos, foi reduzido. É sabido que a escassez de recursos financeiros sempre foi recorrente nas administrações públicas brasileiras; porém parece ter ficado mais evidente, nos últimos anos. Se tal fenômeno parece ter aspectos tão-somente negativos, vale

lembrar que implica também maior competência de gestão por parte das administrações públicas, assim como uma busca por maior efetividade nas suas ações. Além disso, esse fenômeno tem levado à busca incessante de parceiros externos ao poder municipal. Isso é mais ostensivo no caso dos PEMs, os quais valorizam a participação do setor produtivo privado e, conseqüentemente, dos cidadãos de forma mais ampla. No caso da elaboração do PEM de São José dos Pinhais/PR, que conta com a participação dos autores e resulta de parceria entre a Prefeitura, uma Universidade⁽⁵⁾, o setor empresarial e comunidade organizada. Para a realização dos PDMs, as parecerias com o setor privado são, em princípio, desconsideradas, devendo, portanto, contar com recursos próprios ou com financiamento dos governos estaduais, seja para a implantação das propostas, seja para a própria realização do Plano. O governo federal tem apoiado a realização de PDMs; porém com ação concentrada na difusão de metodologias, capacitação de equipes locais e fomento ao debate. Um exemplo desse esforço é o número de fontes possíveis para o financiamento de Planos Diretores: O Ministério das Cidades, com recursos do Orçamento Geral da União para prefeituras municipais interessadas na elaboração e revisão de Planos Diretores Participativos; o Ministério do Turismo, no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo [PRODETUR], para a realização de Planos Diretores Participativos em municípios de interesse turístico; o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio do Fundo Nacional do Meio Ambiente, para municípios localizados na área de influência da rodovia BR 163/trecho Cuiabá-Santarém e, por intermédio do Programa de Sustentabilidade Ambiental do Governo Federal, em áreas diversas de interesse ambiental; o Ministério da Cultura, através do programa Monumenta, financia Planos Diretores Participativos em municípios com sítios históricos tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; o Ministério da Ciência e Tecnologia, através do Conselho Nacional de Pesquisa [CNPq], apóia projetos de extensão universitária para elaboração ou revisão de Planos Diretores Participativos; o Ministério da Fazenda, em parceria com a Caixa Econômica Federal [CEF]; o Banco Interamericano de Desenvolvimento [BID] financia a elaboração e revisão de Planos Diretores Participativos através do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros [PNAFM]; por último, o Ministério da Integração Nacional apóia financeira e tecnicamente a elaboração dos Planos Diretores de Municípios em faixa de fronteira (Ministério das Cidades, 2007)⁽⁶⁾.

5. A participação da comunidade agora é obrigatória. Se, antes da aprovação do Estatuto da Cidade, a participação da comunidade era considerada importante, agora ela é obrigatória e se efetiva, dentre diversas formas, na realização de um Plano Diretor. De modo geral, tem-se observado uma média de duas a três audiências públicas por ocasião da realização de um Plano Diretor e, o que talvez seja ainda mais importante, seu desenvolvimento deve contar com grande difusão de suas ações e proposições. No caso de um Planejamento Estratégico, a despeito de esse

não contar com exigência legal de participação comunitária, acredita-se que é também um dos aspectos mais importantes de seu desenvolvimento, já que se fundamenta no consenso do maior número possível de parceiros. A questão da participação comunitária tem implicado não apenas a imposição de um caráter necessariamente democrático do planejamento, mas também mudança na maneira de se trabalhar. De fato, ampliam-se não apenas os agentes envolvidos no processo de planejamento, mas igualmente os temas de interesse. De forma geral, Planos Diretores trabalhados em períodos anteriores àqueles que se iniciam nos anos 80 e 90 reduzem suas análises ao uso do solo, saneamento, sistema viário, transporte, habitação, saúde e educação; esses dois últimos, de forma apenas em termos da espacialização da rede. Atualmente, além destes, o Plano Diretor se obriga a trabalhar com novos temas e, o que é importante, de forma integrada. Relativamente aos novos temas de trabalho do planejador, tem-se agora, entre outros, a geração de renda em comunidades carentes e o da violência. Para o caso do Planejamento Estratégico Municipal, as temáticas municipais são igualmente diversas, por exemplo: agricultura e rural, ciência, tecnologia e inovação, comércio, cultura, educação, esporte, habitação, indústria, lazer, meio ambiente, saúde, segurança, serviços, transporte, turismo, dentre outros de caráter mais específico para cada município.

6. Num cenário de redução do papel do Estado e valorização das regras do capital privado, entes públicos passam agora a buscar mecanismos para competir em cenários regionais e até mesmo no cenário internacional. Dos entes públicos, as cidades talvez sejam as que melhor desenvolveram a capacidade de competir, buscando recursos cada vez mais escassos e cada vez mais repassados sob o enfoque do mercado. Quando se tinha a figura de um Estado capaz de inverter recursos para ações de prioridades e mesmo de compensações regionais, relegava-se a competitividade e valorizava-se a capacidade da representação política para viabilizar a canalização de recursos; por exemplo, do governo federal. Hoje, reduziram-se as oportunidades de obtenção de recursos do governo federal ou estadual e ampliaram-se as oportunidades para atrair investimentos da iniciativa privada. Impôs-se a competitividade entre cidades, dificultando ainda mais as chances de transformação dos municípios mais pobres e menos estruturados. A despeito dessas mudanças, a prática tem mostrado que os Planos Diretores ainda relutam em captar essa nova realidade e são construídos de forma a apresentar demandas ao poder público no sentido de universalizar o atendimento de serviços e infra-estruturas urbanas básicas. Na realidade, o principal interlocutor de um Plano Diretor, a despeito de sua busca por envolver um maior número possível de agentes, permanece o poder público municipal, muitas vezes, sem reconhecer sua incapacidade de inverter os recursos necessários. Pelo contrário, os PEMs têm na visão pragmática da disponibilidade do recurso a sua referência mais importante para os investimentos. Além disso, uma vez projetados os objetivos, as estratégias e as ações municipais, elaboraram-se suas viabilidades, que podem ser financeiras, não financeiras e sociais. Dessa forma, com projetos e viabilidades

formalmente expressos, tornam-se mais factíveis as parcerias do poder público com o setor privado.

