



FACULDADE DE PINDAMONHANGABA

Amanda Ramos da Silva

Cristiano de Paula Santos

Roger Tolfo Veber

**PLANO DIRETOR: ESTRATÉGIA PARA REDUÇÃO DE
CUSTOS E GASTOS**

Monografia apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do diploma de Bacharel em Administração pelo curso de Administração de Empresas da Faculdade de Pindamonhangaba.

Orientador: Profa. Paula de Carvalho Guimarães

Pindamonhangaba – SP

2013



Amanda Ramos da Silva
Cristiano de Paula Santos
Roger Tolfo Vebber

**PLANO DIRETOR: ESTRATÉGIA PARA REDUÇÃO DE
CUSTOS E GASTOS**

Monografia apresentada como parte dos requisitos para obtenção do diploma de Bacharel em Administração pelo curso de Administração da Faculdade de Pindamonhangaba.

DATA: _____

RESULTADO: _____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Paula de Carvalho Guimarães

Faculdade de Pindamonhangaba

Assinatura _____

Prof.

Faculdade de Pindamonhangaba

Assinatura _____

Prof.

Faculdade de Pindamonhangaba

Assinatura _____

Dedicamos aos nossos familiares pelo apoio e incentivo fundamentais à conclusão de mais essa etapa em nossa vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente.

Aos nossos familiares, pelo incentivo, apoio, cooperação.

Aos nossos companheiros/as, pela compreensão e apoio incondicional.

A todos os professores da Faculdade de Pindamonhangaba que contribuíram para a nossa formação.

Aos colegas e amigos de trabalho, que de alguma maneira ajudaram para a realização deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho abordou o tema plano diretor. Procurando conceituar plano diretor, mostrar as exigências da administração pública atual que justificam o uso do plano diretor; compreender a questão dos custos e gastos na esfera pública como potencial estratégico e apresentar diretrizes norteadoras para a criação de um plano diretor, compreendeu-se através de pesquisa bibliográfica que o plano diretor equipara-se a um planejamento estratégico realizado na empresa privada. O plano diretor mostra-se uma ferramenta adequada para conduzir a administração pública a resultados mais efetivos de transparência, gestão eficaz de recursos, sobretudo de custos e gastos, alcançando através deste mecanismo, uma gestão eficiente. Observou-se, contudo, que ainda que teoricamente o plano diretor exista a muito tempo, ainda não é adotado amplamente na prática pelas gestões municipais, mesmo sendo determinação legal. Compreende-se assim, que o plano diretor precisa de esforços não apenas para o seu planejamento, mas principalmente para sair do papel e tornar-se realidade para a comunidade local.

Palavras-chave: Administração Pública. Custos e gastos. Plano diretor.

ABSTRACT

The present work approached the theme master plan. Trying to consider master plan, to show the demands of the current public administration that justify the use of the master plan; to understand the subject of the costs and expenses in the public sphere as strategic potential and to present guidelines for the creation of a master plan, it was understood through bibliographical research that the master plan is equipped to a strategic planning accomplished in the deprived company. The master plan is shown an appropriate tool to lead the public administration to results more transparency cashes, effective administration of resources, overcoat of costs and expenses, reaching through this mechanism, an efficient administration. It was observed, however, that although theoretically the master plan exists at a long time, it is not still adopted thoroughly in practice for the administrations municipal, same being legal determination. It is understood like this, that the master plan not just needs efforts for your planning, but mainly to leave of the paper and to become reality for the local community.

Word-key: Public administration. Costs and expenses. Master plan.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01- Quem possui plano diretor no Estado de São Paulo.....	21
Tabela 02- Motivos que levaram à elaboração do plano diretor.....	21
Tabela 03- Entidades que elaboraram o plano diretor.....	21
Tabela 04- Gestão estratégica de custos e gastos do governo x gestão tradicional dos custos e gastos da máquina pública.....	26
Tabela 05- Considerações sobre a elaboração de um plano diretor.....	33

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1 Problema.....	10
1.2 Justificativa.....	10
1.3 Objetivos.....	10
1.4 Estrutura do Trabalho	11
2. Desenvolvimento.....	11
2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Por que o Plano Diretor?.....	11
2.2 PLANO DIRETOR NA GESTÃO PÚBLICA: perspectivas e controvérsias.....	17
2.2 A QUESTÃO CUSTOS E GASTOS: Estratégia	23
2.2 PLANO DIRETOR: Em Pindamonhangaba	28
2.3 REQUISITOS PARA MONTAR UM PLANO DIRETOR.....	30
3 Metodologia.....	34
4. DISCUSSÃO.....	35
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37
REFERÊNCIAS.....	40

1. INTRODUÇÃO

O Brasil ainda não possui um modelo de gestão econômico-financeira que lhe confira habilidade para lidar com todas as demandas sociais. Observa-se, pelos inúmeros escândalos recentes que a corrupção ainda está enraizada nos poderes administrativos do país, principalmente na esfera pública.

Entretanto, consonante a isso, o país está inserido no contexto internacional econômico, procurando cada vez mais participar da economia global. Porém, esse interesse tem cobrado das unidades administrativas nacionais, o aprimoramento do aparelho de gestão dos recursos, principalmente os financeiros.

Exige-se para acesso a crédito, atração de investidores, parcerias, entre outros fatores alavancadores do desenvolvimento econômico-social, que se tenha diretrizes, minimizem-se os riscos de prejuízos e controle-se o fluxo produtivo. Transfere-se, nesse sentido, iniciativas da prática privada capitalista para a esfera de atuação pública.

Espera-se da administração pública a capacidade de melhor utilização dos recursos financeiros arrecadados, transformando-os em uma crescente oferta de serviços de maior qualidade, em quantidade suficiente para atender à toda a demanda da população.

Dessa forma, renasce a demanda por planos diretores, que nada mais são do que um planejamento estratégico desenvolvido com o objetivo de melhorar o aproveitamento urbano a fim de conferir à população em torno, melhores condições e qualidade de vida.

O plano diretor não é uma novidade, acontece no Brasil desde idos de 1900. Entretanto, após a criação do Estatuto das cidades, tem ganhado mais destaque entre as discussões acadêmicas e na esfera pública. Dentre os defensores do uso do plano diretor, mostra-se importante sua execução em razão da estrutura objetivo-meios-resultados, que melhora a questão custo e gastos, favorecendo o desenvolvimento social e econômico. Mas entre os críticos dos planos diretores, ressalta-se que, desde sua criação, não se observa a tradução dos planos em realidade para a população, tornando estes, apenas mecanismos de politicagem, ou seja, ainda que ideais, não são verificados nas práticas cotidianas da gestão pública.

Observa-se assim, uma necessidade maior de compreensão do tema para identificação de fatores positivos na sua adoção, e fatores críticos de sucesso que leva o plano diretor às críticas negativas.

Compreende-se, contudo, que o momento atual demanda ação pública mais transparente, capaz de evitar desvios, desperdícios e corrupção. Verifica-se, pelo caráter estratégico de planejamento, ser o plano diretor uma ferramenta adequada para que a gestão pública não se perca ao longo do caminho político.

1.1 Problema

O problema pesquisado nesse trabalho foi: Como o plano diretor pode ser estratégico para a redução de custos e gastos?

1.2 Justificativa

A gestão pública, devido às inúmeras denúncias de corrupção, tem sido pressionada para melhorar sua atuação, principalmente diante dos gastos públicos com obras e pessoal. Compreende-se assim, ser relevante a observação dos contributos do plano diretor como mecanismo de combate às falhas da máquina administrativa.

Também se justifica a escolha do tema na oportunidade de trabalho administrativo junto à gestão pública, onde observa-se uma demanda cada vez maior de conhecimento das atividades administrativas para a ocupação de cargos públicos do setor de planejamento de obras.

1.3 Objetivos

- Objetivo geral: Conceituar plano diretor
- Objetivos específicos:
 - a) Mostrar as exigências da administração pública atual que justificam o uso do plano diretor;
 - b) Compreender a questão dos custos e gastos na esfera pública como potencial estratégico;
 - c) Apresentar diretrizes norteadoras para a criação de um plano diretor.

1.4 Estrutura do Trabalho

O trabalho desenvolveu-s através de três etapas, apresentadas aqui como introdução, onde se abordou tema, problema, justificativa, objetivos, metodologia e estrutura do trabalho.

Na segunda etapa apresentou-se o desenvolvimento da pesquisa, trazendo no capítulo um a exigência do plano diretor através da apresentação dos requisitos atuais que a administração pública deve ter; no capítulo dois conceituou-se o plano diretor, relacionando-o com os custos e gastos de forma estratégica; e no capítulo três se apresentou os requisitos para montar um plano diretor.

A terceira etapa trouxe as considerações finais que abordou as conclusões que a pesquisa permitiu chegar.

2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Por que o Plano Diretor?

Inicialmente, mostra-se necessário conceituar a gestão pública. Rezende e Frey (2005, p.53-54) expõem que:

O conceito de gestão, sob a ótica de administração empresarial, está relacionado com o conjunto de recursos e a aplicação de atividades destinadas aos ato de gerir. O processo de gestão é uma função orgânica básica da administração. São processos mentais e físicos de estabelecer o que é desejável e como serão elaborados. Gestão é fazer administração nas organizações. Procura reunir planejamento estratégico e administração em um único processo [...] A gestão urbana também pode ser entendida como governança urbana. Nesse sentido ela apresenta um novo conceito em gestão pública e política. Apesar de os conceitos teóricos de governança serem multifacetados, não há dúvida alguma sobre uma mudança substancial - tanto em política urbana, quanto em teoria urbana - dos conceitos tradicionais, baseados no princípio da autoridade estatal, para abordagens de governança, frisando novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve setor público e setor produtivo, o crescente voluntariado ou terceiro setor [...] Governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente.

