



LUIZ GUSTAVO PATRIANI ALEXANDRE

Bacharel e licenciado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Educação Ambiental pelo Centro Universitário Senac-SP. Especialista em Gestão Pública pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Graduando em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo.

## PLANO DIRETOR E GESTÃO PÚBLICA ALGUMAS APROXIMAÇÕES

O objetivo do presente trabalho consiste na análise crítica de alguns elementos que compõem o Plano Diretor Estratégico do Município de São Caetano do Sul, inserido na região metropolitana da cidade de São Paulo. Tal análise será desenvolvida sob a perspectiva da efetiva, ou não, aplicação do Estatuto da Cidade na formulação da lei e na orientação da gestão municipal. Verificar em que medida o Estatuto da Cidade arquiteta as diretrizes da administração do território implica debruçar-se, dentre outros aspectos, sobre a viabilidade local de aplicabilidade dos instrumentos, atinar-se a estrutura do sistema de acompanhamento e controle e aferir o grau de incorporação e ressonância no campo social.

**Palavras-chave:** Plano diretor. Gestão pública. Planejamento territorial. Índice de desenvolvimento humano. Direito urbanístico.

The objective of this work is the analysis of some critical elements that make up the Strategic Master Plan in São Caetano do Sul, inserted in the metropolitan region of São Paulo. Such analysis will be developed from the perspective of effective or not, application of the City Statute in the formulation of the law and the guidance of municipal management. Ascertain to what extent the City Statute architect management directives implies the territory to look, among other things, about the local feasibility of applicability of the instruments, fathom the structure of the monitoring and control system and measure the degree of incorporation and resonance in the social field.

**Key-words:** Master Plan. Public management. Territorial planning. Human development index. Urban law.

## INTRODUÇÃO

A escolha do município de São Caetano do Sul como objeto de análise, deve-se ao fato de a cidade ocupar a primeira posição no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). As dimensões e critérios utilizados para medir os índices municipais são as mesmas adotadas para avaliar o nível de desenvolvimento humano dos países. Todavia, embora se dediquem a compreensão dos mesmos fenômenos, os indicadores empregados<sup>1</sup> na esfera municipal são adequados, ajustados e apropriados as condições e realidade de agrupamentos sociais de menor escala. O índice varia e considera os valores de 0 (classificado como nenhum desenvolvimento humano) a 1 (correspondente a desenvolvimento humano total). O critério educação, para efeito de cálculo do IDH-M, reconhece a taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade e a taxa bruta de frequência à escola em todos os níveis de ensino. Já a esfera da longevidade concerne, fundamentalmente, a esperança de vida ao nascer. Este indicador estima o número médio de anos que uma pessoa nascida em determinada localidade viverá. A estimativa da longevidade está estreitamente associada a questão do acesso e qualidade dos serviços de saúde. Este indicador reúne as condições de saúde e salubridade de determinado contexto geográfico ou região. Não obstante, quanto maior o número de mortes no interior das faixas etárias mais precoces, menor será o índice de expectativa de vida do local analisado. O indicador renda, por sua vez, diz respeito a renda municipal per capita, isto é, refere-se a renda média de cada residente do município. Para calcular e atingir esse valor soma-se a renda de todos os municípios e divide-se o resultado pelo número de habitantes do município<sup>2</sup>.

Em termos mais amplos e genéricos, o conceito de desenvolvimento humano se configura como a premissa para a elaboração do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) que, por sua vez, é publicado anualmente; assim como é também adotado para efetuar o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O conceito chave dessas avaliações resulta da compreensão de que para medir o progresso da população de uma localidade, a aferi-

ção não deve ficar circunscrita a dimensão exclusivamente econômica, mas deve considerar os aspectos e características sociais, culturais e políticas que também exercem influência na qualidade de vida humana. A publicação anual do Relatório de Desenvolvimento Humano é promovida e está sob responsabilidade do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Do mesmo modo, o escopo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é apresentar um contraponto a preponderância da leitura economicista representada pela utilização recorrente do Produto Interno Bruto (PIB) per capita na análise do desenvolvimento.

