

Para além da obrigação legal: o Plano Diretor como instrumento estratégico de desenvolvimento municipal

Beyond the legal obligation: the Master Plan as a strategic instrument for municipal development

Más allá de la obligación legal: el Plan Director como instrumento estratégico de desarrollo municipal

DOI: 10.54901/educa.v9-673

Thiago Farias Dias¹

RESUMO: O artigo analisa o Plano Diretor como instrumento jurídico e estratégico de planejamento e desenvolvimento urbano sustentável, examinando os limites que condicionam sua efetividade e as possibilidades de sua integração à gestão municipal. O objetivo é compreender em que medida o Plano Diretor pode ultrapassar a condição de obrigação normativa e orientar concretamente o desenvolvimento territorial, a infraestrutura, os serviços públicos e as políticas municipais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, com análise da legislação urbanística brasileira e de produção acadêmica relacionada ao planejamento urbano, à governança, às capacidades institucionais, à participação social e ao monitoramento de políticas públicas. Os resultados evidenciam que a efetividade do Plano Diretor depende de sua articulação com o planejamento governamental, o orçamento e as políticas públicas setoriais, bem como da existência de capacidade institucional, participação social e mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação. Conclui-se que o Plano Diretor possui potencial para atuar como instrumento estratégico de desenvolvimento urbano sustentável quando suas diretrizes são efetivamente incorporadas à dinâmica administrativa municipal e vinculadas a processos contínuos de implementação, acompanhamento, avaliação e revisão.

Palavras-chave: Plano Diretor; planejamento urbano; desenvolvimento sustentável; políticas públicas; gestão municipal.

1 INTRODUÇÃO

O planejamento urbano constitui dimensão essencial da atuação municipal diante dos desafios relacionados à expansão territorial, à infraestrutura, à mobilidade, ao saneamento, à habitação, à preservação ambiental e às desigualdades socioespaciais. Nesse contexto, o Plano Diretor ocupa posição estratégica no ordenamento jurídico brasileiro, por constituir instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e estabelecer diretrizes para a

¹Doutor em Direito, Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: thiagodias@thiagodias.adv.br

organização territorial e a atuação municipal. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) atribui ao município papel central na execução da política de desenvolvimento urbano (Brasil, 1988), enquanto a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) regulamenta os arts. 182 e 183 da CF/1988 e consolida diretrizes e instrumentos voltados à política urbana, à função social da propriedade e à gestão democrática das cidades (Brasil, 2001).

Apesar desse arcabouço jurídico, permanece a questão acerca da efetividade do Plano Diretor. Sua aprovação formal não assegura, por si só, a incorporação de suas diretrizes às decisões governamentais, às políticas públicas setoriais ou aos investimentos municipais. Pode existir, assim, uma distância entre o Plano Diretor como documento jurídico e como instrumento efetivo de planejamento, coordenação e orientação das decisões públicas. Essa questão torna-se especialmente relevante diante da necessidade de articular o crescimento territorial à expansão da infraestrutura e dos serviços públicos, evitando que a urbanização ocorra dissociada da capacidade municipal de atendimento às demandas da população.

O problema de pesquisa consiste em verificar: “em que medida o Plano Diretor, para além do cumprimento de sua obrigação legal, pode constituir instrumento efetivo de planejamento estratégico e de orientação das políticas públicas, dos investimentos e do desenvolvimento urbano municipal?”. Parte-se da hipótese de que sua efetividade tende a ser reduzida quando sua elaboração e revisão permanecem dissociadas dos instrumentos de planejamento governamental, das políticas públicas setoriais, da programação dos investimentos e dos mecanismos de acompanhamento e avaliação. Sustenta-se, complementarmente, que sua integração ao processo decisório municipal, associada à capacidade institucional, à participação social e ao monitoramento de sua implementação, pode ampliar sua capacidade de orientar concretamente o desenvolvimento urbano e territorial.

O objetivo geral é analisar o Plano Diretor Municipal como instrumento estratégico de desenvolvimento municipal, examinando os limites e as condições de sua efetividade para além do mero cumprimento da obrigação legal. Especificamente, busca-se examinar seus fundamentos constitucionais e legais; discutir sua relação com o planejamento estratégico e a gestão municipal; identificar obstáculos à articulação entre Plano Diretor, planejamento governamental, políticas públicas e investimentos; e analisar a importância da capacidade institucional, da participação social, do monitoramento e da avaliação para sua efetividade como instrumento de desenvolvimento urbano sustentável.

A relevância da pesquisa decorre da necessidade de compreender o Plano Diretor para além de sua dimensão jurídico-formal, considerando sua capacidade de organizar o território, estabelecer prioridades, orientar investimentos e articular políticas públicas. A pesquisa adota

abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, mediante pesquisa bibliográfica e documental, abrangendo produção científica sobre planejamento urbano, Planos Diretores e gestão municipal, além da CF/1988, legislação urbanística e documentos institucionais relacionados ao planejamento e à gestão territorial. Busca-se confrontar a dimensão normativa do Plano Diretor com as condições institucionais necessárias à sua implementação, sem realizar avaliação individualizada de todos os municípios brasileiros.

