Fundamentos para as CIDADES 2030

DIAGNÓSTICO CIDADES 2030

MATERIAL DE ORIENTAÇÃO SOBRE PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO COM BASE NOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU – ODS/ONU

ELABORAÇÃO: INSTITUTO COURB
CONTRATANTE: CAU SC

VERSÃO FINAL

02 de setembro de 2019

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO ..... p. 02
INTRODUÇÃO ..... p. 03
METODOLOGIA ..... p. 06
CAPÍTULO 1: Contextualização ..... p. 09
1.1. Contexto Regional ..... p. 09
1.2. Contexto Administrativo ..... p. 13
1.3. Contexto Normativo ..... p. 15
CAPÍTULO 2: Análises e resultados ..... p. 18
2.1. Reuniões Setoriais e Questionários online ..... p. 18
2.2 Estudos de Caso - Entrevistas ..... p. 39
2.3. Considerações sobre análise da Coleta Participativa de dados..... p. 42
CONCLUSÃO ..... p. 45
LISTA DE SIGLAS ..... p. 47
LISTA DE FIGURAS ..... p. 48
REFERÊNCIAS ..... p. 49
ANEXO I: Contexto Normativo ..... p. 50
APÊNDICE I: Relatório Das Reuniões Setoriais ..... p. 82
APÊNDICE II: Modelo De Questionário Online (Leitura Quali-quanti) ..... p. 88

APRESENTAÇÃO

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Catarina (CAU/SC), em sintonia com seu Plano de Ação Estratégico, realiza, desde 2018, o projeto *Fundamentos para as Cidades 2030.* Concebido através da Comissão Especial de Políticas Urbanas e Ambiental (CPUA) do CAU/BR, e com metas alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que compõem a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ODS/ONU), o projeto prevê ações de suporte para a implementação de Planos Diretores (PD's) Participativos aos municípios do estado. Parte desse projeto corresponde à produção de material para a orientação na elaboração de PD's Participativos.[1] Desse modo, o CAU/SC visa oferecer suporte tanto aos arquitetos e urbanistas como às administrações municipais, Ministério Público e demais órgãos envolvidos na elaboração, implantação, gestão e fiscalização dos PD's, sobretudo no contexto dos municípios de Santa Catarina.

O desenvolvimento do material de orientação segue uma divisão em cinco etapas, com a seguinte ordem cronológica:

Imagem 1 - Linha do tempo do desenvolvimento do material de orientação.
Elaboração: Instituto COURB (2019)

As etapas são integradas sob a lógica de um plano de trabalho (1), seguido pela realização de pesquisa qualitativa, análise de dados e construção de resultados (2); apresentação e sintetização do conteúdo produzido junto a etapa anterior, de coleta (3); elaboração de manual de orientação ilustrado a partir dos resultados do diagnóstico e das propostas criadas coletivamente em oficina durante o Seminário Cidades 2030 (4); a entrega do produto final impresso (5).

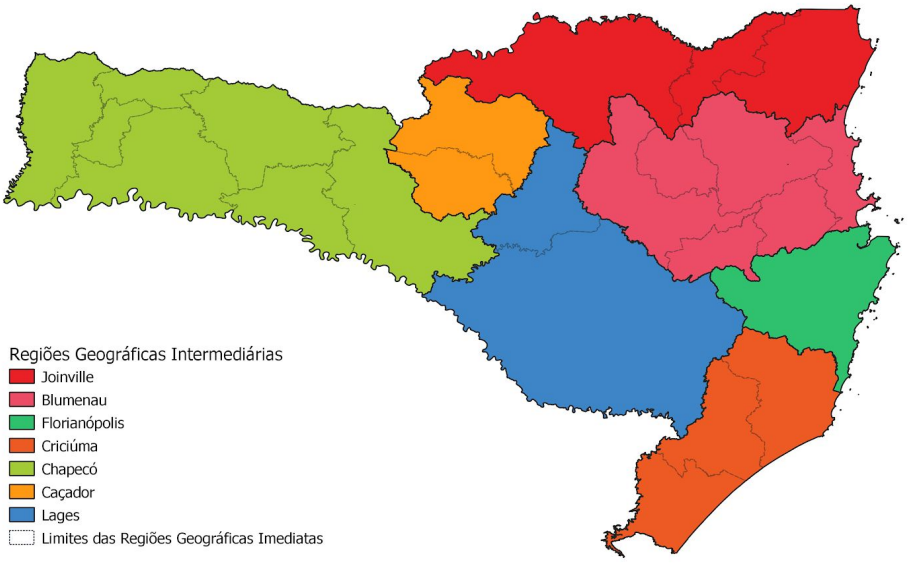
[1] Conforme o edital de licitação Nº 001/2019 do CAU/SC

INTRODUÇÃO

O presente diagnóstico consiste no produto da etapa três do projeto, correspondente a construção de material para orientação sobre PD's Participativos. Tem com objetivo central a identificação, análise e compreensão dos desafios na implantação dos PD's, dentro de um recorte regional para o estado de Santa Catarina. Como referencial, utilizou-se os encaminhamentos do Seminário Planos Diretores "Pensando Fora da Caixa", realizado pelo CAU/SC em 2017. Estes apontaram oito itens como principais desafios à consecução de PD's nos municípios catarinenses: metodologia da participação; desafios políticos e orçamentários; informações técnicas; divulgação do processo; gestão urbana; falha de fiscalização; falta de clareza da população e falta de qualidade do Plano Diretor.

Para a maior parte da pesquisa realizada, a delimitação espacial do diagnóstico adotou os critérios atuais de divisão regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas (RGI) e Regiões Geográficas Intermediárias (RGInt), estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa classificação é distinta da que se encontrava em vigor desde a década de 1980, onde as cidades eram hierarquizadas em microrregiões e mesorregiões. A atualização do quadro se fez necessária, em função da necessidade de se construir um modelo de divisão regional para o país compatível com a apreensão do impacto das modificações econômicas, demográficas, políticas e ambientais vivenciadas nas últimas décadas no espaço territorial brasileiro (IBGE, 2017).

Assim, as RGI são referenciadas na própria rede urbana, ou seja: "são estruturadas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações" (IBGE, 2017, p. 20). Por sua vez, as RGInt, compõem uma estrutura regional intermediária entre a própria RGI e as unidades da federação. Sua função é organizar o território, "articulando as Regiões Geográficas Imediatas por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade" (IBGE, 2017, p. 20). Dessa maneira, os 296 municípios de Santa Catarina encontram-se atualmente divididos em 24 regiões geográficas imediatas e 7 regiões geográficas intermediárias, conforme ilustrado no mapa a seguir:



Mapa 1 - Divisão regional de Santa Catarina. Fonte: IBGE (2017).
Elaboração: Instituto COURB (2019)

A compreensão da composição regional de Santa Catarina e como seus municípios se distribuem foi o ponto de partida para o desenvolvimento do diagnóstico como um todo. Assim, o capítulo 1 apresenta um panorama geral das principais condicionantes que influenciam na gestão das cidades. Em seguida, evidencia o contexto administrativo para a gestão do planejamento urbano, a fim de se exemplificar a capacidade técnica e situação de implantação das políticas urbanas locais. Como objeto de análise, foram escolhidos os municípios que representam as sete RGInt (vide mapa 3); os mesmos foram considerados para a aplicação do Estudo de Caso (apresentado no capítulo 2). Então, foi possível estabelecer uma continuidade de informações e resultados, entendidos como potenciais indicadores para o desenvolvimento posterior do manual de orientação ilustrado, como próxima etapa do projeto.

O breve estudo apresentado na contextualização do capítulo 1 está integralmente referenciado nos dados retirados das últimas Pesquisas de Informações Básicas dos Municípios Brasileiros (MUNIC) do IBGE, divulgadas em 2015 e 2017, e o Atlas Geográfico de Santa Catarina, Fascículo 3 (População), publicado em 2018. Exceto o item referente ao contexto normativo, que corresponde a listagem das legislações

importantes de serem utilizadas como referência na elaboração dos PD's. A análise completa do conteúdo destas legislações compõe o Anexo I.