O município de São Caetano do Sul, selecionado para a realização do presente exercício analítico, ocupa e se distribui por uma área de 15 km<sup>2</sup> e dispõe de uma população com 149.263 habitantes.<sup>3</sup> Embora intimamente ligada ao surgimento das cidades de São Paulo e Santo André, esta também localizada na região do ABC Paulista, a colonização de Tijucucu, nome original de São Caetano do Sul, começou a ser articulada na primeira metade do século XVII. São Caetano ascendeu à categoria de Município legalmente constituído em 1948, por intermédio da Lei Estadual nº 233, separando-se, assim, definitivamente da cidade de Santo André.

Sendo assim, para cumprir o objetivo apontado na introdução, a investigação e a leitura do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Caetano do Sul dar-se-á por meio da escolha deliberada pelos autores de alguns tópicos que o constituem. Será indispensável, portanto, averiguar, dentre outros elementos, as diretrizes gerais do Plano Diretor, verificar se existem e quais são as perspectivas e possibilidades para a instrumentalização e aplicação do PDE e em que medida o texto contempla canais e cria mecanismos de participação tanto na elaboração quanto na gestão democrática do próprio sistema municipal de planejamento. Estimular e viabilizar a participação ampla e irrestrita à integralidade do Plano, evidentemente antes de sua conclusão, significa, em última instância, implementá-lo com incorporação social. Um PDE que carrega consigo os principais anseios e desejos da população, assumi em sua versão final a “cara” da cidade, incluindo em seu interior os meandros e os tecidos que formam a complexa rede de relações

1 Os principais indicadores são: educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita).

2 Para o computo geral, também são incluídas crianças e pessoas com renda igual a zero.

3 Dados extraídos do sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=354880>

sociais, no seu sentido mais amplo. Para repercutir socialmente, o Plano deve estar devidamente contextualizado e profundamente inserido no território, tal tarefa só é possível quando são organizados processos transparentes de participação popular.

## DESDOBRAMENTOS CONCEITUAIS E PRÁTICOS DO PLANO DIRETOR

O Plano Diretor se articula como um dos principais instrumentos da política de desenvolvimento urbano, implementada e executada pelo Poder Público Municipal. A gestão urbana tem como finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, além de assegurar o bem-estar de seus habitantes. A obrigatoriedade do Plano Diretor Estratégico está prevista em lei. O Parágrafo 1º do Artigo 182 da atual Constituição Federal, que estabelece as diretrizes da política urbana, define que o Plano Diretor deve ser obrigatório para cidades que possuam uma população acima de vinte mil habitantes. Seu texto deve ser submetido a apreciação do Legislativo Municipal, portanto deve ser analisado e aprovado pela Câmara Municipal.

O Plano precisa ser compreendido com um relevante instrumento jurídico que regula a organização e a ocupação do território sobre o qual vigora, tendo como eixo norteador o planejamento e a gestão. Visto que o território não é composto por interesses homogêneos ou forças consensuais, o PDE contempla e em seu interior e expressa em seu texto os diferentes anseios, se assemelhando a um pacto social sobre o desenvolvimento do Município. A cidade é, em grande medida, fruto de relações antagônicas, disputa pela hegemonia de discursos e espaços para atender as distintas exigências e finalidades. Para desfrutar de uma aplicação efetiva, o Plano Diretor não pode renunciar a tentativa de compilar essas diferentes esferas. Sendo um processo político, pressupõe tomada de posição e escolha por determinado método. Todavia, os caminhos e procedimentos são definidos ao longo do percurso, corroborados pela colaboração oriunda da participação. Viabilizando um amplo canal de participação, a elaboração do Plano Diretor se torna dinâmica e envolve grande parte do conjunto da sociedade.

Celebrado nestes termos, este precioso instrumento legal se assenta no princípio da defesa do inte-

resse público, e social, pleiteando a redistribuição equitativa das riquezas produzidas, promovendo a universalização dos serviços públicos, garantindo o acesso à moradia de modo digno sem desconsiderar, no entanto, a dimensão ambiental que é fundamental para atingir e consolidar a sustentabilidade do território. Priorizar o interesse coletivo, mesmo com posições antagônicas, e a vontade da maioria significa combater políticas orientadas por princípios escusos e finalidades eleitoreiras, perpetuando condições sociais que mantêm a desigualdade e reproduzem a segregação espacial na cidade.

