



O PROCESSO METODOLÓGICO COMO AGENTE PARA O DESENVOLVIMENTO E REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Lucas Silva Pamio¹

Resumo

O processo de construção e revisão do Plano Diretor se estabelece como uma importante ação para analisar, sustentar e apresentar discussões e observações a respeito do uso e ocupação do território de um determinado município. Este poderoso documento, se bem construído, torna-se um importante aliado na compreensão e controle urbanístico. Para que o mesmo possa ser construído de modo a contemplar e beneficiar a sociedade como um todo, é importante que ele seja fiel a sua estrutura, permitindo e incentivando a participação pública, além de incluir processos metodológicos que alinhem teoria e prática a serviço do coletivo. Mesmo em períodos atuais, cuja ação prática tornou-se dificultada, devido o momento epidemiológico ao qual enfrentamos, é possível combinar ações, ferramentas e abordagens que incluam a participação da sociedade civil para que haja discussão, interação e reunião de informações referentes aos espaços, aos munícipes e aos diversos questionamentos físico-territoriais, uma vez que o plano se torna um desdobramento legal a respeito do contexto urbano, logo, o conhecimento acerca dos espaços e das pessoas é imprescindível para sua construção enquanto instrumento.

Palavras Chave: Plano Diretor. Instrumento Urbano. Metodologias. Cidades.

¹ Arquiteto e Urbanista, Especialista em Planejamento Urbano e Políticas Públicas pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Bauru/SP. E-mail: lucasspamio@gmail.com



Introdução

O Plano Diretor nunca ganhou tanta evidência como atualmente, em parte, em decorrência do embate da vida pública e as causalidades provocadas pelas restrições pandêmicas, junto a isto, há a compreensão de que sua correta construção e implantação contribuem direta e expressivamente para com o planejamento, controle e administração urbana, que coerentemente torna a cidade e a sociedade que nela encontra-se inserida, mais justa, com isonomia e resiliência.

Os anos de 2020 e 2021 trouxeram consigo um fator desconhecido, a vivência de uma pandemia, que em catálise acelerou muitos processos e práticas por nós realizados, mas, em contrapartida, impossibilitou que outras seguissem sua operação com a mesma satisfação, com isso, o processo de desenvolvimento ou revisão do Plano Diretor de muitas cidades, desde pequenas a grandes, passaram a ocorrer (por uma lógica epidemiológica) a distância, o que em tese, não beneficia a todos, do ponto de vista da participação pública, mas ainda assim é possível de ser realizada.

O Plano Diretor consiste num documento construído (interessantemente) de modo participativo, ou seja, com ação voluntária opinativa e de compreensão social dos munícipes aos quais ele atenderá. Uma conquista originada a partir do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que é regulamentada nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo e analisando as diretrizes que tangem as políticas urbanas de nosso país.

Tido como um instrumento básico com a finalidade de orientar e ater o desenvolvimento do território de um determinado município, o Plano Diretor é, na verdade um importante aliado na construção de espaços urbanos mais justos e conscientes. Uma vez que passa a ser função desse instrumento prever e trabalhar a função social das propriedades que se situam no município o qual ele diz respeito, conferindo também elementos de usabilidade e compensação na ordem de investimento, sempre respeitando e compreendendo a diversidade e a lógica sociocultural ali presente. Nisto, faz-se necessário a compreensão de que o processo de desenvolvimento não diz respeito apenas a questões econômicas, mas a ela, e também as questões sociais, ambientais e culturais, ou seja, alterações ou compensações na paisagem urbana. (SOUZA, 2004).



Ainda que hoje o Plano Diretor possua um viés político-social, sua origem e até mesmo anterior a sua implementação conforme orienta o Estatuto da Cidade, baseava na ideologia de que o instrumento beneficiaria (e isso de fato mostrou-se fatídico em alguns casos) a classe emergente e detentora do capital, pois viu-se que por meio do plano a especulação não somente de terra enquanto lote, como também propriedade edificada, poderia ser produzidos e desenhados, proporcionando a esta terra/propriedade, maior valor de mercado, uma vez que a partir dos estudos e do que se estabeleceria no plano, o espaço urbano passaria a fragmentar-se conforme interesse e desejo de um público exclusivo da sociedade, baseando nessa relação Villaça (2005) explana a partir de uma linha de estudo econômico e político, uma vez que o limiar entre suposição e construção do documento circulou na esfera pública “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, 2005, p. 18).

