

CONTRIBUIÇÃO PARA O APERFEIÇOAMENTO DO PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS

Na qualidade de Conselheiro da Cidade, e em atendimento ao dever de morador e cidadão, bem como às solicitações do presidente das reuniões do Conselho da Cidade, encaminho, abaixo, minha contribuição para o aperfeiçoamento do Plano Diretor, tanto na forma de críticas ao modelo adotado, como por sugestão de referências em substituição ao existente.

Nas justificativas apresentadas para a revisão do atual Plano Diretor, verificamos diversas observações que procedem, mas que pecam por não identificarem as causas efetivas de problema de implementação do mencionado plano que, estão no próprio modelo adotado: um código urbanístico denominado de plano, mas que não tem nada de plano, por não conter um efetivo planejamento e, por isso mesmo, não tem nada de diretor.

Participei das discussões que culminaram na Lei Complementar 482/2014 e, na ocasião, me sentia agoniado, por estar totalmente despreparado e não conseguia ter uma visão clara do que seria um plano diretor, mesmo estudando o Estatuto da Cidade e, ainda, tendo começado um mestrado em Cadastro Técnico Multifinalitário na UFSC, abordando plano diretor. Entretanto, em 2019, após intensa e longa pesquisa na internet, me deparei com vídeos da Professora Grazi Carvalho falando de cidades inteligentes e plano diretor. Em seguida me matriculei no curso de mentoria em “Cidades Inteligentes” e, só então, finalmente, passei a ter a clara visão a respeito de plano diretor.

Desse modo, mostro a seguir vários conceitos que devem nortear e homogeneizar o nosso entendimento do que seja um verdadeiro plano diretor:

I) O PLANO DIRETOR ATUAL NÃO É UM “PLANO”

Primeiramente, é necessário lembrar a definição de “plano” e “planejamento”:

a) PLANO:

Segundo MARCONDES(2016) **Plano** é um documento que registra o resultado do planejamento, que formaliza o registro de decisões do planejamento.

Para NUNES(2018), “o **plano** é um desdobramento do planejamento, consistindo na sistematização do processo de organização da ação. No **plano** devem estar sistematizadas as ações que se pretende desenvolver, informações e princípios que balizam e sustentam essas ações. É um guia para a ação.”

b) PLANEJAMENTO

De acordo com MARCONDES(2016), **planejamento** é ato ou efeito de planejar, criar um plano para possibilitar o alcance de um determinado **objetivo ou objetivos**.

Já **planejar** é ato ou efeito de prever, antecipar, ou vislumbrar algo que ainda não aconteceu; preparar-se para fazer algo de forma organizada.

Conforme NUNES(2018), “o **planejamento** é uma tomada de decisão sistematizada e racionalmente organizada,...estabelecendo e determinando as grandes urgências, indicando as prioridades básicas, ordenando e determinando todos os recursos e meios necessários para a consecução de grandes finalidades, metas e objetivos...”.

c) PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A definição de Planejamento Estratégico está, na maioria dos casos, voltado para empresas, mas que são aplicados, com poucas adaptações às organizações públicas, como

as prefeituras, por exemplo, já que ela não deixa de ser, com grande frequência, a maior empresa do município, cujo lucro é a qualidade de vida, cada vez melhor, dos moradores.

À título de curiosidade, a origem do vocábulo “estratégia” está na Grécia Antiga, significando a “**arte do general**”, o “**chefe do exército**”, numa conotação voltada para a guerra, significando uma decisão de qual caminho a ser percorrido (STEINER e MINER,1981).

Desse modo, algo estratégico, como um plano estratégico, por exemplo, tem a conotação de um olhar geral, de longe, de alto nível, abrangendo o todo. Nessa linha raciocínio, o planejamento estratégico não abarca os detalhes, mas os aspectos e diretrizes gerais.

Segundo DIAS(2021):

“Trata-se do tipo de planejamento voltado para o longo prazo, em que os gestores precisam se antecipar a diferentes cenários, de acordo com os objetivos da organização. Portanto, é algo pensado para o futuro da empresa e de forma macro.

Assim, podemos dizer que o planejamento estratégico tem a função de desenvolver a empresa, segundo sua missão, sua visão e seus valores, além das suas metas e objetivos. Ou seja, busca evitar que a empresa se volte apenas para as ações emergenciais, imediatas e superficiais que, ainda que sejam importantes, não contribuem para o crescimento da organização no longo prazo.