Zorrinho (2001) mostra que para ocorrer desenvolvimento em uma região há que se existir dois elementos fundamentais, boa governança, práticas efetivas de planejamento, fiscalização e avaliação e, boa administração, práticas eficientes de gestão. Quando ambas são boas, a região experimenta progresso, quando a administração é boa e a governança má, a região sobrevive. Mas, quando a administração é má e a governança é boa observa um atraso. O declínio da região ocorre quando administração e governança são más, levando a região a ter sérios problemas para sustentabilidade da população.

A gestão pública no Brasil tem passado por inúmeras mudanças nos últimos tempos. Tem havido sobre a forma de administrar na esfera pública, maiores pressões por transparência, qualidade dos serviços prestados e maior efetividade dos gastos públicos. Tamanha é a indignação popular, que atualmente houve milhares de protestos em diversas partes do país. Há também nesse contexto, a pressão por parte de investidores e do mercado global por uma administração mais eficaz no quesito gastos e custos públicos como forma de controle do endividamento e maior segurança para a realização de empreendimentos, principalmente estrangeiros, no espaço nacional.

Zorrinho (2001, p.22) expõe que:

A administração Pública tem centrado seu funcionamento numa postura de estabilidade, de cumprimento de orientações políticas que lhe determinam, a partir, as suas atribuições e competências, bem como estabelecem as regras de administração dos recursos de que faz uso. De fato, o enquadramento dominante da ação dos serviços públicos continua a ser a respectiva lei orgânica e os diferentes normativos que estabelecem, muitas vezes ao máximo pormenor, como administrar os recursos humanos, financeiros ou materiais. A realidade do dia a dia é, porém, bem diferente e quem dirige um serviço vê-se, frequentemente, bombardeado por diferentes solicitações, particularmente de natureza política (que têm a ver com opções de governo, sendo que aos serviços públicos compete exatamente a execução do programa do governo), ou mesmo dos cidadãos que esperam a resolução de problemas concretos, com especificidade própria, e não soluções pré-estabelecidas, nem sempre capazes de responder às suas necessidades.

Martins (2003) expõe que para a maioria da população a gestão pública deveria trabalhar segundo as necessidades locais, entretanto, consonante com o exposto por Zorrinho (2001), a prática da gestão ainda responde às determinações legais, com planos feitos, que muitas vezes engessa a ação pública e promove o descontentamento da população. Observa-se a necessidade de reconstruir-se, a partir dessa lacuna entre necessidade da população e prática da gestão pública, uma redefinição dos papéis e funções diferentes dos grupos envolvidos na administração pública, a fim de tornar o processo de gestão mais efetivo.

Tucci (1997) coloca que as alterações sugeridas à gestão estão relacionadas ao crescimento da população urbana, que demandam maiores e melhores serviços prestados

pelos órgãos públicos. Em sua pesquisa, ressalta a questão do saneamento básico como foco, mostrando que os efeitos desse processo podem ser amplamente sentidos em várias regiões do Brasil, principalmente relacionados à questões de investimentos em distribuição de recursos hídricos, tratamento de esgotos, enfim, infra-estrutura em geral para atender à população. Nesse sentido, salienta que o planejamento urbano desenvolvido até então no Brasil, ainda que realizado de forma multidisciplinar, não tem considerado aspectos fundamentais de qualidade de vida e viabilidade operacional e financeira, comprometendo os resultados realizados e trazendo grandes transtornos e custos para a sociedade. Para confirmar esta constatação, o autor cita as freqüentes inundações urbanas, produção de sedimentos poluidores e deterioração da água potável.

Acresce-se a estas apresentadas, o problema das encostas, a favelização, o transporte inadequado e insuficiente e a precariedade de formação da sociedade praticada nos ambientes educacionais. Tais condições mostram que a gestão pública atua na contramão das necessidades reais da população. Nesse sentido, Rezende e Frey (2005, p.51) explicam que:

Com as profundas mudanças globais, sociais, econômicas e políticas, as cidades estão requerendo novos e inovadores modelos de gestão, assim como novos instrumentos, procedimentos e formas de ação, a fim de permitir que os gestores urbanos tratem das mudanças de uma sociedade globalizada. Por um lado, é necessário encontrar respostas e soluções rápidas para problemas cujas causas ficam muitas vezes fora da esfera de influência do administrador público, mas cujas conseqüências precisam ser enfrentadas pelo poder local. Por outro lado, é uma tarefa essencial explorar e disponibilizar as chances e oportunidades relacionadas a tais transformações em favor tanto da administração pública, quanto da própria população.

No exposto por Abrucio (2007) a realidade também se apresenta dúbia. Num sentido observa-se inovações e avanços, traduzindo-se em modernização. Entretanto, por outro lado está claro que a administração pública ainda está muito distante de alcançar uma gestão pública eficiente, os resultados verificados são desiguais, fragmentados para o conjunto do Estado, além de que, alguns problemas são sequer considerados na resolução, mostrando que os esforços de planejamento da gestão pública ainda são fracos diante da demanda popular.

No exposto por Zorrinho (2001) há um consenso sobre a evolução da forma de gestão pública como ação estratégica, que capacita a máquina pública a responder aos desafios do ambiente, tirando proveito das oportunidades e superando os fatores críticos de sucesso e ameaça, principalmente quando aproveita os recursos humanos com foco nessa superação. O maior avanço ocorre onde há melhor potencial dos colaboradores, o que confere à máquina pública um desenvolvimento mais propício e a criação de um clima organizacional que proporciona melhores resultados.

Abrucio (2007, p.76-77) apresenta como inovação na gestão pública nos últimos tempos:

- [...] a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na verdade, essa coalizão trouxe enormes ganhos de economicidade ao Estado Brasileiro, mas não teve tanto sucesso no que se refere à eficiência (fazer mais com menos). A agenda da eficiência vai exigir ações de gestão pública, algo cuja importância os economistas membros majoritários desse grupo, ainda não compreenderam. Para tanto, terão que conhecer melhor os mecanismos da nova gestão pública.
- Os governos estaduais e, principalmente, os municipais introduziram diversas novidades no campo das políticas públicas: maior participação social, ações mais ágeis e, no caso específico dos estados, a expansão dos centros de atendimento integrado, uma das maiores revoluções na administração pública brasileira contemporânea. Mesmo assim, há uma enorme heterogeneidade entre esses níveis de governo, com uma grande parcela deles ainda vinculada ao modelo burocrático tradicional ou, pior, a formas patrimoniais – ou ainda, a uma mistura estranha, mas comum, de ambos os modelos.
- Ocorreram também diversas inovações nas políticas públicas, particularmente as vinculadas à área social. Mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, avanço do controle social, programas voltados à realidade local e, em menor medida, ações intersetoriais aparecem como novidade. Saúde, educação e recursos hídricos constituem áreas de maior transformação. É bom lembrar que uma das políticas mais interessantes na área social, os programas de renda mínima acoplados a instrumentos criadores de capacidade cidadã, teve origem nos governos subnacionais e não na União.
- Constituiu-se uma coalizão em torno do plano plurianual e da idéia, não na sua versão centralizadora e tecnocrática adotada no regime militar, mas sim, segundo uma proposta mais integradora de áreas a partir de programas e projetos. Embora o plano plurianual esteja mais para um “opa” na maioria dos governos, alguns estados trouxeram inovações importantes, como regionalização e a utilização de indicadores para nortear o plano plurianual.
- Talvez a ação reformista significativa na gestão pública tenha sido o governo eletrônico, impulsionado pela experiência do governo estadual de São Paulo, ele se espalhou por outros estados, capitais e governo federal. Sua disseminação é impressionante. Seus resultados são excelentes em termos de organização das informações. Mais importante ainda, a tecnologia da informação tem levado à redução dos custos, bem como ao aumento de transparência nas compras governamentais, reduzindo o potencial de corrupção. O ponto em que houve menor avanço do governo eletrônico é, exatamente na maior interatividade com os cidadãos, em prol da maior *accountability*.¹

Segundo Alonso (1999), compreende-se que o esgotamento do modelo de gestão burocrático, até pouco tempo utilizado, urge por ser modificado por novas propostas que reformem a forma da gestão pública atuar. Nesse sentido, demanda-se gestores orientados para resultados, aptos no uso da tecnologia de informação, alinhados com o proposto e o desempenho esperado.

Santos (2008) alerta, entretanto, que ainda que se acredite que a gestão democrática mostra-se a forma mais eficaz de gestão pública, há que se prestar atenção nas possibilidades alternativas de intervenção na realidade, evitando discursos totalitários que trazem soluções

¹ Accountability- contabilidade

milagrosas e, que na verdade, ao passar do tempo, traduzem-se em fracassos administrativos e prejuízos sociais.

De acordo com Carvalho (2001, p.131):

Ao longo dos anos 90, várias foram as prefeituras que iniciaram o processo de política de desenvolvimento urbano e de elaboração de um plano diretor, valendo-se dos preceitos constitucionais de 1988 e com o resgate do planejamento urbano em novas bases. Dentre as experiências, aponta-se a do município de Santos, onde o poder público municipal propôs e buscou implementar instrumentos reguladores da produção do espaço urbano nas perspectiva da ampliação do direito à cidade, dentro de um processo democrático de discussão e participação sociais.

Rezende e Ultramari (2007) também explicam que se observou, nos últimos tempos, várias tentativas de compreensão e ordenamento do espaço urbano. Observa-se em muitas dessas iniciativas, não foram considerados aspectos anteriores já desenvolvidos, principalmente aqueles realizados em espaços onde já era realidade à muito tempo sofre a desconstrução da natureza. Também houve esforços para uma utilização cada vez mais social da propriedade urbana, buscando a participação popular nos planos diretores.

Zorrinho (2001, p.21-22) explica que:

A maior complexidade da gestão pública, não apenas a nível macro, decorrente da sua dimensão e multiplicidade de papéis, mas também a nível organizacional, decorrente nomeadamente de fatores [...] a que se deverá associar a exigência de uma maior e mais rápida adaptação às exigências externa, neste caso da sociedade e dos correspondentes programas de ação governativa, apela ao reforço das competências e capacidades de gestão.