A partir dessas considerações que, de forma bastante simplificada, procuram sintetizar mudanças recentes no cenário urbano brasileiro, é possível observar os diferentes desempenhos entre um e outro instrumento de planejamento aqui estudado. Acredita-se que a maior ou menor consideração desse cenário na construção dos Planos, aqui discutidos, pode indicar maior ou menor chance de sucesso na implementação de suas diretrizes.

PLANO DIRETOR E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

De maneira bastante resumida, Plano Diretor Municipal e Plano Estratégico Municipal são entendidos como instrumentos de planejamento e de gestão de Municípios e de Prefeituras. Se aprovados no legislativo municipal (obrigatório para o PDM), constituem referenciais obrigatórios para o poder público e demais agentes do município. Além da força de lei desses instrumentos, servem também como parâmetro para movimentos ativistas diversos na cobrança de posturas e ações governamentais. “Espera-se desses Planos Diretores ... a determinação de critérios para o cumprimento da função socioambiental da propriedade ...; criação de mecanismos locais de regularização de assentamentos informais; e regulamentação dos processos municipais de gestão urbana participativa” (Fernandes, 2005, p. 18).

No caso do PDM, pode-se mesmo dizer que esse instrumento concretiza uma política urbana nacional, não definida em documento técnico específico, porém estabelecida na Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade⁽⁷⁾.

Vale a lembrança, todavia, de que o processo ora vivenciado pela intensa produção de Planos Diretores Municipais, exigida em lei, mas também incentivada sobretudo pelo Ministério das Cidades, não é fato novo em nossa história urbana recente. Já nos anos 70, o então Ministério do Interior [MINTER] promovia a elaboração desses Planos, por meio de uma linha de crédito específica do então Banco Nacional de Habitação [BNH] e implementada sob a coordenação do extinto Serviço Federal de Habitação e Urbanismo [SERFHAU]. Os Planos Diretores Municipais realizados naquela década podem ser caracterizados pelo tripé seguinte: 1. pela valorização do ordenamento físico-territorial, por meio da elaboração de legislações urbanas básicas, tais como leis de uso do solo; 2. pela limitação de tratarem exclusivamente a área urbana do município; e 3. pelo seu caráter tecnocrático, sem o envolvimento da população ou mesmo das equipes das prefeituras locais⁽⁸⁾.

A implantação do governo militar acirrou o discurso em prol do planejamento. O forte viés tecnocrático no caso do desenvolvimento urbano era personificado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo [SERFHAU], que colocava para os Municípios, como condição para obtenção do financiamento federal, a absorção da lógica vigente em Brasília; por vezes isso levava à exigência de elaboração de um Plano Diretor. É o momento maior da modernidade no planejamento urbano no Brasil. A preocupação principal se voltava para elaboração de modelos e padronizações compatíveis com a realidade brasileira e a ênfase era a racionalização dos custos de urbanização, objetivando maior eficiência econômica. Diagnósticos extensos, levantamento de dados quantitativos, proliferação de índices para medir as necessidades e as qualidades urbanas eram a tônica (Gomes, 2006, p. 21).

Os Planos Diretores ora em elaboração podem ser assim caracterizados: 1. formalidade processual de se envolver a população do município na sua elaboração e na posterior implantação e fiscalização; 2. consideração de todo o território do município em suas análises, incluindo assim a área rural; 3. consideração multidisciplinar dos aspectos do município, valorizando aqueles de ordem social, econômica e ambiental. Todavia a característica participativa, procurada nos atuais Planos Diretores, não está isenta de fortes críticas quanto à sua formalidade e a seus poucos resultados.

A minha tese é que a maioria das camadas populares não participa dos debates [audiências públicas de Planos Diretores], não por uma questão de conhecimento técnico, mas sim porque o assunto não lhes interessa. Caso contrário, eles participariam. Portanto não é o problema de competência – outro ranço que está ligado a esta ideologia da tecnocracia. O discurso do plano diretor tradicional diz que ele representa os interesses e a vontade da sociedade, mas a prática mostra que isso é falso, que a maioria não vê seus problemas e suas soluções no plano. Se ele realmente abordasse os temas populares, a maioria da massa, se interessaria por ele. Se não se interessa, é porque o plano diretor não diz respeito a esses problemas (Villaça, 2005a).

No caso do PEM, confirma-se sua importância pelo número de municípios que se têm lançado nesse propósito. O volume de PEMs realizados ou em realização no Brasil é de difícil mensuração, pelo fato de resultarem de iniciativas locais apenas, sem imposição legal de instância superior. A realização de tais instrumentos, no entanto, deve ser compatibilizada com regulamentos legais de ordem administrativa, que impõem procedimentos desde a realização até a implantação. Do mesmo modo, tais regulamentos indicam o que se deve buscar com esses instrumentos, avançando-se até mesmo nos aspectos de ordem metodológica e operacional. No caso do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade é explícito a respeito de seu conteúdo programático, sobretudo para que se cumpra o seu objetivo primeiro, hoje tido como o exercício da função social da propriedade⁽⁹⁾.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III - sistema de acompanhamento e controle (Estatuto da Cidade, 2002, p. 267).