Hoje, o Plano Diretor passa a ser visto como um produto, que apesar de beneficiar a elite, também se tornou um fomento compensatório, ou seja, um modo de prever e estruturar na prática o planejamento mais adequado, tornando a cidades uniformes. Obrigatório a municípios com mais de 20 mil habitantes, este necessário mecanismo de fiscalização e compreensão é um instrumento urbanístico que é composto por um compilado de outros documentos tais como o mapa de Áreas de Interesse Social, também conhecido como Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS, onde se delimitam no espaço urbano os locais destinados à habitação de interesse social; o mapa de Área de Proteção Ambiental ou ainda as APPs Áreas de Preservação Permanente; mapa de Zona de Influência que consiste na setorização urbana de áreas que podem vir a influenciar outras.

Compõem também, os dados técnicos, quantitativos e qualitativos a respeito do território, além de dados históricos sobre o processo de formação. Outro documento que o integra, trata legislativamente de apurar o uso e ocupação do solo urbano por parte dos agentes de produção do espaço. Vale destacar que o zoneamento urbano é uma conquista de grande importância no entendimento e controle urbanístico, todavia, apesar de compor o Plano Diretor, nele não consiste apenas no zoneamento, conforme aponta Villaça (1995).

Dentre os documentos legislativos e instrumentos que dizem respeito ao prognóstico urbano, o Plano Diretor é um importante documento, que concentra análises e traçados geradores a partir de diagnósticos técnico-científicos a respeito da vida social, econômica e política de uma cidade, proposto para cumprir de curto a longo prazo, questionamentos e apontamentos



que resolvam características do traçado urbano existente e futuro, formando assim um “conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana (...).” (VILLAÇA, 1995, p. 238).

Dado essa elucidação histórica e técnica a respeito do processo de objetivação, necessidade e finalidade do Plano Diretor, inicia-se a exposição da relação entre teoria e prática, uma vez que a usabilidade do instrumento só é viável, caso esta possa de fato ser e se fazer aplicável na prática pública, logo, compreender os mecanismos que regem o plano, além de conhecer e entender o espaço urbano ao qual ele é referido, é uma atividade prática primordial, algo que atualmente não ocorre de modo satisfatório, ao qual é denotado o propósito deste estudo, o revés em alinhar a teoria e a metodologia no processo de revisão do Plano Diretor como mote do controle do planejamento urbano.

Em tese, no processo de construção e também revisão do instrumento urbanístico, há pelo menos quatro principais etapas a serem seguidas, dentre elas: a compreensão de município (enquanto território, cidades, bairros, espaços), grupos sociais, a história e os valores pertencentes a essa sociedade; é necessário que haja uma formulação de questionamentos e problemáticas que no término do estudo, elaboração e revisão do mesmo, possam ser sanadas ou ao menos, elucidadas de modo satisfatório; além disso, é necessário definir os instrumentos, entre eles as legislações ao qual o plano se baseará, seus preceitos e a criação de comissões e grupos que de modo social repercutirá as ideias e os esboços do documento; por último, e já na prática, deve haver uma experimentação do que fora definido, todavia, tendo a possibilidade de adequação a partir dos ensaios realizados. (CAPACIDADES, 2004).

O extinto Ministério das Cidades (2004), recomenda em seus estudos que haja um consenso por parte do poder público municipal (em suas diferentes esferas), em não somente aceitar, como incentivar a participação social (enquanto agentes civis), pois acredita-se que o Plano Diretor como instrumento máximo do planejamento deva se dar por uma elaboração em conjunto onde todos contribuam com ideias, experiências e possíveis soluções. Com isso, o plano deve articular tanto entre o poder executivo e legislativo, quanto sociedade civil, sendo conduzida por técnicos responsáveis (pertencentes ou não às secretarias as quais o plano permeia), ou por equipe contratada, como elaboradores oficiais do plano como produto final.

