



CURSO DE CAPACITAÇÃO
PARA ARQUITETOS E URBANISTAS

Planeja mento urbano



CAU/SC

Conselho de Arquitetura
e Urbanismo de Santa Catarina



PLANEJAMENTO URBANO

Fundamentos e instrumentos
para atuação profissional



Santa Catarina
2023

PLANEJAMENTO URBANO

Fundamentos e instrumentos para atuação profissional

Conteúdo elaborado por

Bianca Coelho

ARQUITETA E URBANISTA

Graduada pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em 2014, tornou-se Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela mesma instituição em 2019. De 2014 a 2021, atuou como Assessora de Planejamento Urbano na Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS), prestando assessoria e consultoria em ações relacionadas ao adequado ordenamento territorial no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano, regional e ambiental, bem como estratégias, programas, planos e projetos relacionados. Neste período, integrou o Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Granfpolis (CODERF), promoveu a criação do Colegiado de Habitação, Regularização Fundiária e Direito à Cidade dos municípios da Grande Florianópolis e foi Vice-Coordenadora do Colegiado Estadual de Habitação, Regularização Fundiária e Direito à Cidade vinculado à Federação Catarinense de Municípios (Fecam).

Servidora efetiva do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento e Inteligência Urbana (SMPIU) desde 2019, Bianca trabalha com geoinformação e pesquisa, com enfoque em indicadores de desempenho urbano. Desenvolve pesquisa na área de indicadores, morfologia urbana, configuração espacial, densidades, uso do solo e dinâmicas urbanas. Integrante do grupo de pesquisa do Laboratório de Urbanismo da ARQ/UFSC, atualmente compõe a coordenação técnica do Plano Diretor Participativo de Biguaçu/SC.

Publicação produzida como apoio de conteúdo do projeto Capacitação e Aperfeiçoamento do Profissional Arquiteto e Urbanista idealizado pela Comissão de Organização, Administração e Finanças (COAF) do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina (CAU-SC) conforme Chamamento Público n 01/2023 para seleção de Organizações da Sociedade Civil (OCSs) parceiras para a execução do projeto, do qual a AsBEA-SC foi contemplada.

Distribuição gratuita. Venda e reprodução proibidas.

Copyright 2023 CAU/SC

Todos os direitos reservados.



APRESENTAÇÃO

O curso “**Planejamento urbano: fundamentos e instrumentos para atuação profissional**”, desenvolvido no âmbito da capacitação profissional – CAU-SC / ASBEA-SC – objetiva apresentar as principais fundamentações teóricas, legais e técnicas no âmbito da política urbana municipal. Especialmente aquelas relacionadas à elaboração de planos diretores e ações de gestão territorial, apresentando ferramentas práticas, experiências e reflexões para atuação profissional. Esta cartilha foi elaborada como um material de apoio às aulas, servindo de importante fonte de consulta sobre o tema. De forma resumida, são destacadas as principais questões relacionadas, como histórico e perspectivas do planejamento urbano no Brasil, apresentando projeções e ferramentas; políticas urbanas, abordando sobre Estatuto da Cidade e Plano Diretor, com fundamentos e instrumentos; e sobre políticas regionais.

Sem qualquer pretensão de esgotar conceitos, destaca-se a relevância de se iniciar os estudos sobre

planejamento urbano pela reflexão crítica do que é a cidade. Possivelmente mais importante do que dominar técnicas de atuação profissional, a constante reflexão sobre os desafios e potenciais das cidades, podem representar novas oportunidades para enfrentamento desses cenários. Em um primeiro momento, deve-se reconhecer o papel integrador do arquiteto e urbanista no planejamento urbano, porém, enquanto parte de um todo composto por diferentes campos do conhecimento, como geógrafos, sociólogos, assistentes sociais, engenheiros, historiadores, economistas, juristas etc. No seu processo, também incluem-se grupos sociais, sejam governamentais, particulares ou movimentos sociais. Ademais, cumpre reconhecer o papel do planejamento na ordenação das cidades, posto que consiste em **processo continuado** de análise da realidade e previsão de um **conjunto de ações consideradas as mais adequadas** para promover as **mudanças desejadas pela sociedade**, mediante **objetivos e diretrizes** pactuados.

Bianca Coelho

ARQUITETA E URBANISTA



Sumário

1. Reflexões iniciais sobre a cidade _____	6
2. Breve histórico do Planejamento Urbano no Brasil _____	7
3. Perspectivas para o Planejamento Urbano contemporâneo _____	11
4. Fundamentos da Política Urbana _____	22
5. Políticas Setoriais _____	42
6. Regiões metropolitanas e o planejamento urbano integrado _____	43
Referências _____	45

1. Reflexões iniciais sobre a cidade

O conceito de *cidade*, segundo Benévolo (1991), pode ser empregado para indicar a organização de uma sociedade, como as civilizações que remontam há cinco mil anos no Oriente; ou ainda, o cenário físico dessa sociedade. Lefebvre (2001) discorre que a cidade possui relação com a sociedade, especialmente sua composição, funcionamento e história. Portanto, a cidade seria a “projeção da sociedade sobre um local” (Lefebvre, 2001, p. 62), posto que deve ser evidencial seu papel na aceleração de processos, como de troca, mercado e concentração de capitais, como ainda, enquanto local de revoluções.

A escola pós-moderna resgata a ideia de que as mudanças sociais, culturais e econômicas da sociedade tiveram impacto fundamental na forma como as cidades são estruturadas (Harvey, 1992), contrapondo a visão racionalista da Carta de Atenas do CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna) de 1933, que entendia a cidade enquanto máquina de morar, com zoneamentos funcionais e ênfase na circulação de veículos automotores de trânsito rápido.

Ainda que as cidades sejam fruto da organização social das sociedades remontando há milhares de anos, o seu estudo enquanto disciplina é relativamente recente. O urbanismo seria unidisciplinar e relacionado ao espaço físico da cidade, com visão mais científica, positivista, normalmente, despolitizada (Kohlsdorf, 1996). Os urbanistas também são práticos, pois executam planos e projetos de frações, bairros ou cidades novas. Logo, o pré-urbanismo e o urbanismo teriam contribuído para o estabelecimento do pensamento urbanístico, porém com caráter ainda muito idealizado (Kohlsdorf, 1996). Ao final da década de 1930, os trabalhos de Lewis Mumford introduziram as primeiras diretrizes do planejamento urbano, enquanto resposta ao urbanismo, em que há contato mais direto com a realidade, destaca-se o conceito de tempo e história como criações permanentes e contínuas, a necessidade de controle dos processos urbanos, bem como a multidisciplinaridade (Kohlsdorf, 1996). A cidade real passa a ser o foco, ao invés da cidade ideal.

2. Breve histórico do Planejamento Urbano no Brasil

Apesar de, por vezes, existir um senso comum de que as cidades brasileiras não foram planejadas, é possível resgatar diferentes momentos da história em que houve planos e intervenções urbanas de maior escala, ainda que, de modo geral, pode-se concluir que o planejamento (e talvez até mais a gestão territorial) não tem sido suficiente para acompanhar o intenso e rápido crescimento das cidades. Com o objetivo de apresentar um panorama sintético de como o planejamento urbano desenvolveu-se historicamente no Brasil, buscou-se um resumo, principalmente, a partir de Villaça (1999) e Leme (1999), que fazem uma periodização a partir dos processos de planejamento das maiores cidades, entre 1875 e 1992.

1ª FASE | 1875 - 1930 | PLANOS DE EMBELEZAMENTO

Foi sob a égide dos planos de embelezamento que surgiu o planejamento urbano (latu sensu) brasileiro. (Villaça, 1999, p. 193)

São planos baseados na tradição europeia, que tinham como objetivo precípuo o “embelezamento” das cidades. Eles previam o alargamento de vias, implantação de infraestruturas (especialmente saneamento), ajardinamento de parques e praças, e a erradicação de ocupações de baixa renda das áreas centrais, onde normalmente concentravam-se as intervenções.

A fase foi marcada pela política do “higienismo”, geralmente tendo como consequência imediata a destruição de áreas consideradas insalubres, como os cortiços. O principal representante desse período foi o engenheiro Saturnino de Brito, que realizou planos para diversas cidades brasileiras. No Rio de Janeiro, por exemplo, a

referência era a Paris de Haussmann, e o processo deu início ao crescimento da cidade informal, com a ocupação dos morros pela população mais pobre. Nessa época, ainda não havia uma denominação formal de “planejamento urbano” ou estruturas formais com esse fim na administração pública. Segundo Villaça (1999), os planos eram efetivamente implementados, ao contrário do que iria acontecer em muitos casos futuros, e discutidos abertamente antes da sua implantação, posto que a hegemonia política possibilitava o direcionamento dos interesses das classes dominantes.

2ª FASE | 1930 - 1965 | PLANOS DE CONJUNTO

Gradativamente, os planos passaram a incluir toda a cidade e a preocupar-se com diretrizes que tratassem de todo o território, e não apenas de determinadas áreas. Buscou-se a articulação entre o Centro e os bairros, e desses entre si, por meio de sistemas de transportes (Leme, 1999), posto que as vias são pensadas para além da função estética do ajardinamento (Villaça, 1999).

