**Faculdade UnYLeYa**

**MBA Administração Pública**

**Disciplina: Plano Diretor e Gestão Urbana**

**José Antonio Correa Lages**

**PLANO INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL: CONCEITOS, NECESSIDADE, OBJETIVOS E ETAPAS DE CONSTRUÇÃO**

**Brasília 2017**

**Introdução**

Um Plano Integrado de Desenvolvimento Municipal (PIDM) é um instrumento legal que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes e as ações para orientar o desenvolvimento de um município, buscando reduzir as desigualdades econômicas e sociais, bem como melhorar as condições de vida da população. Sua elaboração parte necessariamente da discussão conjunta dos órgãos governamentais e dos diversos setores da sociedade civil organizada na formulação de políticas públicas de desenvolvimento municipal.

O PIDM deve atender às exigências do Estatuto das Cidades – Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que estabelecem as diretrizes gerais da política urbana do Brasil. Com esta legislação, foi possível contar com uma política urbana em nível nacional capaz de frear o crescimento globalizado descontrolado de molde capitalista, que sempre garantiu apenas os interesses de uma minoria da população, as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Como agir para que as decisões atuais não se esqueçam dos compromissos com as futuras gerações? Como garantir qualidade de vida, reverter a curva de degradação e consolidar a noção de que o futuro almejado está na humanização? Um PIDM deve responder a estas questões. Já é possível perceber que muitas cidades brasileiras procuram inovar em valores e maneiras de viver os espaços urbanos. Aos aspectos funcionais somam-se outras demandas que cobram transparência, participação, respeito ao meio ambiente e direito à cultura. Podemos afirmar, sem sombra de dúvida que não bastará ampliar a estrutura viária, tapar buracos, asfaltar ruas, construir postos de saúde, creches e escolas. É preciso implantar ciclovias, criar parques, proporcionar animação, cultura e lazer.

Um PIDM busca exatamente fomentar o desenvolvimento com base em novos ideais de modernidade. O planejamento integrado cria uma lógica única, com soluções em cadeia, onde projetos e ações multiplicam e potencializam seus efeitos. Planejamento integrado garante crescimento econômico social sem perder qualidade de vida. A proposta deve se basear nos potenciais do município, em visões de mundo atuais, valores e princípios universais de equilíbrio social e relações corretas com cultura e meio ambiente. Para esta dissertação, tomaremos como referência alguns planos de desenvolvimento integrado de algumas cidades brasileiras como Porto Alegre, São José dos Campos, Vitória e Florianópolis.

**Plano Integrado de Desenvolvimento Municipal: aspectos conceituais e funcionais**

O Plano Integrado de Desenvolvimento Municipal (PIDM) é um documento legal que prevê os objetivos, as estratégias e as políticas públicas a serem desenvolvidas em nível municipal durante um determinado período de tempo. Sua elaboração é realizada por diferentes metodologias de planejamento urbano e supõe o envolvimento direto de todos os segmentos da sociedade e da administração municipal. Ele articula políticas federais, estaduais e municipais objetivando produzir resultados no município, gerando melhoria da qualidade de vida para todos. Por isso, ele deve estar em sintonia com a legislação já existente da União e do Estado em que se localiza o município (FERREIRA, 2017).

Analisando alguns planos, como os de Florianópolis e da grande Vitória, podemos observar que o PIDM é global e considera as diversas áreas de interesse e nos limites legais do município: desenvolvimento econômico, ocupação e uso do solo, mobilidade urbana, agricultura e meio ambiente, educação, saúde, cultura e patrimônio cultural, turismo, esporte e lazer, habitação, assistência social e políticas específicas voltadas para a infância e juventude, mulheres, negros, pessoal LGBT e deficientes.

Trata-se de uma forma iminentemente participativa que nos permite pensar o município no presente e no futuro, como afirma Rezende & Castro (2006). Vem a ser um instrumento de gerenciamento para tornar a gestão de um município mais eficiente, eficaz e efetiva, como afirma Pfeiffer (2000). Tem o propósito de coordenar as diversas funções estratégicas de um município, em vários níveis, na perspectiva de um projeto global. Considera as estratégias, o orçamento e o controle dos objetivos e das ações municipais.