Além das determinações constantes no Estatuto, governos estaduais e o próprio governo federal brasileiro, por meio de editais públicos de financiamento de PDMs, têm imposto regras de realização desse tipo de Plano. No caso do Estado do Paraná, por exemplo, que exigiu, pela Lei n. 15.229/2006, a elaboração de PDMs para todos os seus 399 municípios, independentemente dos parâmetros adotados no Estatuto, os termos de referência parecem igualar realidades diferentes.

Art. 4º O Estado do Paraná, em conformidade com as deliberações da II Conferência das Cidades – CONCIDADES PARANÁ, somente firmará convênios de financiamento para projetos e obras de infra-estrutura, equipamentos e serviços com municípios que se enquadrem num dos seguintes requisitos:

I – Município que já possua Plano Diretor Municipal aprovado pela respectiva Câmara Municipal;

II – Município que precise ter um Plano Diretor Municipal, conforme exigência do Estatuto da Cidade, que estiver executando o Plano Diretor Municipal, tendo como prazo limite o prazo especificado no Estatuto da Cidade;

III – Município para o qual o Estatuto da Cidade não exige Plano Diretor, deverá tê-lo aprovado, até 90 (noventa) dias após a vigência desta lei (Lei n. 15.229, 2006).

Para o caso dos PEMs, há maior liberdade conceitual e programática na sua confecção, permitindo-se aos técnicos elaboradores e seus munícipes propor formas diferenciadas de atuação municipal, com maiores chances de adequabilidade. Conciliar as potencialidades de diagnóstico, de participação popular, de envolvimento dos diversos agentes sociais e de liberdade propositiva é, pois, um dos ganhos maiores de se combinar os princípios de cada uma das duas tipologias de plano aqui descritas.

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. Considerando que essas questões podem ser mais significativas em um município que em outro, reproduzindo particularidades, é evidente que uma metodologia de elaboração de um plano que não se vincule a determinações programáticas generalizantes, conta com mais chances de sucesso. Sob essa perspectiva, o PEM parece adequar-se mais facilmente a especificidades diversas. O PDM, por sua vez, com a obrigatoriedade de discutir, por exemplo, questões específicas do uso e ocupação do solo, tais como o combate a vazios urbanos e à subutilização de imóveis, focaliza esforços em questões de interesse recorrente no cenário urbano nacional, porém de ocorrência não generalizada ou única. Assim, a despeito das mudanças impostas pelo Estatuto da Cidade, que vê o PDM como instrumento de ordenamento das relações sociais sobre o espaço de todo o território de um município, este ainda é, na prática, elaborado a partir de uma visão reducionista e mais direcionado para o planejamento físico-territorial. O PEM, por sua vez, tradicionalmente não trabalha essas questões, mesmo porque seu objetivo de resultados é pensado em um período mais curto de tempo, com impactos esperadamente mais rápidos.

Se, por um lado, o suporte legal sobre o qual o PDM é elaborado pode gerar generalizações entre realidades diferentes; por outro, pode também garantir maiores chances de implementação. A partir de determinações da Constituição Federal, que já atribuem importância e obrigatoriedade ao Plano Diretor, observam-se avanços, se não na implementação de suas diretrizes, pelo menos no arcabouço legal capaz de garantir um referencial importante para o caso de defesa de interesses maiores da sociedade.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, ... é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.... (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

No caso de um PEM, não se observam exigências legais dessa ordem; todavia as decisões tomadas na sua elaboração, e mesmo as diretrizes e metas que este venha a estabelecer, devem ser construídas segundo um enquadramento legal crescentemente complexo, sobretudo no que diz respeito a questões ambientais e de gastos financeiros. Estudo feito pelos autores para o município de Pinhais/PR, um exemplo entre a grande maioria dos municípios brasileiros, revela a submissão de decisões locais a legislações ambientais superiores.

Tabela 1: Limitações ao Planejamento Local. Pinhais, PR

| Área | Aspecto Legal que a Determina | % Em Relação ao Município | Obs. |
|---|---|--|---|
| Faixa de preservação ao longo dos rios. | Código Florestal Brasileiro (Lei 4771, de 65) proíbe ocupação na faixa de, minimamente, 30 m ao longo dos cursos d' água. | 13% (a área de preservação é de 7.895.017 m ²) | O custo do solo urbano dificulta o respeito a esse artigo. Falta de intervenção do poder público permite que elas sejam indevidamente ocupadas. Não está incluída nesse percentual a faixa de cursos d' água em áreas já densamente urbanizadas do município. |
| Declividade dos terrenos | Legislação Federal 6766/79 proíbe ocupação em áreas com declividade acima de 30% (salvo atendimento a exigências específicas) | 0,38 % | Pinhais é um dos municípios com menos declividade da RMC. Em outros municípios do norte da Região, esse valor pode chegar a mais de 50% da área urbana. |
| | Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente [CONAMA] n° 10, de 1988 proíbe "urbanização" em APAs com declividade > 10% | 50% | Essa resolução pode descartar grandes extensões do solo urbano |
| Tamanho de lote | Legislação estadual exige tamanho mínimo de 360 m ² . Quando de mananciais, o padrão pode chegar a 5.000 m ² | - | Exceções podem ocorrer quando de loteamentos de interesse social. |
| Cobertura florestal | Indicação Normativa do Instituto Ambiental do PR 101.001/98, proíbe corte de espécies ameaçadas de extinção, como é o caso da Floresta Ombrófila Mista, ou Floresta de Araucária. | 2,1% (a área a ser preservada é de 1.293.553 m ²) | |
| Faixa no entorno de represas | Uma faixa de 100 metros ao longo de represas é considerado de preservação pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente [CONAMA] n° 004/85, Artigo 3, letra C, inciso 2 | 1,4 % (a área a ser preservada é de 882.363 m ²) | Na prática, é pouco respeitada, entre outros motivos, devido ao fato de essas áreas não serem desapropriadas pelo poder público e por constituírem vetor de atração a ocupações. |