O artigo está estruturado em três eixos: inicialmente, examina os fundamentos jurídicos do Plano Diretor e sua função estratégica no planejamento municipal; em seguida, analisa os desafios de sua implementação, especialmente sua articulação com planejamento governamental, políticas públicas, investimentos, participação social e capacidade institucional; por fim, discute seu potencial como instrumento de desenvolvimento urbano sustentável, destacando a integração entre ordenamento territorial, infraestrutura e serviços públicos e a importância do monitoramento e da avaliação.

Sustenta-se, ao final, que o desafio contemporâneo não consiste apenas em assegurar a existência de Planos Diretores formalmente aprovados e revisados, mas em garantir que efetivamente orientem as escolhas públicas e funcionem como referência permanente para o desenvolvimento municipal. Para isso, é necessário avançar para além da obrigação legal, compreendendo o Plano Diretor como instrumento contínuo de planejamento, coordenação e orientação das decisões públicas sobre o território.

2 O PLANO DIRETOR NO ORDENAMENTO JURÍDICO E NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

2.1 Fundamentos Constitucionais e Legais da Política Urbana e do Plano Diretor

A CF/1988 representou marco decisivo na institucionalização da política urbana brasileira ao conferir tratamento constitucional específico à matéria. Os arts. 182 e 183 estabeleceram bases para uma política de desenvolvimento urbano orientada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes, atribuindo ao município papel central em sua condução e definindo o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (Brasil, 1988).

Essa opção constitucional estabeleceu relação direta entre planejamento urbano, função social da cidade e função social da propriedade, deslocando o debate territorial de uma perspectiva exclusivamente patrimonial para uma dimensão de interesse coletivo. Nesse

sentido, Silva (2010) compreende o Plano Diretor como instrumento fundamental da política de desenvolvimento urbano municipal, destinado a estabelecer exigências de ordenação da cidade e orientar a atuação do poder público sobre o território.

A regulamentação do capítulo constitucional ocorreu com a Lei nº 10.257/2001, que consolidou diretrizes e instrumentos destinados à promoção do direito à cidade, da função social da propriedade e da gestão democrática, atribuindo ao Plano Diretor posição central no planejamento e no ordenamento territorial (Brasil, 2001). A legislação também ampliou a concepção de planejamento urbano, incorporando dimensões econômicas, sociais, ambientais e institucionais, de modo que a cidade passou a ser compreendida não apenas como espaço físico, mas como território de realização de direitos, prestação de serviços e desenvolvimento de atividades econômicas e sociais.

Fernandes (2016) observa, contudo, que a existência de um marco jurídico avançado não garante sua efetiva aplicação, sendo necessário considerar as condições políticas, institucionais e administrativas de implementação. Fontes (2023), por sua vez, demonstra que a consolidação do planejamento territorial após a redemocratização envolveu a construção de instituições e experiências municipais, sem eliminar tensões relacionadas à regulação da propriedade urbana e à implementação da política urbana.

A natureza legal do Plano Diretor reforça sua posição no sistema normativo municipal. Uma vez aprovado pelo Poder Legislativo, passa a estabelecer parâmetros para os demais instrumentos de ordenamento territorial. Silva e Araujo Junior (2023) destacam que, por possuir fundamento constitucional e ser aprovado por lei, o Plano Diretor assume posição estruturante no sistema de normas urbanísticas municipais, funcionando como parâmetro de coerência para outras normas relativas ao território.

Essa posição, entretanto, não permite compreender o Plano Diretor de forma isolada. Sua efetividade depende da articulação entre ordenamento territorial, habitação, saneamento, mobilidade, infraestrutura, proteção ambiental e acesso aos serviços públicos. Soma-se a isso a participação social, incorporada pelo Estatuto da Cidade como dimensão da gestão democrática e como mecanismo de participação da população e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento das políticas urbanas (Brasil, 2001).

A participação confere legitimidade ao planejamento e permite incorporar diferentes interesses sociais às decisões sobre o futuro da cidade, especialmente porque as escolhas territoriais produzem efeitos duradouros sobre o acesso à terra, à infraestrutura, à mobilidade, aos equipamentos públicos e às oportunidades econômicas. Desse modo, o Plano Diretor apresenta dupla dimensão: é instrumento jurídico dotado de força normativa e,

simultaneamente, instrumento de política pública destinado a orientar o desenvolvimento urbano. Sua efetividade depende da capacidade de articular essas dimensões e transformar diretrizes normativas em referências concretas para a atuação administrativa.

2.2 Plano Diretor como Instrumento Estratégico de Planejamento e Desenvolvimento Municipal

A compreensão do Plano Diretor como instrumento estratégico exige superar a visão restrita de que sua função se limita à definição de parâmetros de uso e ocupação do solo. Embora essa dimensão seja essencial, o planejamento territorial contemporâneo demanda articulação com políticas públicas, investimentos e capacidade administrativa. Nessa perspectiva, o Plano Diretor funciona como instrumento de coordenação das decisões públicas sobre o território, estabelecendo uma visão de futuro, prioridades e diretrizes para políticas e investimentos de médio e longo prazo.