Planejar implica harmonizar as diversas funções do território, inclusive prevenir e reverter tendências. Planejar territorialmente é definir o modo mais adequado de ocupação do território de um município, considerando os pontos onde se localizarão atividades, e todas as demais formas de uso do espaço, atuais e futuros. O Plano abrange o território integralmente, atende suas diversas nuances e demandas dos cidadãos. Tanto é parte do planejamento municipal que não é possível dissociá-lo das demais ferramentas integrantes do próprio planejamento, tais como: Plano Plurianual, Orçamento Anual e as Diretrizes Orçamentárias do Município. Essa perspectiva de integração reconhece que o poder local possui maior capacidade de infiltração e repercussão no tecido social para garantir o acesso a cidade e as riquezas nela produzidas. A consolidação do direito ao espaço da cidade não pode prescindir da garantia efetiva ao lugar urbanizado com acesso a serviços e equipamento sociais.

O Plano Diretor Estratégico é capaz de distinguir problemas derivados da configuração social daqueles oriundos da organização urbana. Em muitos casos, os problemas sociais que resultam da divisão de classes e oportunidades são interpretados como se fossem de natureza urbana, mas são, de fato, decorrentes da estrutura produtiva predominante. Um espaço urbano desigual viabiliza apenas o direito à cidade a um pequeno grupo seletivo de privilegiados. Garanti-lo a apenas um segmento configura a principal característica da cidade fragmentada, segregada. O desmonte das ações de administração e coordenação perpetradas pelo Estado ratifica o predomínio desse modelo. O planejamento e a gestão da coisa pública, em nome da eficiência, estão sendo redimensionados e acabam sendo assumidos pela iniciativa privada. O Estado, como representante maior do

interesse público, é a figura que intervém para planejar a distribuição das riquezas acumuladas. Exemplo disto é que as propostas apresentadas no Plano Diretor, por exigência do Estatuto da Cidade, precisam contemplar também o Plano Plurianual de Investimentos e o Programa de Orçamento. Isso possibilita direcionar e programar, de modo coerente e justo, os investimentos e ações de setores sociais e econômicos estratégicos. O desenvolvimento das áreas de habitação social está intimamente ligado a oferta de equipamentos e serviços oferecidos pelo Estado como estratégia do planejamento dos investimentos públicos. Em linhas gerais, o Estatuto da Cidade foi promulgado em 10 de julho de 2001, por meio da Lei nº 10.257, e regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal “cidadão”. Esta peça legal estabelece as diretrizes gerais da política urbana e define seus instrumentos.

Consideramos relevante ressaltar, de modo sucinto, as mudanças metodológicas pelas quais passaram as formas de elaboração do Plano Diretor. Sua elaboração sofreu forte influência do contexto social e histórico no qual estava inserido. A fase inicial dos Planos Diretores, que se convencionou denominar “primeira geração” foi profundamente marcada por uma lógica fundamentalmente burocrática. Os Planos eram elaborados por empresas privadas especializadas nesse serviço. As prefeituras praticamente “compravam” os Planos previamente elaborados. Contrata empresas para conceber o Plano Diretor, além de incorrer no erro de ser um documento descontextualizado, tinha sua construção e metodologia completamente centralizadas, sem possibilidade de participação social. Este procedimento vigorou até meados da década de 1980 e foi suprimido com o advento da Carta Magna de 1988. Após a aprovação desta Constituição Federal, que determina a obrigatoriedade do Plano para as cidades com mais de 20 mil habitantes, inicia-se a chamada “segunda geração” dos Planos Diretores. Nesta nova etapa, os planos assumem um caráter menos urbanístico e se transformam em ferramentas administrativas. Seus textos agora começam a ser redigidos por técnicos profissionais das próprias prefeituras. A negligência dos problemas de produção e ocupação desigual, irregular e ilegal do espaço urbano habitacional legou essa responsabilidade às edições posteriores do Plano. As demandas populares por moradia outrora