O planejamento estratégico prevê que os gestores pensem as melhores estratégias para a organização como um todo. Logo, não visa as decisões de cada setor e em assuntos mais específicos, como as estratégias de marketing, ou a gestão do RH e das finanças, por exemplo.

Além disso, é no nível estratégico que a empresa planeja a melhor forma de utilizar seus recursos de modo eficiente, sendo de responsabilidade da alta direção. Por isso, costuma ser pensado em um prazo maior, de cerca de 5 a 10 anos. No entanto, não significa que não possa sofrer alterações nesse período para se adequar melhor às mudanças de cenário e no mercado.”

Os detalhes necessários, para se alcançar os objetivos estabelecidos no Plano Estratégico, são da alçada do Planejamento de nível Tático ou Setorial, com ações de médio e curto prazos.

Uma boa ferramenta para mapear os principais pontos e ter uma visão estratégica é realizar uma análise SWOT (ou FOFA), identificando fatores externos, como as **oportunidades** e **ameaças**, sendo elas fatores ligados à economia do país e do mundo, a situação dos concorrentes, situação do mercado, e etc. Além disso, pontua-se também os fatores internos, como as **forças** e **fraquezas** que a empresa ou instituição possua.

Para Drucker (1977), o “**Planejamento Estratégico** é um **processo contínuo**, sistemático, organizado e **capaz de prever o futuro**, de maneira a tomar decisões que minimizem riscos”.

Das definições acima verifica-se que o modelo adotado pelo Plano Diretor não se configura um **plano**, na acepção da palavra, muito menos estratégico, pois não registra um planejamento, não contém previsão ou antecipação de cenários ou fatos, não abrange visão de alto nível da administração, mas apenas estabelece zoneamentos urbanísticos construtivos, sendo, positivamente e efetivamente, um **código urbanístico**.

Para uma melhor compreensão do que é o atual Plano Diretor, vamos fazer uma analogia com um plano de viagem. Nesse plano de viagem hipotético, o nosso plano diretor se assemelharia a relação de roupas, que deveriam ser levadas para a viagem, como

sendo todo o planejamento da viagem, o que, obviamente, não é. Estamos tomando uma parte como se fosse o todo.

II) ARGUMENTOS A FAVOR DO PLANO DIRETOR SEGUIR O MODELO DE “PLANO ESTRATÉGICO”

A origem da tese de modelo de plano estratégico que o Plano Diretor deve seguir, encontra-se na própria legislação, particularmente na Constituição Federal de 1988 e na Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), bem como em vista dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela AGENDA 2030 da ONU em 2015.

O artigo 3º da Constituição Federal de 1988 mostra os objetivos da República Federativa do Brasil, onde o município está inserido, e o artigo 6º relaciona os direitos sociais, que o município deve se esforçar para alcançá-los, claro, com apoio do Estado e da Federação, pois tudo ocorre no município.

Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Estes dois artigos nos faz concluir que **todas as ações e atividades** governamentais (nacional, estadual ou municipal) têm que **colimar os objetivos** estabelecidos no artigo 3 da CF, de modo a atender os direitos sociais constantes do artigo 6. Os objetivos são complexos, pois abrangem toda a população e todos os setores da administração, e de longo prazo, requerendo planejamento também complexo, como um **Planejamento Estratégico**.

No artigo 2º do Estatuto da Cidade, abaixo transcrito, verifica-se a menção à expressão “**política urbana**”, o que nos lembra que ela é um elemento que pertence às **Políticas Públicas**, que são o conjunto de **ações e decisões do governo** (federal, estadual e municipal), voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade, ou seja, “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I – garantia do direito a idades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

*II – gestão democrática por meio da **participação da população** e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na **formulação, execução e acompanhamento** de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

*III – **cooperação** entre os governos, a **iniciativa privada** e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (**4 agentes da inovação**);*

*IV – **planejamento do desenvolvimento das cidades**, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua **área de influência**, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;*

*V – **oferta** de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;*

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

...

h) a exposição da população a riscos de desastres.

*VII – **integração e complementaridade** entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;*

*VIII – **adoção de padrões** de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;*

....

XIX - garantia de condições condignas...

Verifica-se então, pelo artigo 2º mencionado, que o Plano Diretor deve ser abrangente tanto em conteúdo, quanto em relação ao território, urbano e rural.