São várias as possíveis metodologias disponíveis na bibliografia pertinente para a elaboração de um PIDM, principalmente as de origem estadunidense. No Brasil, ainda é incipiente a produção bibliográfica desta temática. Para Ferreira (2017), destacam-se nesse sentido: Lopes (1998), Pfeiffer (2000), Wheeland (1993), Güel (1997) e Motta (2004). Para o sucesso metodológico de um PIDM, é fundamental uma equipe multidisciplinar. Alguns atores são essenciais nesta equipe: a equipe gestora; a equipe de servidores municipais e entidades e movimentos sociais com participação dos próprios munícipes. As atividades devem ser elaboradas pelos componentes da equipe que também pode ser chamadas de comitê de trabalho.

Existem várias situações fáticas que podem levar um município a formular um PIDM: uma percepção das mudanças possíveis, uma resposta às crises que afetam o município, a recessão dos setores básicos da economia local, o desejo de uma coesão e integração regional maior, dentre outras. De qualquer forma, o importante para se iniciar a elaboração de PIDM é saber que projeto de cidade desejam seus cidadãos. Daí porque a alma de um planejamento é justamente a participação cidadã dos movimentos e organizações da sociedade civil ao lado dos gestores responsáveis pela administração urbana (FERREIRA, 207).

O fato de o desenvolvimento local de uma cidade seguir um plano integrado traz grandes benefícios, como a diminuição das indecisões e favorecimento das transformações econômicas, sociais e políticas nas cidades. Assim, trata-se com coerência a diversidade de iniciativas sobre o município, buscando um consenso entre os diferentes atores para um futuro desejável e real. Neste sentido, este plano pode adotar os conceitos advindos do planejamento empresarial, pois as cidades estão submetidas a muitas das mesmas condições e desafios que as empresas. Esta ferramenta surge para atingir a problemática urbana e rural do município e agir sobre a desigualdade, a pobreza e a informalidade; as populações e os territórios; as infraestruturas urbanas; o espaço público; a economia da cidade e seu relacionamento com a gestão urbana; a sustentabilidade; e além de tudo, sobre a construção de um projeto de cidade desejado pelos seus moradores (BASSO, 1995).

Há diversas possibilidades de realizar este plano sempre verificando a sua viabilidade, as leis, os recursos e, antes de tudo, a necessidade e a vontade da comunidade local para elaborá-lo e colocá-lo em prática. A medição de desempenho de uma gestão municipal é definida pelos controles impostos pela lei. A gestão do plano, por sua vez, formaliza o acompanhamento e a correção de desvios. A existência de indicadores e metas é imprescindível para o seu acompanhamento e a avaliação. O PIDM deve respeitar a legislação vigente, podendo incluir ainda auditorias municipais, indicadores, metas e sistemas de informação.

Um município, ao adotar a metodologia de um PIDM não pode levar em conta apenas os componentes de mercado, a competitividade entre cidades ou a busca de investimentos nos mercados internacionalizados. É necessário observar as questões sociais e culturais, e se nortear pela sustentabilidade urbana que reflete as demandas socioambientais, legitimadas por políticas equilibradas e consensuais. Podemos observar diversas experiências neste sentido pelo país afora, algumas com resultados positivos, já outras com resultados questionáveis, principalmente em relação aos aspectos sociais, econômicos e da participação popular (SOUTO-MAIOR, 1995).

A elaboração de um PIDM exige tempo e muita preparação anterior. Destacamos alguns pré-requisitos necessários para o pleno sucesso do mesmo: definir a metodologia do projeto; constituir uma equipe multidisciplinar distribuída pelos seus comitês; divulgar o projeto nas diversas unidades da prefeitura e em todo o município através dos diversos canais de comunicação e das redes sociais; capacitar as pessoas envolvidas; elaborar os planos de trabalho; formalizar os procedimentos de gestão do PIDM (FERREIRA, 207).

Para o sucesso metodológico de tal projeto, é fundamental uma equipe multidisciplinar. Esta pode ser composta por: gestor, patrocinador; equipe de servidores municipais e munícipes. As atividades devem ser elaboradas pelos componentes da equipe. A referida equipe, também nomeada de comitê de trabalho, é complementada pelos seguintes grupos: conselho do município; comitê gestor ou comitê executivo, ou equipe multidisciplinar de coordenação; conselho diretor ou patrocinadores; comissões especializadas, grupos de trabalho ou conselhos setoriais; e assessores externos.