Sua efetividade, contudo, depende da conexão entre planejamento e execução. Diretrizes relativas à expansão urbana, mobilidade, habitação ou saneamento, por exemplo, perdem alcance quando não são articuladas à capacidade de infraestrutura, às políticas setoriais e aos investimentos necessários à implementação.

Gomes e Valle (2024) destacam que os desafios contemporâneos dos Planos Diretores exigem compreendê-los como instrumentos de planejamento municipal de caráter transversal, relacionados à sustentabilidade, à inclusão e à gestão, ressaltando também a importância do monitoramento e da avaliação. O planejamento, nessa perspectiva, deve ser entendido como processo contínuo de diagnóstico, decisão, implementação, acompanhamento e revisão, e não como produto encerrado com a aprovação legislativa.

Essa necessidade de aproximação entre planejamento e ação governamental é reforçada por Maricato e Cunha (2022), que identificam distância entre a retórica do planejamento urbano e sua concretização, especialmente diante das dificuldades de articulação entre planos, políticas públicas e intervenções territoriais. A efetividade do Plano Diretor exige, portanto, integração com os instrumentos de governo, a programação orçamentária, as políticas setoriais e a definição dos investimentos públicos.

Nesse sentido, o Plano Diretor deve funcionar como referência para antecipar demandas decorrentes das transformações territoriais. Áreas sujeitas ao crescimento populacional, por exemplo, demandam planejamento articulado de infraestrutura, transporte, saneamento, educação, saúde e equipamentos públicos. A dimensão estratégica também exige considerar

relações metropolitanas e regionais e, quando pertinente, a articulação com políticas estaduais e nacionais.

O Estatuto da Cidade oferece bases para essa abordagem integrada ao estabelecer diretrizes voltadas à adequada utilização dos imóveis urbanos, à prevenção de usos incompatíveis, à redução de impactos negativos sobre o ambiente urbano e à proteção das áreas urbanizadas (Brasil, 2001). O planejamento territorial possui, assim, natureza transversal e deve considerar os efeitos das decisões públicas e privadas sobre a cidade.

A dimensão estratégica também envolve a redução das desigualdades territoriais e a democratização do acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos. Nessa perspectiva, desenvolvimento urbano sustentável pressupõe articulação entre proteção ambiental, inclusão social, desenvolvimento econômico e qualidade do espaço urbano. Gomes e Valle (2024) reforçam essa compreensão ao relacionarem sustentabilidade e inclusão aos desafios atuais dos Planos Diretores e à necessidade de sua articulação com a gestão municipal.

Essa abordagem permite distinguir planejamento formal de planejamento efetivo. O primeiro se limita à produção de um documento normativo; o segundo exige que suas diretrizes orientem decisões, coordenem políticas públicas e influenciem a alocação de recursos. Por isso, a efetividade do Plano Diretor não deve ser aferida apenas por sua existência, atualização ou conformidade legal, mas por sua capacidade de orientar políticas, investimentos, articulação administrativa, participação social e acompanhamento de resultados.

O argumento central, portanto, é que, para além da obrigação legal, o Plano Diretor precisa funcionar como instrumento estratégico de desenvolvimento municipal. Sua capacidade transformadora depende da integração das normas urbanísticas às estruturas de planejamento, gestão e investimento, estabelecendo relação permanente entre território, planejamento e ação pública.

3 DA PRESCRIÇÃO NORMATIVA À IMPLEMENTAÇÃO: OS DESAFIOS DA EFETIVIDADE DOS PLANOS DIRETORES

3.1 A Fragmentação entre Plano Diretor, Planejamento Governamental, Orçamento e Políticas Públicas Setoriais

A legislação brasileira estabelece que o Plano Diretor deve integrar o processo de planejamento municipal. O art. 40, § 1º, do Estatuto da Cidade determina que o Plano Plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporem suas diretrizes e prioridades

(Brasil, 2001). O dispositivo demonstra que o Plano Diretor não foi concebido como instrumento isolado de ordenamento territorial, mas como componente de um sistema mais amplo de planejamento, no qual as orientações territoriais devem dialogar com programas, prioridades e recursos públicos.

Essa determinação estabelece conexão entre planejamento urbano e planejamento orçamentário. Enquanto o Plano Diretor define uma concepção de desenvolvimento territorial, o PPA organiza programas e objetivos governamentais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece prioridades e orienta a elaboração do orçamento, e a Lei Orçamentária Anual (LOA) materializa financeiramente as escolhas públicas. Quando esses instrumentos são elaborados de forma desconectada, produz-se uma ruptura entre as orientações territoriais e a capacidade efetiva de execução municipal. Assim, uma prioridade estabelecida no Plano Diretor somente produzirá efeitos concretos quando incorporada aos programas governamentais e refletida na programação orçamentária.

A literatura reconhece essa articulação como condição relevante para a efetividade do planejamento municipal. Buba (2019) destaca a necessidade de compreender PPA, LDO, LOA e Plano Diretor como componentes de um sistema integrado de planejamento, cuja desvinculação pode comprometer a realização das prioridades territoriais.