Nesse momento, é fortalecido o emprego do zoneamento e legislações urbanísticas de uso e ocupação do solo (Leme, 1999). Também consiste no período em que o crescimento desordenado e a necessidade de planejar as cidades de forma mais consistente ganharam maior relevância. Surgiram iniciativas como o Plano de Avenidas, de São Paulo, e o Plano Agache, no Rio de Janeiro, que abordam diversos aspectos do ambiente urbano, como legislação urbanística, habitação, ordenamento territorial. Especialmente, o Plano de Alfred Agache (1930) marcou uma transição dos planos de embelezamentos para os “superplanos” que viriam a ser desenvolvidos nas décadas de 1960 e 1970 (Villaça, 1999), trazendo a ideia de cientificismo para a elaboração de planos urbanos, tendo um extenso diagnóstico realizado e tratando de temas como remodelação imobiliária, abastecimento de água, coleta de esgoto, combate a inundações e limpeza pública.

3ª FASE | 1965 - 1971 | PLANOS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

Na terceira fase, os planos começaram a incorporar outros aspectos além dos relacionados ao território, como os econômicos e sociais. Tornaram-se documentos cada vez mais densos e complexos, distanciando-se da viabilidade de sua implementação (Villaça, 1999). Houve conflito entre propostas de natureza ampla e estruturas administrativas mais especializadas e segmentadas. Ademais, surgiram desafios relacionados à aprovação dos planos, pois, anteriormente, essa responsabilidade era exclusiva do Executivo e, a partir da incorporação de leis e recomendações das mais diversas naturezas, passaram a envolver também o Legislativo. Nesse momento, emergem as questões metropolitanas e o planejamento transcende os limites de um único município.

O principal exemplo desse tipo de plano é o Plano Doxiadis para o Rio de Janeiro, em 1965. O volume, elaborado por um escritório grego e publicado em inglês, possuía a maioria absoluta das quase 500 páginas destinadas aos estudos técnicos, sendo nove relacionadas com implementação e uma de recomendações (Villaça, Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil, 1999). Leme (1999) argumenta que o Plano Doxiadis é predominantemente físico-territorial nas proposições, prevendo a acomodação do crescimento populacional até os anos 2000.

4ª FASE | 1971 - 1992 | PLANOS SEM MAPAS

Provavelmente como resposta à fase anterior, nesse período, os planos passaram a dispensar diagnósticos técnicos extensos e até mesmo de mapas especializando as propostas.

Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes. (Villaça, 1999, p. 221)

Tais planos apresentaram apenas diretrizes e objetivos genéricos, por vezes ocultando conflitos inerentes ao espaço urbano.

5ª FASE | 1992 - 1988/2001 | CONSTITUIÇÃO DE 1988 E ESTATUTO DA CIDADE

Com a abertura democrática do país e a nova Constituição Federal (CF) de 1988, o processo de planejamento urbano deixou de ser considerado “neutro” e passou a ser reconhecido como processo político e de participação social. A CF88 reconheceu os planos diretores municipais enquanto principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana e, por sua vez, o Estatuto da Cidade (EC), em 2001, introduz o conceito de “direito à cidade sustentável”, apresentando princípios e diretrizes que devem ser incorporados nos planos diretores, tornando-os obrigatórios para cidades com mais de 20 mil habitantes.

Essas novas leis marcam uma nova fase na história do planejamento e do direito urbanístico brasileiro, com o objetivo de promover territórios que busquem justiça social, desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

Ainda que o EC seja de 2001, é especialmente a partir da campanha nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, promovido pelo Ministério das Cidades em 2005, que se passou a ter maior adesão aos processos participativos de elaboração de planos diretores, orientados pelo EC. Também é de 2005 a Resolução n. 25 do ConCIDADES que estabeleceu que “Todos os Municípios devem elaborar seus Planos Diretores de acordo com o determinado pela Lei Federal 10.257/01 (Estatuto da Cidade)” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

Não obstante, há muitas críticas quanto à primeira leva de planos diretores participativos, tratando-se da participação pouco representativa ou por não serem efetivamente implementados (Villaça, 2006).

Assim, a partir da década de 2010 estaria sendo promovidas as revisões dos planos diretores participativos a partir das experiências de erros e acertos quanto ao processo participativo e implantação dos instrumentos urbanísticos, mas com novos desafios para o desenvolvimento urbano sustentável.

3. Perspectivas para o Planejamento Urbano contemporâneo

A população mundial será 68% urbana até 2050 (UN HABITAT, 2022), sendo que, em 2021, a população urbana representava cerca de 56% do total. Apesar de uma desaceleração no ritmo da urbanização com a pandemia, a estimativa é que a população urbana cresça aproximadamente 2,2 bilhões de pessoas anualmente até 2050 (UN HABITAT, 2022).

No contexto brasileiro, o crescimento das grandes cidades esteve mais concentrado entre as décadas de 1950 e 1980, sendo o grande período de urbanização do Brasil. Nas décadas mais recentes, observa-se o aumento do protagonismo das cidades médias, destacando-se a importância das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. De fato, no Censo IBGE 2022 identificou-se que, pela primeira vez, houve redução no número de habitantes nas metrópoles. Concomitantemente, em 2022, havia 124,1 milhões de pessoas vivendo em concentrações urbanas¹. Comparando-se a 2010, houve aumento de 9,2 milhões de pessoas em concentrações urbanas, estando a maior parte no Sudeste, seguido do Nordeste e do Sul.

O Relatório Mundial das Cidades 2022, publicado pelo ONU-Habitat, concluiu que o futuro da humanidade é inegavelmente urbano, sendo a tendência predominante do Século XXI. A maior parte do crescimento irá ocorrer nos países mais pobres, em que predominam o espraiamento urbano.

¹ Concentrações urbanas são arranjos populacionais ou municípios isolados com mais de 100 mil habitantes. Os arranjos populacionais são formados por municípios com forte integração, geralmente conurbados.

3.1. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030

No cenário futuro apresentado pela ONU, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030 ganham protagonismo no enfrentamento dos desafios para as próximas décadas. Os ODSs consistem em um plano de ação global instituído em 2015 para promover ações políticas, ambientais, econômicas, sociais e tecnológicas visando um futuro mais sustentável para as presentes e futuras gerações. A agenda reúne 17 objetivos estruturados em 169 metas, relativos à urbanização, meio ambiente, justiça social, pobreza, fome, saúde, educação, igualdade de gênero, água e saneamento, colaborando para o cumprimento da Agenda 2030 (CAU/SC, 2019).

Em relação aos ODSs no âmbito do planejamento urbano, destaca-se o Objetivo 11: **Cidades e comunidades sustentáveis**, que objetiva “**Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis**”, por meio das seguintes metas:

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

3.2. Mudanças climáticas

Considerando a realidade dos municípios brasileiros, a intensificação dos fenômenos meteorológicos e dos desastres necessita de enfrentamento nas ações de planejamento urbano e gestão territorial. Entre os eventos climatológicos (ondas de calor ou de frio, estiagem e seca), meteorológicos (ciclones, mobilidade de dunas, ressacas, frentes frias/zonas de convergência, tornados, tempestade de raios, granizo, vendaval), geológico e biológico, no estado de Santa Catarina, os que causam maiores impactos são os hidrológicos, que compreendem inundações, enxurradas, alagamentos, chuvas intensas, além dos movimentos gravitacionais de massa, como deslizamentos, escorregamentos e fluxos de lama e detritos (CEPED UFSC, 2016). De acordo com o Relatório dos Danos de Desastres em SC, os eventos de natureza hidrológica correspondem a 47,1% dos 2.704 registros considerados, sendo que os dados e prejuízos totais somaram aproximadamente 9,8 bilhões de reais (56% do valor total de danos e prejuízos) (CEPED UFSC, 2016).

3.3. Projeções demográficas

As políticas públicas e, entre elas, o planejamento urbano e o ordenamento territorial devem orientar-se pelas dinâmicas demográficas, que vêm apresentando mudanças gradativas nas tendências até então observadas. O fenômeno da urbanização segue sendo uma realidade. No entanto, a diminuição das taxas de crescimento populacional, que já representava a realidade em países como Japão, Espanha, Itália, Grécia, Portugal e, pela primeira vez em mais de 60 anos, a China, mostra-se como cenário cada vez mais próximo também para o Brasil. Logo, boa parte do crescimento mundial futuro estará concentrado na Ásia e África.

As projeções populacionais (IBGE, 2018) indicam uma diminuição das taxas de fecundidade para o Brasil e para todas as regiões, sendo que Santa Catarina está abaixo da taxa de reposição populacional 24 desde os anos 2000, com projeção de atingir a taxa de fecundidade de 1,68 até 2060. Assim sendo, a população brasileira, que registrou 203.062.512 de pessoas em 2022 (IBGE, 2022), deverá crescer até meados de 2040, atingindo, aproximadamente, 228,4 milhões de habitantes e, após isso, decrescer, com expectativa de 218 milhões em 2060 (IBGE, 2013).

De 2010 a 2022, a taxa de crescimento anual da população do país foi de 0,52%, sendo a menor desde o primeiro Censo do Brasil, em 1872 (Agência de Notícias IBGE, 2023).

Além disso, a população também está envelhecendo. Há menor porcentagem encontrada em 2022 nos grupos etários mais jovens (base da pirâmide): pessoas de 0 a 17 anos que representavam 29% em 2012, estão em 24,7% em 2022 (IBGE, 2022). Ao mesmo tempo, houve aumento nas porcentagens dos grupos de idade que ficam no topo da pirâmide: em 2012, o percentual de pessoas de 60 anos ou mais no Brasil era de 11,3%, passando para 15,1% em 2022 (IBGE, 2022). Ademais, entre 2046 e 2050, o Brasil passará a apresentar taxas de mortalidade superiores às taxas de natalidade, enquanto em Santa Catarina isso deverá acontecer entre 2050 e 2054 (IBGE, 2018). Desse modo, o planejamento urbano no contexto brasileiro das próximas décadas terá de considerar que a população também será um recurso limitado.