Constata-se, pelo contido no Artigo 40, que **deve haver um alinhamento da LDO+LOA**, cujos prazos são anuais, com o **PPA**, tendo prazo de vigência de 4 anos, e este com o **Plano Diretor**, cujo horizonte é de 10 anos, de modo que os primeiros prevejam ações que levem a consecução dos objetivos estratégicos contidos no último.

*Art. 40 - O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o **instrumento básico** da política de desenvolvimento e expansão urbana.*

*§ 1º O plano diretor é **parte integrante do processo de planejamento municipal**, devendo o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA) "**incorporar**" as diretrizes e as prioridades **nele** contidas.*

Ainda neste artigo, deve-se atentar para o termo “**instrumento básico** da política de desenvolvimento e expansão urbana” referente ao Plano Diretor, que carrega o significado de ser o instrumento de planejamento sobre o qual todos os demais devem estar baseados, não sendo de níveis paralelos, mas subordinados ao plano diretor e orientados por ele, sendo essa visão corroborada pelo Artigo 4º, que reza:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I - ...

II - ...

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV - ...

Verifica-se que o Plano diretor vem primeiro lugar na relação de planos constantes no mencionado artigo. Isso implica que os Plano de saneamento, educação, saúde, assistência social, turismo, etc, devem ser elaborados com base no Plano Diretor para detalhá-lo.

Além disso, reforça essa interpretação o fato do Plano Diretor ser o único plano urbano a ser, explicitamente, citado na Constituição, em seu artigo 182, que foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

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.

Devido ao seu caráter básico, resulta que o plano diretor possui nível estratégico, isto é, do nível máximo da direção da instituição, sendo, por isso, elaborado com visão macro e com estabelecimento de objetivos, metas e indicadores de médio e longo prazos, mas que atendam ao critério SMART, uma sigla em inglês que denota que devem ser “Específicos, Mensuráveis, Atingíveis, Relevantes e Temporal”, para se ter maior sucesso de serem alcançados.

Por ser estratégico, o plano diretor deve conter o referencial estratégico, como missão, visão e valores de modo a alinhar as visões individuais, o que leva todos os esforços numa mesma direção, potencializando os resultados. Ele deve conter também, um diagnóstico do município englobando todos os setores e todos os meios e estruturas disponíveis, para estabelecer a “cidade que temos”, e ter uma visão de futuro para estabelecer a “cidade que queremos”.

Além da justificativa legal, há também a justificativa científica para o caráter estratégico do Plano Diretor, que é o fato, amplamente aceito e demonstrado, das cidades serem organismos vivos e, por isso, serem sistemas complexos.

Os sistemas complexos, de acordo com MITCHELL(2009), são aqueles compostos de um grande conjunto de componentes que interagem entre si, apresentando

propriedades como emergência, dependência, não-linearidade, ordem espontânea, adaptação, entre outras. Diferente da visão reducionista, nestes sistemas o todo é maior que a soma das partes. Sistemas complexos incluem redes de infraestrutura (transporte, energia, saneamento), componentes biológicos (células, cérebro, ecossistemas) e organizações sociais e econômicas (redes sociais, mercados financeiros, cidades).

Para JACOBS(1961), cidades são uma manifestação de sistemas complexos organizados, cujos sistemas de infraestrutura, economia e componentes sociais são interligados e interdependentes. Acima das ciências da física e engenharia, a cidade está para as ciências biológicas, como um organismo vivo, cujos elementos individuais (economia, infraestrutura, ambiente, habitação, uso do solo) funcionam em conjunto e, dificilmente, são entendidos isoladamente. O planejamento descentralizado e a ordem espontânea emergem das inúmeras vontades individuais, o que torna a cidade viva e vibrante.

De acordo com CAPRA(1996), de acordo com a visão sistêmica, as propriedades essenciais de um organismo ou sistema, são propriedades do todo, que nenhuma das partes possui. Elas surgem das interações e das relações entre as partes. Essas propriedades são destruídas quando o sistema é dissecado, física ou teoricamente, em elementos isolados. Embora se possa discernir partes individuais em qualquer sistema, essas partes não são isoladas, e a natureza do todo é sempre diferente da mera soma das partes.