A questão é particularmente relevante porque as políticas urbanas possuem natureza transversal. Mobilidade, habitação, saneamento, meio ambiente, desenvolvimento econômico, infraestrutura, saúde e educação apresentam dimensões territoriais que não podem ser dissociadas do planejamento urbano. A expansão da ocupação e a localização de empreendimentos produzem demandas por equipamentos e serviços, exigindo que o Plano Diretor estabeleça uma visão territorial capaz de dialogar com as diferentes políticas setoriais.

A fragmentação administrativa, contudo, pode dificultar essa integração. Secretarias e órgãos municipais operam frequentemente segundo competências, metas e processos próprios. Na ausência de mecanismos de coordenação, cada setor tende a atuar segundo prioridades específicas, reduzindo a capacidade do Plano Diretor de funcionar como referência comum para a administração.

A literatura sobre capacidades estatais contribui para compreender esse problema. Pires e Gomide (2016) demonstram que a implementação de políticas públicas depende não apenas de recursos financeiros e estruturas burocráticas, mas também da capacidade de articulação entre atores e instituições. Posteriormente, aprofundam essa perspectiva ao tratar dos arranjos de implementação e da ativação de capacidades estatais, destacando a importância da

organização de atores, processos e mecanismos institucionais para os resultados das políticas (Pires; Gomide, 2024).

Aplicada ao planejamento urbano, essa abordagem evidencia que a efetividade do Plano Diretor depende de sua capacidade de atravessar fronteiras administrativas e articular diferentes setores governamentais. A política urbana não se realiza exclusivamente no órgão responsável pelo planejamento territorial, mas requer coordenação entre áreas como obras, infraestrutura, mobilidade, habitação, meio ambiente e desenvolvimento econômico.

Também é necessário compatibilizar diferentes escalas temporais. O Plano Diretor possui horizonte de desenvolvimento superior aos ciclos eleitorais, enquanto instrumentos orçamentários e programas governamentais operam em períodos determinados. A efetividade do planejamento exige, portanto, mecanismos que preservem diretrizes estruturantes sem impedir sua adaptação às transformações econômicas, sociais, ambientais e territoriais.

Nesse sentido, a revisão periódica do Plano Diretor não substitui o planejamento contínuo. O município deve acompanhar permanentemente a execução das diretrizes, identificar alterações territoriais, avaliar resultados e corrigir estratégias. O planejamento urbano efetivo pressupõe, assim, um ciclo de diagnóstico, formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Outro desafio está na capacidade financeira municipal. A definição de prioridades urbanísticas não assegura, por si só, recursos suficientes para sua implementação. Infraestrutura, equipamentos públicos e políticas territoriais dependem de receitas próprias, transferências, capacidade de financiamento e articulação com outras fontes. O Plano Diretor deve considerar essa realidade e estabelecer prioridades compatíveis com as capacidades municipais, sem reduzir o planejamento às limitações financeiras existentes.

Ao contrário, uma estratégia territorial definida pode orientar a busca e a aplicação de recursos, evitando que investimentos sejam determinados exclusivamente por oportunidades episódicas de financiamento. Também pode contribuir para reduzir desigualdades territoriais, uma vez que decisões setoriais desvinculadas de uma estratégia comum podem concentrar recursos em áreas já estruturadas, mantendo déficits históricos em regiões vulneráveis.

A efetividade do Plano Diretor depende, portanto, de sua influência sobre decisões concretas: formulação de programas, definição de prioridades orçamentárias, execução de políticas e realização de investimentos. Essa integração pode ser sintetizada na cadeia diagnóstico territorial → diretrizes do Plano Diretor → planejamento governamental → programação orçamentária → execução das políticas públicas → avaliação dos resultados.

Quanto maior a integração entre essas etapas, maior a possibilidade de o planejamento territorial produzir efeitos concretos sobre a realidade urbana.

3.2 Participação Social, Capacidade Institucional e Governança na Implementação do Planejamento Urbano

A efetividade do Plano Diretor também depende das condições institucionais e democráticas de sua implementação. O Estatuto da Cidade determina a participação da população e das associações representativas na elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, além de assegurar publicidade e acesso às informações produzidas (Brasil, 2001). A participação, portanto, não constitui apenas requisito formal, mas componente da legitimidade e do acompanhamento das escolhas territoriais.

Sua realização, contudo, não garante automaticamente influência social sobre as decisões. A qualidade participativa depende do desenho institucional, das informações disponibilizadas, da representação dos diferentes segmentos e da existência de mecanismos capazes de incorporar as contribuições apresentadas. Avritzer (2008), ao analisar as instituições participativas no contexto democrático brasileiro, demonstra que seus resultados variam conforme os desenhos institucionais e as relações estabelecidas entre sociedade e Estado.

Essa perspectiva é especialmente relevante para os Planos Diretores, cuja dimensão democrática deve alcançar não apenas sua formulação, mas também a implementação. Reschilian, Silva e Maciel (2022), ao analisarem a revisão do Plano Diretor de São José dos Campos, identificam tensões entre a institucionalização da participação e sua efetiva capacidade de influência sobre o planejamento urbano. A distinção entre participação formal e substantiva revela, assim, a necessidade de canais permanentes de informação, acompanhamento e controle social.