3.4. Cidades Inteligentes, Resilientes e Sustentáveis

Cidades Inteligentes são cidades que fizeram um esforço consciente e mensurável para usar a tecnologia da informação na transformação da vida e do trabalho dentro de seu ambiente, em vez de seguir uma evolução apenas incremental.

California Institute for Smart Communities (2001)

Inicialmente, o conceito das cidades inteligentes estava diretamente relacionado com o uso das TICs (Tecnologias da Informação e Comunicação) e possuía um enfoque mais virtual e tecnológico. O termo smart city possui origem na expressão *smart growth*, que consiste em movimento do final dos anos 1980 no planejamento urbano dos Estados Unidos. O Instituto para Comunidades Inteligentes da Califórnia foi um dos primeiros a se concentrar em como as comunidades poderiam se tornar inteligentes e como uma cidade poderia ser projetada para implementar tecnologias de informação.

Com o tempo, percebe-se que a compreensão sobre o assunto tem ganhado outras perspectivas:

Hoje, cidade inteligente significa cidade resiliente e sustentável, isto é, com flexibilidade e capacidade de adaptação; capaz de dar respostas rápidas e eficientes às ameaças externas, como, por exemplo, mudanças climáticas, desastres, chuvas intensas, furacões, ou, simplesmente, atender aos princípios básicos de segurança alimentar ou de qualquer outra natureza. (FGV, 2015)

Quando se trata de Política Urbana, apesar de boa parte das discussões sobre cidades inteligentes estarem ainda mais relacionadas com o uso de tecnologias e a marca que se deseja imprimir para um espaço ou mesmo produto, cabe reconhecer que esse tema tem sido pautado em diferentes contextos, especialmente os não profissionais ou acadêmicos. A ampliação do conceito, tratando-se também da sustentabilidade (que por si é um tema bastante complexo e muitas vezes polêmico) e da resiliência, pode trazer caminhos interessantes para as discussões na cidade.

Resiliência é um conceito que vem da física e se refere à capacidade de algo voltar ao estágio anterior a um choque, que pode ser de qualquer tipo (desde que altere significativamente a sua condição): fortes chuvas, deslizamentos, acidentes de trânsito de grande vulto, incêndios etc.; ou seja, depois do evento extremo, a cidade pode retomar relativo grau de normalidade, pois preparou-se para responder à crise. Portanto, aumentar a capacidade de resposta a emergências e planejar a cidade em cima de dados quantitativos e qualitativos é uma grande contribuição para torná-la mais resiliente à futuros impactos (FGV, 2015).

3.5. Ciência de dados e uso de SIG

A ciência de dados combina matemática, estatística, programação especializada, análise avançada, inteligência artificial, mineração de dados e machine learning, de modo que possam ser aplicados para orientar e fundamentar as tomadas de decisões. Ainda, a geração cada vez mais automatizada de dados e em grande volume² tem fortalecido os estudos quantitativos e novas formas de investigação, que se baseia em dados empíricos e na observação da realidade.

Há muito o que se explorar, discutir e problematizar sobre o potencial do uso dessas ferramentas para o planejamento urbano, porém as novas tecnologias e recursos para obtenção de dados devem permitir importantes avanços. Nesse contexto, também se apresenta como ferramenta indispensável dos estudos urbanos, ainda que incipiente entre os arquitetos e urbanistas, o uso do Sistema de Informações Geográficas – SIG.

O SIG é uma ferramenta computacional capaz de armazenar (através de um banco de dados), recuperar (através de buscas e pesquisas no banco de dados), manipular (por edição e/ou transformação os dados), analisar e visualizar dados referenciados geograficamente. Esses dados devem ser coletados e organizados com um objetivo específico ou como suporte para a tomada de decisões. Ou seja, o SIG é uma ferramenta para o armazenamento, modelagem, interpretação e análise de aspectos do espaço geográfico que proporciona uma gama de possibilidades, pois qualquer informação ou dado sobre a superfície pode ser representado e analisado. Para isso o SIG possui a capacidade de armazenar a geometria do objeto, como também associar informações na forma de atributos a ela.

² O conceito de big data surge como uma área do conhecimento com o intuito de estudar maneiras de tratar, analisar e gerar conhecimento através de grandes conjuntos de dados que não conseguem ser trabalhados em sistemas tradicionais.

O uso do SIG é multidisciplinar, podendo ser aplicado, por exemplo, para:

- » a implantação e gestão de um cadastro territorial multifinalitário pelo poder público;
- » análises de densidades demográficas e uso do solo por urbanistas e planejadores urbanos;
- » cálculos de declividades e cruzamentos de dados que indiquem a suscetibilidade para ocorrência de desastres.

O uso de bases de dados geográficos oficiais e confiáveis deve ser uma premissa do planejamento urbano.

3.6. Ferramentas e referências para o ordenamento territorial

A prática do planejamento urbano e ordenamento territorial possui diversas possibilidades de referências e conceitos a serem empregados. Como forma de contribuir para o debate, alguns aspectos foram elencados resumidamente.

3.6.1. Densidades

Diante do cenário tendencial de espraiamento urbano e baixas densidades observado nas cidades brasileiras – e inclusive apontado pelo Relatório da ONU (UN HABITAT, 2022), as densidades vêm se consolidando como importante instrumento para o planejamento. O conceito de densidade no urbanismo é frequentemente usado para descrever a relação entre o número de unidades de um certo aspecto em uma determinada área. Esse aspecto pode corresponder a pessoas, residências, serviços, ou qualquer outro aspecto de interesse para a análise (Pont & Haupt, 2009).

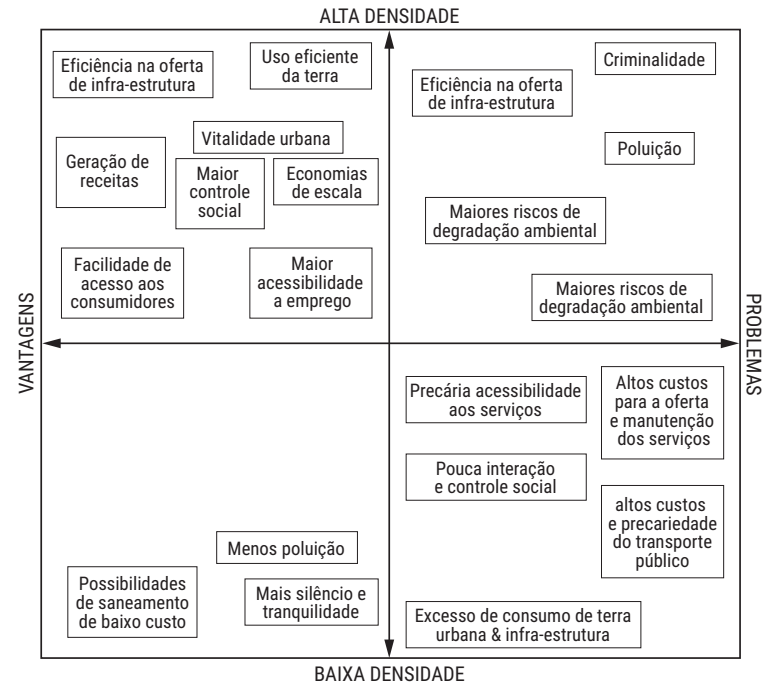
Os posicionamentos de Jane Jacobs na década de 1960 foram determinantes para a consolidação da importância da vitalidade urbana e da valorização das densidades populacionais. A autora defendeu que, dentre as quatro condições indispensáveis para a diversidade urbana, deve “haver densidade suficientemente alta de pessoas, sejam quais forem seus propósitos; isso inclui alta concentração de pessoas cujo propósito é morar lá”. (Jacobs, 2011, p. 108).

Jacobs (2011) argumenta que haveria relação entre a concentração de pessoas e as especialidades – de atividades econômicas, culturais, de lazer e estudo e afins – que são capazes de atrair. Mesmo em áreas predominantemente residenciais, a autora sugere que as pessoas necessitam utilizar ruas, parques e estabelecimentos locais, e que sem essa população, de forma mais concentrada, não seria possível prover a infraestrutura e a diversidade de usos necessárias. Ojima (2007), por sua vez, explica que o termo urban sprawl foi adotado para designar a expansão descontrolada das ocupações estadunidenses em meados dos anos 1960, no padrão dos bairros suburbanos de baixa densidade. Refere-se, basicamente, a um padrão de urbanização dispersa que resulta do descompasso entre o crescimento populacional e a expansão da ocupação territorial (Ojima, 2007). A urbanização dispersa é caracterizada pela desconectividade e descontinuidade com as ocupações anteriores, gerando maiores deslocamentos na malha e mais número de viagens (Ojima, 2007).

Em relação às vantagens das concentrações populacionais, destaca-se a maior eficiência das infraestruturas e dos serviços urbanos, bem como o uso racional dos recursos naturais. Em geral, maiores densidades demográficas representam menor consumo de energia per capita, ou seja, observa-se que quanto maior a densidade, menor é o custo de implantação de infraestrutura por domicílio, mesmo que o custo total da urbanização seja superior (Silva, Silva, & Nome, 2016). As baixas densidades, por sua vez, geram ocupação extensiva de terras e alto custo do transporte coletivo e demais serviços.