Fonte: elaboração dos autores.

Obs.: A área total do município de Pinhais é de 60.769.628 m². A figura de Área de Proteção Ambiental [APA] foi posteriormente substituída por Unidade Territorial de Planejamento [UTP], de base legal estadual e, assim, não submetida ao caráter de uma lei e / ou resolução federal.

Conforme visto na tabela acima, onde um município conta com aproximadamente 70% de seu território com usos previamente definidos por legislação superior, a

autonomia local se vê reduzida, indicando limitações nos aspectos propositivos de um Plano, seja o Diretor, seja o Estratégico.

Na seqüência, as bases teórico-referenciais de cada um desses dois instrumentos de planejamento e, por último, uma discussão sobre a aplicação deles.

BASES TEÓRICO-REFERENCIAIS DO PLANO DIRETOR

Os princípios que norteiam o Plano Diretor estão contidos no Estatuto da Cidade, que o estabelece como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. É obrigatório para municípios: com mais de 20 mil habitantes; integrantes de Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico; situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

O Plano Diretor Municipal hoje se apresenta como instrumento básico do planejamento urbano nacional, repetindo, conforme visto anteriormente, momentos na história urbana recente que valorizou esse tipo de iniciativa. A sua revalorização observada nos anos 90 e 2000 é fruto de dois fatores que têm norteado uma possível política urbana nacional. Primeiramente, a Constituição de 1988, que repassa ao Plano Diretor a implementação da função social da propriedade. Assim, o legislador nacional, reforçando a importância do PDM, demonstra a crença de que mudanças na estrutura fundiária, por exemplo, só poderiam ser implementadas, se previamente definidas por um estudo técnico⁽¹⁰⁾. Todavia, ainda faltam análises sobre a real capacidade de esse entendimento ser capaz de reverter interesses do mercado imobiliário e se o caminho para a implementação de instrumentos legais para efetivá-los necessita verdadeiramente de planos abrangentes como um PDM⁽¹¹⁾. Outro fenômeno que explica a valorização contemporânea de um PDM é, mais uma vez, a Constituição Federal, agora ao adotar uma política de descentralização político-administrativa, assim como uma valorização do ente municipal. Este, agora, necessita ser capacitado e possuidor de bases técnicas referenciais para sua gestão. Assim, o PDM aparece como um instrumental capaz de atender a essa demanda. De um ponto de vista mais pessimista, pode-se ainda incluir um terceiro fator que justifique a valorização atual dos PDMs. De fato, durante a elaboração da Constituição Federal de 1988, as questões mais polêmicas foram propositadamente postergadas e submetidas à elaboração de leis específicas. No caso das questões polêmicas de caráter urbano, acreditou-se que o Estatuto da Cidade, na época da Constituição já em debate, poderia avançar no sentido de garantir o interesse maior no uso do solo e dos bens urbanos⁽¹²⁾. Tal instrumento

legal, sem dúvida, aprimora os instrumentos de controle social da cidade e, por sua vez, igualmente repassa ao PDM a adequação de suas diretrizes para cada uma das realidades urbanas brasileiras. Ainda que não se tenha perspectiva histórica para se avaliar o avanço permitido pelos PDMs nesse sentido, arrisca-se dizer que, mais uma vez, questões importantes são postergadas, agora para legislações municipais, de caráter complementar. Parte de uma decisão deliberada do governo federal, que valoriza a participação popular, os PDMs têm consumido grande parcela dos recursos e esforços das gestões locais. Se computados os avanços no envolvimento da população na discussão daquilo que é de seu interesse, o PDM, em alguns casos, apresenta resultados positivos e singulares. Do mesmo modo, se considerado do ponto de vista de que para muitos municípios constitui um primeiro avanço no ordenamento de seu território, mais uma vez, o PDM pode justificar sua renascença nas duas últimas décadas. Todavia, como posteriormente ao período de realização quase generalizada de PDMs que houve nos anos 70, começa a haver sinais de críticas e de desconfiança desse instrumento. “A idéia do Plano Diretor existe no Brasil, pelo menos desde 1930... Desde então a idéia do Plano Diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade... é impressionante como um instrumento que nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país” (Villaça, 2005b, p. 18). Uma das críticas que se pode fazer dos PDMs, sem aqui discutir seus aspectos metodológicos e operacionais, é a que diz respeito à amplitude de seus propósitos para uma realidade complexa e mutante, que é a urbana da atualidade. Nesse sentido, Paul Singer afirma que “os Planos Diretores fracassaram não só em São Paulo, mas em todo o Brasil e América Latina. Fracassaram não só porque eram falhos, mas porque tomaram os desejos pela realidade” (como citado em Villaça, 2005b, p. 13).