Segundo Junquilha (2004), espera-se que esta nova gestão atenda aos seguintes pressupostos teóricos no (1) plano econômico, o compromisso entre gestão pública e o capitalismo para regular o livre mercado e os direitos à cidadania; (2) social, compromisso em garantir a satisfação das necessidades da sociedade e, (3) organizacional, construir formas de gestão baseadas em uma administração transparente e no profissionalismo.

Santos (2008, p.30-31) mostra como instrumento buscado pela gestão pública nos dias atuais o planejamento:

[...] o planejamento tornou-se um instrumento exclusivo de organização espacial, pressupondo um Estado forte e intervencionista, com pouca ou nenhuma participação social nos processos e buscando, sobretudo, controlar e disciplinar o mercado, o que tornou as cidades elementos funcionais ao modo capitalista de produção. No Brasil, a base ideológica de planejamento foi amplamente difundida nas mais diversas regiões, dando suporte conceitual a grande parte dos planos diretores, elaborados pelas municipalidades. O técnico passou a ser protagonista e a concentrar em suas mãos as respostas aos problemas da cidade que, se devidamente regulada e organizada segundo padrões ótimos, ele veria, em pouco tempo, uma modificação profunda em sua estrutura e a diminuição das desigualdades social que corroía seus alicerces.

Dentre os que defendem o uso do plano diretor observa-se como vantagens da sua adoção a harmonia entre a condução das políticas de regulação macroeconômicas e as demais políticas setoriais, ainda que estas sejam desafios de qualquer administração pública (GARCES; SILVEIRA, 2002).

Pode-se compreender, que atualmente, demanda-se da gestão pública uma ação planejada, consonante com as necessidades da população. Nesse sentido, resgata-se o plano diretor como instrumento de planejamento. Observa-se que há, na adoção do plano diretor, alguns que o defendem e outros que o criticam. Salienta-se contudo, que o plano (planejamento diretor) mostra-se mais eficaz do que a ausência de um planejamento integrado. A adoção de um plano diretor justifica-se, conforme exposto por Paula (2005), pela objetividade clara, permitindo uma concentração da formulação, ação e avaliação das políticas públicas praticadas, conferindo à gestão pública forma estratégica de agir através de seus representantes políticos, fazendo-a afastar-se do empirismo e do “apagar incêndios” próprios da administração sem planejamento.

Dessa forma, observa-se ser o plano diretor, um instrumento importante para a gestão pública demandada atualmente, ou seja, o plano diretor pode conferir à administração pública caráter estratégico para desenvolvimento social, econômico e político de uma região.

2.2 PLANO DIRETOR NA GESTÃO PÚBLICA: perspectivas e controvérsias.

Devido a novas demandas, tem surgido, com novas perspectivas, a reutilização do plano diretor. Carvalho (2001) explica que o plano diretor ressurgiu em razão da demanda por planejamento, abordado inicialmente nas esferas públicas federais ampliando-se a unidades menores, as cidades, em observância à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto das Cidades.

Santos (2008, p.59-60) expõe o que determina a Constituição Federal de 1988 sobre o plano diretor:

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, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Braga (2013) coloca o plano diretor como obrigação legal para qualquer município que tenha mais de 20.000 habitantes, sendo requisito básico para gestão política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, com função de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da população.

Cabe definir, assim, o que é um plano diretor. Segundo Braga (2001) compreende-se plano diretor:

[...] o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Formalmente, é uma lei municipal obrigatória para as cidades com população superior à 20.000 habitantes, muito embora algumas Constituições Estaduais, como a paulista, tenham estendido tal obrigatoriedade a todos os municípios. Embora a expressão “desenvolvimento e expansão urbana” possa ser entendida de diversas formas, o Plano Diretor tem se constituído basicamente em instrumento definidor de diretrizes de planejamento e gestão territorial urbana, ou seja, controle do uso, ocupação, parcelamento e

expansão do solo urbano. Além desse conteúdo básico, é frequente a inclusão de diretrizes sobre habitação, saneamento, sistema viário e transporte urbanos.

Gondim (2013) propõe compreender o plano diretor como instrumento de gestão pública de uma cidade, estruturado através de um pacto territorial que confere à população usuária e proprietária direitos e garantias que assegurem acesso ao uso, redução das desigualdades sociais e econômicas, permitindo assim, a construção de uma cidadania real, que defenda pelo menos no mínimo padrões de qualidade de vida aos menos favorecidos na estrutura social, através de normas da habitabilidade e preservação do meio ambiente.

Já Villaça (2013, p.02, A) diz que plano diretor:

Seria um plano que a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região. Apresentaria um conjunto de propostas para um futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos e, aprovadas por lei municipal. Esta seria uma definição que acreditamos ser a mais consensual. Uma outra versão reduziria o plano diretor aos aspectos físicos-territoriais do município. Nesse conceito, o diagnóstico abarcaria todos os aspectos da realidade urbana, municipal e mesmo regional, mas as propostas referir-se-iam apenas aos aspectos físicos-territoriais, já que estes se caracterizam pelo fato de ser predominante da competência do governo municipal.

Braga (2001) coloca como objetivos do plano diretor a transparência nas ações e a democratização da política urbana. Compreende-se ser a transparência fundamental a qualquer ação pública. Para alcançar essa transparência o plano diretor precisa, através de um documento formal, tornar públicas as diretrizes e prioridades do crescimento da cidade. Essa postura visa apreciar à crítica dos agentes sociais os planos de ação e gestão da máquina pública. Sobre a democratização, compreende-se ser urgente a necessidade da gestão pública cumprir sua real função, atuar para a realidade da população.

Rezende e Ultramarini (2007, p.258) dizem que:

A prática do planejamento nos municípios visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas. O planejamento é, de fato, uma das funções clássicas da administração científica, indispensável ao gestor municipal. Planejar a cidade é essencial, é o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva diante da máquina pública, onde a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem estar dos municípios. É também premente, a preocupação com o comportamento das finanças municipais, que estabelecem relações entre as receitas, despesas, investimentos e endividamentos. Por outro lado, não podem ser esquecidas as variáveis socioambientais das cidades, que enfatizam a sustentabilidade urbana, o cenário de diversidade social que caracteriza as cidades e a importância de se priorizar a função social da propriedade.

Segundo Garces e Silveira (2002) o plano diretor apresenta-se em um documento que traduz a intenção em um planejamento integrado com orçamento e gestão, focado em um prazo determinado para a execução dos planos. O plano diretor propõe as ações baseadas na visão estratégica de desenvolvimento de uma região a longo prazo, no máximo aos próximos 20 anos. No plano diretor deve (1) haver as idéias, (2) o cálculo do investimento necessário para que o plano torne-se realidade, bem como (3) ações necessárias para a execução dos planos. Mostra-se necessário que o plano seja elaborado articulando informações sobre investimentos, despesas correntes e ações, todas previstas em orçamentos, de preferência, participativos, com presença da população.

A demanda por um plano diretor, de acordo com Tucci (1997) se dá em razão devido à interferência da utilização social na ocupação do solo. Rezende e Ultramari (2007, p.257) expõe que:

As questões físico territoriais, econômicas, financeiras, políticas, sócio-ambientais e de gestão têm constantemente desafiado os municípios, requerendo um avanço nas técnicas de planejamento até então desenvolvidas pelo governo local. Equilibrar os diferentes interesses que se apresentam em cada uma dessas temáticas e garantir participação comunitária parece ser o desafio maior da administração pública local. Diante dessas necessidades e relevâncias, a administração pública municipal demanda competência e efetividade de seus gestores, que devem se atualizar e agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos de planejamento e de gestão.

De acordo com Garces e Silveira (2002) os planos diretores pressupõe a ação do governo para atender à demanda populacional, o que propõe ruptura com a forma burocrática de ação departamentalizada da gestão pública, fortemente enraizada na realidade brasileira. A forma de atuar da máquina pública ainda está organizada para o fazer independente dos resultados atingidos. Compreende-se urgente que esta forma de atuação seja alterada. Acredita-se que o progresso deve ser paulatino, mas deve iniciar-se o mais rápido possível, e compreende-se ser o plano diretor um caminho para que tais mudanças ocorram, pois a gestão segundo as perspectivas de um plano diretor, devem primar para uma atuação gerencial orientada por objetivos a serem atingidos na sociedade. A iniciativa pública para organizar o plano diretor com eficácia requer equipes multidisciplinares e atuação em parcerias.

Atualmente, as diretrizes do plano diretor são fundamentos presentes no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Segundo Braga (2001, p.97-98), a lei define a obrigatoriedade do plano diretor, o conteúdo e a elaboração:

Quanto a obrigatoriedade do plano diretor, a mesma foi estendida às seguintes situações:

- 1) Cidades pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- 2) Cidades localizadas em áreas de especial interesse turístico;

3) Cidades em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental.

Quanto ao conteúdo do plano diretor fixou-se os seguintes elementos mínimos:

- a) Declinação das áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória, previstos no Artigo 183 da Constituição Federal, considerando, no entanto, a existência de infra-estrutura e de demanda para a utilização.
- b) A delimitação das áreas urbanas passíveis de incidência do Direito de Preempção (direito que confere ao Poder Público municipal a preferência para aquisição de imóveis urbanos).
- c) O estabelecimento das diretrizes para a delimitação das áreas urbanas nas quais Outorga Onerosa do Direito de Construir poderá ser implementada.
- d) O estabelecimento das diretrizes para a delimitação das áreas urbanas passíveis da aplicação de operações urbanas consorciadas.
- e) Definição das diretrizes para a autorização da transferência do direito de construir por proprietários de imóveis urbanos.
- f) Sistema de acompanhamento e controle da execução do plano.

No que se refere ao processo de elaboração do plano, o Estatuto determina também alguns princípios:

- a) O plano diretor deverá englobar o território municipal como um todo (zona urbana e rural).
- b) O plano diretor deverá ser revisto, pelo menos a cada dez anos.
- c) A participação da sociedade na elaboração e implementação do plano diretor deverá ser garantida através de audiências públicas, debates e publicidade e acesso aos documentos produzidos.