Depois de contextualizadas as condicionantes regionais, administrativas e normativas que influenciam o planejamento urbano, o diagnóstico se desenvolve a partir de um esforço em compreender os desafios e potencialidades para a elaboração e efetivação de PD's em Santa Catarina. Desta forma, o Capítulo 2 corresponde à análise dos resultados da leitura quantitativa e qualitativa realizada junto a municípios e associações dos municípios (AM), considerando todas as RGint do estado. Os dados analisados foram coletados através da aplicação de questionário online; reuniões setoriais junto aos diferentes atores que contribuem na gestão urbana; elaboração de estudos de caso, por meio de entrevistas junto aos órgãos responsáveis pelo PD dos municípios centrais de cada RGInt, conforme indicado no mapa 2.[2] O resultado das análises será apresentado dividido em duas partes: A primeira composta pelos questionários online e reuniões setoriais e a segunda pelos estudos de caso. Essa divisão ocorreu em virtude da distinção entre as metodologias e o recorte de amostragem.

[2] Além das 7 regiões geográficas intermediárias oficiais, também foi realizado estudo de caso no município de São José, que pertence às regiões geográficas imediata e intermediária de Florianópolis.

METODOLOGIA

Os dados que serviram de base para toda a análise, desenvolvida no capítulo 2 do Diagnóstico, foram obtidos na etapa anterior do projeto, correspondente à Coleta Participativa de Dados. Optou-se por utilizar três metodologias distintas para a obtenção de dados. Contudo, seguindo uma abordagem qualitativa similar de pesquisa, por meio de questionários, reuniões e entrevistas semi-estruturadas com os diferentes atores sociais urbanos que influenciam na gestão de PD's.

a. Reuniões setoriais:

Entre os dias 28 de maio e 4 de junho de 2019, o Instituto COURB realizou oito reuniões setoriais com o intuito de garantir o diálogo entre os atores sociais mapeados, que possuem importância representativa no processo de elaboração de PD's. Dos diferentes segmentos com papel ativo na formulação de políticas urbanas, cinco deles foram contemplados na etapa de reuniões setoriais: Universidades (Unochapecó e UNOESC/Chapecó), Órgão de Controle (MPC), Poder Legislativo (Representante da Câmara Municipal de Florianópolis), Poderes Executivos estadual e municipal (Secretaria do Estado de Planejamento e Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF) e Associações de Municípios (AMOSC e GRANFPOLIS).

b. Questionário online:

Essa etapa da coleta de dados ocorreu entre 20 de maio e 10 de julho de 2019 e se dividiu na aplicação de dois questionários distintos. O primeiro, voltado aos técnicos e gestores de órgãos públicos municipais (prefeituras, secretarias, órgãos de planejamento, dentre outros) responsáveis pela elaboração do PD; o segundo, às AM.

i. Questionários para municípios:

Utilizando de uma abordagem qualitativa/quantitativa, o questionário foi enviado para 110 municípios, contemplando as sete RGI das cidades centrais de todas as sete RGInt do estado: Blumenau, Caçador, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Joinville e Lages. Em resposta aos questionários, foram coletados dados de 28 municípios, correspondendo a seis das sete RGI selecionadas - não se obteve respostas da RGI de Lages, embora este município tenha sido contemplado pelo estudo de caso. Isso representa cerca de 25% da amostragem do respectivo recorte e 10% do total de

municípios do estado.

A coleta de dados teve como objetivos principais: i) mensurar a percepção dos municípios a respeito dos processos de contratação, divulgação, equipe técnica, fiscalização, informações técnicas, orçamento e participação popular no PD; ii) levantar as dificuldades específicas de cada um desses processos. É conhecida a ineficiência geral das gestões de PD's municipais no Brasil. Considerando tal fato, não foi objetivo desta coleta averiguar se os 17 ODS estão localizados nas diretrizes dos PD's, e sim, identificar mais precisamente que fatores corroboram para esse cenário.

ii. Questionário para Associações de municípios:

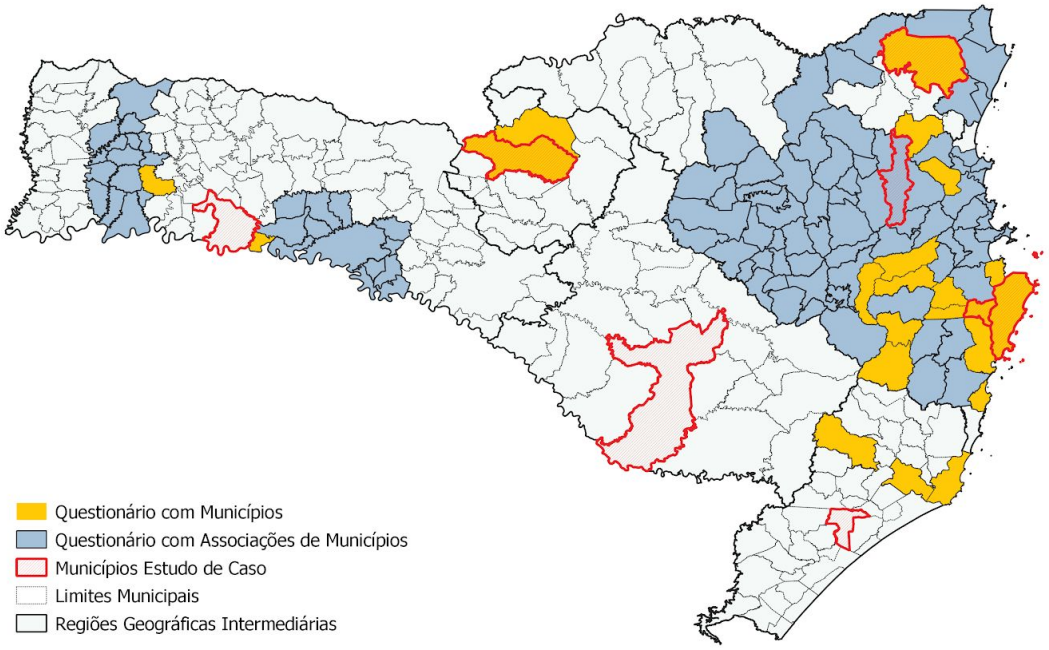
Utilizando uma abordagem qualitativa (com perguntas abertas e análise por processo de codificação das respostas), diferentemente do anterior, o questionário para associação de municípios não seguiu o recorte das regiões geográficas intermediárias e foi enviado para todas as 21 associações de municípios (AM) do estado, obtendo a resposta de sete delas. Tais informações, somadas às duas reuniões setoriais realizadas com as associações GRANFPOLIS e AMOSC, proporcionaram uma visão regionalizada sobre PD's, junto a cinco das sete regiões intermediárias (conforme ilustrado no mapa 3). Dessa maneira, a pesquisa ampliou o alcance de municípios abarcados no estudo: em especial, abordou de maneira indireta a realidade dos municípios pequenos. Os objetivos deste questionário consistiram em compreender a natureza do auxílio que as AM prestam aos municípios associados na elaboração de PD's, bem como os desafios enfrentados na gestão dos processos de elaboração e monitoramento, sob a ótica das próprias AM.

c. Estudos de Caso:

A escolha dos municípios para a realização dos estudos de caso seguiu a mesma lógica das coletas anteriores. Foram elegidas as cidades centrais das sete regiões intermediárias de Santa Catarina: Blumenau, Caçador, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Joinville e Lages. Complementando o recorte de estudo, incluiu-se o município de São José, por estar conurbado com Florianópolis e fazer parte da região metropolitana.

Como base do estudo de caso, optou-se pela abordagem de entrevistas semiestruturadas – seguiu-se o roteiro das perguntas, mas o entrevistado possuía liberdade para ampliar o cenário das respostas. Das oito entrevistas, duas foram

realizadas por telefone (Florianópolis e São José), e as demais foram presenciais. Contendo 27 perguntas (23 abertas e 4 objetivas), o questionário pretendeu identificar questões relacionadas à regulamentação de instrumentos do Estatuto da Cidade e à inclusão dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU na elaboração dos PD's. Ao todo, a coleta participativa de dados abrangeu a seguinte porção do território catarinense:



Mapa 2: municípios envolvidos direta e indiretamente na coleta participativa de dados. Elaboração: Instituto COURB (2019)

Somando todas as coletas, o diagnóstico foi elaborado a partir de dados diretos e indiretos de 111 dos 296 municípios do estado: correspondeu a uma cobertura aproximada de 48% do território, conforme se observa no mapa 2. Os maiores pontos de coleta se deram nas RGI de Blumenau, Florianópolis e Joinville; por sua vez, a RGI de Lages apresentou o menor índice de municípios analisados.