A participação também pode ampliar a qualidade do diagnóstico territorial. Embora o conhecimento técnico seja indispensável, moradores, organizações sociais, entidades profissionais, setor produtivo e outros atores locais possuem experiências e conhecimentos sobre o território que podem contribuir para identificar problemas e avaliar prioridades. A combinação entre conhecimento técnico e conhecimento social pode fortalecer o planejamento.

Entretanto, participação não substitui capacidade institucional. Pires e Gomide (2016) distinguem dimensões técnico-administrativas e político-relacionais das capacidades estatais, demonstrando que a implementação depende tanto de recursos organizacionais, conhecimento técnico e estruturas burocráticas quanto da capacidade de articulação com diferentes atores.

No âmbito municipal, essas capacidades envolvem equipes qualificadas, estruturas administrativas adequadas, informações territoriais atualizadas, coordenação intersetorial, capacidade de planejamento e acompanhamento, recursos financeiros e mecanismos de participação e controle social. A fragilidade dessas estruturas pode dificultar a transformação de diretrizes urbanísticas em programas, projetos e ações concretas.

A dimensão técnico-administrativa é especialmente importante porque o planejamento exige dados e conhecimento especializado sobre expansão urbana, infraestrutura, mobilidade, áreas ambientalmente sensíveis e desigualdades socioespaciais. A dimensão político-relacional, por sua vez, decorre da existência de interesses diversos sobre o território. Proprietários, empreendedores, movimentos sociais, moradores, organizações ambientais e segmentos econômicos podem apresentar interesses distintos, exigindo capacidade institucional para administrar conflitos e construir decisões legítimas.

Nesse contexto, governança não se confunde com simples participação nem com substituição da autoridade pública por atores privados. Refere-se à capacidade de coordenar atores, interesses, recursos e processos decisórios em torno de objetivos públicos. Pires e Gomide (2016) destacam a relação entre governança e capacidades estatais, mostrando que estruturas de governança podem contribuir para ampliar a capacidade de ação estatal quando articulam adequadamente atores e instrumentos de implementação.

A efetividade do planejamento exige, portanto, equilíbrio entre capacidade estatal e participação social. Uma administração sem capacidade técnica e organizacional pode não implementar decisões democraticamente formuladas; por outro lado, uma estrutura tecnicamente qualificada, mas pouco permeável à participação, pode produzir planejamento formalmente consistente, porém socialmente pouco legítimo.

Outro elemento essencial é a continuidade institucional. Como o Plano Diretor possui horizonte temporal superior ao ciclo de governo, sua implementação requer mecanismos capazes de preservar objetivos estruturantes diante de mudanças políticas, sem impedir adaptações necessárias. O monitoramento contínuo, apoiado por indicadores, sistemas de informação e mecanismos de avaliação, permite acompanhar a implementação, corrigir rumos e fortalecer o controle social.

Participação social, capacidade institucional e governança devem, assim, ser compreendidas como dimensões complementares. A participação confere legitimidade e controle democrático; a capacidade institucional fornece condições técnicas, administrativas e políticas para a execução; e a governança articula atores, recursos e processos em torno das prioridades territoriais.

A efetividade do Plano Diretor não se reduz, portanto, ao cumprimento dos procedimentos previstos no Estatuto da Cidade. Aprovação legislativa, audiências públicas e revisão periódica são etapas necessárias, mas insuficientes quando não acompanhadas de estruturas capazes de executar, monitorar e avaliar as diretrizes estabelecidas. O desafio consiste em construir um processo contínuo no qual planejamento, participação, capacidade institucional e governança se reforcem mutuamente.

Em síntese, a passagem da prescrição normativa à implementação exige estabelecer uma relação institucional duradoura entre norma, planejamento, recursos, capacidade administrativa, participação social e execução. É essa integração que permite ao Plano Diretor ultrapassar a condição de obrigação legal e assumir efetivamente sua função estratégica de orientar o desenvolvimento municipal.

4 PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: LIMITES E POSSIBILIDADES

4.1 Integração entre Ordenamento Territorial, Infraestrutura Urbana e Expansão dos Serviços Públicos

A organização territorial e a infraestrutura urbana são dimensões interdependentes. As decisões sobre onde e como a cidade cresce repercutem sobre transporte, saneamento, energia, drenagem, habitação, equipamentos e demais serviços públicos. Por isso, o planejamento territorial deve estar articulado à infraestrutura necessária para sustentar o desenvolvimento urbano.

O Plano Diretor desempenha papel relevante nessa articulação ao identificar áreas de expansão, estabelecer parâmetros de ocupação e definir prioridades territoriais. Quando essas escolhas desconsideram a infraestrutura existente ou a capacidade de expansão dos serviços, podem ampliar custos de provisão e aprofundar desigualdades territoriais. A expansão urbana, portanto, deve ser planejada de acordo com as condições presentes e futuras de infraestrutura e atendimento à população.

A mobilidade constitui exemplo dessa interdependência. A localização de moradias, atividades econômicas e equipamentos públicos influencia os deslocamentos e as necessidades de transporte coletivo e infraestrutura viária. Mesentier e Orrico (2024), ao analisarem o transporte orientado ao desenvolvimento urbano, destacam a importância da integração entre transporte e organização territorial como estratégia de desenvolvimento urbano.