Assim como diversas questões no planejamento urbano, ainda há muito o que se avançar no estudo e proposição de densidades. Isto porque, as causas são multifatoriais (boas localizações, parâmetros de uso e ocupação, valor da terra) e pode gerar diferentes efeitos a depender do sítio (considerando meio ambiente, desigualdades sociais, capacidade institucional dos governos). Logo, recomenda-se uma visão holística sobre o tema. A **Figura 1** traz um resumo de possíveis vantagens e problemáticas das densidades.

Figura 1 - As vantagens e os problemas das baixas e das altas densidades.



Fonte: Acioly & Davidson, 1998

3.6.2. Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável – DOTS

O DOTS consiste em estratégia de planejamento que integra a mobilidade urbana e uso do solo, com o objetivo de promover cidades compactas, conectadas e coordenadas (WRI Brasil, 2018). Estabelece diretrizes para evitar o espraiamento urbano e promover o uso eficiente da infraestrutura urbana, aproximando as áreas de moradia e as oportunidades de emprego por meio de incentivo ao uso misto do solo próximo aos corredores e eixos de transporte coletivo. Esses benefícios colaboram para o desenvolvimento econômico, social e a qualificação ambiental das áreas urbanas (WRI Brasil, 2018) (Figura 2).

Figura 2 - Oito elementos do DOTS e seus benefícios.



Fonte: WRI Brasil, 2018

4. Fundamentos da Política Urbana

A partir da Constituição Federal de 1988, a competência de planejar o ordenamento territorial passa a ser atribuição dos municípios, sendo também a primeira vez em que a Carta Magna apresenta um Capítulo específico dedicado à Política Urbana. A partir dos arts. 182 e 183, pode-se apreender os principais fundamentos que norteiam todas as ações vinculadas à política urbana:

- » **OBJETIVO:** O objetivo da política de desenvolvimento urbano é o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- » **DIRETRIZES:** A Política Urbana deverá ter diretrizes gerais fixadas em Lei pela União para a sua execução nas demais esferas;
- » **PLANO DIRETOR:** A política urbana compreende um vasto conjunto de ações, que vão desde o planejamento em diferentes escalas, projetos e programas urbanos ou políticas setoriais, mas o Plano Diretor possui destaque, posto que:
 - ~ **É o instrumento básico da Política Urbana** – os demais instrumentos devem orientar-se por ele;
 - ~ **Aprovado pela Câmara Municipal** – a competência da elaboração é do Executivo Municipal, mas deve ser formalizado através de Lei, aprovado pelo Legislativo;
 - ~ **Obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes** – Casos em que é indispensável a sua elaboração para diversas finalidades, incluindo a possibilidade de obtenção de recursos federais, sob pena de responsabilização do gestor público.
- » **FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE:** Conceito que já aparecia em normas brasileiras anteriormente, mas nesse ponto aparece diretamente vinculado ao Plano Diretor.

Ademais, destaca-se que o Capítulo da Política Urbana da CF88 dispõe sobre importantes instrumentos para a concretização da função social da propriedade combate aos vazios especulativos: parcelamento e edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação. O art. 183 prevê a possibilidade do usucapião urbano, permitindo a aquisição da propriedade pelo ocupante do imóvel urbano que o utiliza para sua moradia, passo importante para a promoção da reforma urbana.

4.1. Estatuto da Cidade

Somente em 2001, as referidas diretrizes gerais foram finalmente publicadas, após anos de muita discussão entre setores de diversos extratos sociais, como movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos. A Lei Federal n. 10.257/2001, chamada Estatuto da Cidade, conferiu destaque ao Brasil no cenário internacional, sendo uma das leis mais inovadoras em termos de Política Urbana. O país ganhou prêmios internacionais e entrou para o Rol de Honra da ONU pela aprovação da referida Lei; conquanto anos mais tarde a ter avaliações mais críticas quanto a sua efetividade (Fernandes, 2021).

De todo modo, em termos de Política Urbana e, conseqüentemente, de planejamento urbano, o EC é a principal referência a ser seguida. Nisso, a sua apreensão deve fundamentar-se nas diretrizes gerais do seu art. 2º, que dão a orientação para que os Municípios exerçam sua competência, especialmente na elaboração e implementação dos planos diretores municipais.

Nesse sentido, convém destacar, principalmente, a diretriz do inciso I do art. 2º:

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 cidades 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; (BRASIL, 2001)

Portanto, o **caput** do art. 2º complementa o objetivo da Política Urbana e reitera as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como materializa o entendimento a ser seguido quanto ao quê representa o direito à cidade, originalmente proposto pelo filósofo e sociólogo francês Henry Lefebvre, nos anos 1960. Sobre

o direito à cidade, este possui caráter bastante transversal e abrangente, baseando-se nas necessidades sociais e antropológicas das pessoas, sendo formulado como **direito à vida urbana**, em que há acesso igualitário aos recursos urbanos, participação democrática, valorização da diversidade e da cultura, uso criativo do espaço e combate à mercantilização da cidade (Lefebvre, 2001).

Nessa perspectiva, o inciso II do art 2º do EC estabelece a questão da participação social no âmbito da Política Urbana:

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; (BRASIL, 2001)

À vista disso, passou a ser imprescindível a participação popular no âmbito da Política Urbana, contrapondo o caráter centralizado e tecnocrático que até então se imprimia nas ações públicas de ordenamento territorial. Sem prejuízo das demais, essas duas diretrizes são fundamentais para compreender como deve ocorrer a atuação dos profissionais em matéria urbana e quais os valores a serem perseguidos no uso dos instrumentos e ferramentas de planejamento urbano.

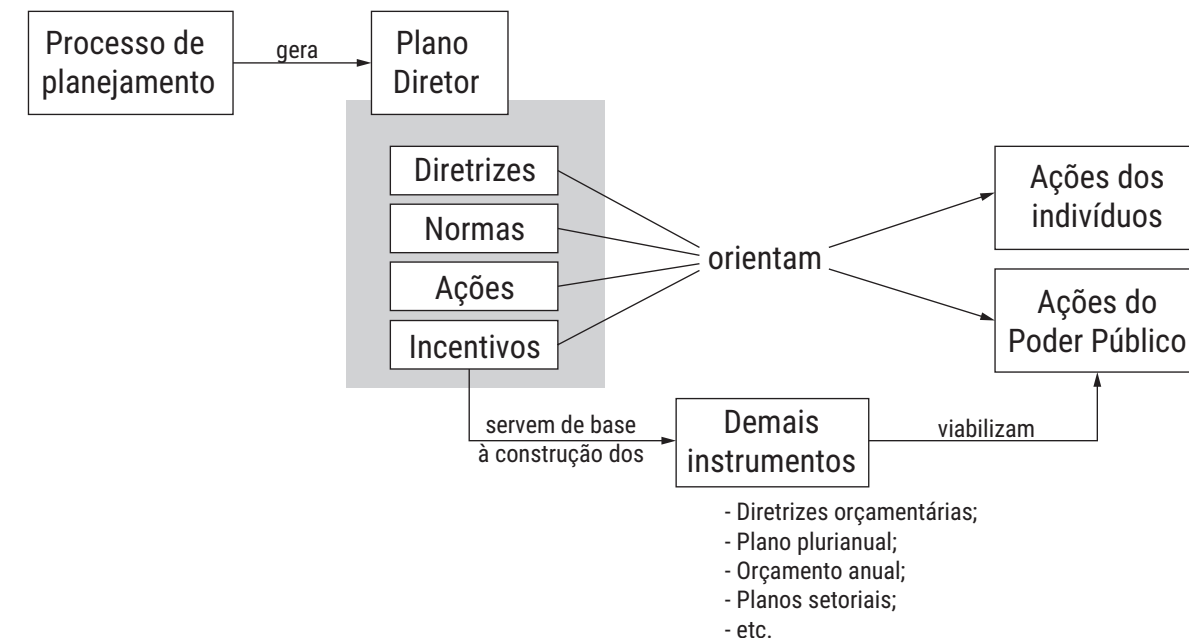
O EC também traz outras regulamentações, especialmente quanto ao Plano Diretor e aos instrumentos urbanísticos, que serão tratados nos tópicos a seguir.

4.2. Plano Diretor

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Consiste em lei de competência municipal, a qual deverá refletir os aspectos territoriais, sociais, ambientais e econômicos acordados com a sociedade, buscando compreender a realidade local, a fim de promover sua mudança em direção a um futuro que garanta o direito à cidade sustentável e a qualidade de vida dos cidadãos, para as presentes e futuras gerações.

O objetivo de um Plano Diretor é planejar o futuro da cidade: definindo o ordenamento territorial, orientado por seus objetivos e diretrizes, bem como estratégias e instrumentos para a consecução desse objetivo. E, ainda, o PD deve ser instrumento que orienta todas as ações concretas de intervenção sobre o território, independentemente de quem as execute (Figura 3).

Figura 3 - Processo de planejamento e Plano Diretor



Fonte: (Saboya R. , 2006)

Além das diretrizes do EC e os objetivos e diretrizes construídos com a sociedade por meio do processo participativo, é necessário considerar que o PD deve seguir um conjunto de preceitos herdados de outras esferas como de outras leis relacionadas com a Política Urbana, agendas urbanas internacionais ou normas técnicas diversas.

A coordenação de um Plano Diretor deve estar sob responsabilidade de um arquiteto e urbanista, com a participação de uma equipe multidisciplinar em processo de planejamento participativo. Além disso, o PD deve ser aprovado pela Câmara Municipal, a qual também deverá promover a participação social durante o processo legislativo.