CONTEXTUALIZAÇÃO

A compreensão do atual panorama sócio-econômico, administrativo municipal e normativo é imprescindível como ponto de partida para a compreensão dos desafios a elaboração dos PD's. Sendo assim, foram elegidos os municípios centrais das sete RGInt como objeto de uma leitura geral do contexto estadual. Cada município representa, ainda, uma RGI: Blumenau, Caçador, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Joinville e Lages. A leitura apresentada a seguir está baseada em dados gerais, sem o intuito de explorar detalhadamente as questões apresentadas; o aprofundamento e enfrentamento de tais questões acontecerá posteriormente, com a análise de dados mais específicos sobre a realidade dos municípios contemplados na Coleta Participativa.

1.1 CONTEXTO REGIONAL

Santa Catarina ocupa, atualmente, cerca de 1,12% da superfície territorial brasileira, o que corresponde a cerca de 95 mil e 738 km² de área. De acordo com os dados da ESTADIC/IBGE (2017), o estado possui economia de forte base industrial: em 2015, a indústria de transformação correspondia a quase 29,3% do PIB do estado e o setor de serviços a 31,6% (IBGE, 2017). Dados da PNAD (2018) apontam que a renda mensal domiciliar per capita de 2018 foi estimada em R$ 1660,00 - equivalente a 1,74 salários mínimos (R$ 954,00) e acima da média brasileira de R$ 1373,00 (PNAD, 2018).

Traçando um panorama sobre a formação econômica do estado, por meio de consulta ao Atlas Cartográfico de Santa Catarina (2018), evidenciou-se que o início do processo de diversificação de atividades produtivas remete aos anos 30, com o desenvolvimento do capital industrial superando a economia agrário-exportadora. A partir dos anos 50/60, a industrialização do sul do país ganha maior protagonismo; a expansão das atividades pecuárias e da indústria - sobretudo do carvão mineral e indústria de transformação - possibilitou a ampliação da base produtiva e da divisão social do trabalho, refletindo-se no desenvolvimento territorial e aumento demográfico. Em 1980, a diversificação dos arranjos produtivos locais contribuiu para um espraiamento da urbanização, concentrando-se pelo Litoral. Nessa década, quase 60% da população catarinense se encontrava no meio urbano; esse valor subiu gradualmente para 84% em 2010, correspondendo a 5,2 milhões do total de 6,2 milhões de habitantes no período. Neste ano, a maior parte da população urbana ainda se concentrava no litoral, mas, pelos dados do Censo 2010 do IBGE, foi possível evidenciar

uma expansão para o interior do estado. Em 2018, sua população estimada correspondeu a 7,075 milhões de pessoas (IBGE, 2018).

Historicamente, a formação da economia e ocupação urbana em Santa Catarina remonta ao século XVII, com a maior entrada de imigrantes e o consequente surgimento de colônias de povoamento e propriedades familiares policultoras. A própria distinção climática subtropical e a predominância vegetativa de campos levou à uma configuração econômica baseada em pequenas propriedades de produção agricultora e em latifúndio pastoril; isso até meados do século XX, quando o incentivo à industrialização passa a receber maior protagonismo na estruturação econômica das regiões ao sul do país.

Outro fator de influência é a própria configuração física do território do estado, que proporcionou a formação de regiões significativamente independentes entre si, dentro de uma escala de divisão regional. Consta no Atlas Cartográfico (2018) que:

> Os efeitos da disposição das Serra do Mar e Serra Geral no Brasil Meridional representam uma particularidade fisiográfica fundamental do território catarinense. Enquanto o estreito e exíguo litoral do estado do Paraná é marcado pelas restrições impostas pela Serra do Mar, em Santa Catarina, tal Serra apresenta-se isolada no nordeste do estado, em reduzido trecho. É a Serra Geral (escarpas do planalto), localizada mais à oeste, já no interior do território, o elemento delimitador preponderante entre a Região do Planalto e a Região do Litoral e Encostas, que define a primeira grande divisão regional catarinense. (SPG/SC, 2018 p.)

Cada um dos municípios centrais das regiões imediatas estudadas possuem um histórico de formação territorial e econômica distinto - foram sintetizadas as informações disponibilizadas no atlas por recorte de município e nas pesquisas municipais do IBGE (2017), apresentadas a seguir. [3]

- Blumenau: Ocupação influenciada pela Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí, que deságua no porto de Itajaí. Foi fundada em 1850 por colônias alemãs criadas no Vale do Itajaí. A partir de 1875, as bordas dessas colônias passam a ser povoadas por imigrantes italianos, possibilitando a expansão territorial de Blumenau. (SPG/SC, 2018)

[3] No mapa 2 da página 5, apresentado anteriormente, é possível identificar a delimitação da área de estudo.

- Caçador: Sua ocupação se formou no século XIX, a partir da presença da Estrada de Ferro - linha Itararé-Uruguai - e pela fundação da colônia de Rio das Antas (Brazil Railway Company), que atraiu um grande número de imigrantes e colonos para o litoral de Santa Catarina. Já em 1929, a construção da Estrada de Rodagem Caçador-Curitibanos impulsionou sua expansão, incentivando a instalação de serrarias nas matas de pinheiros. (IBGE, 2017)

- Chapecó: A formação do oeste do Planalto se deu a partir da produção mercantil distinta do latifúndio, com a venda de lotes a imigrantes italianos e alemães, oriundos das colônias. Formou-se, então, aglomerados de pequenas propriedades rurais policultoras, levando a formação de Chapecó, dentre outros núcleos. (SPG/SC, 2018)

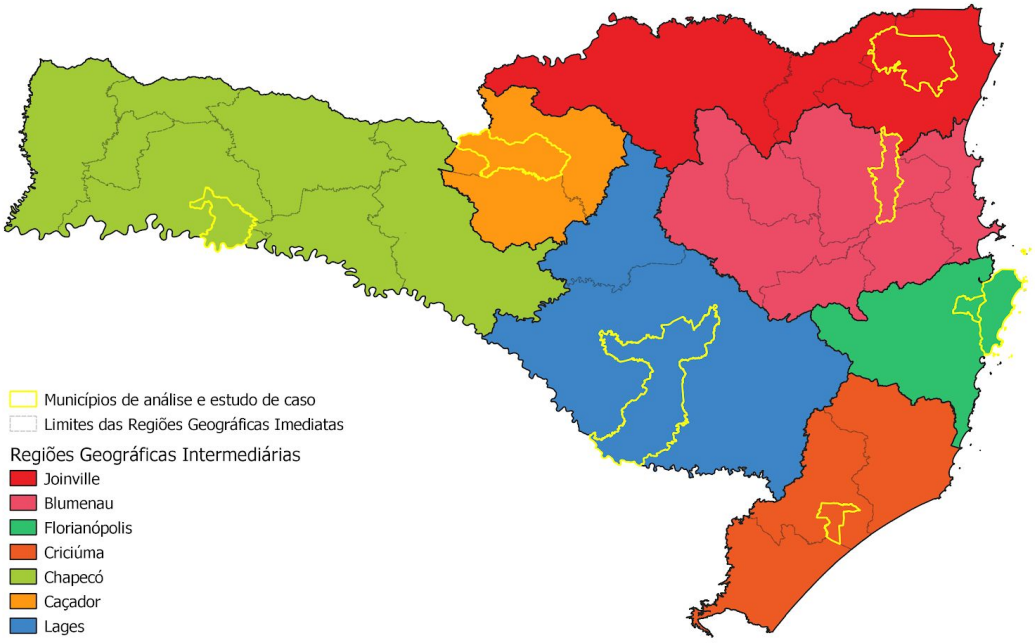
- Criciúma: O surgimento de novos núcleos coloniais italianos nas bordas das colônias alemãs já existentes, no século XIX, levou a fundação de Criciúma, em 1880. Essas ocupações se expandiram por meio das atividades de mineração e agricultura. (SPG/SC, 2018)

- Florianópolis: Capital do estado, é o segundo núcleo de povoamento mais antigo, remontando ao século XVI, como povoação de Nossa Senhora do Desterro. Ao ser ocupada militarmente em 1737, são implantadas as armações para pesca de baleia (Armação do Pântano do Sul). Por ter sido elevada à Capital da Província em 1823, recebeu investimentos em melhorias infra estruturais, sobretudo na reconstrução do Porto. (IBGE, 2017)