O mesmo ocorre com o saneamento básico. A expansão de áreas urbanizadas exige planejamento compatível da oferta de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de resíduos sólidos. A ocupação de áreas sem infraestrutura adequada pode elevar custos futuros e comprometer condições ambientais e sanitárias. Em municípios submetidos a crescimento acelerado, a expansão horizontal também pode ampliar distâncias e custos de implantação das redes, tornando necessária a avaliação de alternativas de ocupação articuladas à infraestrutura existente.

Não se trata, contudo, de adotar um modelo único de cidade. O planejamento deve considerar as características territoriais, econômicas, ambientais e sociais de cada município. O Plano Diretor deve incorporar essas especificidades e orientar soluções adequadas às condições concretas do território.

A infraestrutura possui ainda dimensão distributiva. A localização dos investimentos públicos interfere no acesso da população aos serviços e equipamentos urbanos. Regiões com déficits históricos podem permanecer vulneráveis quando os investimentos são definidos sem considerar desigualdades territoriais. O planejamento, ao estabelecer prioridades e orientar recursos, pode contribuir para uma distribuição mais equilibrada dos investimentos.

Nesse sentido, sustentabilidade urbana não se limita à preservação ambiental. Envolve também condições adequadas de habitação, mobilidade, saneamento, infraestrutura, serviços públicos e participação social. O desenvolvimento sustentável pressupõe, portanto, articulação entre dimensões ambientais, sociais e econômicas e atenção à distribuição territorial dos benefícios urbanos.

A relação entre planejamento e financiamento também é fundamental. Garcia e Nakano (2023), ao analisarem a gestão do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo, demonstram a importância de instrumentos financeiros vinculados à implementação das políticas urbanas previstas no Estatuto da Cidade. A existência de mecanismos de financiamento capazes de transformar diretrizes em investimentos concretos reforça a necessidade de articulação entre Plano Diretor, planejamento governamental e orçamento.

Essa integração deve alcançar as políticas setoriais. Habitação, mobilidade, meio ambiente, saúde, educação e infraestrutura possuem impactos territoriais e devem dialogar com as diretrizes do Plano Diretor. Seu papel não é substituir os planos específicos, mas oferecer uma referência territorial comum capaz de orientar sua formulação e implementação, reduzindo conflitos e ampliando a coerência das decisões públicas.

A articulação entre planejamento urbano, uso do solo e mobilidade também evidencia a complexidade dessa coordenação. Costa e Santoro (2024), ao analisarem diferentes conjuntos

regulatórios de São Paulo, demonstram como a relação entre planejamento urbano, zoneamento e mobilidade é influenciada por diferentes desenhos institucionais, atores e estratégias de transformação territorial, reforçando a necessidade de compreender conjuntamente regulação urbanística, mobilidade e políticas territoriais.

Outro desafio consiste na adaptação às mudanças climáticas e na prevenção de riscos. A ocupação de áreas sujeitas a enchentes, deslizamentos e outros eventos extremos pode ampliar a vulnerabilidade urbana. O Plano Diretor pode incorporar a prevenção de riscos à organização territorial, orientando a ocupação do solo e a localização de infraestrutura e equipamentos públicos. A experiência paulistana evidencia essa possibilidade, ao associar planejamento territorial, redução de riscos e monitoramento de áreas suscetíveis a desastres, embora a existência de diretrizes não elimine conflitos nem assegure automaticamente sua implementação.

A sustentabilidade exige, assim, planejamento capaz de considerar cenários futuros e responder a transformações climáticas, demográficas, econômicas, tecnológicas e territoriais. O Plano Diretor não pode ser excessivamente estático; deve estar inserido em processo permanente de acompanhamento e atualização.

A principal possibilidade reside, portanto, em transformar o Plano Diretor em instrumento de coordenação territorial das políticas públicas, capaz de orientar onde, quando e para quais finalidades os recursos e as ações municipais devem ser direcionados. Sua efetividade depende da integração entre ordenamento territorial, infraestrutura, serviços públicos, políticas setoriais, financiamento e capacidade institucional.

4.2 Indicadores, Monitoramento e Avaliação: Caminhos para Transformar o Plano Diretor em Instrumento Efetivo de Gestão

Se o Plano Diretor pretende orientar efetivamente o desenvolvimento municipal, suas diretrizes precisam ser acompanhadas por mecanismos capazes de verificar sua implementação e seus resultados. Indicadores, monitoramento e avaliação permitem transformar objetivos em parâmetros observáveis, identificar avanços e insuficiências e subsidiar a correção de estratégias.

Objetivos relacionados à infraestrutura, mobilidade, saneamento, habitação, áreas verdes, equipamentos públicos ou redução das desigualdades territoriais exigem dados que permitam acompanhar sua evolução. Couto *et al.* (2023), ao analisarem indicadores de desempenho socioeconômico e ambiental com base na ISO 37120 no Município do Rio de

Janeiro, demonstram seu potencial para diagnóstico e tomada de decisão, mas também evidenciam dificuldades relacionadas à disponibilidade e à qualidade dos dados.