Em suma, o Estatuto da Cidade consagrou o plano diretor não só como instrumento da política urbana, mas como instrumento da reforma urbana.

Dentre as controvérsias sobre o plano diretor e sua efetividade em termos de resultado, Braga (2001) coloca como fator crítico de sucesso e fundamento para as críticas a essa ferramenta, o abandono dos planos diretores na “gaveta”, imediatamente após serem aprovados, ou nem isso, não conseguindo sequer sua aprovação na Câmara Municipal. Essa realidade relaciona-se com o modelo de gestão enraizado na máquina pública, o de realizar ações sem a avaliação dos resultados, ou seja, prática distante da necessidade e da realidade da população. Salienta-se que ainda que hajam leis que exigem o desenvolvimento do plano diretor, ainda que esta seja uma ferramenta eficaz para auxiliar e melhorar a gestão, há também, em grande escala, o descumprimento da lei, e, infelizmente o plano diretor está entre uma das leis que os municípios não honram.

Villaça (2005, p.17) relata:

Desde que a idéia de plano diretor surgiu no Brasil há sete décadas, não se tem notícia de uma cidade brasileira, uma administração municipal sequer, que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassem significativamente os do zoneamento.

As tabelas 01, 02 e 03 servem para permitir melhor compreensão da inaplicabilidade do plano diretor. Os dados foram fundamentados nas informações do Estado de São Paulo

(BRAGA; 2013), estado que obriga o desenvolvimento do plano diretor por todo município integrante, numa pesquisa que teve 107 cidades participantes:

Na tabela 01 observamos o desenvolvimento do plano diretor:

Tabela 01- Quem possui plano diretor no Estado de São Paulo

Fonte: Adaptação de Braga (2013, p.02)

Disponibilidade	Quantidade de municípios
Tem plano diretor	30
Tem plano diretor mas está parcialmente abandonado	06
Plano diretor abandonado totalmente	35
Está elaborando um plano diretor	16
Não tem plano diretor	20

A tabela 02 apresenta a justificativa para a elaboração de um plano diretor:

Tabela 02- Motivos que levaram à elaboração de um Plano Diretor

Fonte: Adaptação de Braga (2013, p.02)

Motivos	Quantidade de municípios
Obrigação imposta pela Lei Orgânica	48
Facilitar a obtenção de financiamento	02
O projeto do plano diretor foi financiado	01
Pressão de organismos estaduais	03
Insistência ou facilidades pessoais	02
Racionalizar a administração municipal	20
Ordenar o crescimento urbano	07
Melhoria da qualidade de vida da população	01
Melhor planejamento da cidade	01

Na tabela 03, observa-se as entidades que elaboraram o plano diretor:

Tabela 03- Entidades que elaboraram o Plano Diretor

Fonte: Adaptação de Braga (2013, p.02)

Entidades	Quantidade de municípios
Empresas privadas	38
A própria prefeitura	12
CEPAM ² e a prefeitura	14
Consultores individuais	09
Faculdades	05

² CEPAM- Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – Fundação Prefeito Faria Lima

Outros	11
Ignorado	01

Observa-se, após o exposto que a maioria dos municípios ainda que tenha o plano, não o executa com precisão, alguns assumem seu abandono parcial e a maior parte o abandono total, consonante com o exposto anteriormente.

Dos municípios que possuem plano diretor, a maioria o realizou devido a determinação legal. Considerando os motivos, observa-se da amostra estudada que apenas 20 cidades procuraram desenvolver o plano segundo o objetivo conceitual do plano diretor, que é racionalizar a administração municipal e, chama a atenção, apenas uma cidade está preocupada com a qualidade de vida da população, objetivo-mor de um plano diretor.

Outra informação importante nos presta a pesquisa de Braga (2013) é que a elaboração do plano diretor, que propõe a participação social para que efetivamente sirva em atenção às necessidades sociais de uma cidade, fica a cargo de empresas privadas em sua maioria, o que mostra e justifica a lacuna entre necessidade da população e esforços despendidos pela gestão municipal. Essa pesquisa já é antiga, entretanto, o quadro não se alterou significativamente nos últimos anos.

Segundo Santos (2008, p. 65-66):

A nova roupagem participativa dada aos planos diretores continua a ser muito questionada por alguns autores, não pela existência dos planos em si, mas pela manutenção da crença de que eles sozinhos, seriam instrumentos poderosos e suficientes para gerar as profundas modificações estruturais tão almejadas, nos aglomerados urbanos. Na crítica às formas atuais assumidas pelo plano diretor, destacam os seguimentos e a permanência dos instrumentos tecnocráticos do planejamento e gestão; e dificuldade de implementação dos novos instrumentos de reforma urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade; a centralidade do prazo e dos produtos em detrimento da marginalidade dos processos participativos.

Villaça (2013) expõe que “não são poucos, nem simples os dilemas” que a adoção do plano diretor vem enfrentando no Brasil. A maior dificuldade identificada entre a teoria e a prática deve-se à desconsideração, pelos planos diretores e seus princípios gerais, dos problemas da maioria da população, aquela enorme parcela que é forçada a viver à margem da lei urbanista, e salienta que, quando consideram tais problemas, os planos diretores sofrem resistência dos setores imobiliários.

Contudo, conforme Santos (2008), se o plano diretor for observado pela perspectiva de planejamento, são ferramentas fundamentais para a alteração da forma como a gestão pública tem se desenvolvido no país.

Segundo Braga (2001, p.98):

Diretrizes e prioridades para o crescimento e expansão urbana sempre existiram, com plano ou sem plano, a diferença é que com o plano, estas se tornam públicas. O plano diretor deve ter o papel de livro de regras no jogo da cidadania, que até hoje tem obedecido a lei do mais forte.

Compreende-se ser, ainda que muitos obstáculos estejam no caminho, o plano diretor como o mecanismo para conduzir a gestão pública à efetividade, qualidade e amplitude, que tanto se faz necessário para o desenvolvimento econômico, social e financeiro, no território nacional. Toda boa gestão passa por um planejamento efetivo, que permite, entre outras coisas, a avaliação do resultado das ações frente ao planejado, o que permite identificar erros e aprimoramento para aplicações futuras.

2.2 A QUESTÃO CUSTOS E GASTOS: Estratégia

O exposto por Garces e Silveira (2001) explica que um país em desenvolvimento como o Brasil requer investimentos privados, e em grande maioria, estrangeiros. A gestão estratégica torna-se praticamente uma obrigação se a intenção é o desenvolvimento econômico e social.

Segundo Zorrinho (2001) as questões econômicas incidem sobre tudo o que a gestão propõe-se realizar. Estão diretamente ligadas ao desenvolvimento econômico de qualquer região, incluindo agricultura, indústria, energia, infra-estrutura, pesca, enfim todo e qualquer serviço prestado à sociedade. Esta consideração permite compreender como a questão de custos e gastos facilitam ou limitam a ação da máquina pública.

Nos relatos de Alonso (1999, p.36) observa-se de forma clara a deficiência da administração pública para financiar o desenvolvimento:

Imagine que o cenário econômico do Brasil atual fosse o do início dos anos 70, quando a economia nacional apresentava altas taxas de crescimento econômico, pleno emprego, inflação tolerável, contas públicas saudáveis (superávit fiscal estrutural e baixo nível de dívida pública) e equilíbrio das contas externas. Nesse período, conhecido como milagre econômico, não havia crise do Estado, nem crise da economia. Era compreensível, naquele contexto, que não houvesse grande incentivo para discutir o tema custos no serviço público. A partir dos anos 80, com a manifestação da crise fiscal do Estado e a maior exposição da economia nacional, a competição internacional, o Estado foi forçado a orientar a política econômica e, em particular, conter suas despesas. Dada a dificuldades política de aumentar a carga tributária, especialmente a tributação direta, a palavra de ordem passou a ser cortar gastos. A política de corte de gastos atravessou a década de 80 e entrou na década atual alcançando o limite de suas possibilidades.

Assim, torna-se possível compreender o impacto dos custos e gastos para a execução do plano diretor, o que sugere a necessidade de iniciativas que favoreçam a adesão de parcerias para o financiamento de obras e atividades. Sobre os custos, Alonso (1999, p.38) salienta:

A importância do tema custos no serviço público pode ser avaliada pelo crescente número de iniciativas governamentais em vários países na última década e pelo espaço que vem ganhando na literatura especializada. Sem dúvida, a iniciativa mais abrangente e avançada é a administração pública federal americana (Governo Clinton). No Brasil, o controle dos gastos públicos experimentou um formidável avanço a partir de 1986, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. O desenvolvimento e a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (STAFI) significaram uma verdadeira revolução na gestão das finanças públicas.

Diante da importância dos custos e despesas para a execução do plano diretor, conceituar estratégia para atuação da gestão pública mostra-se esclarecedor. De acordo com Zorinho (2001) compreende-se estratégia como mecanismo de ação atual focada no futuro. Forma de administrar que atua a partir da escolha de cenários possíveis, alvos e objetivos, traçando planos de ação que favoreçam o alcance das propostas de forma rápida e eficiente. A estratégia é parte de um plano que orienta a organização no caminho ou percurso a seguir com vista a alcançar os resultados propostos. O autor salienta, que atualmente, na gestão pública, mostra-se desaconselhável não se gerir através de uma gestão estratégica.

Rezende e Frey (2005, p.53) definem:

A administração estratégica é um termo mais amplo que abrange uma série de estágios, passos e atividades (internas e externas) que a alta administração deve realizar na organização. É um processo contínuo e interativo que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente. A administração é uma ciência. A estratégia pode ser entendida como um conjunto de atividades necessárias para atingir os objetivos ou resultados. Pode ser composta de plano, padrão, posição, perspectiva e pauta ou pretexto. A nova administração ou gestão pública ou a “new public management” pressupõe aplicar nas organizações públicas, os modelos de gestão oriundos da iniciativa privada e os conceitos de administração estratégica focados nos negócios empresariais e nos princípios de empreendedorismo.