- Joinville: Ocupação influenciada pela proximidade do porto marítimo de São Francisco. Sua fundação, em 1851, se deu pela criação de colônias alemãs e italianas no Vale da Cachoeira; a expansão de tais colônias gerou novas frentes de ocupação pelo território, sobretudo após a promulgação da lei de terras. No século XIX, a produção sulina de erva-mate se destacou como produto de exportação, possibilitando a reconstrução da estrada Dona Francisca e a expansão territorial de Joinville. (SPG/SC, 2018)

- Lages: A descoberta do ouro em minas gerais, no século XVIII, fortaleceu o valor econômico da pecuária na região sul. A localização de Lages a tornava ponto de passagem obrigatório no circuito das tropas para as feiras de gado; esse fator possibilitou a expansão de sua ocupação e a consolidação como vila, em 1771. A

pecuária extensiva praticada pelos paulistas no planalto, no mesmo período, contribuiu para a formação de atividade econômica nos campos de Lages. (SPG/SC, 2018)



Mapa 3 - Delimitação da área de estudo. Elaboração: Instituto COURB (2019)

Para se compreender as condicionantes sociais que influenciam no desenvolvimento urbano do estado, é importante destacar o índice de vulnerabilidade social (IVS) como indicador preponderante. Esse índice tem como base os indicadores do Atlas de Desenvolvimento Humano (ADH), elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)[4]. Sintetiza, assim, indicadores de vulnerabilidade social e exclusão no território, dividindo-se em três dimensões: Infraestrutura Urbana, Capital Humano e Renda e Trabalho.[5] em 2015, o IVS do estado de Santa Catarina correspondia a 0,128 - quase a metade da média brasileira (0,248). De 2010 a 2015, a queda no IVS do estado foi de 33,3% - quase 10% a mais que a média brasileira (- 23,9%). Um menor IVS e uma queda no índice ao longo do tempo demonstra maior qualidade de vida no geral

[4] "O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), construído a partir de indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH) no Brasil,1 procura dar destaque a diferentes situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território brasileiro, numa perspectiva que vai além da identificação da pobreza entendida apenas como insuficiência de recursos monetários" (IPEA, 2015).

[5] Atlas da Vulnerabilidade Social, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Observatório das Migrações em São Paulo (Fapesp/CNPq-NEPO/UNICAMP), 2015.

para as cidades catarinenses, bem como a melhoria progressiva do desenvolvimento social e urbano. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do estado também reforça essa conclusão, já que em 2015 correspondia a 0,816 - acima da média brasileira de 0,761. (IPEA, 2015)[6]

1.2. CONTEXTO ADMINISTRATIVO

Com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 e a criação do Estatuto das Cidades em 2001 (lei nº 10.257/2001), instituiu-se uma importância prioritária à função social da propriedade urbana e sua regulação a partir do PD, entendido como instrumento principal de gestão do planejamento urbano, em instância municipal. Desde 2006, regulamenta a obrigatoriedade de existência de PD Local para municípios acima de 20 mil habitantes e aos municípios que se situam em contexto de interesse específico - dentro de regiões metropolitanas; áreas de interesse especial turístico ou patrimonial; áreas de influência de empreendimentos de impacto regional/nacional. Segundo a base de dados MUNIC do IBGE (2015), estimou-se que 226 dos 295 municípios de Santa Catarina possuíam PD Local até 2015, o que corresponde a uma maioria aproximada de 75%[7]. Deste número, apenas 49 municípios criaram seus PD's antes da vigência da obrigatoriedade. Desta forma, cerca de 78% dos PD's foram criados após 2006 e, deste percentual, cerca de 45% foram atualizados a partir de 2010. (IBGE, 2015).

Dos sete municípios analisados, todos possuem Plano Diretor (PD), com a criação da lei entre 2006 e 2014. No entanto, até 2015 os PD's de Blumenau (2006), Caçador (2006) e Joinville (2008) ainda não haviam sido atualizados e não foram encontradas informações sobre seu processo de revisão no Banco de Dados Munic do IBGE. Os PD's mais recentes são os de Chapecó e Florianópolis, criados em 2014; o PD de Criciúma foi criado em 2012 e o de Lages em 2007, mas atualizado pela última vez em 2013 (IBGE, 2015). De acordo com a MUNIC/IBGE (2017), o recorte populacional dos municípios está entre 50 e 600 mil, sendo Caçador o município de menor população (77,863 mil) e Joinville o mais populoso (584,144 mil) - cumprindo a obrigatoriedade de existência de Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes. (IBGE, 2017)

[6] Todavia, as cidades que possuem baixo IVS não necessariamente apresentam correlação direta com um alto IDH. Essa conclusão é fruto da análise dos dois índices, demonstrado no atlas geográfico de Santa Catarina - apenas 3,8% dos municípios apresentam a correlação de baixo IVS e alto IDH, que caracterizaria uma situação de maior desenvolvimento social.
[7] Essa taxa é consideravelmente superior à média nacional, de 50%.

No que se refere ao órgão gestor do planejamento urbano, apenas dois possuíam secretaria municipal exclusiva até 2015 - Blumenau e Chapecó. Para o restante, o PD era de responsabilidade de órgão da administração indireta ou secretaria em conjunto com outras políticas setoriais. Todos os municípios cobravam IPTU, taxas para serviços infraestruturais e possuíam legislação específica para contribuição de melhoria. No entanto, o Cadastro Imobiliário, em geral, estava desatualizado até 2015 - as últimas atualizações datavam de 1995 a 2006; com exceção do município de Florianópolis, que havia atualizado o cadastro imobiliário em 2014. (IBGE, 2015)

Com relação à execução de um planejamento setorial, a MUNIC/IBGE, em suas duas últimas atualizações (2015 e 2017), permitiu averiguar tanto a existência de planos setoriais como sua articulação ao PD; além disso, a formação de seus respectivos conselhos, nos setores de meio ambiente, gestão de riscos, transporte e habitação. Esses dados contribuíram para traçar um panorama mais amplo da capacidade administrativa na gestão e planejamento do espaço urbano, bem como a possibilidade de participação social nas políticas por meio da representatividade, formação e caráter dos conselhos municipais.

Sendo assim, através da leitura desta base de dados, foi possível constatar que, até 2017, todos os sete municípios analisados possuíam Plano Municipal de Habitação; no entanto, os cadastros de famílias interessadas em programas habitacionais se encontravam desatualizados - somente Chapecó e Joinville atualizaram o cadastro entre 2016 e 2017. Três dos municípios possuíam Plano Municipal de Transporte - Chapecó, Joinville e Florianópolis -, todos contavam com linhas de transporte coletivo intra urbanas e intermunicipais e apenas Chapecó não possuía ciclovias e bicicletários junto ao desenho urbano. (IBGE, 2017)

Os conselhos municipais estão presentes em quase todos os setores explicitados acima; os municípios de Caçador e Joinville ainda não haviam formado conselho municipal de transporte até 2017. A maioria dos conselhos, no entanto caracterizavam-se pelo formato paritário, caráter consultivo e/ou deliberativo - o que pode ser compreendido como uma relativa restrição à participação social mais contínua de fiscalização ou normativa. Chapecó, por sua vez, já apresentava conselhos municipais com maior representação da sociedade civil e de caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo, nos setores de transporte, habitação e meio ambiente.

Florianópolis ainda possuía conselho municipal de transporte com maior representação governamental em 2017. (IBGE, 2017)

Com relação aos setores de meio ambiente e gestão de riscos, a MUNIC/IBGE (2015) apontou que, até 2015, os municípios de Blumenau, Chapecó, Criciúma e Joinville já realizavam licenciamento ambiental por meio do aparato técnico da administração municipal; destas, apenas Blumenau ainda não possuía cadastro ambiental rural à época (IBGE, 2015). A realização de licenciamento ambiental pelo município constitui-se em um avanço importante para a gestão ambiental do território, sobretudo à preservação de unidades de conservação no perímetro urbano e o controle sustentável do uso e ocupação do solo. Os dados da pesquisa apontaram que Florianópolis, Caçador e Joinville não apresentavam Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos até 2017, mesmo os dois últimos apresentando impactos ambientais de risco no intervalo de 2015 a 2017. (IBGE, 2017)

Três dos sete municípios estudados haviam iniciado o processo de elaboração da agenda 21 local até 2015 - Lages se encontrava na fase de sensibilização e mobilização de atores; Florianópolis, na etapa de definição de diagnóstico e metodologia; Joinville já em fase de implementação de ações da Agenda 21 em políticas públicas. Apenas os dois últimos não participavam de consórcio público ou administrativo para realização de ações de meio ambiente. Já nos outros setores de políticas públicas, até 2015, a participação em consórcios intermunicipais ocorria apenas na saúde e, em alguns casos, no saneamento básico. (IBGE, 2015)

1.3 CONTEXTO NORMATIVO

A escala e relevância dos tópicos do planejamento urbano com frequência ensejam o domínio da técnica legislativa; ou seja, Planos são leis por definição, aprovados pelo poder legislativo municipal, a fim de respaldar as normas aplicáveis aos respectivos municípios. Além disso, aos PD's se aplicam legislações existentes a nível federal e estadual, dos textos constitucionais às políticas setoriais e resoluções de conselhos. Nesse sentido, o conteúdo deste item expõe e analisa o contexto normativo aplicável aos PD's, entendendo a importância de que tal conteúdo seja conhecimento dos urbanistas e outros profissionais que desenvolvam trabalhos relativos ao planejamento urbano.