Desse modo, a cidade, como sistema complexo, requer uma visão e análise sistêmica, ou holística, para o seu planejamento, o que inclui o seu diagnóstico e demais estudos, o que só um planejamento estratégico pode oferecer.

De tudo o exposto acima, em sendo o plano diretor de caráter estratégico e, por isso, de visão holística e estabelecendo objetivos macros para o município, ele não mostra um planejamento detalhado, o que é feito por meio dos planos setoriais, onde serão estabelecidos todos os detalhes (o que, porque, como, quando, onde, quanto e quem) que permitirão alcançar os objetivos propostos.

A figura 1 ilustra a relação entre o plano diretor, os planos setoriais, o Plano Plurianual e Leis Orçamentárias (LDO e LOA).

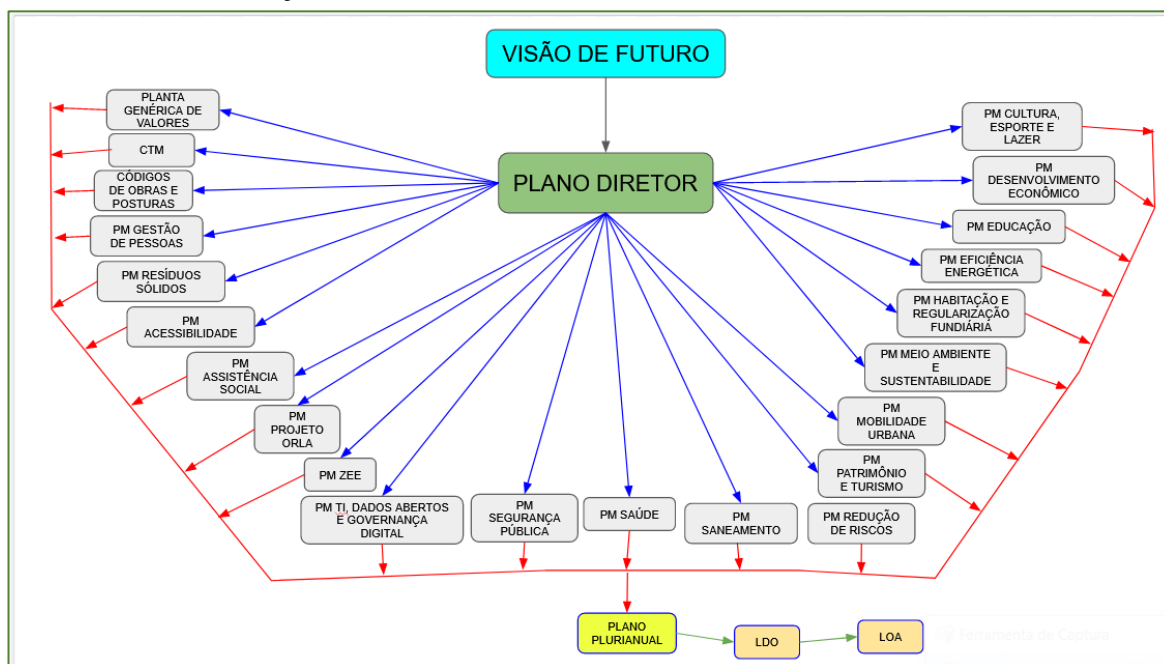


Figura 1: Esquema representando o encadeamento ou alinhamento entre os diversos planos.

Pelas considerações acima, chega-se à **conclusão** de que, para atender tanto ao arcabouço legal, como ao arcabouço científico, o Plano Diretor precisa ser um documento muito mais abrangente em termos de **visão administrativa do conjunto, dos limites físicos** (urbano e rural), **de conteúdo** (todos os setores da sociedade), de **metodologia, formato e prazo, obrigando-o** a ser um **PLANO ESTRATÉGICO, NÃO** um simples plano urbanístico ou, menos ainda, um **código urbanista**.

Enfim, conclui-se que todo e qualquer plano elaborado pelo município, é obrigatório que tenha como base as diretrizes, constituídas de objetivos e metas mensuráveis, contidas no Plano Diretor. Isso conferirá um alinhamento automático entre todos eles, ocasionando uma interação que trará eficiência e eficácia às ações. Claro que deverá ter apoio e participação de todos os agentes da inovação para ter sucesso, conforme abordado no item V deste documento.

III) POR QUE O PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS POSSUI VIÉS EXCLUSIVAMENTE URBANÍSTICO?