reprimidas e rejeitadas implicaram multiplicação de ocupações em terras ociosas, tanto no meio urbano como no rural. Aumento dos assentos irregulares em comparação aos empreendimentos regulares de urbanização, é justamente no interior deste quadro que se promulga o Estatuto da Cidade em 2001. O Estatuto dá o pontapé para o início da “terceira geração” do Plano Diretor. Nesse quadro, está estabelecido que os planos sejam participativos e compreendam a zona rural do município. São Caetano do Sul não apresenta um retrato diferente daquele apresentado pela maioria dos municípios de médio e grande porte do estado de São Paulo que não possuem grandes extensões de zona rural. O perímetro urbano da cidade de São Caetano chega até os limites fronteiriços do município. Em suma, o Plano Diretor é um instrumento por meio do qual o poder público municipal, agindo estritamente no interior de sua esfera de competência, estabelece as regras para o adequado controle do uso, parcelamento e ocupação do solo.

## CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL

Pretendemos aqui discorrer acerca dos instrumentos de avaliação disponíveis no Plano Diretor para realizar o acompanhamento de sua efetiva aplicação. Tentaremos identificar quais são os critérios adotados para verificar a capilaridade e eficiência do Plano.

Conforme discutido anteriormente, o direito a moradia é um dos temas sobre os quais se debruça o Plano Diretor. Também salientamos que a cidade cumpre sua função social a medida que está em consonância com o Plano. É este instrumento legal que define a destinação que se dará às propriedades para que cumpram sua função e beneficiem a sociedade a longo prazo. É comum notarmos que essa tarefa é constantemente exercida pelo próprio proprietário ou até mesmo executada pela força exclusivista e especulativa do mercado imobiliário.

A Primeira e, talvez, a mais evidente forma de revitalizar e atualizar o Plano Diretor seja a exigência periódica de sua revisão, feita a cada dez anos, conforme prevê o Estatuto da Cidade. Projetos que atendam algum interesse público específico, por exemplo, podem ser articulados a partir da consolidação de programas de investimentos que compreendam parcerias com a iniciativa privada e pública, tanto estatal quanto não estatal. Trazer a baila, por exem-

plo, cooperativas para participar do jogo e colaborar com a formulação das regras é um passo significativo para concretizar a gestão democrática da cidade.

Além da revisão do próprio corpo do Plano Diretor, o zoneamento também pode ser objeto de releitura, as necessidades que acompanham o desenvolvimento da cidade não permanecem imutáveis, as dinâmicas de produção do espaço são alteradas com a criação de novas demandas. É, sendo assim, imprescindível que a administração pública local conheça a estrutura fundiária e que, esta, coadune com as principais tendências de ocupação dessas áreas. Uma outra alternativa para aferir o grau de aplicabilidade das diretrizes do Plano Diretor concerne a análise de indicadores sociais referentes a justiça social e qualidade de vida. A partir da coleta e análise desses dados em diferentes períodos, é possível comparar o avanço ou retrocesso dos indicadores socioeconômicos em escala local. O fato de se promover o acompanhamento do cumprimento da função social da propriedade já é suficiente no sentido de justificar a implantação de um sistema de informações com vistas ao planejamento do território municipal articulado com as informações disponíveis no âmbito do sistema nacional. Colocar estes dados lado a lado também permite que a revisão do Plano seja balizada pelos próprios indicadores. Isto significa que a aferição da situação dos indicadores de desempenho e crescimento podem fundamentar os diagnósticos periódicos e reconhecer a pertinência e inserção do município em relação à região. No que tange a participação, o processo não deve se restringir apenas à produção do plano em si, deve ser constante, haja vista que a implementação e gestão do plano precisa também ser participativa.

## SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A participação dos diferentes segmentos e grupos sociais é a principal forma de se construir um diálogo entre o poder público e a sociedade civil na construção do Plano Diretor. Estimular a participação e assegurar meios para que ele seja frequentemente praticada implica disponibilizar informação, educação e formação política dos cidadãos. Em sociedades com baixos níveis de instrução formal, o conhecimento

da lei, dos direitos e deveres de cidadania, penalidades e acesso à justiça são universalizados também por intermédio da participação. A gestão democrática ou a participação direta, e não apenas formal, dos cidadãos não é dada de antemão, deve ser construída, dentro de um processo, e se consolida a partir de exercícios e práticas democráticas. A participação pode se realizar por meio de diferentes canais, quais sejam: órgãos colegiados de política urbana; instâncias de consulta pública, conferências sobre assuntos e temas relativos à dinâmica urbana, iniciativas populares enviadas ao Legislativo para sua posterior conversão em Leis, ações ou Atos Normativos, participação popular nas questões orçamentárias,

Isto posto, cumpre-nos ressaltar a preocupação em como despertar o interesse da população por oficinas, discussões e debates sobre o Plano Diretor. Contudo, a participação tem sua obrigatoriedade prevista no Estatuto da Cidade. Caso o Plano seja, eventualmente, elaborado a revelia da população pode ter sua legitimidade contestada, pois não possui o devido reconhecimento popular. Há que se tomar cuidado com os Planos Diretores que são apresentados apenas com a finalidade de atender as exigências de órgãos federais e estaduais que condicionam o aporte de recursos e o acesso a linhas de financiamento a existência do Plano Diretor Estratégico. O atual contexto superou a ideia de que o Plano Diretor seja um produto de autoria de um técnico, mas antes resultado de um processo coletivo de reflexão e aprendizagem sobre os problemas da cidade e de construção de metas para sua (re)organização. É pedagógico porque auxilia a desvelar os meandros da cidade, por exemplo, no caso das áreas rurais, que são agora contempladas nos planos, e sobre as quais ainda não se possui um vasto conhecimento acumulado. Quando resultam de processos participativos trazem em seu bojo a exigência por textos simples, sucintos, claros e objetivos, que sinalizem os principais problemas da cidade e evidenciem maneira para enfrentá-los e apontem as prioridades de ação. Uma redação sintética, que se torne algo compreensível para uma parcela significativa da população, cria meios e condições para que o conjunto da sociedade se envolva no acompanhamento e incorpore seu cumprimento.

## PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO CAETANO DO SUL

Após apresentarmos um breve retrato teórico dos objetivos, diretrizes e ações dos planos diretores, vamos, neste momento, concentrar esforços na análise do Plano Diretor do Município de São Caetano do Sul, procurando apresentar seus principais elementos associando-os a análise desenvolvida anteriormente. O PDE da cidade inserida na região metropolitana de São Paulo foi instituído pela Lei nº 4.438 de 09 de outubro de 2006 e deverá ser revisto em 2015. Seu principal objetivo é garantir a função social da propriedade, que compreende o desenvolvimento socioeconômico com sustentabilidade urbano-ambiental. O âmbito de atuação do PDE abrange toda a extensão territorial do município. Dentre as diretrizes gerais encontram-se a esfera ambiental, a dimensão socioeconômica e as diretrizes físico-territoriais. O Plano Diretor criou o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Democrática e Participativa objetivando capacitar o Poder Público Municipal a implantar e fiscalizar o PDE. São objetivos desse órgão, estruturar canais de participação com a comunidade para a gestão municipal da política urbana, garantir a eficiência da gestão visando a melhoria da qualidade de vida, a partir do diagnóstico da própria população e instituir um processo permanente e sistematizado de detalhamento, atualização e revisão do Plano Diretor. Este Sistema tem por incumbência formular as estratégias das políticas e da atualização do Plano Diretor, gerenciar os programas e projetos para sua implantação e monitorar e controlar os instrumentos urbanísticos. Por fim, porém não menos importante, o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Democrática e Participativa é composto pelo Conselho Técnico Municipal de Política Urbana (CTM), pelo Fundo Municipal de Infraestrutura Urbana (FUMURB), pela Empresa Municipal de Urbanização e pela Conferência Municipal de Política Urbana. Portanto, estão contemplados na esfera participativa representantes do segmento popular, institucional e das organizações da sociedade civil.

Quanto ao ordenamento do uso e ocupação do solo, as proposições dividem-se, dentre outras, em: preservação e valorização de áreas de patrimônio histórico, cultural, e ambiental; áreas para a implantação de equipamentos destinados à educação de nível superior

e tecnológico no município; áreas para implantação de serviços de alta tecnologia e para a implantação de centros de excelência esportiva e artística.