O estudo destas legislações mapeadas partiu de uma divisão sistêmica entre as diretrizes gerais (por via de regra, não apresenta natureza legislativa) e um conjunto de normas que impactam diretamente na elaboração e aplicação de políticas urbanas participativas. A primeira parte é composta por um compilado de normas constitucionais e legais de competência federal e estadual, explorando a influência que possuem na redação dos PD's. A segunda parte é composta por um panorama de diretrizes gerais, consolidadas mundialmente, para orientar o planejamento urbano e sua prospecção futura - em especial os ODS da Agenda 2030 da ONU.

No Anexo I, consta a leitura completa deste material, indicado na tabela 1 a seguir:

Tabela 1 - Listagem da Legislação aplicável à elaboração de PD's

1. Constituição Federal de 1988
• Art. 18 (estrutura político-administrativa e autonomia dos Entes Federativos); • Arts. 21, 22, 23 e 24 (temas de competência exclusiva e legislativa privativa da União; temas comuns e concorrentes entre os Entes); • Art. 182 (Diretrizes para a Política Urbana; obrigatoriedade de PD Municipal; conceito de função social da propriedade e consequências ao descumprimento); • Art. 183 (Usucapião urbano).
2. Constituição do Estado de Santa Catarina DE 1989
• Arts. 138 e 139 (Da Política de Desenvolvimento Regional); • Arts. 140 e 141 (Da Política de Desenvolvimento Urbano); • Arts. 142 e 143 (Da Política Habitacional).
3. Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade)
• Art. 1º (Conceito base do Estatuto da Cidade enquanto Lei Federal); • Art. 2º (Diretrizes gerais para a política urbana nacional); • Art. 4º (Instrumentos jurídico-legais); • Art. 5º (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios); • Art. 25 (Direito de Preempção); • Arts. 28 e 29 (Outorga Onerosa do Direito de Construir); • Art. 32 (Operações Urbanas Consorciadas); • Art. 35 (Transferência do Direito de Construir); • Art. 36 (Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV); • Arts. 39, 40, 41, 42, 42-A, 42-B, 43 (Orientações para elaboração de Plano Diretor). [8]

[8] Para os fins do presente diagnóstico foram destacados alguns dos dispositivos do Estatuto da Cidade, aqueles compreendidos como os mais relevantes para a formulação e aplicação da Política Urbana, tendo em vista uma abordagem mais sucinta e direta sobre o tema, o que não subtrai a importância dos demais artigos e da Lei em sua integralidade.

4. Resoluções do Conselho das Cidades (2003)
• Resolução nº 15 de 03 de setembro de 2004; • Resolução nº 25 de 18 de março de 2005; • Resolução nº 34 de 1º de julho de 2005.
5. Parcelamento, Ordenamento e Uso do solo urbano (Legislação Federal)
• Lei Federal nº 6.766/79 (Parcelamento do solo urbano); • Lei Federal nº 13.465/17 (Regularização Fundiária Rural e Urbana).
6. Legislação e Normas Ambientais
• Lei Federal nº 12.651/12 (Código Florestal); • Lei Federal nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente); • Lei Federal nº 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos); • Lei Federal nº 12.608/12 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil); • Lei do Estado de Santa Catarina nº 14.675/09 (Código Estadual do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina).
7. Políticas Setoriais
• Lei Federal nº 11.445/07 (Diretrizes nacionais para o saneamento básico); • Lei Federal nº 11.977/09 (PMCMV e regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas); • Lei Federal nº 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos); • Lei Federal nº 12.587/12 (Política Nacional de Mobilidade Urbana).
8. Diretrizes voltadas ao desenvolvimento sustentável das cidades
• Estatuto da Metrópole; • Desenvolvimento e Gestão Territorial Estaduais; • Plano SC 2030; • Planos Nacional e Estadual de Gerenciamento Costeiro.

Elaboração: Instituto COURB (2019)

Optou-se por analisar os pontos trazidos por cada lei, que importam tanto à construção de PD's mais eficientes quanto à gestão do planejamento urbano municipal como um todo.

CAPÍTULO 2: ANÁLISES E RESULTADOS

Neste segundo capítulo serão apresentadas as análises e resultados das Reuniões setoriais, questionários online e estudos de caso, que compõem o material da coleta participativa de dados. Após a exposição dos resultados obtidos, os desafios identificados serão apresentados de acordo com cada tema abordado durante a coleta:

a. Gestão urbana
b. Informações técnicas
c. Participação
d. Fiscalização e Monitoramento
e. Equipe técnica
f. Contratações
g. Orçamento
h. Ações relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

2.1. REUNIÕES SETORIAIS E QUESTIONÁRIOS ONLINE

A percepção dos municípios a respeito do processo de elaboração de PD foi analisada mediante perguntas do tipo *Escala de Likert*[9]. Foi pedido aos entrevistados que respondessem a 13 perguntas sobre os processos de contratação, divulgação, equipe técnica, fiscalização, informações técnicas, orçamento e participação popular no Plano Diretor, atribuindo notas de 1 a 5 para cada questão, sendo o peso dessas notas correspondentes a: 1 = muito insatisfatório; 2 = insatisfatório; 3 = não sabe/neutro; 4 = satisfatório; 5 = muito satisfatório.

Os resultados obtidos e descritos abaixo correspondem à mediana do conjunto total das respostas; ou seja: a análise não é empreendida com base em percentuais simples, mas da nota mediana de cada questão, calculada a partir da soma do total das notas atribuídas pelos entrevistados. As medianas de cada questão são expressas numericamente no próprio gráfico a seguir.

[9] Tipo de escala que mede as respostas de acordo com níveis de concordância com uma afirmação.

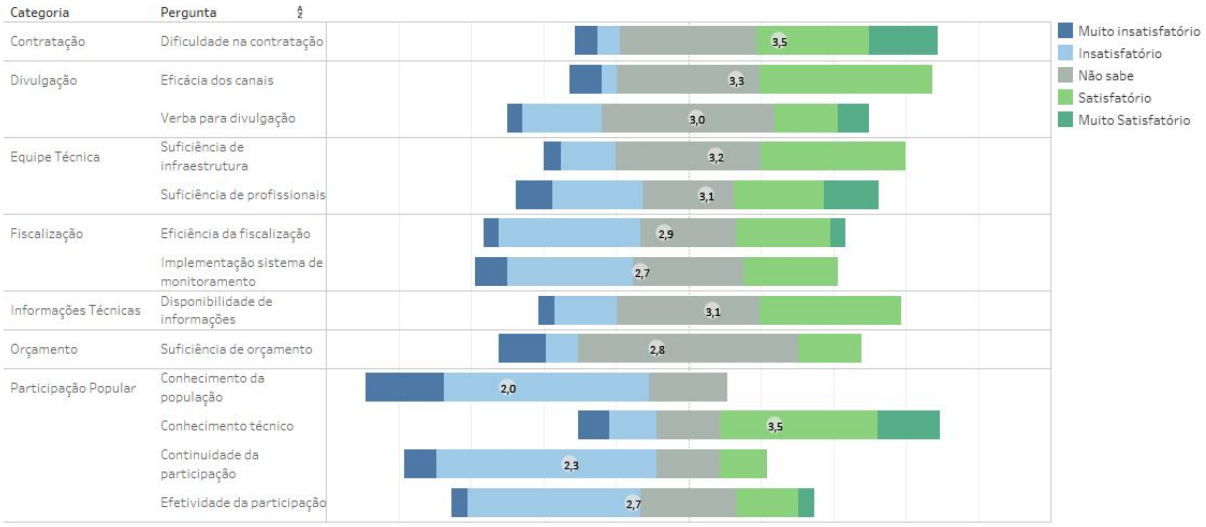


Imagem 2 - Gráfico sobre a Percepção dos Municípios em relação à coleta realizada. Elaboração: Instituto COURB (2019)

A percepção sobre o processo de contratação do Plano Diretor e o conhecimento técnico da etapa de participação foi considerada satisfatória. Por outro lado, as perguntas relativas à participação popular revelaram, em sua maioria, percepção insatisfatória. Contudo, destaca-se que 8 das 13 perguntas realizadas nesta seção apresentaram notas medianas localizadas na faixa central da escala, indicando incerteza ou desconhecimento sobre a maioria dos processos.

a. Desempenho junto à gestão urbana:

Reuniões setoriais:

Por definição legal, cabe aos Municípios elaborar, monitorar e fiscalizar suas políticas de desenvolvimento urbano, utilizando o Plano Diretor como instrumento para sua implementação. No entanto, vale destacar a existência de uma diversidade de atores participantes da gestão urbana, que possuem importantes atribuições no desenvolvimento, gestão, implementação e fiscalização dos PD's.