4.2.1. Requisitos de um Plano Diretor

O Capítulo III do Estatuto da Cidade traz uma série de aspectos relacionados com o Plano Diretor, inicialmente reforçando a vinculação expressa com a função social da propriedade urbana:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001)

Outros pontos que merecem destaque estão definidos no art. 40, sendo:

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

§ 2º O plano diretor deverá **englobar o território do Município como um todo.**

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser **revista, pelo menos, a cada dez anos.**

§ 4º No **processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:**

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Os planos diretores são obrigatórios para municípios:

- » com mais de 20 mil habitantes;
- » integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- » onde se pretenda aplicar os instrumentos do art. 4º da Constituição Federal;
- » integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- » inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- » incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

No caso de cidades com mais de 500 mil habitantes, o EC prevê a obrigatoriedade de elaboração de um plano de transporte urbano integrado, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido.

4.2.2. Conteúdo mínimo de planos diretores

Quanto ao conteúdo mínimo de planos diretores, é necessário observar especialmente os arts. 42, 42-A e 42-B do Estatuto da Cidade, bem como a Resolução n.º 34 de 01/07/2005 do Conselho Nacional das Cidades (Quadro 1).

Quadro 1 - Conteúdo mínimo de planos diretores - Estatuto da Cidade e Resolução n.º 34

Tema	Previsão	Conteúdo mínimo de PD
Função social da cidade e da propriedade urbana	Resolução n.º 34	Art. 1º O Plano Diretor deve prever, no mínimo: I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano; II- as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; III- os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes; (...)
Função social da cidade e da propriedade urbana / zoneamento	Resolução n.º 34	Art. 2º As funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência, de forma a garantir: I – espaços coletivos de suporte à vida na cidade, definindo áreas para atender as necessidades da população de equipamentos urbanos e comunitários, mobilidade, transporte e serviços públicos, bem como áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; II – a acessibilidade e a mobilidade sustentável de todos os cidadãos por meio do desenho dos espaços públicos e do sistema viário básico; III – a universalização do acesso à água potável, aos serviços de esgotamento sanitário, a coleta e disposição de resíduos sólidos e ao manejo sustentável das águas pluviais, de forma integrada às políticas ambientais, de recursos hídricos e de saúde IV – terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando a proteção do direito à moradia da população de baixa renda e das populações tradicionais; V – áreas para todas as atividades econômicas, especialmente para os pequenos empreendimentos comerciais, industriais, de serviço e agricultura familiar;

Tema	Previsão	Conteúdo mínimo de PD
Função social da cidade e da propriedade urbana / zoneamento	Resolução n.º 34	Art. 3º. Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do artigo 2º, o Plano Diretor deverá: (...) V – delimitar as áreas definidas pelo art. 2º desta Resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município;
Zoneamento	Resolução n.º 34	Art. 5º. A instituição das Zonas Especiais, considerando o interesse local, deverá: I - destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social; II - demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos; III – demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde; IV - demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária; V - definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber; VI - definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas; VII – demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.
Zoneamento / perímetro urbano	Estatuto da Cidade	Art. 40 (...) § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.
Instrumentos	Resolução n.º 34	Art. 1º O Plano Diretor deve prever, no mínimo: (...) IV- os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando -os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor;
Instrumentos	Resolução n.º 34	Art. 4º. Nos termos do art. 42, inciso II do Estatuto da Cidade, caso o plano diretor determine a aplicação dos instrumentos: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas e a transferência do direito de construir; estes só poderão ser aplicados se tiverem sua área de aplicação delimitada no Plano Diretor. Parágrafo único. Na exposição dos motivos, o Plano Diretor deverá apresentar a justificativa de aplicação de cada um dos instrumentos previstos no art. 4º desta Resolução, com vinculação às respectivas estratégias e objetivos.

Tema	Previsão	Conteúdo mínimo de PD
PEUC	Estatuto da Cidade	Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização.
PEUC	Resolução n.º 34	Art. 3º. Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do artigo 2º, o Plano Diretor deverá: I – determinar critérios para a caracterização de imóveis não edificadas, subutilizados, e não utilizados; (...) III - delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; IV - definir o prazo para notificação dos proprietários de imóveis prevista pelo art. 5º, § 4º, do Estatuto da Cidade; (...)
Direito de Preempção	Estatuto da Cidade	Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. § 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.
Outorga Onerosa do Direito de Construir	Estatuto da Cidade	Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. § 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. § 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana. (Ver a Resolução Recomendada n.º 148 de 7 de junho de 2013 do ConCIDADES).
Outorga Onerosa de Alteração de Uso	Estatuto da Cidade	Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.
Operação Urbana Consorciada	Estatuto da Cidade	Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

Tema	Previsão	Conteúdo mínimo de PD
Transferência do Direito de Construir	Estatuto da Cidade	Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.
Estudo de Impacto de Vizinhança	Resolução n.º 34	Art. 3º. Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do artigo 2º, o Plano Diretor deverá: (...) II - determinar critérios para a aplicação do instrumento estudo de impacto de vizinhança; (...)
Sistema de Acompanhamento e Controle	Estatuto da Cidade	Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: (...) III - sistema de acompanhamento e controle.
Sistema de Acompanhamento e Controle	Resolução n.º 34	Art.6º. O Sistema de Acompanhamento e Controle Social previsto pelo art. 42, inciso III, do Estatuto da Cidade deverá: I- prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor; II - apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo poder executivo, legislativo, judiciário e a sociedade civil; III - garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos; IV – monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo art. 182, § 4º, da Constituição Federal;

Tema	Previsão	Conteúdo mínimo de PD
Sistema de Acompanhamento e Controle	Resolução n.º 34	Art.7º. O Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e procedimentos adotados para aplicação, tais como: I - o conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município, conforme estabelecido na resolução 13 do Conselho das Cidades; II - conferências municipais; III - audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades; IV- consultas públicas; V - iniciativa popular; VI - plebiscito; VII -referendo.
Perímetro urbano	Estatuto da Cidade Municípios que queiram ampliar perímetro urbano	Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: I - demarcação do novo perímetro urbano; II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público. § 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. § 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput , o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. § 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

Tema	Previsão	Conteúdo mínimo de PD
Prevenção de desastres	Estatuto da Cidade Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos ¹	Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido; VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. § 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. § 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. § 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. § 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.
Plano de transporte urbano integrado	Estatuto da Cidade Municípios com mais de 500 mil habitantes	Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: (...) § 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido. (...)

1 O Decreto n.º 10.692/2021 instituiu o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. No entanto, até o momento não foram incluídos municípios de SC, e no decreto, se estabelece como condição a comprovação da existência de áreas de risco, com atualizações anuais. Logo, há a necessidade de estudo específico para reconhecer a existência de áreas de risco. Diante disso, entende-se pertinente considerar o art. 42-A para municípios em que se reconhece a existência de áreas ocupadas em locais suscetíveis a inundação ou a escorregamentos.

Tema	Previsão	Conteúdo mínimo de PD
Plano de transporte urbano integrado	Resolução n.º 34	Art. 8º Nos casos previstos pelo art. 41, § 2º do Estatuto da Cidade, o plano de transporte urbano integrado, ora denominado de Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade, deverá contemplar os seguintes princípios e diretrizes gerais: I. garantir a diversidade das modalidades de transporte, respeitando as características das cidades, priorizando o transporte coletivo, que é estruturante, sobre o individual, os modos não-motorizados e valorizando o pedestre; II. garantir que a gestão da Mobilidade Urbana ocorra de modo integrado com o Plano Diretor Municipal; III. respeitar às especificidades locais e regionais; IV - garantir o controle da expansão urbana, a universalização do acesso à cidade, a melhoria da qualidade ambiental, e o controle dos impactos no sistema de mobilidade gerados pela ordenação do uso do solo;
Plano de transporte urbano integrado	Resolução n.º 34	Art 9º. Os princípios e diretrizes expostos no artigo 8º. deverão ser considerados na elaboração dos Planos Diretores municipais ao tratar dos temas da mobilidade urbana.
Outros assuntos	Resolução n.º 34	Art 10º. Além do conteúdo mínimo exigido, o Plano Diretor poderá inserir outros temas relevantes, considerando a especificidade de cada município.

No sentido do conteúdo mínimo, é importante destacar que ainda há muita discussão acerca do escopo adequado para um Plano Diretor. Há vertentes que defendem que seja o mais sucinto e objetivo possível, por vezes resumindo à parte mais estratégica da política de desenvolvimento urbano local, sem necessariamente tratar questões de uso e ocupação ou apresentar mapas. Outros profissionais defendem que se regulamente o máximo possível das regras relacionadas com o ordenamento territorial, incorporando a Lei de Uso e Ocupação e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, além de algumas regulamentações de instrumentos urbanísticos.

De toda forma, seria reducionista estabelecer um parâmetro taxativo absoluto para essa questão, tendo em vista que o Brasil possui 5.570 municípios com realidades extremamente variadas e, ainda, que cada município apresenta sua própria capacidade institucional para a elaboração e implementação do Plano Diretor, além de processos únicos de planejamento participativo, que podem conferir maior ou menor relevância para o detalhamento de um aspecto nessa Lei. Assim sendo, entende-se pertinente, sobretudo, apresentar os elementos que estão relacionados com essa discussão, para que em cada caso seja adotado o caminho mais adequado àquela realidade, obedecendo-se aos requisitos mínimos estabelecidos por Lei.