Após uma pesquisa, nos sites dos principais municípios do Brasil, sobre modelos de planos diretores em vigor, constata-se que o adotado por Florianópolis, talvez trazido por empresa de consultoria ou, simplesmente, baseado em outro município, é uma cópia quase fiel dos pesquisados.

Esse fato se explica, em parte, pela inovação trazida pelo Estatuto da Cidade e pela obrigação, em prazo determinado, de municípios com mais de 20.000 habitantes e outros requisitos, constantes em seu artigo 41, de elaborarem seus planos diretores sob pena de incorrerem em “improbidade administrativa”. Em virtude da novidade e da falta de conhecimento geral, alguém ou alguma empresa apareceu com o modelo em questão e foi, rapidamente, adotado por todos.

O viés exclusivamente urbanístico do modelo adotado foi, em tese, devido à uma leitura geral, equivocada, do Estatuto da Cidade, induzidos que foram por diversos termos ali contidos, gerando um olhar estritamente urbanista em vista da primazia de elaboração dos planos diretores pelos profissionais com formação e visão majoritariamente urbanista.

Desse modo, parece que houve um foco exclusivo no **Artigo 2º**, onde reza que “*A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:... VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:....*”. Também em outros pontos dessa lei.

Ao analisarmos o Plano Diretor de Florianópolis, não podemos compreender e admitir que apenas os aspectos urbanísticos irão possibilitar a melhora de qualidade de vida do cidadão, já que ela é afetada por diversos outros aspectos ou setores, como a saúde, educação, saneamento, assistência social, segurança, etc, que são interdependentes e se influenciam mutuamente. Além disso, é necessário considerar a estrutura e recursos (humanos, financeiros e materiais) da própria prefeitura, bem como a governança como partes do planejamento, pois quem irá, de fato, implementar o Plano Diretor são os seus funcionários, com os meios disponíveis, e isso, efetivamente, afetará a qualidade do atendimento ao cidadão e, em consequência, a qualidade de vida da população.

Qual a consequência resultante do fato do plano diretor de Florianópolis possuir caráter urbanístico?

Resulta desse fato, a consequência do plano não ser passível de se colocar em prática e, se o for, trará insegurança jurídica, como já ocorre, justamente por não ser um plano, nem estratégico, muito menos diretor, tornando-se uma peça decorativa, existindo apenas para cumprir a lei, mas sem possuir utilidade prática ou eficiência, desperdiçando

tempo e recursos dos gestores e da população, gerando grande estresse em todos, tendo efeito contrário aos objetivos do plano, justamente, contribuindo para piorar a qualidade de vida da população. Como não pode ser colocado em prática, deixa de cumprir o determinado no parágrafo primeiro do Artigo 40 do Estatuto da Cidade, que diz "o plano diretor é **parte integrante do processo de planejamento municipal**, devendo o **plano plurianual (PPA)**, as **diretrizes orçamentárias (LDO)** e o **orçamento anual (LOA)** **incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.**" Isso faz com o PPA, a LDO e a LOA não tenham nenhum alinhamento com o plano diretor, ficando a cidade a mercê dos rumos dados por cada gestor que é eleito, sem qualquer vínculo entre eles, e sem visão de longo prazo, ocasionando a descontinuidade de projetos e políticas públicas, a cada mudança de administração, o que é danoso para o município e seus habitantes, como tem sido observado.

Com o modelo atual de Plano Diretor, o planejamento do município, por meio do PPA, LDO e LOA, tem sido elaborado com referência no passado, já no caso de um efetivo planejamento estratégico, a visão ou referência estará no futuro.

Se serve de consolação, esse mal não é exclusivo de Florianópolis.

IV) COMO DEVE SER UM EFETIVO PLANO DIRETOR?

Para que um Plano Diretor seja efetivo, isto é, eficaz(faz o efeito desejado) e eficiente(no tempo adequado), é necessário, conforme o mencionado no item II acima, que seja um modelo que adote o Planejamento Estratégico, isto é, visão e diretrizes(objetivos e metas) **macro**s e de **longo prazo**, de modo a dar uma direção precisa para todos os setores da instituição, bem como para as futuras administrações que se sucederem, e permitir concatená-las, evitando as descontinuidades entre elas, mas, além de tudo, que seja aplicável e seja, concretamente, aplicado, conforme representado na figura 2. Além de estratégico, tem que ser participativo, isto é, elaborado em parceria com todos os agentes da inovação, isto é, a administração pública, a iniciativa privada, a academia e a sociedade organizada.