Ao se analisar a atribuição do Governo Estadual, observou-se maior relação com o planejamento regional propriamente dito, do que com os PD’s. Sua atuação demonstra maior enfoque em diagnósticos e ações específicas de fomento à determinadas temáticas, tais como inovação, turismo ou pavimentação de vias vicinais. Ainda na esfera governamental, constatou-se que a relação do Ministério Público de Contas[10] (MPC) com a elaboração dos PD’s corresponde ao papel que desempenha na

[10] Órgão de Controle estadual

fiscalização anual das contas dos Municípios. Além disso, apura o direcionamento das receitas, verificando se atendem a fins políticos e se estão alinhadas às diretrizes orçamentárias publicadas. Conforme um dos relatos, onde se ressaltou que "para fiscalizar é preciso de objetivos e indicadores claros", entende-se, por sua vez, que a ausência destas informações e dados dificulta uma eficiente fiscalização pelo MPC.

Em se tratando do Governo Municipal, é importante destacar a atuação da Câmara Municipal, responsável pela aprovação dos PD's. Isso porque, em alguns casos, esse órgão legislativo possui diferentes comissões técnicas permanentes, responsáveis pela análise de projetos de leis e, por conseguinte, dos planos. Como exemplificação, tem-se a Comissão de Viação e Obras Públicas, Comissão de Orçamentos, Comissão de Meio Ambiente e Comissão de Justiça. No entanto, quanto às suas atribuições, verificou-se uma discordância: segundo relato, "quem tem o papel de aprovar não deveria fazer modificações". Essa fala questiona a competência da Câmara Municipal para sugerir alterações de um plano elaborado pelo executivo.

Em contrapartida, as AM possuem um papel importante no desenvolvimento de PD's. Em geral, estão envolvidas com atividades de orientação, sensibilização, capacitação e apoio na organização de processos participativos e conferências das cidades; assim, auxiliam na elaboração de pareceres técnicos, no esclarecimentos de dúvidas, apoio técnico e outros. Alguns dos relatos indicaram que o reduzido corpo técnico dos municípios implica às AM o exercício de atividades além das que estariam sob sua responsabilidade, planejando e executando ações de competência do Município. Outro desafio verificado foi a falta conscientização de prefeitos sobre a importância dos PD's como um documento estratégico, e não somente burocrático. Ao se afirmar, em um dos relatos, que "quando decidem revisar o plano, é porque algum interesse particular surgiu ou por obrigatoriedade de leis federais", evidencia-se a fragilidade na devida valorização do PD como prioridade nas agendas dos gestores municipais.

Saindo do recorte governamental e entrando no papel da Universidade, constatou-se que as instituições participantes das reuniões atuam diretamente nos processos participativos das políticas urbanas dos municípios em que estão inseridas. Possuem, por exemplo, representação no Concidades (Conselho estadual das Cidades),

Conselho Municipal e Conselho de Habitação. Em uma delas, a temática referente ao Plano Diretor também é contemplada em projetos de extensão e grupos de pesquisa.

Questionários:

Associações: as respostas recebidas evidenciaram que as AM possuem papel principal no apoio à elaboração de PD's, prestando assessorias técnicas junto aos Municípios. Essas assessorias ocorrem em diferentes graus de intensidade e continuidade, alinhadas à necessidade de cada município ou aos arranjos estabelecidos entre associação e associados:

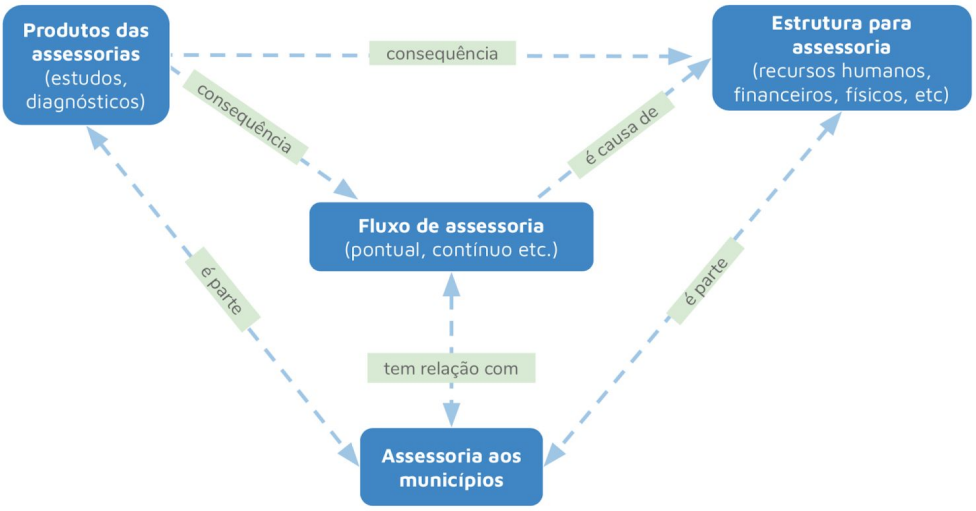


Imagem 3 - Mapa mental dos papéis e ações das associações de municípios no auxílio aos PDs. Elaboração: Instituto COURB (2019)

No entanto, conforme é ilustrado no mapa mental acima, verificou-se a existência de uma relação direta entre a periodicidade e a disponibilidade de recursos (humanos, financeiros e físicos) da associação, no volume de produtos e serviços prestados.

Municípios: os questionários aplicados junto aos Municípios constataram um alto índice de PD's (21,7%) vinculados a secretarias que não estão diretamente relacionadas ao planejamento urbano em si; por exemplo, Secretaria de Administração, Secretaria de tributos e Secretaria de fiscalização. Por sua vez, 65% dos resultados obtidos apontam que os PD's são de competência de órgãos ou secretarias diretamente vinculados a planejamento urbano. Os dados estão demonstrados no gráfico a seguir:

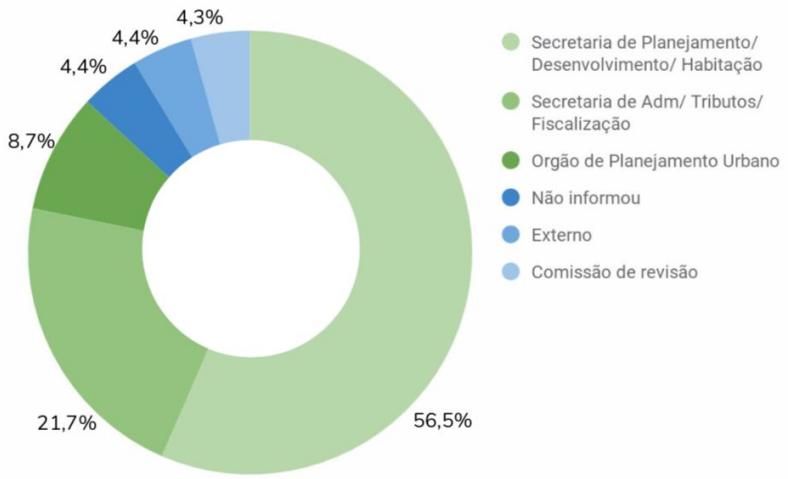


Imagem 4 - Órgãos responsáveis pelo Plano Diretor. Elaboração: Instituto COURB (2019)

Embora o gráfico corrobore com o exposto no capítulo anterior, sobre a existência de PD's em Santa Catarina estar acima da média nacional, nem sempre a inclusão do PD na agenda do Município é pautada pelo debate de competência e dedicação técnica do processo.

b. Desafios relacionados à informações técnicas:

Reuniões setoriais:

Na esfera estadual, a legislação atribui um papel maior na distribuição de dados em relação à produção em si. Conforme relato, o governo do estado compartilha as informações e, posteriormente, cada município recorre à este de acordo com suas demandas; assim, não há uma ação contínua entre as partes. Evidenciou-se, ainda, um enfraquecimento do planejamento territorial e econômico do estado catarinense nos últimos anos, sem contar a baixa percepção de troca e colaboração entre os municípios e regiões. Dentro disso, foi apontado o desconhecimento de estratégias para a aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades nos PD's, embora estejam contemplados em suas redações.