O processo metodológico que resulta no Plano Diretor é comumente e via de regra orientado pelas legislações pertinentes, que atribuem um mapeamento ao município agregando e tecendo informações referentes a uma série de questionamento, como o zoneamento, ou seja,



a determinação de cada porção urbanizada a partir do perfil socioeconômico e também por uma questão de classificação (seja territorial ou legislativa), o que em tese, apesar de coerente com a lei, reforça o sentimento de segregação, uma vez que reúne não instintivamente os indivíduos sociais com seus respectivos perfis socioeconômicos, não havendo em determinadas zonas a pluralidade tão requerida pelo Plano Diretor, conforme salienta Pinheiro (2005).

Todavia, o zoneamento é um processo metodológico imprescindível e que compõe o instrumento. Além dele, há também estudos e abordagens que levam em consideração o processo evolutivo da econômica local, analisando percentuais de produção interna, bem como o IDH como parâmetros para melhor adequar as noções urbanísticas ao município.

A preocupação em se estabelecer mecanismos metodológicos mais completos e que englobem mais ferramentas, cobrindo melhor o território é devido ao fato de que, sua revisão que ocorre a cada dez anos, leva em consideração que nesse período a tecnologia avançou consideravelmente, as ferramentas de escaneamento, de contagem e regulação espacial acompanharam o ritmo exponencial dos softwares, logo, o Plano Diretor de dez anos atrás foi produzido ou revisado mantendo um arcabouço de resultados mais limitantes.

No caso de Santa Cruz do Rio Pardo, cidade com pouco mais de 47 mil habitantes, localizada no interior do estado de São Paulo, o Plano Diretor vigente no município data de 2006, atualmente ele encontra-se num processo de revisão, todavia, justamente em um período cuja participação social é injusta, uma vez que nem todos possuem acesso para acompanhá-lo, e grande parte das ações que na teoria necessitam ser realizadas in loco acabam sendo prejudicadas, pois, o ritmo e o modo em que se encontra a cidade não condiz exatamente com seu estado.

Aliás, nesta cidade o Plano Diretor, apesar de urgente para o processo de crescimento constante dos últimos anos, levou 15 anos para iniciar seu processo de revisão. O Plano Diretor que iniciou seu processo de construção quatro anos antes de ser finalizado, teve a intenção de envolver a comunidade para que o mesmo pudesse ser produzido com a compreensão e opinião dos munícipes, caracterizando assim num Plano Diretor Colaborativo; no entanto, o diálogo que deveria ter existido, tornou-se despótico em relação à opinião pública, pois as reuniões insuficientes para apresentar e comprovar a necessidade de tal ato, juntamente com o não comparecimento e o envolvimento social, tornou-o alheio. É importante haver o comparecimento, a cobrança e a sugestão por parte da sociedade para tal documento, visto que a sociedade não somente se sintam parte da vida pública, como também forneça



dados e informações que somente elas possuem, por vivenciarem seus espaços, habitats e vida urbana.

A leitura que se faz em relação ao Plano Diretor, elaborado para o município santa-cruzense em 2006, indica que não houve de fato um estudo estruturado a respeito da compreensão urbanística existente, para se traçar estratégias de expansão, regularização e controle das questões ligadas ao espaço urbano. Apesar de ter ocorrido o interesse de envolvimento participativo da comunidade, na prática, ele não ocorreu como deveria, em partes devido à linguagem técnica que acabou dificultando o entendimento e a formação de diálogo, a real impressão que se tem em relação ao documento, é a de regulatória, o que é arriscado do ponto de vista dos problemas advindos de um mau controle municipal, caso ele ocorra.