Garces e Silveira (2002) também salientam a estratégia como fundamental na gestão pública. Considera que a forma estratégica de lidar com ações e custos são fundamentais para o financiamento do plano diretor.

Alonso (1999, p.55-57) define:

- Gastos do governo: são sacrifícios financeiros que o governo faz com vistas ao financiamento de suas atividades ou de suas decisões [...]
- Despesas do governo: que tem como contrapartida redução no saldo da conta caixa. Pela lei nº 4320/64, as despesas são contabilizadas pelo regime de competência do exercício, ou seja, pela data do fato gerador e não pelo seu efetivo desembolso financeiro. A despesa é, portanto, contabilizada quando incorrida

(autorizada) e não quando é paga. No setor público, todos os gastos são contabilizados como despesas (orçamentárias ou extra-orçamentária. O mesmo não ocorre no setor privado [...] no privado: Despesa é o gasto com bem ou serviço consumido direta ou indiretamente na obtenção de receitas.

- Custo do produto: são gastos incorridos na elaboração de um bem ou na prestação de um serviço. [...]
- Custo do processo de trabalho: são gastos incorridos na execução das atividades que compõem o processo de trabalho.

Zorrinho (2001) expõe que a gestão estratégica através do custo, no serviço público, demanda que cada parte envolvida na execução do plano diretor:

- Desempenhe bem o seu papel;
- As relações e recursos sejam geridos adequadamente;
- Que se tenha um sistema de gestão de recursos responsável por garantir os recursos adequados e necessários para as finalidades e objetivos do plano diretor;
- A utilização de estratégias administrativas para definição de políticas e decisões estratégicas, almejando garantir visão global e especializada do conjunto de cada recurso da organização, permitindo maior rentabilidade dos recursos.

O conteúdo dessa estratégia tem natureza indicativa, cuidando de apontar, em linhas gerais, por setor e região, principais fontes e parcerias potenciais, os mecanismos de alavancagem financeira e de mitigação dos riscos adequados para cada situação específica. Serviria também, para dar foco ao portfólio das agências federais de crédito e de fomento [...] A estruturação de engenharias financeiras mais apropriadas aos projetos estruturantes do desenvolvimento, com maior oferta de recursos a menores custos também pode ser aperfeiçoada com a utilização de instrumentos modernos de mitigação de riscos pelas agência multilaterais de financiamento (GARCES; SILVEIRA, 2002, p.68-69)

Abrucio (2007) atenta para a questão dos gastos da máquina administrativa pública, ao explicar que a Constituição Federal de 1988 trouxe benefícios, mas inflou a máquina pública com o aumento do corporativismo estatal com a incorporação absurda de gratificações e benefícios, além de legislações que tornam, por causa da burocracia, os gastos públicos mais altos. Cita a greve irrestrita como um dos benefícios que oneram os gastos públicos e prejudicam o elo mais fraco da corrente, a população.

Um dos problemas da gestão dos custos e gastos da administração pública pode ser observados no exposto por Alonso (1999, p. 40):

Como se sabe, para a maioria das atividades do serviço não prevalece a lógica de mercado. Por esta lógica, o mecanismo de preços orienta os agentes econômicos nas suas decisões de comprar ou vender bens privados. Quando o preço sobe é porque há excesso de demanda de produto. Em caso de excesso de oferta, o preço cai. No caso de bens públicos, não há como regular “via preços” a produção e o consumo. É possível conceituar a oferta, mas não a demanda. De fato, os usuários atribuem importância (utilidade) aos serviços públicos.

Através de comparação, pode-se identificar mais claramente a diferença entre trabalhar com custos e gastos de forma estratégica e a forma que predomina em maior escala na gestão pública atual:

Tabela 04- Gestão estratégica de custos e gastos do governo x gestão tradicional dos custos e gastos da máquina pública

Fonte: adaptação de Alonso (2002, p.53)

Gestão Estratégia de Custos e Gastos Públicos	Gestão Tradicional
Os custos são determinados pelas atividades e pelos custos de movimentação	Os custos são determinados pelos centros de custos e pelo critério de rateio
Poderá ser uma inovação trazida pela reforma administrativa	Típico modelo tradicional de administração pública
Finalidade principal	Finalidade principal
Melhorar o desempenho da organização governamental	Controle da despesa assegurando legalidade dos atos de gestão
Mostra as causas do mau desempenho e como melhorá-lo	Mostra que há mau desempenho, mas não identifica as causas
Parametriza a função alocativa do governo, gerando indicadores de eficiência e eficácia	Parabeniza a política fiscal
Ênfase nos resultados e nos custos unitários	Ênfase nos insumos (pessoal, compras, contatos, etc) e nos agregados fiscais
Influencia o comportamento dos gestores das organizações governamentais	Influencia basicamente os sistemas administrativos (financeiro, orçamentário e de controle interno)
Accountability	Impessoalidade
Responsabiliza pessoalmente os gestores dirigentes	Responsabiliza o sistema financeiro, orçamentário e de controle interna
Não é obrigatoriedade legal	Obrigatoriedade legal
É de alto interesse para a administração	É de uso obrigatório conforme dispositivo na Constituição Federal e nas demais leis.

Nesse sentido, Abrucio (2007) sugere para a ação estratégica de combate a custos e gastos exorbitantes quatro eixos estratégicos: (1) profissionalização; (2) eficiência; (3) efetividade e (4) transparência³. Salienta que se mostra inaceitável, que em pleno século XXI, hajam ainda mais de “20 mil cargos”⁴ comissionados na gestão direta e incontáveis políticas nas empresas do governo e nos fundos de pensão.

Segundo Alonso (1999, p.53):

³ Accountability – contabilidade fiscal.

⁴ (ABRUCIO, 2002, p.79)

[...] o custo é uma ferramenta poderosa para melhorar o desempenho das organizações governamentais. Se é assim, então devem ser desenvolvidas as competências para implantar sistemas de custos e gerenciar corretamente as informações por elas geradas. Há de se fazer um grande esforço de capacitação da administração pública para a gestão (estratégica) dos custos, pois a revolução dos custos só será vitoriosa se os gestores abraçarem a causa.

Para profissionalização, Abrucio (2007) reforça a certeza de que para qualquer plano diretor dar certo, mostra-se fundamental a profissionalização das políticas públicas, desestruturando articulações de “cabides de emprego” onde o contratado não se dedica relacionando sua prática na estabilidade já alcançada.

Sobre a eficiência, Abrucio (2007) explica que sua inexistência advém da falta de profissionalismo que se observa na máquina pública. Também se perde em eficiência, segundo o autor, pelo descompasso entre planejamento e a execução do plano diretor. Compreende-se ser a eficiência primordial para a redução dos gastos governamentais, além de otimizar os recursos à disposição tanto da gestão pública, quanto da população

A efetividade, outro eixo fundamental, implica na redução das chances de sucesso ou fracasso a longo prazo. A ação efetiva mensura os indicadores e analisa os impactos, procurando minimizar aspectos negativos, assim, compreende-se que em gestões onde não há efetividade, pode-se até saber que se erra, entretanto, fica distante a compreensão do impacto do erro, podendo conduzir o município para a estagnação total. Sugere-se, para seu alcance, a realização de trabalhos focados em metas e indicadores, bem como ação coordenada para o todo. Infelizmente, segundo Abrucio (2007), no Brasil, muitas cidades ainda são administradas de forma fragmentada.

Por último, a transparência, que se apresenta como exigência geral. Financiadores e população esperam por maior transparência da forma como a máquina pública funciona. De acordo com Abrucio (2007, p.84):

Os vários escândalos recentes desgastaram a imagem do Estado brasileiro e, por isso, a população só tenderá a participar mais do controle social se houver avanços no combate à corrupção. Transparência e punição dos envolvidos são duas medidas que resgatariam o sentimento cívico da imensa maioria dos cidadãos desengañados e apáticos.

Cabe aqui ressaltar, de acordo com Braga (2013) que se mostra condição fundamental, “sem a qual qualquer outra é inútil”, o interesse da administração pública em montar um plano diretor, focando no aprimoramento da gestão dos recursos, abandonando a obrigação e colocando-se profissional para uma ação efetiva e eficaz na prática, visando a transparência dos esforços e resultados. Considera-se que com algum interesse, criatividade e profissionalismo, mostra-se possível se chegar a um bom plano diretor.

2.2 PLANO DIRETOR: Em Pindamonhangaba

A Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba (2013, p.01) esclarece aos munícipes:

O que é o Plano Diretor? O Plano Diretor é uma lei municipal que deve ser elaborada com a participação de toda a sociedade. Ele organiza o crescimento e o funcionamento do município. No Plano está o projeto de cidade que queremos. Ele planeja o futuro da cidade decidido por todos. O Plano vale para todo o município, ou seja, para as áreas urbanas e também para as rurais. Deve dizer qual é o destino de cada parte do município, sem esquecer, é claro, que essas partes formam um todo. É o Plano Diretor que diz como o Estatuto da Cidade será aplicado em cada município.

O que é o Estatuto da Cidade? O Estatuto da Cidade é uma lei federal (Lei Federal no 10.257/2001) que diz como deve ser feita a política urbana em todo o país. Seu objetivo é garantir o Direito à Cidade para todos e, para isso, traz algumas regras para se organizar o território do município. É ele que detalha e desenvolve os artigos 182 e 183 do capítulo de política urbana da Constituição Federal.

Por que é necessário fazer o Plano Diretor? Porque o Estatuto da Cidade definiu que o Plano Diretor é a lei que aplica as regras do Estatuto em cada município, considerando as características de cada um. E mais: o Estatuto diz que é obrigatória a elaboração do Plano Diretor e dá um prazo para isso.