É primordial, em qualquer município, que o Poder Público local tenha conhecimento da estrutura fundiária e suas tendências de desenvolvimento. Partindo deste conhecimento, cada município deve selecionar, dentre os instrumentos oferecidos pelo Estatuto da Cidade, aqueles que mais convierem e favoreçam a inclusão social, criando condições que viabilizem o financiamento do ordenamento urbano. Para tanto, o Plano Diretor Estratégico de São Caetano do Sul, prevê políticas de regularização fundiária, promoção de habitação dotada de interesse social, reservas fundiárias, consolidação de equipamentos urbanos e a criação de espaços de lazer e áreas verdes.

## CONCLUSÕES

Foi possível constatar, ao longo do presente trabalho de pesquisa, que não existe uma regra ou receita universal que pode ser aplicada a qualquer contexto para a formulação do Plano Diretor Estratégico. É preciso sim, antes de qualquer coisa, conhecer profundamente o território local sobre o qual o PDE pretende versar. Conhecê-lo pressupõe consultar seus habitantes e permitir que o diagnóstico desenvolvido por eles sirva de matéria-prima para a construção do Plano Diretor. A criação de mecanismo e canais que favoreçam a participação direta na elaboração, acompanhamento e revisão do Plano é pré-requisito para sua efetiva incorporação social. A tarefa não é fácil, deve ser construída no percurso, no exercício constante da prática democrática.

## REFERÊNCIAS

BUENO, Laura Machado de Mello, CYMBALISTA, Renato (organizadores). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial* – São Paulo: Annablume, 2007.

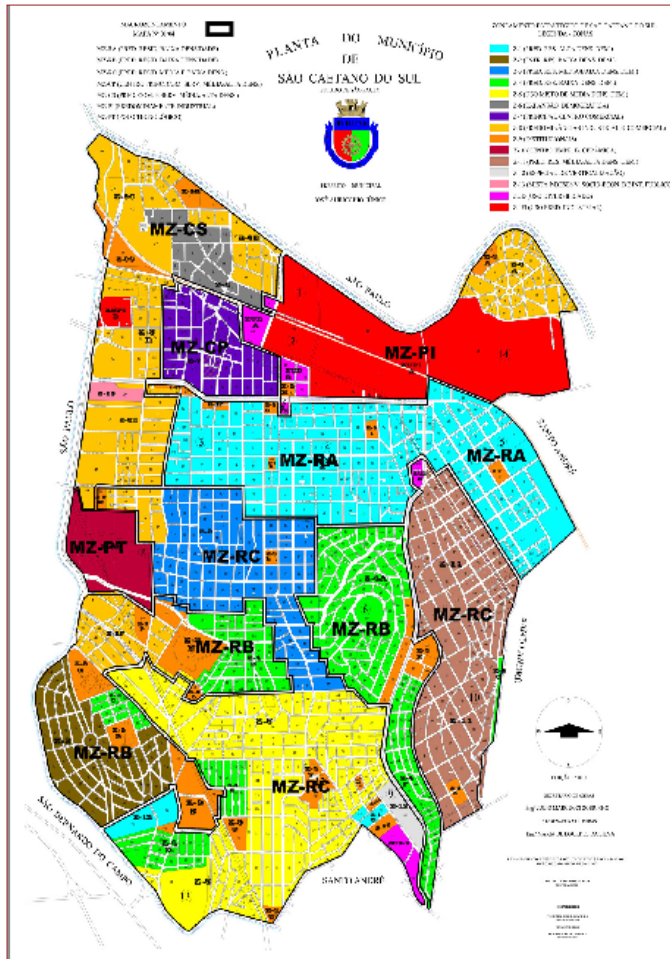
ESTATUTO DA CIDADE – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade?* – São Paulo: Brasiliense, 2003.

## Sítio eletrônico

PREFEITURA Municipal de São Caetano do Sul. Disponível em: <<http://www.saocaetanodosul.sp.gov.br/>>.

## Anexo



Mapa da Lei de Macrozoneamento (uso e ocupação do solo) de São Caetano do Sul