Também foi observada a ausência de dados sobre os instrumentos e sobre a forma de trabalhá-los no território. Representantes do MPC indicaram que os PD's possuem textos pouco aprofundados e reflexivos sobre os instrumentos do Estatuto e as singularidades do recorte local. Por fim, pontuaram que, para verificar a destinação

do orçamento, por exemplo, seria importante obter maior clareza na produção de dados sobre objetivos e seus indicadores, a fim de se verificar a execução de políticas ligadas aos PD's.

Na esfera das AM, foi trazido como desafio a falta de bases de dados acessíveis e ferramentas gerenciais para manuseá-las. Também destacaram a dificuldade em se desenvolver e manter atualizados os bancos de dados locais; compreendem que a própria estrutura técnica deficitária da administração municipal seria um entrave para tal questão.

No recorte das Universidades, os representantes apontaram como desafios o enfrentamento de ocupações e usos irregulares, a integração e participação efetiva da população e a falta de alinhamento e descontinuidade das políticas pelos governantes. Durante a elaboração, gestão e monitoramento dos PD's, as universidades ouvidas afirmaram auxiliar os municípios na realização de relatório técnico e minuta dos planos, bem como o diagnóstico, prognóstico e recomendações.

Questionários:

Associações: na percepção das associações de municípios, o desafio dos municípios em relação à gestão das informações, dados e instrumentos que atendam aos objetivos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade podem ser relacionados, de maneira geral, a três fatores principais que são associados entre si: dificuldade na composição da equipe técnica (considerando: dificuldades em relação ao tamanho do quadro técnico, disponibilidade de recursos, multidisciplinaridade de profissionais à disposição e dedicação exclusiva para gestão do PD), capacitação insatisfatória dessa própria equipe técnica e conflito de interesses. O mapa mental a seguir ilustra essa inter-relação, bem como quais consequências decorrem desse desafio.

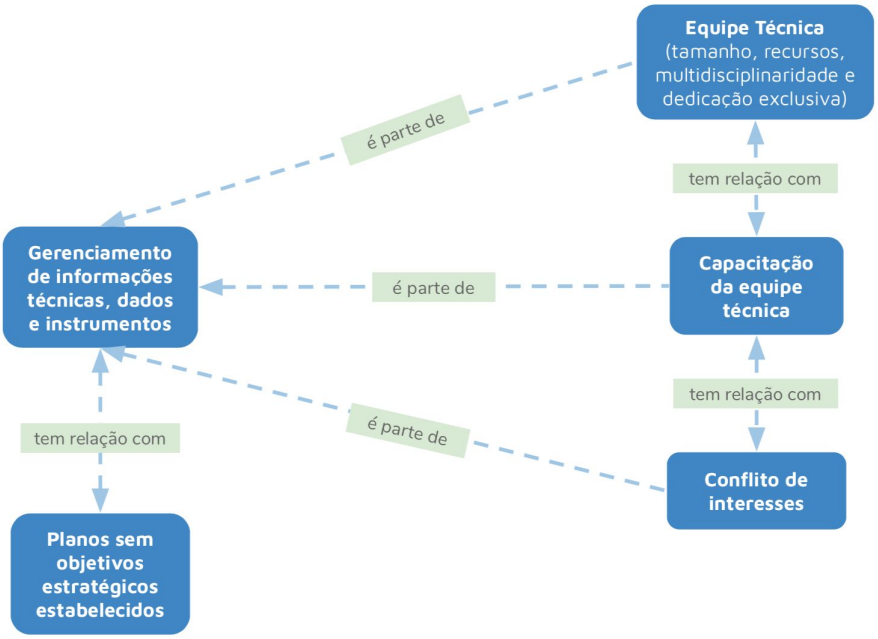


Imagem 5 - Mapa mental sobre o gerenciamento técnico de informações.
Elaboração: Instituto COURB (2019)

A partir do entrelaçamento dos desafios mapeados, uma consequência pode ser observada em relação ao PD. A ausência de uma gestão eficiente de informações, técnicas, dados e instrumentos acaba tendo relação direta com a elaboração ou revisão de planos sem definição clara de seus objetivos estratégicos.

Municípios: foi perguntado aos técnicos ou gestores municipais a respeito dos principais desafios encontrados em relação a informação técnica e acesso a dados; além disso, se eles têm como prática realizar troca de informações com outros municípios.

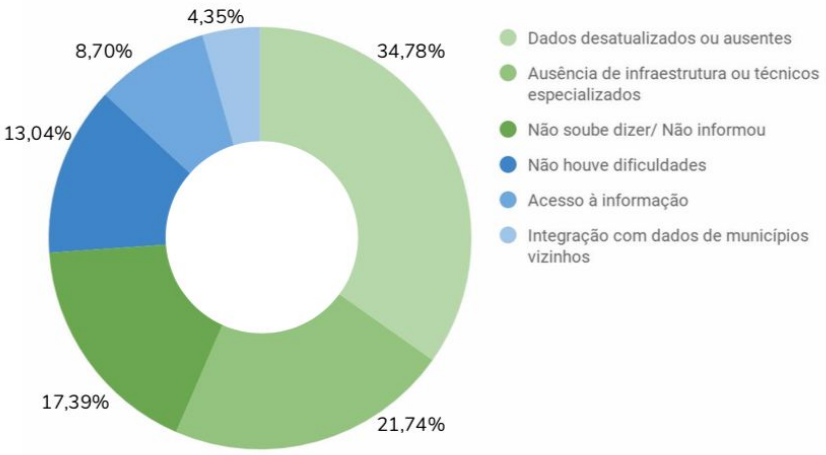


Imagem 6 - Gráfico sobre desafios em relação a informação técnica e acesso a dados.
Elaboração: Instituto COURB (2019)

O gráfico acima indicou que a escassez de dados substanciais e a ausência de infraestrutura ou capacitação da equipe técnica são os desafios mais recorrentes para os Municípios. Por outro lado, demonstrou a baixa incidência de respostas que consideram um desafio a integração com informações e dados de municípios vizinhos. Ainda que se trate de uma pergunta aberta, poucos entrevistados atentaram-se à questão da troca de informações entre os municípios; tal cenário é referendado pelas respostas dos próprios entrevistados sobre ter essa prática de intercâmbio.

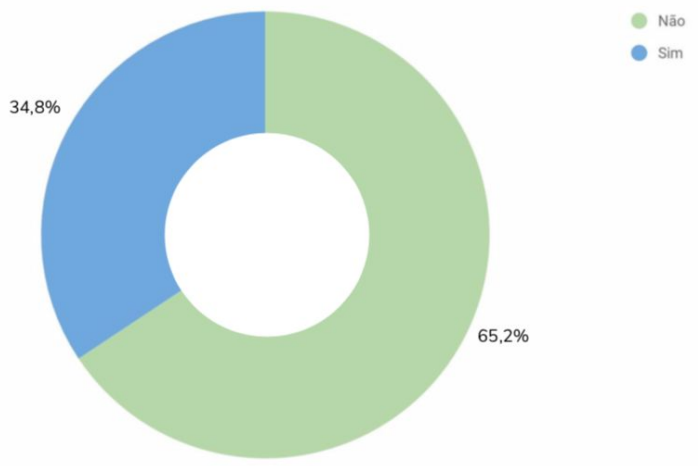


Imagem 7 - Gráfico sobre troca de informações entre os municípios.
Elaboração: Instituto COURB (2019)

O fato de 65% declararem não possuir tal prática reforça a hipótese de que os municípios não estão suficientemente conscientizados sobre o quão necessária é essa troca de informações técnicas para integrar dados dentro da sua RGI. No entanto, reforça-se que o estímulo à cooperação técnica entre cidades vizinhas é salutar, sobretudo para avançar nos próprios desafios mapeados pelos respondentes.

c. Desafios relacionados à Participação Social

Reuniões setoriais:

Segundo o relato das Associações, os maiores desafios enfrentados pelos municípios são a falta de recursos e o domínio do corpo técnico. Em relação ao último, as associações indicaram perceber que a capacidade técnica das municipalidades ainda é deficitária no atendimento à participação popular. Destacou-se, ainda, a necessidade de se pensar em metodologias que promovam, de fato, o debate entre diferentes atores e a participação efetiva da sociedade civil. Como desafios à

elaboração do PD, no âmbito participativo, foi indicada a falta de engajamento social, além da observância dos interesses coletivos (interesses particulares prevalecem) e da consciência de classe. Por fim, pontuaram não ser comum uma visão mais ampla de coletividade por parte dos técnicos.