Por que Pindamonhangaba precisou fazer o Plano Diretor? O Estatuto da Cidade determina que o Plano Diretor é obrigatório para os municípios que:

- têm mais de 20 mil habitantes;
- fazem parte de regiões metropolitanas;
- são turísticos ou
- têm grandes obras que colocam o meio ambiente em risco ou que mudam muito a região, como aeroportos, rodovias, barragens ou hidrelétricas.

E os municípios que não precisam fazer Plano Diretor? Mesmo que a cidade não se encaixe em nenhum dos casos citados acima, ela pode (E DEVE) ter um Plano Diretor. É bom que tenha, pois todos devemos planejar nosso futuro e decidir como queremos que nossas cidades cresçam. E também porque só com o Plano Diretor cada cidade pode aplicar as regras do Estatuto da Cidade.

Afinal de contas, o que o Plano Diretor defende? Defende nossos direitos e princípios! Uma das partes mais importantes do Plano Diretor é a definição de princípios, diretrizes e objetivos para a política territorial. Esses princípios são importantes pois:

- reconhecem nossos direitos, como o Direito à Moradia Digna e à Terra e o Direito à Cidade;
- são os princípios que devem ser utilizados para todas as decisões e ações tomadas na gestão da sua cidade. Os instrumentos urbanísticos, ferramentas que ajudam a que os objetivos dos planos diretores sejam cumpridos devem ser pensados a partir dos princípios do Plano.
- são os princípios exigidos pela população que orientarão a gestão do Plano que será fiscalizado pelo Ministério Público. Se as ações da Prefeitura não estiverem obedecendo esses princípios, podem ser questionadas na Justiça.

O Plano deve respeitar o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Cidade! O Estatuto da Cidade determina o que é o conteúdo mínimo de um Plano Diretor (Estatuto da Cidade, Art. 42, incisos I a III) e o Conselho Nacional das Cidades faz recomendações mais detalhadas sobre o conteúdo mínimo. O Estatuto da Cidade diz que o Plano deve ter objetivos, estratégias e estabelecer instrumentos para o cumprimento desses. Procura dessa forma evitar os Planos cheios de boas intenções, mas que não digam como pretendem implementá-las! Além disso, o Estatuto exige como conteúdo mínimo do Plano que ele determine como será o sistema de acompanhamento e controle de sua aplicação. Um Plano que não tem esses conteúdos pode não ser considerado válido ou mesmo pode ser questionado juridicamente pois está na lei!

Conselho Nacional das Cidades O Conselho Nacional das Cidades (ou ConCidades) é um Conselho Federal eleito nas Conferências das Cidades, composto

por representantes de entidades de movimentos populares, trabalhadores, prefeituras, governos estaduais e federal, empresários, ONGs e entidades acadêmicas e profissionais com o objetivo de formular e implementar a política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução. Visa assegurar a participação cidadã nas decisões sobre as políticas públicas e contribuir com os municípios na aplicação do Estatuto da Cidade. Suas resoluções têm caráter normativo, ou seja, são normas, que devem ser seguidas.

Assim relata-se que o município de Pindamonhangaba possui um plano diretor que norteia as ações da gestão administrativa, contudo, no site não se encontrou disponível o plano diretor em vigor no atual mandato.

Salienta-se que a gestão pública de Pindamonhangaba, através da Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba (2013, p. 02) reconhece que o plano diretor oferece benefícios ao município:

Como o PDP ajuda a atrair investimentos para Pindamonhangaba

Elaborado em processo tranqüilo, contando com o apoio dos mais variados setores da comunidade e aprovado por unanimidade pela Câmara Municipal, o Plano Diretor Participativo é mais um instrumento que coloca Pindamonhangaba em posição de destaque na atração de novos investimentos. Isso porque os grandes conglomerados econômicos ou mesmo pequenas indústrias, buscam cidades que ofereçam as condições ideais para que possam se instalar com segurança, e cada dia mais o “planejamento” ganha ponto nessa “corrida”. Enquanto muitas cidades ainda vivem intensa disputa entre os mais variados setores, onde interesses estão em jogo para a aprovação do seu Plano Diretor, Pindamonhangaba (PDP) sai na frente, e acena para o mercado com a segurança de quem tem um projeto para o futuro. Mais que isso, desponta como uma cidade que além de sua excelente localização geográfica, as margens da via Dutra, principal corredor econômico do País e de contar com infra-estrutura invejável (98% de esgoto tratado), conta com parâmetros sérios, que nortearão seu desenvolvimento nos próximos anos. Isso graças a elaboração e aprovação do PDP. O PDP garante, por exemplo, que uma vez instalada em determinada área da cidade, previamente determinada como de vocação industrial, determinada indústria, não terá problemas futuros com vizinhança, já que condomínios residências não poderão ser instalados nos arredores da fábrica. Mais que isso, ao planejar áreas propícias para a instalação de indústrias, o Plano Diretor Participativo aponta também para a necessidade da implantação de malha viária correspondente, bem como a instalação de todas as benfeitorias necessárias. Por outro lado, essa mesma indústria sabe que seus funcionários terão bairros organizados e com boa qualidade de vida para morar, já que o PDP também dita regras para a ocupação de áreas habitacionais. Assim, Pindamonhangaba deu um passo muito importante ao ser uma das primeiras cidades do estado de São Paulo a aprovar seu Plano Diretor Participativo. Uma cidade organizada, não só na questão do uso do solo, mas que conta com políticas sérias para seu desenvolvimento social, cultural e econômico, torna-se muito atraente para empresários que tem sua visão voltada para o futuro. Pindamonhangaba ao fazer com louvor seu Plano Diretor Participativo mostrou que é uma cidade que pensa no futuro.

Compreende-se ser esta uma visão coerente para a gestão pública, planejamento e ação estratégica consolidam a economia e fortalece o ambiente que os desenvolve eficazmente. Ambientes fortalecidos possuem maiores condições de atender às necessidades da população, que se mostra ser a proposta para desenvolvimento do plano diretor.

2.3 REQUISITOS PARA MONTAR UM PLANO DIRETOR

Rezende e Ultramari (2007) expõe que os fundamentos e as premissas para elaborar um plano diretor relacionam-se com a disponibilidade de informações, conhecimentos específicos do município e de sua estrutura de gestão, possíveis ações estratégicas, postura estratégica dos gestores locais, empreendedorismo e desejo de inovação.

Garces e Silveira (2002) orientam que para ser consonante com a proposta legal, o plano diretor necessita ser elaborado como:

- Programa de unidade de gestão pública, não focando unidades separadas mas sim o desenvolvimento geral do município;
- Referência para alocação de todos os recursos, tendo suas ações fundamentadas em orçamentos confiáveis e preço de mercado que justifiquem o investimento ou repasse de verbas da União para o município;

Na exposição de Braga (2013) não há fórmula mágica para a elaboração de um plano diretor, entretanto:

Em primeiro lugar, o plano diretor deve ser elaborado pela própria municipalidade. Nunca deverá ser encomendado a uma empresa ou órgão público ou privado. No máximo poderá haver uma parceria ou assessoria para assuntos técnicos específicos, mas os agentes da administração local deverão participar efetivamente de todas as etapas de elaboração, pois só assim terão plenas condições e interesse em implementar o plano diretor. Salientamos aqui que, ao contrário do que se imagina, não é necessária muita assessoria técnica para a elaboração de um plano diretor. Qualquer prefeitura (ou pelo menos a maioria delas) é capaz de, com um mínimo de ajuda, elaborar um plano diretor na medida de suas necessidades. O Plano diretor deve ser do tamanho do município, nem maior, nem menor. De que adianta um pequeno município do interior contratar uma empresa de planejamento da Capital para elaborar um plano diretor que nem o prefeito nem os vereadores serão capazes de entender? [...] Em segundo lugar, deverá haver uma participação efetiva da comunidade, através de suas entidades representativas na elaboração do plano diretor. A forma mais aconselhável de participação das entidades é através do Conselho de planejamento, no qual terão assento os representantes de entidades de classe, universidades, associações de moradores, representantes do poder público e outros.

Villaça (2013) esclarece que, ainda que mostra-se tendência colocar tudo no plano diretor, este não deve ser o caminho. O plano deve ser claro, objetivo, e, muitas informações fazem-no perder tais qualidades, inviabilizando sua prática. Por isso tantos planos diretores acabam dentro da “gaveta” por esbarrarem em muitas visões não conduzindo a lugar algum.

Carvalho (2001, p.134) apresenta as seguintes considerações sobre o plano diretor:

Em primeiro lugar, é fundamental identificar uma unidade de coordenação, cujo formato administrativo será adequado às condições de cada prefeitura (comissão, departamento, secretaria ou equipe de coordenação, dentre outras figuras possíveis) e de uma unidade de consulta e/ou deliberação, ajustada às condições de cada

sociedade local (conselhos centralizados ou descentralizados para a participação e representação das forças sociais organizadas). Essa condição envolve também a criação de um sistema de planejamento, cuja abrangência pressupõe a integração dos vários instrumentos de gestão municipal, incluindo-se aqueles de natureza executiva. Além disso, a elaboração de planos diretores é uma atividade que exige o concurso de profissionais de diferentes áreas do conhecimento atuando em processo de trabalho interdisciplinar. Por fim, são de extrema relevância a disponibilidade de informações e a predisposição para realizar pesquisas, uma vez que consistem em recursos estratégicos para o conhecimento de problemas. Guardadas essas condições, a elaboração do plano diretor, como etapa do processo de planejamento urbano, pressupõe definições, escolha de instrumentos e estabelecimento de fases. É preciso, portanto, atentar para o significado do plano diretor como instrumento de intervenção pública. Num esforço para sua decodificação, pode-se entender por *plano* a definição de objetivos a serem alcançados e de prazos a serem cumpridos, a indicação de atividades, programas ou projetos correspondentes ou necessários à realização dos objetivos definidos, bem como a identificação dos recursos financeiros, técnicos, administrativos e políticos necessários; e por *diretor*, as diretrizes estabelecidas em conformidade com a proposta social que se pretende alcançar, que constituem uma referência para as ações do poder público municipal e dos agentes privados.