Não se coloca em questão a validade de instrumentos de conhecimento da realidade e de gestão, como é o caso do PDM, para o desenvolvimento de uma cidade e para a divisão de seus ganhos da forma mais equitativa possível. Pelo contrário, esse é um dos objetivos do presente artigo; trata-se de iniciar um debate sobre a possibilidade de conciliar novas técnicas a instrumentos já ensaiados, agregando-lhes perspectivas de outras ciências e práticas, como é o caso do planejamento estratégico, com origens na administração empresarial. As cidades brasileiras passam e passarão por mudanças profundas, que poderão garantir um futuro de desenvolvimento equilibrado; também poderão universalizar o direito à moradia digna em ambiente saudável para todos os seus munícipes. Para tanto as cidades têm de contar com fontes estáveis e seguras de financiamento para o desenvolvimento urbano e rural indispensáveis, para que possam manter e expandirem-se adequada e democraticamente. Para que isso seja possível, os cidadãos também terão de enfrentar grande desafio nos próximos anos, que é o de instituir formas de planejamento e controle do território municipal. Planejar

democraticamente o futuro da cidade, incorporando nessa discussão os diversos agentes sociais, econômicos e políticos que a compõem, buscando compromissos e definindo ações prioritárias, é o desafio que o Estatuto da Cidade impõe aos Planos Diretores.

Os problemas do Plano Diretor Municipal estão mais relacionados com as temáticas territoriais: desenvolvimento econômico; reabilitação de áreas centrais da cidade e sítios históricos; avaliação e atividades em áreas rurais; políticas habitacionais; regularização fundiária; transporte e mobilidade; saneamento ambiental; estudos de impactos de vizinhança; instrumentos tributários e de indução de desenvolvimento; desenvolvimento regional; e outras questões de ocupação do solo. Essas temáticas podem ser abordadas em quatro etapas: elaborar leituras técnicas e comunitárias para identificar, mapear e entender a situação do município; formular e pactuar propostas com perspectiva estratégica; definir instrumentos de viabilidades dos objetivos e estratégias municipais; e sistema de gestão e planejamento do município (Ministério das Cidades, 2004). As questões de ocupação do solo ou estudos físico-territoriais podem contemplar ainda: concentração/descentralização de funções; formas espaciais urbanas; circulação urbana, transporte coletivo; uso e ocupação do solo; distribuição dos serviços públicos e, sobretudo, propostas de apropriação mais coletiva do capital da cidade. Todas essas questões pertinentes ao PDM têm se constituído em dilemas há décadas, envolvendo múltiplos conceitos e interesses nem sempre coerentes, extrapolando mesmo as temáticas físico-territoriais.

BASES TEÓRICO-REFERENCIAIS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Os fundamentos e as premissas para elaborar o planejamento ou, mais precisamente, os Planos Municipais, aqui discutidos, estão relacionados com temas tais como a disponibilidade de informações, conhecimentos específicos do município e de sua estrutura de gestão, possíveis ações estratégicas anteriormente tomadas, postura gerencial dos gestores locais, empreendedorismo e desejo de inovação.

O Planejamento Estratégico Municipal é um processo que procura ser dinâmico e interativo para determinação de objetivos, estratégias e ações do município. É elaborado por meio de técnicas administrativas específicas e complementares, envolvendo de forma ativa os diversos atores sociais do espaço trabalhado. É formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais, visando produzir transformações positivas no município, sendo, pois, obrigatoriamente, um projeto global, que considera as múltiplas temáticas municipais e valoriza a forma

participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro (Rezende & Castor, 2006).

Segundo Pfeiffer (2000), o PEM é um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar a gestão de uma cidade mais eficiente. Nota-se aqui uma diferença fundamental entre os dois tipos de Plano discutidos. Enquanto o Plano Estratégico valoriza o aspecto gerencial no seu sentido mais administrativo, o PDM entende a gestão do ponto de vista de políticas públicas e atendimento a demandas básicas da população.

O enfoque estratégico, adotado pelo PEM com o intuito do desenvolvimento local, procura diminuir indecisões gerenciais e induzir transformações econômicas, sociais e políticas, sem deixar de conciliar a difícil equação de múltiplos interesses. Para Lopes (1998) o PEM tem como objetivo principal a coordenação dos vários níveis e funções estratégicas de uma cidade em um projeto global, considerando a missão, as estratégias, o orçamento e o controle dos objetivos das ações municipais. Motta (2004), por sua vez, reitera que este planejamento da cidade é uma forma de aprendizado sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta da administração municipal para revelar expectativas e referências de valor a um grupo de trabalho.

Inúmeras situações podem levar uma cidade a formular um planejamento estratégico. Um exemplo é a necessidade de criar consenso sobre um modelo de futuro da cidade, segundo a percepção de mudanças em curso, de dar respostas às crises, à recessão dos setores básicos da economia e também de perseguir maior coesão e integração territorial. De fato, são essas as situações que podem facilitar a gestão estratégica das cidades. Sem se nomear como Plano Estratégico, o Consórcio Intermunicipal do ABC Paulista⁽¹³⁾, por exemplo, pode ser considerado como tal, ao construir um projeto consorciado de futuro para fazer frente ao envelhecimento do modelo industrial, até então em vigor nos municípios em exame.