**Objetivos e Diretrizes gerais**

Segundo o Plano de Desenvolvimento Integrado de São José dos Campos, os conceitos estruturais do plano se baseiam em seis eixos conceituais que sustentam toda a proposta:

* ampliar a fixação, a otimização e a utilização dos excedentes econômicos públicos e privados no interesse da coletividade e da contínua expansão econômica e social do município.
* ampliar o aprendizado social na gestão e na construção da vida social e econômica, garantindo aos moradores do município o controle sobre a gerência dos espaços urbanos e rurais e a justa repartição dos custos e benefícios do processo de urbanização.
* fomentar e desenvolver políticas que promovam o acesso do munícipe ao mercado de trabalho.
* assegurar a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente natural e edificado, bem como do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arquitetônico.
* promover a gestão e desenvolver com eficiência, eficácia e justiça social, o território do município, bem como as relações entre os agentes privados e os diversos níveis governamentais, considerando as diferentes escalas territoriais.
* estruturar a administração pública de forma a garantir um processo de planejamento permanente, que atenda às peculiaridades locais e regionais, aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento da comunidade e aos objetivos e diretrizes estabelecidos no plano diretor de desenvolvimento integrado.

**Etapas e procedimentos para elaboração do plano integrado simplificado de desenvolvimento municipal**

Tomemos como referência o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da região metropolitana de Porto Alegre, aprovado pela Câmara Municipal desta cidade, em 2013. Mesmo sendo um plano focado em uma região metropolitana e não em apenas um único município, é possível aproveitar metodologicamente várias propostas para as etapas e procedimentos que a elaboração de um PIDM deve seguir.

**Etapa 1.** Preparação: compreende a mobilização inicial, as análises preliminares, as definições metodológicas, o mapeamento dos atores, a comunicação e a definição da forma de participação social:

• Compreende o conjunto de providências para construir a base para o processo de planejamento do PIDM.

• A mobilização inicial envolve a definição de um grupo técnico e seu alinhamento, bem como o conhecimento dos planos já existentes, inclusive de outras cidades, das experiências nos demais estados, dos estudos setoriais e análises já existentes, bem como, o mapeamento dos principais atores que deverão ser envolvidos no processo e a forma de participação da sociedade.

• Aponta as principais definições metodológicas que deverão orientar a elaboração do PIDM, suas principais etapas e um plano de trabalho inicial para sua execução.

• Compreende o anúncio público do início do processo de construção do plano.

**Resultados**: Eventos Preparatórios, Memórias, Estruturação de um site e de um plano de trabalho inicial contendo as principais definições metodológicas, etapas e cronograma e definição de atores, inclusive com a definição de um período previsto de três meses.

**Etapa 2**. Definição do Escopo: compreende a construção da visão – que cidade queremos – a definição dos objetivos, principais temas a serem abordados, metas, prioridades e horizontes:

•Realização de audiências públicas, seminários e oficinas para conhecer as expectativas da população e construir uma visão de futuro sobre o município.

• Identificação dos grandes temas e demais eixos que deverão ser priorizados.

• Incorporação das contribuições aportadas pela Comissão Especial para analisar a aplicação do Estatuto da Cidade.

**Resultados**: Definição dos principais temas e eixos de trabalho e divulgação sobre a visão de futuro que devemos ter do município, dentro de um período previsto de cinco meses.

**Etapa 3**. Elaboração: compreende a caracterização e diagnóstico, estratégias e propostas com base nos estudos existentes, a elaboração de cenários possíveis para o município e de propostas para cada um dos temas definidos como prioritários:

• Envolve a análise dos temas que devem ser aprofundados e, eventualmente, contratados.

**Resultados**: Diagnóstico, cenários, estratégias e propostas elaborados. Instrumentos, estrutura de governança definidos e sistema de acompanhamento e controle do PIUD definidos dentro de um período previsto de dois meses.

**Etapa 4**. Consolidação do Plano: sistematização de todo o conhecimento acumulado nas atividades anteriores:

• Sistematização de todo o conhecimento acumulado nas atividades anteriores: documento final, acervo técnico, banco de dados, anexos, etc.

• Produção dos textos e dos elementos finais do PIUD.

• Elaboração do projeto de lei.

**Resultados**: Banco de dados organizado, texto final e projeto de lei redigido dentro de um período previsto de cinco meses.