Na orientação de Zorrinho (2001) o plano diretor pode ser desenvolvido respondendo às seguintes considerações:

- Determinar qual o ambiente se pretende realizar as propostas.
- Determinar o para quê, a finalidade do plano diretor.
- Determinar o como e o papel que deve ter a organização pública.
- Determinar quem garante a finalidade do plano diretor, quem e o que o justifica.
- Mostrar com que limites o plano deve ser executado.
- Mostrar a que padrões o plano responde.

Como insumos para o plano diretor Carvalho (2001, p. 134) sugere:

Os instrumentos poderão ser de três naturezas: técnico-científica, político-institucional e econômico-financeira. Os instrumentos de natureza técnico-científica consistem nos referenciais metodológicos de coleta, tratamento e interpretação de dados. Os instrumentos de natureza político-institucional consistem nos referenciais institucionais que suportam as relações entre as forças políticas constituídas, seja na máquina pública, seja na sociedade, seja na articulação entre essas instâncias. Os instrumentos de natureza econômico-financeira compreendem os recursos orçamentários e extra-orçamentários disponíveis, bem como novos recursos que possam vir a ser gerados e drenados para o processo. O estabelecimento de fases a serem cumpridas poderá ter denominações diversas. Podem-se genericamente considerar três grandes fases: diagnóstico, proposição e execução. Ou como os antigos planos diretores de desenvolvimento integrados estabeleciam, podem ser mais detalhadas, compreendendo estudo preliminar, diagnóstico, plano de diretrizes, instrumentação do plano, plano de ação do prefeito, etc. De qualquer forma, e independentemente do detalhamento e das denominações dadas às fases, para se operacionalizar a elaboração do plano diretor é relevante determinar a seqüência de passos a serem seguidos, propondo-se:

- definição, social e politicamente referenciada, do objeto, estabelecendo-se os problemas municipais a serem enfrentados e as hipóteses orientadoras do processo de desenvolvimento municipal;

- diagnóstico dos problemas, quanto aos aspectos quantitativos, qualitativos e de localização social e espacial, e quanto aos fatores causadores e tendências futuras. Cabe também diagnosticar a atuação do poder público, em sua capacidade de solucionar problemas;
- estabelecimento de prioridades de intervenção e escolha de alternativas;
- dimensionamento e alocação dos recursos para implementação das alternativas escolhidas.

Na visão de Rezende e Ultramari (2007) o plano diretor deve ser elaborado através das seguintes etapas:

1. Leituras técnicas e comunitárias para identificar, mapear e entender a situação municipal;
2. Formular e apresentar as propostas com perspectiva estratégica para os grupos interessados;
3. Definir os instrumentos de viabilidade dos objetivos e estratégias municipais para a possível execução do plano;
4. Administrar através do sistema de gestão o planejamento do município.

Santos (2008) oferece outras considerações sobre a elaboração de um plano diretor favorável a uma gestão pública eficaz, onde relaciona o grau de prioridade e orienta sobre aspectos relevantes a ser apresentado no plano-diretor relacionando-os à ideais filosóficos que norteiam a sua prática:

Tabela 05- Considerações sobre a elaboração de um plano diretor

Fonte: adaptação de Santos (2008, p.52)

Abordagem	Idéia-força central	Filiação Estética	Escopo	Interdisciplinaridade	Permeabilidade à realidade	Abertura à participação	Atitude e mercado	Referencial filosófico
Planejamento físico-territorial tradicional	Modernização da cidade	Modernismo	Organização espacial	Muito pequeno	Prioridade	Pseudo-participação	Críticismo moderado	Estado forte, intervencionista
Planejamento sistêmico	Modernização da cidade e racionalidade	Secundário ou irrelevante	Não Restrito Físico-territorial	Grande	Semi-prioridade	Pequena	Críticismo moderado	Estado forte, intervencionista
Perspectivas mercadológicas	Modernização da cidade	Secundário ou irrelevante	Não Restrito Físico-territorial	Médio	Semi-prioridade	Pequena	Sem críticas	Neoliberalismo
Desenvolvimento urbano sustentável	Modernização com sustentabilidade	Secundário ou irrelevante	Não Restrito Físico-territorial	Grande	Semi-prioridade	Pseudo-participação	Críticismo moderado	Liberalismo de esquerda Ou social democrata

Planejamento comunitário-Colaborativo	Consenso entre grupos sociais	Secundário ou irrelevante	Não Restrito Físico-Territorial	Grande	Semi-prioridade	De grande à Pseudo-participação	Críticismo moderado	Liberalismo de esquerda Ou social democrata
Planejamento Legal	Justiça social	Secundário ou irrelevante	Não Restrito Físico-territorial	Grande	Semi-prioridade	Pseudo-participação	Críticismo moderado	Estado de bem-estar democrático
Planejamento e gestão urbano-social reformista	Justiça social	Secundário ou irrelevante	Não Restrito Físico-territorial	Grande	Semi-prioridade	Pseudo-participação	Entre criticismo intenso e moderado	Socialismo democrático e social democracia
Planejamento e gestão urbanos automista	Autonomia individual e urbana	Coletivamente construído	Não Restrito Físico-territorial	Muito grande	Abordagem Reconstructivista	Delegação de poder e auto-gestão	Fortemente crítica	Sociedade autônoma

Parece consonante em todas as orientações a relevância da informação para sucesso do plano diretor. Zorrinho (2001) alerta que a tomada de decisão por parte dos gestores e planejadores carecem de um sistema de informação potente, confiável, amplo no seu conteúdo e simples na sua apresentação, que forneça dados e informações com agilidade para servir estrategicamente como resposta às demandas, principalmente às imprevisíveis. Tudo isso depende e influencia o funcionamento interno da organização.

Pode-se observar que as propostas sobre a forma como elaborar também são diversas, da mesma forma sobre o que deve ser o plano diretor, entretanto, pode-se, através delas, alcançar um norte sobre como executar a pesquisa e identificar as prioridades. Nesse sentido, salienta-se principalmente a importância dos integrantes de desenvolvimento do plano e da utilização dos recursos. Segundo Zorrinho (2001, p.37), tais aspectos mostram-se relevantes tanto no planejamento, quanto na execução porque:

Qualquer um destes recursos tem visto reforçada a sua necessidade de gestão, quer pela diversidade de aspectos a considerar, quer pelo aumento da complexidade do seu tratamento. Vejamos:

- a) pessoas: aos atos administrativos de admissão, manutenção e desafetação, juntaram-se necessidades de avaliação, conhecimento e desenvolvimento de competências e saberes, motivação e implicação. Às pessoas necessárias e adequadas, quantitativa e qualitativamente, juntaram-se preocupações como o clima social, a imagem interna, os valores e crenças defendidos e partilhados.
- b) recursos financeiros. à contabilidade de despesas e eventualmente receitas, juntaram-se preocupações reforçadas, como fontes de financiamento e de receitas, avaliações custo - benefício, previsões e custos das ações e programas.
- c) recursos materiais: os recursos tecnológicos ganharam relevo e frequentemente gestão autônoma. A gestão/manutenção de muitos recursos, especializou-se. As amortizações e cenários de investimentos, passaram a constituir uma preocupação fundamental.

d) formas de organização do trabalho: a macro estrutura de divisão e coordenação do trabalho (chamada estrutura orgânica), a escolha das formas de organização do trabalho a nível intermédio e micro, a própria concepção dos postos de trabalho, passaram a ser vistos como recursos que se têm de desenvolver e adaptar à estratégia e objetivos definidos.

Compreende-se assim, conforme exposto por Rezende e Ultramari (2007) que os fundamentos que alicerçam o planeamento estratégico das empresas privadas também podem ser utilizados para a gestão pública, principalmente na elaboração do plano diretor. Contudo, salienta-se que o resultado efetivo depende não apenas dos esforços de elaboração do plano, mas sobretudo, sobre a vontade política de fazer a máquina pública executar o que foi planejado.

3 Metodologia

O trabalho realizou-se de forma bibliográfica, utilizando-se livros e artigos da internet, dispostos em sites como Google scholar e Scielo. O contexto foi apresentado através de revisão teórica.

Silva (2001, p.38) ensina que na revisão teórica:

Você insere o problema de pesquisa dentro de um quadro de referência teórica para explicá-lo. Geralmente acontece quando o problema em estudo é gerado por uma teoria, ou quando não é gerado ou explicado por uma teoria particular, mas por várias [...] A revisão de literatura/pesquisa bibliográfica contribuirá para:

- obter informações sobre a situação atual do tema ou problema pesquisado;
- conhecer publicações existentes sobre o tema e os aspectos que já foram abordados;
- verificar as opiniões similares e diferentes a respeito do tema ou de aspectos relacionados ao tema ou ao problema de pesquisa.

A conclusão do trabalho de pesquisa obedeceu as determinações monográficas da FAPI- Faculdade de Pindamonhangaba.

4. DISCUSSÃO

Considerado o primeiro objetivo: Mostrar as exigências da administração pública atual que justificam o uso do plano diretor.

O estudo mostra que está chegando a um nível intolerante as falhas da administração pública na gestão da máquina pública, o que exige e requer melhores práticas de gestão. Como sugestão foi observado a importação das práticas administrativas privadas, que primam primordialmente pela produtividade, qualidade e melhor utilização de recursos, focada principalmente na redução de custos e gastos operacionais.

Observa-se ser urgente mudanças nesse sentido na máquina pública, alicerçado principalmente pela normatização legal, que já exige a algum tempo tais iniciativas como obrigatórias e, pela pressão popular, que nos últimos meses tem intensificado sua expressão de indignação contra as ações da gestão pública em diversos manifestos, espalhados por todo o Brasil.

Sobre o segundo objetivo: compreender a questão dos custos e gastos na esfera pública como potencial estratégico.