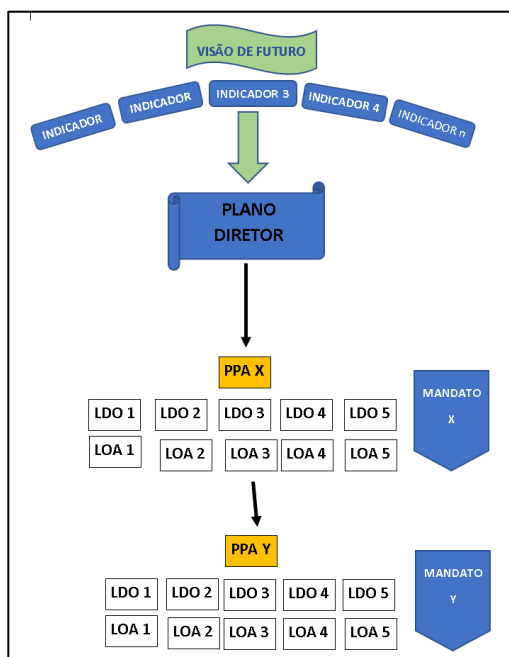


Figura 2 – Continuidade das políticas públicas nos diversos mandatos subsequentes.

Lembra-se que a **finalidade do planejamento** é ajudar na **tomada de decisões** mais assertivas e seguras, pois foram estudadas, **prevendo** e **minimizando** fatores que podem ter **impactos** negativos no alcance dos objetivos e **melhorar** o aproveitamento das oportunidades existentes no cenário de ação. Desse modo, a referência está no futuro, indicando a cada administração o rumo a dar a sua gestão para alcançar os objetivos propostos.

Como já mencionado, o Plano Diretor Estratégico deve abranger todos os setores da organização, todo o ambiente em que vive,

tanto externo como interno, dando todas as diretrizes gerais. O detalhamento de cada

diretriz e sua respectiva ação é, repetindo, realizado pelo Plano Tático ou Setorial, que especifica as ações para horizontes de médio e curto prazos, que levem ao alcance dos objetivos propostos, e serem contidos no PPA e na LDO/LOA, conforme já mostrado na figura 1.

Em linhas gerais, o planejamento contido no Plano Diretor Estratégico, lembra o mapa com traçado de rota pelo GPS, ilustrado na figura 3 abaixo, que inclui as seguintes etapas:



Figura 3: Imagem ilustrando a tela de GPS indicando os pontos de partida e de chegada e o caminho a percorrer.

1) Quem somos?

A pergunta é respondida por meio do estabelecimento do “Propósito” da organização/instituição que, por sua vez, é elaborado por meio da descoberta do “negócio”, da “missão” e dos “valores” da organização. O propósito serve de referencial estratégico, guiando todo o planejamento.

2) Onde estamos hoje?

A resposta está na “análise do ambiente” e “análise da organização”, por meio da Matriz SWOT (Pontos fortes e fracos, Oportunidades e ameaças). Ou seja, é feito um diagnóstico da organização e da situação.

3) Para onde vamos?

Para responder a essa questão precisamos estabelecer a “visão” de futuro da organização e seus objetivos de longo prazo.

4) Como chegaremos lá?

Por meio dos planos de ação contidos nos Planos Setoriais e sua efetiva implementação.

Essas são etapas em níveis gerais, devendo, na elaboração do Plano Diretor Estratégico, ser utilizada uma metodologia já consolidada e utilizada por empresas de todos os portes, que empregam diversas ferramentas que auxiliam na sua elaboração, como a análise SWOT, Balanced Score Card (BSC), entre outras.