Adotando-se os conceitos de planejamento empresarial, adotados pela Harvard Business School, os governos locais poderiam reproduzir práticas empresariais em razão de as cidades estarem submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas. Essa visão, todavia, é questionada por inúmeros autores, que vêem nessa aproximação conceitual entre empresa e cidade uma forma de valorizar tão-somente preceitos do capital para gerir o interesse público. Assim, por exemplo, Vainer (2000) ao servir-se do termo **cidade - mercadoria**, talvez tenha mais bem sintetizado a crítica a essa face do planejamento estratégico. Para esse autor, esta forma de planejamento inspira-se, de fato, em conceitos e técnicas já em uso nas empresas e sua replicação pelos municípios implica prioritariamente competir por capital, por tecnologia, por eficiência gerencial, por mão-de-obra

qualificada, dentre outros, sem necessariamente priorizar demandas sociais observadas entre os menos competitivos e entre os mais pobres. A despeito disso, o PEM se posiciona como uma ferramenta para afrontar a problemática urbana e possibilitar agir sobre temas tão diversos quanto desigualdade, pobreza e informalidade; infra-estruturas urbanas e mobilidade; uso do espaço público, competitividade e novas economias, entre outros. A idéia básica, assim como no PDM, é que, partir da construção de um consenso, esse se converta em um processo permanente de gestão respaldada em um Projeto de Cidade.

Antes de iniciar a elaboração de um projeto de PEM em uma cidade é necessário dedicar tempo para sua organização, onde podem ser trabalhadas as seguintes atividades: definição da metodologia do projeto; constituição da equipe multidisciplinar e comitês; divulgação do projeto (na Prefeitura e no Município); capacitação das pessoas envolvidas; elaboração dos planos de trabalho; e formalização dos procedimentos de gestão do projeto.

A equipe multidisciplinar constitui parte fundamental do sucesso metodológico desse projeto coletivo e participativo. Pode ser composta pelos seguintes papéis: patrocinador, gestor, equipe de servidores municipais e munícipes. Todas as atividades do projeto PEM devem ser elaboradas pelos componentes da equipe multidisciplinar, atuando de forma interdisciplinar e coletiva. Essa equipe também pode ser chamada de comitê de trabalho, composto pelos seguintes grupos de pessoas: conselho municipal ou conselho da comunidade local, conselho diretor ou patrocinadores do PEM, comitê gestor ou comitê executivo, ou equipe multidisciplinar coordenadora do PEM, grupos de trabalho, comissões especializadas ou conselhos setoriais, e assessores externos. Após nomear as pessoas envolvidas, elas são capacitadas e planejam-se suas atividades.

Como o PEM é projeto do município, ele requer metodologia coletiva para sua elaboração e implementação. Pode se constituir em abordagem organizada para alcançar o sucesso do projeto por meio de passos preestabelecidos. Para Matus (1997), o qual trabalha o planejamento estratégico situacional, a metodologia contempla principalmente: levantamento da situação da cidade (diagnóstico associado à análise setorial), construção de uma matriz de problemas e operações, elaboração do planejamento modular, transformação do plano em instrumento, atribuição de responsabilidades aos organismos públicos, e interação do planejamento político com o planejamento econômico e técnico. Recomenda também uma gerência de operações, orçamento e programas. Após, sugere as tecnologias de planejamento, os sistemas de suporte das decisões e de prestações de contas, um sistema de avaliação e revisão permanente. Por último, sugere uma equipe de reflexão, que articula a análise estratégica com a análise de problemas e atualiza permanentemente as linhas estratégicas de ações municipais.

Para Lopes (1998), uma metodologia de PEM pode ser dividida em organização, elaboração do plano com base na análise do diagnóstico da cidade, implementação e monitoramento, e programa de comunicação. Para Pfeiffer (2000), essa metodologia pode conter as seguintes fases: preparação, análise do meio ambiente, análise da própria Prefeitura, estruturação do plano por meio da visão, a missão, a estratégia, a definição de objetivos, formulação dos projetos, formulação do plano; implementação; e avaliação. Wheeland (1993), por sua vez, propõe que se faça um diagnóstico da cidade, que é seguido das seguintes fases: planejamento e orçamento, envolvimento dos diversos agentes, definição da equipe para análises, definição dos consultores para projetar e executar o processo, obtenção de soluções criativas, definição das estratégias, aprovação e aceitação do plano. E finalmente Motta (2004) reitera as análises racionais e as intenções pessoais, definindo a visão, produzindo as estratégias (validando os cenários e a visão) e as decisões estratégicas.

De forma análoga, Rezende e Castor (2006) recomendam uma metodologia com as seguintes fases: análises estratégicas, diretrizes estratégicas, estratégias e ações municipais, e controles municipais e gestão do planejamento. As análises estratégicas são diagnósticos em nível do município, externas ao município e da administração municipal. As diretrizes estratégicas contemplam diretrizes do município e diretrizes da administração municipal. As diretrizes do município podem ser divididas nas subfases: visão do município, vocações do município, valores ou princípios do município e dos cidadãos e objetivos municipais. No que diz respeito à Prefeitura, são contempladas as subfases: missão municipal, atividades municipais, políticas municipais, e procedimentos organizacionais municipais. As estratégias municipais constituem caminhos ou alternativas para alcançar os objetivos municipais. As ações municipais ensejam as diversas possibilidades ou alternativas para realizar as estratégias municipais, levando em conta a sua viabilidade (financeira e não financeira), os recursos, as leis e a vontade da comunidade local. Os controles municipais e a gestão do planejamento definem padrões para a medição do desempenho e formalizam o acompanhamento, a correção de desvios e a garantia do cumprimento do PEM. Do mesmo modo, tais controles enfatizam o estabelecimento de indicadores para posterior medição, acompanhamento e avaliação. Os municípios sofrem controles por meio de instrumentos legais, em que o PEM deve respeitar as legislações vigentes, podendo incluir ainda auditorias municipais, indicadores, sistemas de informação e conhecimentos.