4.2.3 Processo de elaboração de Plano Diretor Participativo

Os processos de elaboração, revisão e diversas ações de implementação dos planos diretores devem ser participativos, tanto no Executivo, quanto no Legislativo municipal. O Estatuto da Cidade define de modo amplo a necessidade de participação, em seu art. 40, § 4º, mas apenas a partir da Resolução n.º 25 de 18/03/2005 e Resolução Recomendada n.º 83 de 18/03/2009 do Conselho Nacional das Cidades, que há maior detalhamento quanto às orientações e recomendações para um adequado processo participativo de elaboração e revisão de um Plano Diretor.

Desde então, diferentes estruturas de processo participativo foram implementadas na elaboração e revisão de planos diretores, assim como foram publicados diversos estudos e documentos orientativos pelo poder públicos e instituições. A Figura 4 ilustra a estruturação de um processo de elaboração de Plano Diretor Participativo organizado em cinco etapas, no âmbito do Executivo municipal, até a tramitação na Câmara e implementação.

Figura 4 - Etapas do Plano Diretor Participativo: referência de organização linear de etapas



Fonte: CAU/SC, 2019

ETAPA 1 | PREPARAÇÃO DO PROCESSO

Primeiras atividades para dar início à elaboração do PDP. Normalmente compreende as ações mais internas da equipe técnica, seja ela contratada ou interna à Prefeitura Municipal. Algumas ações que normalmente estão vinculadas a essa etapa:

- » Análise inicial da demanda: elaboração ou revisão de PDP;
- » Levantamento preliminar de dados sobre o município;
- » Composição de equipe técnica, coordenadores e responsáveis;
- » Definição das regras gerais do processo e cronograma básico;
- » Estruturação inicial da participação social: constituição/reformulação do Conselho da Cidade (se necessário) e aprovação das regras do processo pelo Conselho da Cidade;
- » Avaliação da pertinência de constituição de Colegiado de Delegados para complementar o Conselho da Cidade em determinadas etapas do processo.

Destaca-se que a Resolução n.º 25 define que o processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo e que a coordenação deve ser compartilhada por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões. Isto é, ainda que a competência de elaboração e revisão dos PDP seja do Executivo, as decisões quanto à **forma** (processo) e **conteúdo** (propostas do Plano Diretor em si) devem ser compartilhadas com o Conselho da Cidade.

Sobre o Conselho da Cidade, as Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades tratam da proporção de representação entre Poder Público e sociedade civil, dentre outras diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

ETAPA 2 | LEITURA DA REALIDADE MUNICIPAL

Também chamada de Leitura da Cidade, etapa em que há a definição dos temas e problemáticas relevantes para o desenvolvimento urbano local, frequentemente associados às políticas setoriais ou a questões de gestão do território identificadas pelo próprio município.

A Leitura da Realidade Municipal deve compreender a Leitura Técnica e a Leitura Comunitária, fornecendo uma visão integrada entre os técnicos e sociedade.

Na **Leitura Técnica**, devem ser levantados todas as questões relacionadas com o desenvolvimento urbano do município. Nesse ponto, é importante destacar que uma Leitura Técnica consistente deve pautar-se pela análise crítica e metódica dos dados, aprofundar os temas que se mostram mais determinantes daquela realidade e apresentar conclusões, além da mera exposição de informações.

Por sua vez, a **Leitura Comunitária** deve refletir a visão da população acerca da realidade municipal, podendo ser construída por meio de diferentes instrumentos, como oficinas territoriais (junto aos bairros e comunidades) e setoriais (envolvendo entidades representativas de setores da sociedade), consultas públicas e audiências públicas.

Nesse sentido, é importante que: (i) se promova meios efetivos para que a população possa expressar sua opinião; (ii) haja registro e publicidade de todas as contribuições recebidas da sociedade; (iii) as contribuições recebidas sejam consideradas, respondidas e refletidas nas demais etapas do processo.

ETAPA 3 | PROPOSTAS E INSTRUMENTOS

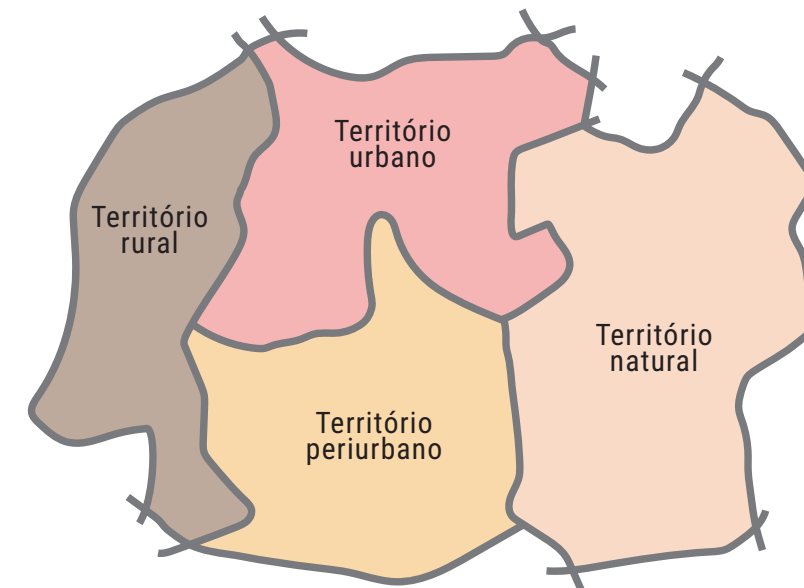
Nessa etapa são definidas as diretrizes e eixos estratégicos para a elaboração das propostas do Plano Diretor Participativo. Sobre essa etapa, orienta-se:

- » Deve pautar-se pelos resultados da Leitura da Realidade Municipal, priorizando os aspectos mais importantes da Leitura Comunitária e buscando alternativas para os problemas e potencialidades destacados na Leitura Técnica;
- » É importante iniciá-la pelas questões mais estratégicas, como os princípios, diretrizes e objetivos do Plano Diretor, pois esse escopo irá direcionar os trabalhos subsequentes de detalhamento das propostas, como o zoneamento;
- » Deve prever eventos participativos, como oficinas, para discussão e validação das diretrizes de planejamento;
- » O nível de detalhamento dessa etapa pode variar para cada processo.

As estratégias apontam possibilidades de encaminhamentos, direcionando as potencialidades. São associadas também às metas dos ODS, que podem ser potencializados com sua implementação. Também pode-se discutir a necessidade de aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade, para intervir, regulamentar, controlar e direcionar o desenvolvimento no território através do Plano Diretor.

Essa etapa pode prever a proposição do perímetro urbano e do macrozoneamento, que são elementos mais estruturantes da organização do território e da sua expansão. O macrozoneamento estabelece um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo no município inteiro, em concordância com as estratégias propostas. Define inicialmente grandes áreas de ocupação: área rural (por exemplo, para produção de alimentos, exploração de minérios, produção de madeira etc.) e área urbana (residências, indústrias, comércio e serviços, equipamentos públicos etc.) (Figura 5). Esta leitura inicial ajuda a circunscrever o perímetro urbano e o perímetro rural.

Figura 5 - Esquema de caracterização do território pelo macrozoneamento



Fonte - Instituto Pólis, 2022

Ademais, é importante considerar as propostas para os sistemas estruturantes do território, que serão fundamentais para a organização espacial e integrada dos principais aspectos a serem trabalhados naquela realidade. São exemplos de sistemas estruturantes:

- » **Sistema de centralidades:** áreas de atração cotidiana de pessoas pela concentração de determinados usos comerciais e de serviços, oferta de empregos, grandes equipamentos coletivos, maiores densidades construtivas e populacionais;
- » **Sistema de mobilidade:** sistema viário, pontos de ônibus, corredores de transporte público coletivo, infraestrutura ciclovária, circulação de pedestres, transporte e logística;
- » **Sistema de saneamento ambiental:** abastecimento de água, manejo do esgoto sanitário, águas pluviais e drenagem urbana, resíduos sólidos, limpeza urbana e controle ambiental do uso e ocupação do solo;
- » **Sistema de espaços livres de lazer e recreação:** praças, parques, alamedas, calçadões, espaços de contemplação, academias ao ar livre, unidades de conservação e outras áreas naturais (no seu aspecto de lazer);
- » **Sistema de equipamentos comunitários:** equipamentos de saúde, educação, assistência social, esporte, lazer, cultura, abastecimento.

ETAPA 4 | VERSÃO PRELIMINAR DO PDP E CONSULTA PÚBLICA

Após a definição das principais propostas, fundamentadas pela Leitura da Realidade Municipal e com a participação da sociedade, na etapa seguinte, o material passa a ser estruturado na forma de Anteprojeto de Lei, com redação em artigos e anexos, sejam tabelas ou mapas.

Ademais, a minuta do Plano Diretor Participativo e anexos são apresentados para uma consulta pública, com regras acordadas junto ao Conselho da Cidade, para o amplo recebimento de dúvidas, críticas e sugestões, geralmente por meio de formulários. É importante que as contribuições recebidas sejam todas registradas e publicadas, recebendo os devidos encaminhamentos e respostas acerca do solicitado. Nas análises das contribuições, também destaca-se a necessidade de considerar as premissas acordadas com a sociedade ao longo o processo participativo, desde a Leitura da Realidade Municipal até as propostas da Etapa 3, bem como as demais diretrizes do planejamento urbano, como as do Estatuto da Cidade, de demais normas legais e os ODS.