À título de contribuição, sugiro utilizar o projeto ICES-Florianópolis, elaborado em 2015, pelo BID, em parceria com a CEF, constante no site do IPUF, como modelo de plano diretor estratégico. Tal modelo é completo, abrangendo todos os aspectos do município. Há ainda, como referência teórica, o curso de “Introdução ao Planejamento Estratégico para Organizações Públicas”, entre outros, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), cujo site é <https://enap.gov.br/>. Também a ENAP está com uma iniciativa voltada a apoiar **governos municipais** na construção de soluções inovadoras para desafios públicos relacionados com a Agenda 2030 da ONU. Por meio

de uma chamada de projetos, o “GNova Transforma” **selecionará até 10 municípios para uma jornada de inovação**. Ao final, a intenção é contribuir para tornar a cidade mais sustentável, inclusiva, diversa e empreendedora, fortalecendo as capacidades municipais de desenvolver e implementar soluções para os seus desafios. A jornada contará com o apoio da equipe de facilitadores, gestores e especialistas da Escola. Maiores detalhes podem ser obtidos no link <https://enap.gov.br/pt/servicos/apoio-a-transformacao-governamental/gnova-cidades>.

Sugiro também conhecer e convidar para uma palestra o **Instituto Smart Citizen** (ISC), cuja CEO é a Geógrafa Doutora Grazi Carvalho, no site <https://institutosmartcitizen.com/contato/>, que possui alta competência e experiência técnica na elaboração de Planos Diretores, empregando metodologia, realmente, inovadora que propicia a participação de todos os agentes da inovação (setor público, setor privado, setor da educação e sociedade civil organizada) de modo equilibrado e justo.

Como última contribuição, sugiro ainda uma consulta ao SEBRAE, pois este tem cursos e toda uma expertise de planejamento estratégico voltada para empresas sendo, no entanto, facilmente adaptável ao caso do plano diretor do município, havendo caso de elaboração de plano estratégico de um município de Santa Catarina pelo SEBRAE mas, por não ter sido tornado lei, não foi adotado pelos gestores subsequentes.

V) COMO TER MAIORES CHANCES DE SUCESSO NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR?

O sucesso de um plano diretor depende do desenvolvimento de suas diversas etapas, do envolvimento dos agentes da inovação e da estrutura adequada à implementação e monitoramento das ações previstas nos planos setoriais para a consecução dos objetivos propostos no plano diretor.

Como estrutura necessária para a elaboração e implementação exitosa do plano diretor, estão os recursos humanos, materiais e financeiros. Em relação aos recursos humanos é óbvio que devem ser altamente qualificados e em número adequado para lidarem com desafios complexos, como é um município, sob pena de fracasso. Também os recursos materiais são essenciais para o sucesso do plano diretor, particularmente, os meios afetos à tecnologia da informação e ao cadastro técnico. Os softwares têm que ser no estado da arte de modo a obter o máximo de informações dos dados. Já as informações e dados têm que ser os mais atuais e precisos possíveis, de modo a permitir obter análises, conclusões e conhecimentos igualmente atuais e precisos, conferindo segurança e confiabilidade ao respectivo planejamento, evitando surpresas e prejuízos futuros. Para isso, é fundamental que o cadastro contenha dados atuais e precisos e, mais do que isso, que seja “**multifinalitário**”, isto é, que todas as secretarias e órgãos da prefeitura estejam interconectados e “alimentem” o cadastro, com dados de qualidade e confiáveis. Aliás, que o cadastro não seja somente conectado com suas secretarias e órgãos, mas também com todas as concessionárias, com os cartórios, com órgãos federais e demais prestadoras de serviços o que, aliás, já está previsto no Decreto nº 8.764 de 10/05/2016. Com isso a prefeitura terá uma base de dados abrangente, atual e precisa para obter toda e qualquer informação e conhecimento espacial necessários ao planejamento e ao acompanhamento das ações para o alcance dos objetivos constantes no plano diretor e tomada de decisões.

Outro pilar do sucesso, tanto na elaboração, como na implementação do plano diretor, é a participação efetiva e equilibrada dos agentes da inovação, já mencionados anteriormente.

Conforme Mineiro et all(2019), “*A capacidade de uma nação gerar e converter conhecimentos em riquezas e desenvolvimento social depende da ação de alguns agentes institucionais geradores e aplicadores de conhecimento*”. Inicialmente esses agentes foram identificados com as universidades, o setor privado e o setor público, cujo conjunto foi denominado de tríplice hélice da inovação. Posteriormente, foi adicionado o agente sociedade civil ao grupo, passando a denominação para quádrupla hélice da inovação e, em seguida, viu-se também a inclusão do meio ambiente, passando a denominação para quádrupla hélice da inovação.