Para os Planos Diretores, essa questão é central. A ausência de informações confiáveis compromete tanto o acompanhamento dos resultados quanto a formulação e revisão das políticas. Por isso, os indicadores devem estar diretamente vinculados às prioridades do plano, estabelecendo relação lógica entre objetivos, metas, indicadores, ações e resultados esperados.

O monitoramento acompanha a execução das ações e a evolução dos indicadores, enquanto a avaliação permite analisar resultados, efeitos e adequação das estratégias. A articulação entre ambos transforma o planejamento em processo de aprendizagem institucional. A experiência de outras políticas públicas evidencia, entretanto, a dificuldade de institucionalizar essa etapa. Scaff e Oliveira (2023), ao analisarem o monitoramento e a avaliação dos planos municipais de educação, identificaram diferença significativa entre a elaboração dos planos e a produção de mecanismos posteriores de acompanhamento, revelando a tendência de institucionalizar mais facilmente o planejamento formal do que sua avaliação continuada.

Essa constatação é relevante para os Planos Diretores: sua aprovação constitui etapa necessária, mas a efetividade depende da existência de estruturas permanentes de acompanhamento. Não basta definir indicadores; é necessário assegurar infraestrutura de informação, responsabilidades institucionais, periodicidade de coleta, análise dos dados e utilização dos resultados na tomada de decisões.

O monitoramento possui também dimensão democrática. A disponibilização de indicadores, mapas, relatórios e plataformas digitais permite que a sociedade acompanhe a implementação das políticas urbanas e exerça controle sobre a atuação governamental. A transparência, portanto, fortalece tanto a gestão quanto a participação social.

A territorialização dos indicadores é igualmente importante. Dados agregados para todo o município podem ocultar desigualdades internas. Indicadores espacializados permitem identificar diferenças entre bairros ou regiões e relacionar condições sociais, ambientais e de infraestrutura às decisões de ordenamento territorial. Essa abordagem favorece diagnósticos mais precisos sobre os efeitos das políticas públicas.

Os indicadores também podem subsidiar a revisão do Plano Diretor. Séries históricas permitem verificar quais diretrizes foram implementadas, quais permaneceram pendentes e quais perderam pertinência diante das transformações territoriais. A revisão passa, assim, a constituir oportunidade de aprendizagem institucional, e não apenas cumprimento de uma exigência periódica.

A avaliação não deve ser compreendida exclusivamente como instrumento de identificação de falhas. Resultados inferiores aos esperados podem revelar insuficiência de recursos, problemas de coordenação, inadequação da estratégia, alterações externas ou necessidade de redefinição de metas. A avaliação contribui, portanto, para aperfeiçoar as políticas e adaptar o planejamento à complexidade e ao dinamismo urbano.

A experiência internacional de indicadores urbanos, representada pela ISO 37120 analisada por Couto *et al.* (2023), demonstra a importância de sistemas estruturados de informação para acompanhar diferentes dimensões da sustentabilidade. Sua utilização, contudo, deve considerar as capacidades administrativas de cada município, evitando sistemas excessivamente complexos ou incompatíveis com a estrutura disponível. A qualidade e a atualização dos dados são igualmente indispensáveis.

Mais importante que produzir informações é utilizá-las na gestão. O monitoramento precisa retroalimentar o processo decisório, permitindo corrigir ações, redefinir prioridades e orientar investimentos. Dessa forma, o Plano Diretor pode ser compreendido dentro de um ciclo permanente: diagnóstico → definição de objetivos e diretrizes → implementação → monitoramento → avaliação → correção de estratégias → revisão e novo planejamento.

Essa perspectiva supera a separação entre planejamento e gestão. O planejamento estabelece orientações; a gestão executa e adapta; o monitoramento produz informações; e a avaliação subsidia o aperfeiçoamento das decisões. A integração dessas etapas amplia a capacidade municipal de transformar planejamento em resultados.

Os principais limites à efetividade do Plano Diretor estão, portanto, na sua eventual desconexão dos mecanismos de gestão, dos recursos, das políticas públicas e dos sistemas de informação. Sua aprovação, isoladamente, não produz desenvolvimento sustentável. As possibilidades, por outro lado, ampliam-se quando o plano está integrado ao planejamento governamental, aos investimentos públicos, à capacidade institucional, à participação social e a mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação.

A sustentabilidade urbana deve ser compreendida, assim, como resultado de um processo institucional contínuo: o Plano Diretor estabelece diretrizes; a administração mobiliza capacidades e recursos; as políticas públicas concretizam as escolhas; os indicadores permitem acompanhar resultados; e a participação social contribui para a legitimidade e o controle democrático.

Nesse contexto, o Plano Diretor pode ultrapassar significativamente a condição de obrigação legal e assumir função estratégica na gestão e no desenvolvimento urbano sustentável. Quando inserido em um ciclo permanente de planejamento, implementação,

monitoramento e avaliação, torna-se referência para decisões de longo prazo e instrumento capaz de articular território, infraestrutura, serviços públicos e qualidade de vida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste artigo permitiu compreender que o Plano Diretor ocupa posição central no ordenamento jurídico e no planejamento municipal, não apenas por constituir instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, mas por possuir potencial para orientar, de maneira integrada, as decisões públicas relacionadas ao território, à infraestrutura, aos serviços públicos e ao desenvolvimento sustentável. Entretanto, a existência formal do Plano Diretor não assegura, por si só, sua efetividade.