Dentro das possíveis metodologias que podem ser empregadas ao processo de revisão do instrumento, uma particularmente credita ao processo um valor significativo a respeito da compreensão, trata-se das oficinas (presenciais ou virtuais), onde além de se debater uma temática interna ao Plano, ouve-se com mais atenção as demandas regionais, corroborando para que não somente haja entendimento entre ambas as partes, como também possa-se desenvolver estratégias a partir das vivências dessas pessoas, pois somente quem vivencia o espaço que é de fato habitado, é que pode testemunhá-lo.

Um processo metodológico indicado (apesar de controverso quanto a possibilidade de acesso, uma vez que ele segue a ideia errônea de que todos possuem aparelhos e/com acesso à internet), é o desenvolvimento de uma plataforma, por meio de um website, ou até mesmo de um aplicativo, contendo não somente toda a base de dados quantitativa e qualitativa a respeito do Plano Diretor a ser criado, ou revisado, como também proporcionar através dessa ferramenta um canal direto de participação, por meio de formulários, caixa de sugestão e enquetes que dialoguem questões urbanísticas envolvendo a cidade, o bairro, os espaços em comum.

No centro oeste paulista, Bauru é uma cidade que utiliza dessa ferramenta, juntamente com um arcabouço de possibilidades tanto de se instruir a respeito da importância do instrumento, como também inteirar-se e interagir com notícias, dados e curiosidades sobre a cidade. Através de um website, conforme a imagem 01, é possível acompanhar a elaboração do plano em todas suas etapas, discutir com a equipe técnica, propor ideias e apresentar sugestões. Adotar metodologias como essa é uma forma saudável de promover a prática político-social, para a secretaria de planejamento do município, “o portal será muito relevante na etapa de



construção do Plano, prevista para iniciar em janeiro de 2020, já que será o canal de recebimento das propostas enviadas pelos cidadãos.” (BAURU, 2019).

Se a pandemia pode ser um empecilho para que as cidades elaborem ou revisem seus Planos Diretores, de fato existe restrições para tal ação, todavia, há também metodologias aplicadas as teorias para se não fazê-lo de modo a concluí-lo de imediato, torna-lo propicio a estudos mais redobrados, aplicando técnicas de analisa por mapeamento, acessando e desenvolvendo bases de dados e cartografando o território por meio de scanners e drones podem ser saídas cabíveis de serem realizadas, juntamente com reuniões, oficinas, debates, reuniões e treinamentos que virtualmente criem e estabeleça conexão (ainda que limitante a uma parcela populacional detentora do aparato tecnológico para tal) que inicie o processo de conhecimento e desenvolvimento do plano.

Na cidade de São Paulo um impasse existe desde que se iniciou o processo de revisão do Plano Diretor Estratégico, de fato na capital paulista a problemática envolvendo a crise sanitária, muda os rumos de tal ação, uma vez que a cidade possui dados alarmantes para a questão epidemiológica. Parte da sociedade civil salienta que não se trata apenas do que diz respeito a pandemia do novo Corona Vírus e sim de uma forma de tornar o plano revisado num material que beneficie o capital especulativo imobiliário, que poderia, dependendo de como a revisão configurar-se, sem a grande participação pública, beneficiar-se das possíveis mudanças na legislação urbanística.

Metodologicamente, a revisão do Plano Diretor paulistano seguiu a mesma proposta atribuída a cidade de Bauru, no interior do estado de São Paulo, a criação de um website composto de atribuições e dados técnicos, documentos, monitoramento, cronograma e espaço para discussão. De fato, a metodologia beneficia grande parte da população, pois a interface simples e explicativa facilita a compreensão e a participação. Os questionamentos e a pressão feita sobre os gestores públicos se dá pelo momento em que tal revisão se dá, juntamente com o fato de que mesmo dada a devida importância ao processo de revisão, este não se encontra invalidado, ou seja, de acordo com a legislação, ele ainda encontra-se prescrito dentro dos dez anos exigidos para que seja de fato feita uma revisão.