**Etapa 5**. Aprovação, apresentação final e instituição do PIUD:

• Sistematização de todo o conhecimento acumulado nas atividades anteriores: documento final, acervo técnico, banco de dados, anexos, etc.

• Produção dos textos e dos elementos finais do Plano.

• Elaboração do projeto de lei.

**Resultados**: Banco de dados organizado, texto final e projeto de lei aprovado em forma de lei dentro de um período previsto de seis meses.

**Etapa 6**. Estabelecimento de revisões sistemáticas

• Previsão de revisões sistemáticas do PIUD, por meio de sua estrutura de governança.

**Considerações Finais**

O Plano Integrado de Desenvolvimento Municipal é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados pela administração pública e pela sociedade civil para o Município e estabelece princípios, diretrizes, objetivos e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos.

Dizer que o PIDM é um documento significa que ele deve ser explicitado, ou seja, não pode ficar implícito. Ele precisa ser formalizado e, no caso do Brasil, essa formalização inclui a aprovação de uma lei na Câmara Municipal.

Em segundo lugar, o PIDM deve explicitar os objetivos para o desenvolvimento do município. Quando se deseja planejar algo, um elemento fundamental é poder responder à pergunta: “O que eu quero da cidade?” ou: “O que nós queremos para a nossa cidade?”. Esses objetivos não são “dados”, ou seja, não estão definidos a priori. Eles precisam ser discutidos democraticamente e consensuados de alguma maneira. A diversidade social e cultural das nossas cidades faz com que seja normal a existência de objetivos conflitantes e, por isso, discutir sobre os objetivos pode ajudar a encontrar soluções que contemplem mais de um ponto de vista.

Através do estabelecimento de princípios, diretrizes e normas, o PIDM deve fornecer orientações para as ações que, de alguma maneira, influenciam no desenvolvimento do município. Essas ações podem ser desde a abertura de uma nova avenida, até a aprovação de um projeto de incentivo cultural, ou a implantação de uma estação de tratamento de esgoto, ou a reurbanização de uma favela. Essas ações, no seu conjunto, definem o desenvolvimento da cidade, portanto é necessário que elas sejam orientadas segundo uma estratégia mais ampla e integrada, para que todas possam trabalhar (na medida do possível) em conjunto na direção dos objetivos consensuados.

**Referências**

BASSO, L. Planejamento Municipal ─ um estudo do processo de elaboração do plano plurianual de um grupo de prefeituras gaúchas. Dissertação de Mestrado, Políticas e Planejamento Governamental, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/ SC, 1995. Disponível em < <http://portal.bu.ufsc.br/servicos/>> Acessado em 16 jun. 2017.

Estatuto das Cidades - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>> Acessado em 24 jun. 2017.

FERREIRA, Hellen Rosa. Gestão Municipal. Faculdade UnYLeYa, 2017. Disponível em <<http://moodle.posavm.com.br/pluginfile.php/1390511/mod_resource/content/2/Gestao%20Municipal.pdf> > Acessado em 27 jun. 2017.

Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São José dos Campos – 1994. Disponível em

<<https://www.sjc.sp.gov.br/media/24577/caderno_tecnico_pl_diretor_121.pdf>> Acessado em 24 jun. 2017.

Planejamento Integrado de Florianópolis. Disponível em <<http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/09_12_2014_16.59.46.18c122967a2449dab8f4959c0c8a5474.pdf>> Acessado em 23 jun. 2017.

Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da região metropolitana de Porto Alegre - Esquema Metodológico. Disponível em <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134151-20151211141706esquema-metodologico-12-11.pdf>> Acessado em 25 jun. 2017.

Plano de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória. Disponível em

<<https://planometropolitano.es.gov.br/o-que-e-o-pdui>> Acessado em 26 jun. 2017.

SOUTO-MAIOR, J. Planejamento Estratégico Participativo: uma abordagem para o setor público. Anais do XVII Encontro Anual da ANPAD, Curitiba, 26-27 e 28 de setembro de 1994. Disponível em <<https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=Planejamento+estrat%C3%A9gico+participativo:+uma+abordagem+para+o+setor+p%C3%BAblico+Anais&author=SOUTO-MAIOR+J.&publication_year=1994&volume=3&pages=57-74>> Acessado em 18 jun. 2017.