A pesquisa evidenciou que um dos principais obstáculos à concretização de suas diretrizes reside na distância entre a prescrição normativa e a implementação. A fragmentação entre o Plano Diretor, os instrumentos de planejamento governamental, o orçamento e as políticas públicas setoriais pode comprometer sua capacidade de orientar efetivamente a ação administrativa. Quando as prioridades territoriais não são incorporadas aos programas governamentais e às decisões orçamentárias, o planejamento corre o risco de permanecer restrito ao plano formal, sem produzir transformações correspondentes na realidade urbana.

Também se verificou que a efetividade do planejamento depende de condições institucionais e democráticas. A participação social não deve limitar-se ao cumprimento de exigências procedimentais durante a elaboração ou revisão do Plano Diretor, mas precisa alcançar o acompanhamento de sua implementação. Da mesma forma, a existência de estruturas administrativas qualificadas, mecanismos de coordenação, informações confiáveis e capacidade de execução constitui condição indispensável para transformar diretrizes em políticas públicas concretas.

Nesse contexto, a hipótese de que a efetividade do Plano Diretor depende de sua integração ao processo mais amplo de planejamento e gestão municipal mostra-se consistente. O instrumento alcança maior capacidade transformadora quando suas diretrizes são articuladas ao planejamento governamental, à programação orçamentária, às políticas setoriais, aos investimentos públicos e aos mecanismos de participação e controle social.

A pesquisa também permitiu identificar que a incorporação de indicadores, mecanismos de monitoramento e processos de avaliação representa importante caminho para superar a concepção do Plano Diretor como documento estático. O acompanhamento sistemático de metas e resultados possibilita identificar avanços, limitações e necessidades de correção,

permitindo que o planejamento seja continuamente aperfeiçoado diante das transformações econômicas, sociais, ambientais e territoriais do município.

Conclui-se, portanto, que o principal desafio não está apenas em elaborar ou atualizar Planos Diretores, mas em assegurar sua efetiva incorporação à dinâmica da administração municipal. Para que o instrumento cumpra sua finalidade, é necessário estabelecer uma conexão permanente entre planejamento territorial, orçamento, políticas públicas, infraestrutura, capacidade institucional, participação social, monitoramento e avaliação.

O Plano Diretor pode, assim, ultrapassar a condição de obrigação jurídico-formal e assumir efetivamente a função de instrumento estratégico de desenvolvimento urbano sustentável. Isso exige compreender o planejamento não como ato isolado, mas como processo contínuo de diagnóstico, formulação, implementação, acompanhamento, avaliação e revisão. Sua efetividade dependerá, em última análise, da capacidade do município de transformar as diretrizes estabelecidas em decisões públicas, investimentos e ações concretas capazes de produzir melhorias efetivas no território e na qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BUBA, Amanda Munhoz. Construindo a relação entre planejamento orçamentário e Plano Diretor. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, [S. l.], v. 6, n. 11, 2019.

COSTA, Deiny Façanha; SANTORO, Paula Freire. Entre zonas e planos urbanos: modelos mobilizados nos Eixos em São Paulo. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 26, n. 60, p. 511-535, 2024.

COUTO, Elisa de Almeida *et al.* Indicadores de desenvolvimento sustentável ISO 37120: o Rio de Janeiro e o cenário latino-americano. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 26, 2023.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrença ou razão de otimismo? **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, | RBDU, Belo Horizonte, Fórum, v. 2, n. 3, p. 19-32, 2016.

FONTES, Mariana Levy Piza. Arranjos jurídico-institucionais da política urbana e o plano diretor. **Revista de Direito da Cidade**, v. 15, n. 3, p. 1070–1106, 2023.

GARCIA, Daniel Bruno; NAKANO, Anderson Kazuo. A instrumentação das ações públicas na gestão do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) do município de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 25, e202336, 2023.

GOMES, Ana Paula Salej; VALLE, Maria Izabel Marques do. Planos diretores e seus desafios: sustentabilidade, inclusão e articulação com a gestão municipal. **Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências**, v. 3, n. 2, 2024.

MARICATO, Ermínia; CUNHA, Tales Fontana Siqueira. Planejamento urbano no Brasil: a distância entre a retórica e a prática. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 23, n. 62, p. 85-99, abr./jun. 2022.

MESENTIER, Thales; ORRICO, Romulo. Transporte orientado ao desenvolvimento urbano. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 26, n. 60, p. 489-509, 2024.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, e022, 2024.

RESCHILIAN, Paulo Romano; SILVA, Fabiana Félix do Amaral e; MACIEL, Lidiane Maria. O simulacro participativo: revisão do Plano Diretor de São José dos Campos. **Cadernos Metrôpole**, v. 24, n. 55, 2022.

SCAFF, Elisangela Alves da Silva; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação: coordenação federativa e poder local. **Pro-Posições**, Campinas, v. 34, e20220039, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Rodolfo Vassoler da; ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de. Plano diretor: a constituição do ordenamento urbano e como a sua hierarquia material deve garantir eficácia ao direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 15, n. 3, p. 1162-1186, 2023.