ETAPA 5 | CONFERÊNCIA FINAL E CONSOLIDAÇÃO DO PROJETO DE LEI

Após o recebimento e sistematização das contribuições recebidas da sociedade através da consulta pública, a proposta do PDP a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, conforme Art. 10 da Resolução n.º 25, atendendo aos seguintes requisitos:

- I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;*
 - II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;*
 - III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;*
 - IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.*
- (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005)*

Em casos em que o Conselho da Cidade não está instituído ou entende-se necessário, é possível compor um “colegiado de delegados” para as instâncias decisórias do processo participativo, como a conferência final do PDP. É na conferência final que as contribuições da consulta pública são analisadas e aprovadas para incorporação da versão final do Plano Diretor Participativo a ser finalmente enviado para tramitação.

TRAMITAÇÃO NA CÂMARA E IMPLEMENTAÇÃO DO PDP

Após a finalização do Projeto de Lei e envio para tramitação na Câmara de Vereadores, os vereadores podem apresentar emendas à proposta encaminhada pela Prefeitura, seguindo os ritos previstos em seu próprio regimento, com aprovação em turnos e tramitação em câmaras temáticas. Normalmente as Leis Orgânicas dos Municípios determinam que os planos diretores sejam aprovados por meio de Lei Complementar, o que implica em procedimento administrativo próprio.

Ademais, o Legislativo também precisa promover seu próprio processo participativo. Durante a tramitação, é importante que se assegure o cumprimento dos princípios, objetivos e diretrizes do Plano Diretor Participativo, bem como os do Estatuto da Cidade. A população, especialmente através do Conselho da Cidade, deve seguir acompanhando as decisões de modo que a Lei aprovada reflita os interesses da sociedade.

Acerca da implementação do PDP, dentre os diversos desafios que se apresentam, cabe destacar a importância de vinculação com orçamento municipal, representado pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais devem viabilizar as ações previstas no Plano Diretor, conforme art. 40, § 1º do Estatuto da Cidade.

4.3 Instrumentos urbanísticos

O Estatuto da Cidade consolida uma série de instrumentos urbanísticos que podem ser aplicados nos municípios, visando regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, sempre orientados pelas diretrizes gerais do art. 2º (BRASIL, 2001).

Os instrumentos da política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade estão no Capítulo II. Além de questões importantes como o próprio Plano Diretor, destacam-se os institutos resumidos no Quadro 2.

Quadro 2. Resumo dos instrumentos do Estatuto da Cidade

Instrumento	Estatuto da Cidade	Definição
Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios	arts. 5º e 6º	O PEUC permite que o poder público exija do proprietário do solo urbano não utilizado, subutilizado ou não edificado que promova seu adequado aproveitamento, de acordo com a legislação urbanística e as diretrizes do Plano Diretor.
IPTU progressivo no tempo	art. 7º	Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na aplicação do PEUC, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.
Desapropriação com pagamento em títulos	art. 8º	Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de PEUC, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.
Usucapião especial de imóvel urbano	art. 9º ao 14	Permite a aquisição da propriedade de um imóvel urbano por meio da posse prolongada e ininterrupta, desde que sejam cumpridos determinados requisitos. O Estatuto da Cidade estabelece o Usucapião Especial de Imóvel Urbano como uma forma de regularização fundiária, buscando garantir o direito à moradia e promover a função social da propriedade urbana.

Instrumento	Estatuto da Cidade	Definição
Direito de superfície	art. 21 ao 24	É o instituto jurídico que possibilita a separação da propriedade do solo da propriedade das construções e benfeitorias realizadas sobre ele. Permite que uma pessoa ou entidade detenha o direito de construir, utilizar ou manter uma edificação ou benfeitoria em terreno alheio, por prazo determinado ou indeterminado, mediante contrato. Dessa forma, o proprietário do terreno transfere apenas o direito de uso da superfície para outra pessoa, mantendo a propriedade do solo.
Direito de preempção	art. 25 ao 27	Também conhecido como direito de preferência, confere ao poder público municipal o direito de adquirir um imóvel urbano quando este estiver sendo vendido pelo proprietário. Esse direito de preferência é exercido pelo poder público sempre que o imóvel, situado em área urbana, for colocado à venda pelo proprietário. Dessa forma, antes de o proprietário concretizar a venda a um terceiro interessado, o município tem a opção de adquirir o imóvel nas mesmas condições propostas pelo comprador.
Outorga Onerosa do Direito de Construir	art. 28 ao 31	A OODC consiste na definição da cobrança de uma contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelos municípios para os terrenos urbanos, até o limite máximo de aproveitamento.
Operações Urbanas Consorciadas	art. 32 ao 34-A	As OUC compreendem um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.
Transferência do Direito de Construir	art. 35	A TDC permite que o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, possa exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: (i) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; (ii) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; (iii) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.
Estudo de Impacto de Vizinhança	art. 36 ao 38	O EIV tem por objetivo analisar os possíveis impactos que determinado empreendimento ou atividade urbana poderá causar na sua vizinhança e na infraestrutura urbana existente. O EIV deve contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise de questões mínimas definidas no EC.
Consórcio Imobiliário	art. 46	O consórcio imobiliário consiste em forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel, especialmente para planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público.

Fonte: Laburb e UFSC (2023)

5. Políticas Setoriais

No âmbito das políticas setoriais que guardam relação com a Política Urbana, destacam-se as seguintes normas federais:

- » Lei n.º 6.766/1979 - Parcelamento do solo urbano;
- » Lei n.º 11.124/2005 – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
- » Lei n.º 11.428/2006 - “Lei da Mata Atlântica”;
- » Lei n.º 11.445/2007 - Diretrizes nacionais para o saneamento básico;
- » Lei n.º 11.107/2005 – Consórcios Públicos;
- » Lei n.º 11.888/2008 – Assistência Técnica Pública Gratuita – ATHIS;
- » Lei n.º 11.977/2009 - Sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária;
- » Lei n.º 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- » Lei n.º 12.587/2012 - Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- » Lei n.º 12.651/2012 - “Código Florestal”;
- » Lei n.º 12.608/2012 - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC);
- » Lei n.º 13.089/2015 - Estatuto da Metrópole;
- » Lei n.º 13.465/2017 - “Lei da Reurb”.

6. Regiões metropolitanas e o planejamento urbano integrado

Em 2015, foi aprovado o Estatuto da Metrópole, Lei Federal n.º 13.089/2015, que estabelece diretrizes gerais para o:

(...) planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa. (BRASIL, 2015)

As regiões metropolitanas devem observar determinados princípios, tais como a prevalência do interesse comum sobre o local, compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, tratando, ainda, de gestão democrática da cidade, efetividade no uso dos recursos públicos e busca por desenvolvimento sustentável.

O Estatuto da Metrópole reitera as diretrizes da Política Urbana definidas pelo Estatuto da Cidade, incorporando outras diretrizes voltadas ao planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum, dentre outros aspectos. Assim, as funções públicas de interesse comum são definidas enquanto política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes (BRASIL, 2015). Dois aspectos centrais dessa Lei são a instituição do modelo de governança interfederativa, em que reside o desafio de compartilhamento de responsabilidades entre entes distintos da Federação, e da previsão dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

Sobre a governança interfederativa, além da definição de princípios e diretrizes próprios, definiu-se uma estrutura básica, que compreende:

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

(BRASIL, 2015)

Destaca-se aqui, que a instância executiva deve compreender os Poderes Executivos dos Estados e Municípios, buscando novo direcionamento para a gestão das questões metropolitanas, que historicamente foram capitaneadas pelos governos estaduais no Brasil. Também é oportuno ressaltar a instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, buscando promover o princípio da gestão democrática.

Sobre o PDUI, o Estatuto da Metrópole determina que as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual, o que não exime os Municípios da necessidade de elaboração de Plano Diretor.

Os PDUIs devem ser elaborados de forma conjunta e cooperada entre Estado e Municípios e aprovado pela instância colegiada com participação da sociedade civil organizada, antes da sua tramitação na Assembleia Legislativa. Assim como os Planos Diretores, os PDUI devem ser elaborados mediante processo participativo.

O Estatuto da Metrópole também prevê conteúdos mínimos para os PDUI, tais como macrozoneamento; diretrizes para as funções públicas de interesse comum; diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; delimitação das áreas com restrições à urbanização, como para proteção do patrimônio ambiental ou cultural e prevenção de desastres; além de sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

No entanto, alguns desafios se apresentam para o planejamento em escala metropolitana. O Estado Brasileiro é constituído por entes federativos autônomos, sendo a União, Estados Membros, Municípios e Distrito Federal (BRASIL, 1988). Logo, as regiões metropolitanas em si não constituem um ente federativo, tampouco possui competências ou organização administrativa, dependendo da cooperação entre Estados e Municípios, que passam por questões diversas políticas, econômicas e administrativas.

O Estatuto da Metrópole não define prazo para o PDUI ou traz outros condicionantes, o que em certa medida dificulta que o instrumento seja efetivamente implantado. Todo o Capítulo proposto sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado foi vetado, o que também suscitou muitas críticas sobre a viabilidade da implementação das ações previstas na Lei. Diante disso, são poucas as experiências de planejamento e gestão territoriais em escala metropolitana e ainda há o que se avançar na discussão da integração com a Política Urbana municipal e sua integração com os planos diretores.

Referências

ACIOLY, C., & Davidson, F. **Densidade Urbana e Gestão Urbana**. Rio de Janeiro, RJ: Mauad, 1998. Disponível em bit.ly/Acioly_1998. Acesso em: 8 set. 2023.