Por último, é importante lembrar que, a despeito de se ter difundido na literatura brasileira e internacional o fato de que um PEM direciona para a competitividade estratégica, acredita-se que a sua metodologia não pode enfatizar os componentes mercantis ou a competitividade entre cidades apenas e, muito menos, a busca

desenfreada por investimentos. Pelo contrário, do mesmo modo que um PDM, o PEM deve considerar as questões socioambientais do município e debatê-las democrática e participativamente, legitimando-as em consensos.

CONCLUSÕES

Metodologias e instrumentos diversos têm sido utilizados como forma de planejamento urbano no Brasil de forma cíclica e, em alguns casos, com pequenas mudanças. De fato, ora valoriza-se a estrutura municipal pública, ora valorizam-se os interesses públicos majoritários, ora defendem-se os interesses do setor privado. Renovam-se e alternam-se também as práticas de participação popular: em um momento acredita-se na necessidade de uma valorização da participação direta da população; em outro, defende-se o reforço das estruturas da democracia representativa-parlamentar; e em outros ainda, adotam-se posturas apenas tecnocráticas. Em todas essas situações, ambos os casos de planejamento, aqui descritos, podem ser adotados, revelando, portanto, mais uma questão de forma que do modelo adotado.

Sucessos e fracassos precedentes na gestão municipal, entre outros fatores, determinam a forma que será adotada num Plano Diretor ou num Plano Estratégico Municipal. O fracasso de Planos Diretores que priorizaram o ordenamento do uso do solo, por exemplo, justificam a escolha de formas de planejamento que valorizem a dinâmica mais integrada da ação pública. Do mesmo modo, a demora na visualização de resultados nos Planos Diretores que obtiveram sucesso na imposição de modelos de ocupação físico-territorial igualmente têm levado administradores públicos e setor privado a optarem por um planejamento de resultado mais imediato, conforme proposto pelo PEM.

A realização de processos diversos de planejamento que envolvam diferentes atores do município têm sua importância não apenas no resultado daquilo para o qual foi proposto, mas também de sua elaboração, ou seja, a importância de um PDM ou um PEM pode ser sua simples realização, sem mesmo considerar seus resultados. A importância, pois, está no aprendizado da participação popular, da compreensão técnica da realidade e da comunicação entre agentes com interesses diversos. A consciência de que esses são fatos importantes, num reconhecimento do valor do processo antes mesmo de se reconhecer o resultado, pode igualmente diminuir possíveis constatações de que a realidade, ironicamente, não respeita o planejado.

Por último, num debate que ainda carece de maiores discussões, é importante

ressaltar a importância da fase de monitoramento de um PDM ou de um PEM. Para o primeiro caso, há sinais dessa prática pelo governo federal; todavia é o controle daquilo que fora consensado em nível municipal pela comunidade local que necessita ser ainda adotado. Para tanto, para qualquer plano, aí incluindo-se o PEM, reitera-se a exigência de continuidade, de fiscalização e de reavaliações. A partir disso, pode-se mesmo apostar nas chances de se tornarem inexoráveis instrumentos de gestão das cidades.

Artigo recebido em 24.08.2006. Aprovado em 14.02.2007.

NOTAS

¹ A nomenclatura utilizada pelo Ministério das Cidades para se referir a um Plano Diretor Municipal é, de fato, Plano Diretor Participativo. Tal nomenclatura revela a importância que deve ser dada nesse instrumento à participação popular, reforçando, portanto, este aspecto numa possível política urbana nacional.

² Ambos denominados de Plano de Desenvolvimento Integrado [PDI] apresentam características que aproximam o primeiro de um Plano Diretor Regional e o segundo de um Plano Estratégico Regional.

³ Referem-se aqui as instituições metropolitanas criadas pelos governos estaduais, por diretriz federal estabelecida na Lei Federal Complementar Nº 14 de 8 de Junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, a qual criou as nove Regiões Metropolitanas brasileiras: Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro (essa criada posteriormente, em 1974), Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém. Com a Constituição de 1988, a prerrogativa de se criar Regiões Metropolitanas passa a ser dos Estados. Com isso, atualmente, conta-se com 26 RMs formalmente instaladas no Brasil.

⁴ Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte [PLAMBEL] e a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana [FUNDREM], respectivamente.

⁵ Universidade Católica do Paraná, por meio do curso de mestrado em Gestão Urbana.

⁶ Além desse apoio do governo federal, observam-se ainda esforços estaduais diversos, chamando a atenção do Governo do Estado do Paraná, o qual, por meio da sua Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, tem incentivado a elaboração de PDs na totalidade dos municípios paranaenses.

⁷ Segundo o Ministério das Cidades, o total de municípios brasileiros obrigados a elaborar seus Planos Diretores é de 1.700.

⁸ Tais planos foram realizados por empresas de consultoria, muitas delas não originárias do município trabalhado. É comum a crítica de que muitos desses planos repetiam propostas e leis elaboradas para um município em outro com realidades socioeconômicas diferentes.

⁹ A função social da propriedade urbana pode ser entendida como aquela cujo uso corresponde ao interesse explícito no Plano Diretor ou na lei de uso e ocupação do solo, com tipologia de uso e volume de construção mínimo, conforme a Zona onde o imóvel se insere.