Uma preocupação atribuída as questões metodológicas no processo de revisão, dizem respeito as orientações nas definições de áreas e usos, pois a valorização da terra e sua aplicabilidade não costuma ser visto como uma ferramenta macro. Nesse processo é comum haver barganhas, obtidas por meio de movimentos truculentos da esfera privada em obter prestígio em determinada área, conseqüentemente tornando outra área que por “n” motivos,



junto a condição a ela implicada, se torna menos interessante do ponto de vista do investimento e abertura de capital, com isso, criam-se ilhas urbanas, sendo as porções mais segregadas as que mais irão ter consequências do ponto de vista político, econômico e sociocultural.

Logo, a compreensão técnica somada a experimentação prática conjunta a sociedade, tornam-se a chave para que o processo de desenvolvimento ou revisão do instrumento seja de fato bem-sucedido, nisso Sachs (1986), é categórico ao expressar que a teoria tem seu papel fundamental no entendimento de quem planeja, além de esboçar e destacar relevantes questionamentos acerca das problemáticas envolvendo o estudo urbano, todavia para se obter soluções, “hão de requerer um exercício de imaginação social concreta, no qual a população interessada terá importante papel a desempenhar, juntamente com o planejador”. (SACHS, 1986, p. 86).

Outro ponto de destaque quanto as metodologias que podem ser empregadas as análises e estudos de desenvolvimento e revisão dos planos, diz respeito as ferramentas utilizadas para se criar e reunir os dados e desenhos. Não só o mercado, como o setor de desenvolvimento hoje se volta ao exercício prático e assertivo de modelagem e compatibilização BIM (Modelo da Informação da Construção), que mais que um conjunto de softwares, trata-se de uma metodologia específica de reunião e unificação de dados, utilizando-se desta ferramenta, os estudos e análises não somente ganham corpo, como contribuem para que ano após ano possam ser realizadas alterações quanto ao banco de dados, além da possibilidade de compatibilização de outros softwares e plataformas como o QGIS (software livre com código-fonte aberto), com a finalidade de elaborar mapas coropléticos (mapa de superfície estatística), juntamente com mapeamento por drone e conversão em modelo tridimensional, o que não só facilita a interpretação, como possibilita que as previsões de progresso e desenvolvimento urbanístico possam ser monitorados.

De fato existe a questão orçamentaria, uma vez que a implementação de softwares e de equipes multidisciplinares para que, a elaboração e execução de metodologias sejam exequíveis, possuem um custo específico, contudo, é visível a importância de que um Plano Diretor atualizado e coeso com a realizada do município, o prepara e mantém seguro frente as ações futuras, logo, o orçamento deve ser uma pauta considerável em discussão no executivo municipal.

A utilização de tais metodologias, agregadas as já recorridas como métodos de obtenção e conferência de informações, resultam num contexto realista, que antevem a possibilidade de



surgimento de conflitos e problemas advindos da ordem urbanística de modo que essa seja não somente uma missão da equipe que elabora e revisa o instrumento, como também um meandro daqueles que dialogam, circulam, preenchem, habitam, produzem, utilizam a cidade e o município, tornando o papel do planejamento urbano harmônico e sustentável. (MARICATO E VAINER, 2000).

Nos estudos de desenvolvimento e revisão do plano, é comum que haja um significativo cuidado expresso tanto na transcrição de dados históricos a respeito do processo de formação da cidade a qual o plano diz respeito, a centralidade justaposta é devidamente destacada, e a ela deve-se de fato o compromisso de análise e exposição, uma vez que esse “pedaço” de território comumente resume o processo de expansão urbana, todavia, com a mesma preocupação e exatidão com que se percorre a análise central e de áreas proativas (bairros consolidados e zonas industriais/empresariais), é necessário haver com os bairros em processo de consolidação, ou ainda aos que localizados nas franjas urbanas situam-se em zonas ocupadas ou classificadas como especiais, pois estes carecem de um planejamento que de fato atenda a demanda, podendo contribuir com a inserção e compensação de espaços públicos, pois geralmente nestes locais existe apenas habitações. (MARICATO, 2001).