BENÉVOLO, L. **A Cidade e o Arquiteto**. São Paulo, SP: Perspectiva, 1991

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: bit.ly/Constituição_1988. Acesso em: 8 set. 2023.

BRASIL. Lei n. 10.257. **Estatuto da Cidade**. Brasília, DF: Presidência da República, 10 jul. 2001. Disponível em: bit.ly/estatuto_dacidade. Acesso em: 8 set. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.089. **Estatuto da Metrópole**. Brasília, DF: Presidência da República, 12 jan.2015. Disponível em bit.ly/estatuto_dametrópole. Acesso em: 8 set. 2023.

CABRAL, U. De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões. **Agência de Notícias IBGE**, 10 ago. 2023. Disponível em bit.ly/AgênciaIBGE_2023. Acesso em: 8 set. 2023.

CAU/SC. CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO. **Fundamentos para as Cidades 2030** : planos diretores participativos e objetivos de desenvolvimento sustentável. Florianópolis, SC : COURB, 2019.

CEPED UFSC. CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ENGENHARIA E DEFESA CIVIL | UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Relatório dos Danos: Materiais e Prejuízos decorrentes de Desastres Naturais em Santa Catarina 1995 - 2014**. Florianópolis: CEPED UFSC, 2016.

DOTS nos Planos Diretores. **WRI Brasil**. São Paulo, SP. 16 abr. 2018. Disponível em: www.wri-brasil.org.br/publicacoes/dots-nos-planos-diretores. Acesso em: 8 set. 2023.

FERNANDES, E. . **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Belo Horizonte, MG : Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2021. Disponível em: [doi:10.978-65-991419-6-6](https://doi.org/10.978-65-991419-6-6). Acesso em: 8 set. 2023.

FGV, F. G. (2015). **Cidades Inteligentes e Mobilidade Urbana**. Rio de Janeiro, RJ : FGV Projetos, out. Acesso em: 8 set. 2023.2015. Disponível em: bit.ly/FGVProjetos_out2015. Acesso em: 8 set. 2023.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural (17ª ed.). (A. U. Sobral, & M. S. Gonçalves, Trans.) São Paulo, SP: Loyola, 1992.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o período 2000/2060**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2013. Disponível em bit.ly/IBGE_2013. Acesso em: 7 set. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções da População**: Brasil e Unidades da Federação (2ª ed.). Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2018. Disponível em bit.ly/IBGE_2018. Acesso em: 7 set. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo IBGE 2022**. Disponível em censo2022.ibge.gov.br/panorama. Acesso em: 7 set. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Características gerais dos domicílios e dos moradores 2022**: PNAD Contínua. Disponível em bit.ly/PNAD_continua. Acesso em: 7 set. 2023.

INSTITUTO PÓLIS. **Guia para elaboração e revisão dos planos diretores** (versão para teste). Brasília, DF, 2022. Disponível em bit.ly/institutopolis_2022. Acesso em: 8 set. 2023.

JACOBS, J. **Morte e Vida nas Grandes Cidades** (3ª ed.). (C. S. Rosa, Trad.) São Paulo, SP : WMF Martins Fontes, 2011

KOHLSDORF, M. E. **Ensaio sobre o pensamento urbanístico**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1996

LABURBJ UFSC - LABORATÓRIO DE URBANISMO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Produto nº 02 - Caderno de Leitura Técnica de Revisão do Plano Diretor Participativo de Biguaçu**. Florianópolis, SC: 2023. Disponível em: planejamaibigua.ufsc.br/biblioteca. Acesso em: 5 set. 2023.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade** (5ª ed.). (R. E. Frias, Trad.) São Paulo, SP : Centauro, 2001.

LEME, M. C. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, M. C. Leme, *et. al* **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Nações Unidas Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 6 set. 2023.

OJIMA, Ricardo. **Análise comparativa da dispersão urbana nas aglomerações urbanas brasileiras** : elementos teóricos e metodológicos para o planejamento urbano e ambiental. 2007. 166p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. Disponível em: bit.ly/OJIMA_2007. Acesso em: 6 set. 2023.

ONU-Habitat: população mundial será 68% urbana até 2050. **Nações Unidas Brasil**. Brasília, DF. 1 jul. 2022. Disponível em bit.ly/NaçõesUnidas_BR_2022. Acesso em: 6 set. 2023.

O QUE SÃO AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS? **Nações Unidas Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: bit.ly/NaçõesUnidas_BR. Acesso em: 6 set. 2023.

PONT, M. B., & HAUPT, P. **Space, Density and Urban Form**. Tese (doutorado). Netherlands. Doi: 9789052693750

SABOYA, R. **Planos diretores como instrumento de integração da gestão e do planejamento urbanos**. 7º Congresso de Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial. Florianópolis, SC : UFSC, 2006

SILVA, G. J. *et. al* Densidade, dispersão e forma urbana. **Vitruvius**. Fev.2016. Disponível em: vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/16.189/5957. Acesso em: 6 set. 2023.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. Edição do autor, São Paulo, SP; 1ª edição, 2005

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil in DEÁK & S. R. Schiffer. **O processo de urbanização no Brasil** (pp. 169-243). São Paulo, SP : EdUSP, 1999



Fundada em 1973, a Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (**AsBEA**) é uma entidade independente, de abrangência nacional, sediada na cidade de São Paulo. Única na representação da atividade empresarial, que congrega empresas de arquitetura e fornecedoras de produtos e serviços, do setor da construção civil.

Tem como papel contribuir para a contínua evolução no campo da arquitetura, para a valorização da sua importância no desenvolvimento urbano e na melhoria qualitativa da construção civil do país. O estatuto prevê a existência de regionais, já sediadas no Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, São Paulo, Ceará, Amazonas, Santa Catarina, Minas Gerais, Goiás e Pernambuco que obedecem a um estatuto social único, mantendo, no entanto, autonomias financeira e operacional.

Em Santa Catarina, a regional da AsBEA foi fundada em 2006 com adesão de oito escritórios, com a missão de buscar o fortalecimento da atividade empresarial profissional no estado, o reconhecimento, a regulamentação e o relacionamento comercial dos arquitetos com a indústria, com o dever de zelar pela qualidade do exercício da arquitetura e do urbanismo e realizar um trabalho com seriedade e ética.

O foco da **AsBEA-SC** volta-se, principalmente, para assuntos relacionados à arquitetura e ao urbanismo, mas também de outros que se conectam indiretamente a profissão, que contribuam para a formação. A troca de conhecimentos, experiências e vivências são sempre temas em voga, trazendo novas ideias e inspirações, mantendo a conexão com a realidade do momento e com as soluções importantes que têm sido discutidas na profissão.

A AsBEA/SC é uma rede de relacionamento onde os arquitetos, juntos, fazem a diferença!

Cartilha Capacitação Arquitetos e Urbanistas PLANEJAMENTO URBANO

CONTEÚDO

Bianca Coelho
Arquiteta e Urbanista

CONCEPÇÃO GRÁFICA

Eduardo Faria
Officio

EDIÇÃO

Leticia Wilson
Santa Editora

CAPA E PÁGINAS 4 E 5

Vista aérea em 3D das cidades de Balneário Camboriú (capa) e de Chapecó (4-5). Fonte: Google Earth

Publicação produzida como apoio de conteúdo do projeto Capacitação e Aperfeiçoamento do Profissional Arquiteto e Urbanista idealizado pela Comissão de Organização, Administração e Finanças (COAF) do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina (CAU-SC) conforme Chamamento Público n 01/2023 para seleção de Organizações da Sociedade Civil (OCSs) parceiras para a execução do projeto, do qual a AsBEA-SC foi contemplada.

Distribuição gratuita. Venda e reprodução proibidas.

Copyright 2023 CAU/SC

Todos os direitos reservados.



secretaria@asbeasc.org.br
www.asbeasc.org.br

DIRETORIA GESTÃO 23/24

PRESENTE

Ronaldo Matos Martins - AT09 Arquitetura

VICE-PRESIDENTE ADMINISTRATIVO FINANCEIRO

Patrícia Moschen

MM Arquitetura Conectada

Luana Cristina de Bortoli D'Agostini (suplente)

Vivaplan Arquitetura

VICE-PRESIDENTE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Douglas Goulart Virgílio

Ocabrasil Arquitetura e Construção

Ricardo Martins da Fonseca (suplente)

PSF Arquitetura

VICE-PRESIDENTE EVENTOS

Andrea Hermes Silva

AT Arquitetura

Roberta Ghizoni (suplente)

MOS Arquitetos Associados

VICE-PRESIDENTE COMUNICAÇÃO

Maria Aparecida Cury Figueiredo

Cury Figueiredo Arquitetura e Execução de Obras

Marina Makowiecky (suplente)

Allume Arquitetura de Iluminação

DIRETORIA DE INOVAÇÃO

Maria Andrea Triana Montes

DUX Arquitetura e Engenharia Bioclimática

Ana Carolina Melo da Silva (suplente)

ELO Arquitetos

CONSELHO DELIBERATIVO

Henrique Pimont

Pimont Arquitetura

Luiz Eduardo de Andrade

Arquidois Arquitetura e Interiores

André Lima de Oliveira

Studio Methafora

CONSELHO FISCAL

José Angelo Casagrande Mincache

Bittencourt & Mincache Arquitetura

Allan George Soares Cherighini

Progetta Studio de Arquitetura e Interiores

Eliane Castro

Queiroz e Castro Arquitetura



CAU/SC

Conselho de Arquitetura
e Urbanismo de Santa Catarina

**AS
BEA**

SC ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DOS
ESCRITÓRIOS DE
ARQUITETURA