¹⁰ O PDM, ainda que formulado com forte propósito participativo, constitui documento técnico, caracterizado pelo entendimento da equipe responsável pela sua elaboração.

¹¹ Vale ressaltar que tem sido recorrente na literatura urbanística a dúvida de que para se implementar a função social da propriedade, por exemplo, sejam necessários planos abrangentes, custosos e demorados, e que podem, de fato, postergar decisões há muito consideradas necessárias.

¹² O Estatuto da Cidade teve suas discussões parlamentares no início da década de 80, sendo aprovado, com restrições, vinte anos após.

¹³ Consórcio criado em 1990 e atuante na área chamada de o Grande ABC paulista, uma das mais industrializadas do Brasil, com uma população de quase dois e meio milhões de pessoas, em sete municípios: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. A idéia primeira deste Consórcio surge da constatação de envelhecimento industrial da região e da necessidade de novos perfis econômicos (Consórcio intermunicipal grande ABC. (2008). Recuperado em 15 janeiro, 2008, de http://www.consorcioabc.org.br/empresa/1/o_consortio.html).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alphandéry, P.,
Bitoun, P., &
Dupont, Y. (1992).

O equívoco ecológico. São Paulo:
Brasiliense.

*Constituição da República Federativa
do Brasil de 1988*. (1988).

Brasília: Congresso Nacional.
Recuperado em 15 novembro, 2007,
de [http://www.planalto.gov.br/
ccivil_03/Constituicao/principal.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm)

Coordenação da Região Metropolitana de
Curitiba. (1978).

*Documento do plano de desenvol-
vimento integrado da RMC*. Curitiba:
Autor.

Coordenação da Região Metropolitana de
Curitiba. (2001).

*Plano de desenvolvimento integrado
da RMC* (revisão parcial em 2006).
Curitiba: Autor.

*Estatuto da cidade: guia para
implementação pelos municípios e
cidades*. (2002).

(2a ed.). Brasília: Câmara dos
deputados, coordenação de
publicações.

Fernandes, A. S. A. (2004).

Agenda internacional de gestão
urbana e o caso do programa Ribeira
Azul. In M. F. S. Farah & P. Spink
(Eds.). *Cadernos Gestão Pública e
Cidadania* (Vol. 9, Nº 39). São Paulo:
FGV.

Fernandes, E. (2005).

O desafio dos planos diretores
municipais. *Texto de debate para a
2ª Conferência Estadual das
Cidades, Pernambuco*. Recuperado
em 12 janeiro, 2007, de [http://
www2.pe.gov.br/web/porta1pe/
ultimasnoticias](http://www2.pe.gov.br/web/porta1pe/ultimasnoticias)

Gomes, M. P. C. (2006, maio 11).

A obrigatoriedade de elaboração (e de revisão) do plano diretor de desenvolvimento urbano até 10 de outubro de 2006. *Jus Navigandi*, Ano 10(1044). Recuperado em 12 dezembro, 2006, de <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8367>

Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. (2001).

Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Recuperado em 13 outubro, 2007, de http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LEIS_2001/L10257.htm

Lei n. 15.229, de 25 de julho de 2006. (2006).

Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual (Publicado no Diário Oficial Nº 7276 de 26/07/2006). Recuperado em 14 abril, 2008, de http://www.alep.pr.gov.br/adm/ver_projeto.php?prooid=421&desc=Lei+15229+-+Disp%F5e+sobre+normas+para+execu%E7%E3o+do+sistema+das+diretrizes+e+bases+do+planejamento+e+desenvolvimento+estadual%2C+nos+termos+do+art.+141%2C+da+Constitui%E7%E3o+Estadual

Lopes, R. (1998).

A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad.

Matus, C. (1997).

Planejamento, orçamentos e gerência. *Revista ABOP*, 29(88), 7-11.

Ministério das Cidades. (2004).

Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: CONFEA.

Ministério das Cidades. (2006, maio 24).

Informativo do plano diretor participativo N° 05. Recuperado em 4 agosto, 2006, de <http://cc.msnsnscache.com/cache.aspx?q=72936136588251&mkt=pt-BR&lang=pt-BR&w=6eda597e&FORM=CVRE>

Ministério das Cidades. (2007).

Recursos federais para elaboração e revisão de planos diretores participativos. Recuperado em 12 janeiro, 2007, de <http://cc.msnsnscache.com/cache.aspx?q=72933792965963&mkt=pt-BR&lang=pt-BR&w=c985e095&FORM=CVRE>

Motta, P. R. (2004).

Gestão estratégica. In S. C. Vergara & V. L. A. Corrêa (Orgs.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva.* Rio de Janeiro: Editora FGV.

Pfeiffer, P. (2000).

Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem [Textos para discussão Nº 37]. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.

Rezende, D. A., &

Castor, B. V. J. (2006).

Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas (2a ed.). Rio de Janeiro: Brasport.

Vainer, C. B. (2000).

Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In O. Arantes, C. Vainer, & E. Maricato (Orgs.). *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes.

Villaça, F. (2005b).

As ilusões do plano diretor. São Paulo: Autor. Recuperado em 15 dezembro, 2005, de www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html

Villaça, F. (2005a).

Entrevista com Flavio Villaça (Realizada por D. M. Teixeira). Portal Vitruvius. Recuperado em 6 janeiro, 2007, de http://www.vitruvius.com.br/entrevista/villaca/villaca_2.asp

Wheeland, C. M. (1993, January/February).

Citywide strategic planning: an evaluation of Rock Hill's. *Public Administration Review*, 53(1) 65-72.