Compreendeu-se que os custos na esfera pública são diferentes dos custos na esfera privada, entretanto, tal condição não limita que sejam aplicadas as diretrizes de melhores e reduzidos custos e gastos na prática pública.

O caminho indicado como estratégico foi o planejamento, aqui apresentado como o plano diretor. Sua realização permite melhor conhecimento da realidade, possibilidade e uma decisão mais efetiva quanto a custos praticados, além da fiscalização mais rigorosa, comparando a prática com o planejamento.

No terceiro objetivo: apresentar diretrizes norteadoras para a criação de um plano diretor.

Verificou-se que o plano diretor deve ser desenvolvido primordialmente com a parceria da comunidade. Não se trata apenas de um planejamento financeiro, mas principalmente de atender às necessidades da população, utilizando os recursos financeiros do município para a realização de obras que a população realmente necessita. Observou-se, que na prática atual, esse objetivo ainda não foi alcançado.

Sobre a metodologia de realização, a elaboração do plano diretor pode ser desenvolvido seguindo as etapas de reuniões com conselhos públicos, pesquisa técnica sobre as solicitações, elaboração de propostas, fundamentadas principalmente na viabilidade

econômica, social e ambiental, apresentação das propostas, discussão entre os pares, aprovação legal do plano diretor, execução e avaliação.

Observou-se, também inconformidade na prática pública nesse quesito. O plano diretor, muitas vezes, está até sendo criado e aprovado, entretanto não possui participação efetiva das classes envolvidas e não se traduz em realidade executada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O plano diretor pode ser estratégico para a redução de custos e gastos quando executado segundo o seu planejamento através de práticas ótimas de gestão.

A gestão pública enfrenta inúmeras dificuldades para se tornar uma gestão eficaz e eficiente. As organizações sofrem com inúmeras irregularidades administrativas. Dentre elas pode-se observar:

- Superfaturamento de obras,
- Empreguismo no lugar de profissionalismo,
- Planejamentos estruturais e executivos inadequado, e até, em certos casos, inviáveis;
- Desvio de verbas;
- Compras desproporcionais à necessidade, entre inúmeras irregularidades constantemente denunciadas pelos meios de comunicação.

Observa-se, uma tendência mundial, de intolerância e descredibilidade à administração pública que comete fraudes na gestão dos recursos públicos. Compreende-se, dessa forma, ser fundamental à toda e qualquer organização pública, esforços para superar as deficiências do processo de planejamento, gestão e execução de obras públicas.

O maior incentivador para que a gestão pública torne-se melhor apresenta-se como a captação de recursos, para investimentos e desenvolvimento das obras públicas, junto a órgãos competentes, iniciativa privada ou repasses da União.

O plano diretor, ressurgiu nesse sentido, como ferramenta eficaz para orientar a prática de gestão pública dos municípios. Dentre os requisitos para ser eficaz na redução de custos e gastos, precisa desenvolver-se da mesma forma que ocorre na iniciativa privada, ou seja, precisa ser estruturado sobre um planejamento estratégico que se ocupe de uma verificação acirrada dos preços praticados no mercado, da fiscalização constante para a identificação de erros e abusos, e sobretudo de uma mudança na forma de conduzir as atividades operacionais da máquina pública.

Ambos os pontos mostram-se críticos de sucesso. A estratégia para redução de custos apresenta como problemas reais, a profissionalização dos colaboradores da máquina pública, que estão fortemente enraizados em práticas burocráticas que visam apenas a execução da atividade, nunca a verificação da efetividade dos resultados. Assim, perpetuando o método do custeio tradicional (centros de custos e rateio) a administração pública comete falhas, identifica que tais falhas ocorrem, mas não consegue identificar onde estas ocorrem, por isso,

a gestão pública enfrenta tantos problemas atualmente em termos de administrar corretamente os recursos materiais e financeiros disponíveis.

Outra questão crucial para o plano diretor está na equipe profissional de gestão. Normalmente, as equipes que atuam na esfera pública estão cheias de vícios administrativos, que comprometem a prática administrativa eficaz. Novamente, os comodismos burocráticos sobrepõem-se às necessidades reais de ação efetiva.

No tocante ao plano diretor como ferramenta estratégica, encontra-se ainda, mais dificuldades quando observa-se a ideologia sobre o tema e a exigibilidade legal, frente a utilização do plano diretor. Considera-se aqui dois pontos importantes, praticamente todas as prefeituras reconhecem ser o plano diretor ferramenta eficaz para alavancar a gestão, entretanto, na prática, poucas unidades municipais o executam como de fato foi planejado. Outra realidade a ser considerada está no fato de que muitos planos diretores não possuem efetiva participação populacional, principalmente das categorias profissionais interessadas. Assim, mais uma vez teoria afasta-se da prática.

Para ser estratégico, o plano diretor, principalmente em termos de custos e gastos, precisa primar por práticas de gestão que atuem sobre o profissionalismo, ou seja, por pessoas que trabalhem na máquina pública compreendendo que ali está na função de um funcionário equivalente ao empregado da iniciativa privada, ou seja, deve responder à demanda como produtividade e qualidade no trabalho. Sobre a qualidade, compreende-se este ter que desenvolver suas atividades buscando o melhor resultado positivo, isso refere-se à prazo, custos e capacidade executiva e traduz-se em eficiência. A efetividade contribui nesse processo pela relação necessidade-serviço ofertado, ou seja, o plano diretor precisa contemplar ações que realmente sejam necessárias à população, o que atualmente, não se observa na prática da gestão pública na maioria dos espaços públicos, ainda que esta seja uma determinação legal prevista tanto na Constituição Federal, como no Estatuto da Cidade e, por fim, transparência, ou seja, se o plano diretor for bem elaborado fica fácil mostrar aos interessados onde se propõe chegar. Se bem executado, cumprirá custos e gastos de forma mais adequada, notavelmente de forma reduzida se comparado à execuções anteriores, favorecendo assim melhor desenvolvimento financeiro e benefícios à população e à própria prefeitura, além de isentar o administrador público das responsabilidades por irregularidades identificadas pelas fiscalizações e regulamentações da União.

Observa-se, assim, ser o plano de negócio uma ferramenta que proporciona às unidades municipais da União, melhoria na gestão, mais efetividade, mais transparência na locação e utilização dos recursos, bem como na prestação de contas, mais atração de

investimentos, além de proporcionar qualidade de vida à população local. Todos esses benefícios são almejados pela população, que não se mostra satisfeita com a forma como a política de gestão pública tem se desenvolvido nos últimos tempos, flagrado e confirmado os inúmeros casos de corrupção dentro do poder público.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajatória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Rio de Janeiro: RAP, 2007.
- ALONSO, Marcos. **Custos no serviço público**. São Paulo: RSP, 1999.
- BRAGA, Roberto. **Plano diretor municipal**: Três questões para discussão. Disponível em www.dadosmunicipais.org.br Acesso 23/11/2013.
- BRAGA, Roberto. **Política urbana e gestão ambiental**: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. In Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001.
- CARVALHO, Sônia N. de. **Estatuto da cidade**: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 2001.
- GARCES, Ariel; SILVEIRA 2001, José Paulo. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. Brasília: RSP, 2002.
- GONDIM, Linda M. P. **O plano diretor 2013 como instrumento de um pacto social urbano**: quem põe o guizo no gato? Disponível em www.anpur.org.br Acesso em 23/11/2013.
- JUNQUILHO, Gelson S. **Nem burocrata, nem novo gerente**: o caboclo e os desafios do plano diretor de reforma do Estado no Brasil do real. Rio de Janeiro: RAP, 2004.
- MARTINS, Maria Lúcia R. **São Paulo**: além do plano diretor. São Paulo: Estudos Avançados, 2003.
- PAULA, Ana Paula P. de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Belo Horizonte: RAE, 2005.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PINDAMONHANGABA. **Plano Diretor**. Disponível em www.pindamonhangaba.gov.br Acesso em 23/11/2013.
- REZENDE, Denis A.; FREY, Klaus. **Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana**. Santos: Revista Eletrônica de Gestão de Negócios, 2005.
- REZENDE, Denis A.; ULTRAMARI, Clovis. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal**: introdução teórico-conceitual. Rio de Janeiro: RAP, 2007.
- SANTOS, Samuel S. dos. **Plano diretor de Itajaí**: do desenho da participação à participação sem desenho. Florianópolis: UFSC, 2008.
- SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

TUCCI, Carlos E. M. **Plano diretor de drenagem urbana: princípios e concepções**. Porto Alegre: RBRH, 1997.

VILLAÇA 2013, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. Disponível em www.ongcidade.com.br
Acesso em 23/11/2013.

VILLAÇA, Flávio. **Ilusões do Plano Diretor**. 2005. Disponível em www.flaviovillaça.arq.br
Acesso em 23/11/2013.

ZORRINHO, Carlos. **Serviço Público**. 2001. Disponível em <http://dspace.uevora.pt> Acesso em 23/11/2013.



FACULDADE DE PINDAMONHANGABA

Amanda Ramos da Silva
Cristiano de Paula Santos
Roger Tolfo Vebber

**PLANO DIRETOR: ESTRATÉGIA PARA REDUÇÃO DE
CUSTOS E GASTOS**

Pindamonhangaba – SP

2013

FICHA CATALOGRÁFICA

Silva, Amanda Ramos da; Santos, Cristiano de Paula; Vebber, Roger Tolfo.

Plano diretor: estratégia para redução de custos e gastos/ Amanda Ramos da Silva, Cristiano de Paula Santos, Roger Tolfo Vebber– Pindamonhangaba: FAPI, 2013.

42 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração de Empresas). Faculdade de Pindamonhangaba.

Orientador: Prof. Paula Carvalho Guimarães.

Inclui bibliografia.

Administração Pública. Custos e gastos. Plano diretor.

1. Administração Pública. 2. Custos e gastos. 3. Plano diretor. Domínio. I. Silva, Amanda Ramos. II Santos, Cristiano de Paula. III Vebber, Roger Tolfo.