A necessidade em se fazer garantir na prática o cumprimento enquanto avaliação e aplicabilidade do plano é que o mesmo além de estruturar o planejamento e ordenamento urbano, salienta e discorre a respeito do direito a cidade, um inquestionável, porém pouco abordado e acessível preceito político social sobre a usabilidade urbana. Conceito desenvolvido pelo filósofo Henri Lefebvre que analisa meticulosamente não somente as relações sociais e políticas implícitas no direito à cidade, como é detentor da dialética que investiga como esse direito tão negado a boa parte da sociedade está associado com a questão econômica, especulativa e contatada a elite, sendo que, Lefebvre (1991), o direito à cidade então é um direito inalienável à vida, porém, em simultâneo, também resulta num produto conflitante no capitalismo, visto que à terra é a produto de maior valor especulativo. A análise elaborada quanto a garantia do direito à cidade é o de que na teoria, ela se fundamenta como um compromisso por parte da administração pública, juntamente com as secretarias em conceder tais ações. Todavia, apesar de ser garantido legislativamente e conferidos por meio de tentativas projetuais que contribua para que essa conexão entre os espaços urbanos, bem como a dedicação para com a vida pública (em sociedade), sejam de fato levados em consideração como premissas na construção do instrumento, que não a rege,



mas por meio dele se determina a usabilidade urbana, uma vez que o direito à cidade “se afirma como um apelo, como uma exigência”. (LEFEBVRE, 1995, p. 117).

Considerações Finais

A relação que se cria ao vivenciar ou habitar um espaço urbano resulta num processo de troca, há uma apreensão de valores, costumes e percepções que se pega para si. Toda cidade possui em sua essência, qualidades e defeitos, ambos surgem e encontram-se nas diferentes relações estabelecidas entre os edifícios, espaços e pessoas, de forma harmônica ou não, as vivências e a usabilidade proposta para que o espaço urbano proporcione a quem dele utiliza, nasce das análises, questionamentos e processos metodológicos realizados por planejadores, são profissionais multidisciplinares que em conjunto com os munícipes, elaboram um documento que não somente compreenda o espaço ao qual ele se refere, como também o rege, apresentando prováveis contextos futuros, a este documento dá-se o nome de Plano Diretor Participativo.

Há uma gama de ferramentas, seja no que diz respeito a processos, como softwares que possibilitem a melhor aplicabilidade e realização da leitura territorial para que o plano de estabeleça dentro dos parâmetros realistas. Pautar a importância de tal processo, estabelecer e dialogar com as metodologias, tanto as que requeiram desdobramentos como as analíticas, tal qual as já assimiladas por quem planeja, como zoneamento, delimitação de área, espacialidade, demarcação de vazios urbanos, e previsões da produção do espaço. Manter o foco no conjunto, sem destacar o valor referente a grupos minoritários, detentores do grande capital também é uma forma de assegurar a qualidade do Plano Diretor como um articulador social.



Referências Bibliográficas

CAPACIDADES (MINISTÉRIO DAS CIDADES). *Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Confea, 2004.

MARICATO, E.; VAINER, C. *O Pensamento Único das Cidades: desmanchando consensos*, Petrópolis: Editora Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.

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

PREFEITURA DE BAURU. (2019). Novo Plano Diretor ganha portal próprio no site da Prefeitura. Disponível em: < <https://www2.bauru.sp.gov.br/materia.aspx?n=35157>>. Acesso em 22 abr. 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. (2021). Plano Diretor SP. Disponível em: < <https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 25 abr. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL. Santa Cruz do Rio Pardo. Plano Diretor Municipal, 2006.

VILLAÇA, F. (1995). A crise do planejamento urbano. São Paulo em perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, vol. 9, nº 2.

_____. (2005). As ilusões do plano diretor. Disponível em: <www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>. Acesso em 20 abr. 2021.

SACHS, I. 1986. *Eco desenvolvimento: Crescer sem destruir*. Editora Revista dos Tribunais Ltda – Edições Vértice. São Paulo. SP

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: Uma introdução ao Planejamento e a Gestão Urbanos*. 3ª Edição, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2004.