Isso só confirma a necessidade da efetiva e necessária participação e consideração das proposições da população nos debates para a elaboração, bem como na implementação do plano diretor, como estabelecido no Estatuto da Cidade. Trata-se de fato científico, não de suposição ou mera especulação, já que existe a sabedoria popular, em virtude dos moradores saberem, com exatidão, os problemas que os afetam, além do fato de muitos moradores possuírem conhecimentos técnicos profundos que os capacitam a entender o problema e proporem soluções práticas e eficientes, podendo muito contribuir para o aperfeiçoamento do plano diretor.

Desse modo, todos os 4 agentes da inovação são importantes e se complementam sendo, por isso, necessária uma participação equilibrada deles no processo, não apenas por questões de discriminação ou direito, mas, principalmente, por criar um ambiente favorável ao surgimento de inovações que alavancarão o processo de elaboração e implementação e, aumentará, em muito, as chances de sucesso do plano. Além disso, a sociedade se tornará cocriadora e coautora do plano, compartilhando a visão de futuro e, tomará para si o compromisso de auxiliar na implementação do plano, independente do gestor eleito. Tal fato evitará as descontinuidades de políticas públicas com as mudanças de governos.

Como conclusão, o plano diretor é a base de todo o planejamento do município, tendo caráter estratégico, de alto nível e de longo prazo, abrangendo todos os setores e aspectos do município, sendo detalhado pelos planos setoriais e requer dados atualizados e precisos para ter confiabilidade e segurança para apoio às decisões. Deve ser elaborado, de modo equilibrado, pelos quatro agentes da inovação para ter sucesso na sua implementação.

Florianópolis, SC, 28 de julho de 2022.

Jorge Getulio Vargas Freitas
Engenheiro Cartógrafo
Titular PróCoqueiros
Conselheiro

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DIAS, Vinicius. **Entenda as diferenças entre planejamento estratégico, tático e operacional**. Cesta Nobre. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://blog.cestanobre.com.br/planejamento-estrategico-tatico-e-operacional/#:~:text=Trata%2Dse%20do%20tipo%20de,empresa%20e%20de%20forma%20macro..> Acesso em: 28 jun. 2022.

DRUCKER, P. F. Introdução à Administração. São Paulo: Pioneira, 1977.

ENAP. **Curso Planejamento Estratégico para Organizações Públicas**: Módulo 1: Introdução ao Planejamento Estratégico. 1 ed. Brasília: Fundação Escola de Administração Pública, v. 1, f. 23, 2019. 23 p.

JACOBS, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House. 1993[1961].

MARCONDES, José Sérgio. **Planejamento, Plano e Projeto: Conceitos, Diferença, Relações**. Blog Gestão de Segurança Privada. São Paulo, 2016. 1 p. Disponível em: <https://gestaodesegurancaprivada.com.br/planejamento-plano-e-projeto-conceitos/>. Acesso em: 28 jun. 2022.

MINEIRO, Andréa Ap da Costa *et al.* DA HÉLICE TRÍPLICE A QUÍNTUPLA: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA. *In: ECONOMIA E GESTÃO*. 2018. Anais eletrônicos [...] Belo Horizonte -MG, 2019. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/17645>. Acesso em: 28 jul. 2022.

MITCHELL, **Milanie**. **Complexity: A Guided Tour**. Oxford University Press: USA. 2009.

NUNES, Teresa . **Planejamento, planos e projetos: sinônimos de uma mesma coisa?**. Ponto Didática. São Paulo, 2018. 1 p. Disponível em: <https://pontodidatica.com.br/planejamento-planos-e-projetos/#:~:text=Os%20planos%20s%C3%A3o%20um%20desdobramento,um%20guiar%20para%20a%20a%C3%A7%C3%A3o..> Acesso em: 28 jun. 2022.

OLIVEIRA, Djalma P.R. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia, práticas*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SILVA, Izabela Souza da; SILVA, Cássia Regina D'Antonio Rocha da; ABUD, Ana Karla de Souza . HÉLICE QUÍNTUPLA, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE SISTEMÁTICA. *In: INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON TECHNOLOGICAL INNOVATION*. 2021. Proceedings [...] Aracajú, 2021. Disponível em: <http://api.org.br/conferencias/index.php/ISTI2021/ISTI2020/paper/viewFile/1362/689>. Acesso em: 28 jul. 2022.

STEINER, G. A.; MINER, J. B. *Política e estratégia administrativa*. Rio de Janeiro: Interciência, 1981.