Em relação aos órgãos públicos envolvidos nessa etapa, os entraves internos para a participação são consideravelmente diversos. Dentre os mais citados, estão as dificuldades políticas e a falta de experiência da equipe técnica. Ressaltou-se, ainda, o pressuposto de que o desenho institucional dificultaria a elaboração de processos participativos. Isso porque o Município sente que o mais importante para a participação não é o número de pessoas, e sim a diversidade de representação de todos os setores. Segundo a discussão entre os participantes, há casos em que lideranças levam os processos para esferas pessoais: há muita pressão política e conflito de interesses. Deste modo, os processos podem apresentar-se como participativos, mas acabam sendo impositivos e pouco representativos.

Sob a perspectiva das Universidades, entre os diversos fatores apontados que atestam a baixa participação popular, considerou-se importante destacar: o cenário político; a presença de incorporadoras nas reuniões; a falta de continuidade e controle social; o sentimento de que participar das reuniões é desgastante e ineficiente; a insegurança de que o exposto naquele espaço seja, de fato, levado em consideração pelos tomadores de decisão. Outro fator apontado foi o de que, em muitas situações, o material a ser discutido não está acessível para análise com antecedência. A importância dessa questão está na possibilidade de uma discussão efetiva.

Questionários:

Associações: os maiores desafios à participação, indicados pelas associações, correspondem à conscientização dos atores públicos sobre a importância do processo de elaboração do Plano Diretor e à incapacidade técnica de gestão do mesmo, conforme indicado no mapa mental a seguir:

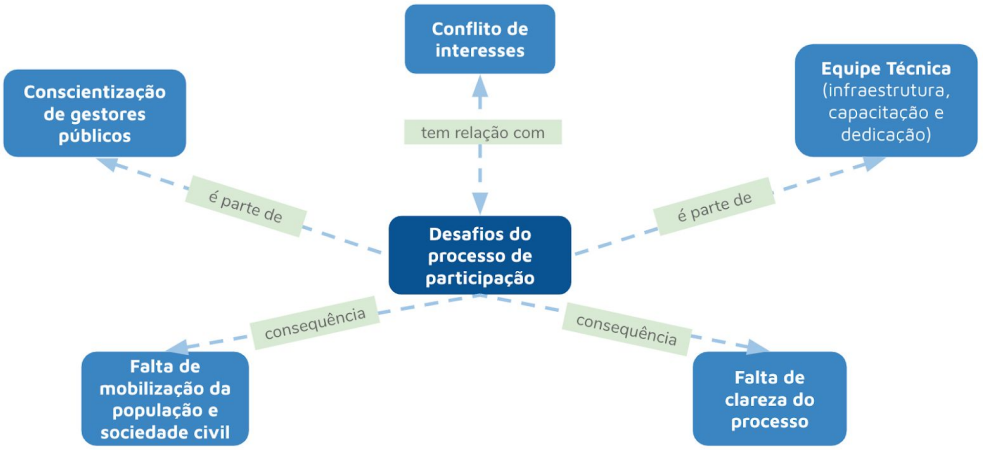


Imagem 8 - Mapa mental sobre desafios no processo de participação.
Elaboração: Instituto COURB (2019)

Esses desafios geram duas consequências diretas: população não mobilizada e falta de critérios para adequar a participação junto aos objetivos estratégicos do PD. Frequentemente, conflitos de interesse apareceram como desafio associado ao processo participativo.

Municípios: em relação ao processo participativo como um todo, o questionário aplicado junto aos municípios intentou verificar quais as etapas da elaboração de PD contou com a participação; além disso, quais os instrumentos e canais de divulgação foram utilizados e que desafios foram encontrados. Nas fases onde houve essa participação social, os resultados indicaram a falta de continuidade do processo participativo ao longo da construção do PD. Enquanto a primeira etapa (consulta à população e construção de diagnósticos mediante coleta participativa) corresponde a quase um terço das respostas, em apenas 17,5% dos casos o processo chega até o sistema de gestão do PD[11], conforme indicado no próximo gráfico:

[11] O sistema de gestão do PD também pode ser tratado como "Sistema de Acompanhamento e Controle do Plano Diretor".

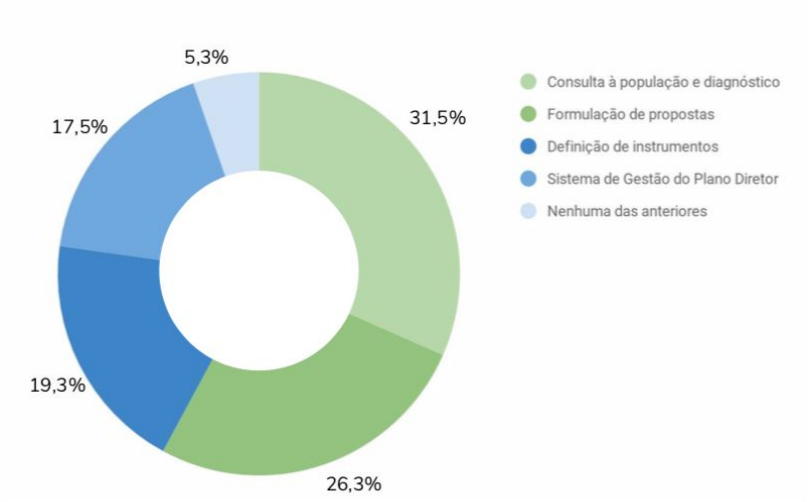


Imagem 9 - Gráfico sobre as etapas onde houve participação Elaboração: Instituto COURB (2019)

Considerando que são nas etapas iniciais onde se verifica a maior incidência de participação, ao demonstrar um recorte dos instrumentos utilizados, a imagem 10 identifica que as audiências públicas correspondem ao instrumento mais adotado:

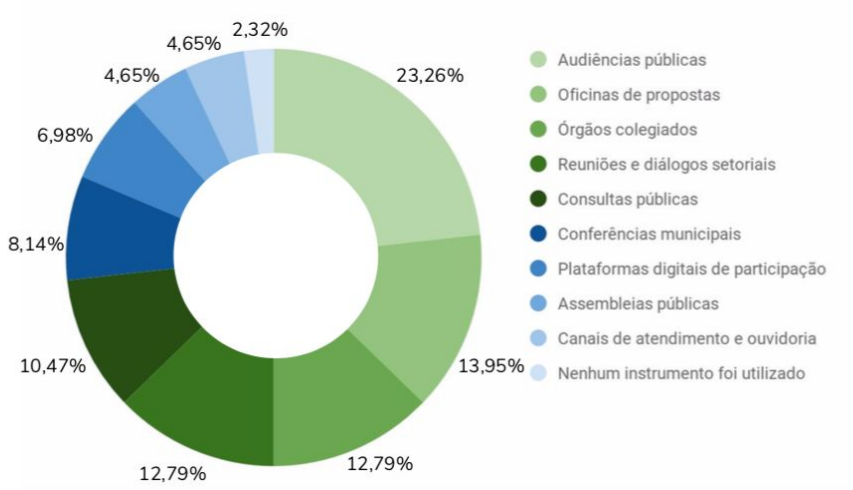


Imagem 10 - Gráfico sobre instrumentos de participação utilizados.
Elaboração: Instituto COURB (2019)

Ao se comparar, no entanto, os dados do gráfico acima com os desafios mais recorrentes do processo participativo ao todo, é possível supor que, embora seja uma das mais importantes arenas democráticas, a preferência pela promoção de audiências não se traduz, necessariamente, no instrumento mais efetivo para promoção de participação no PD:

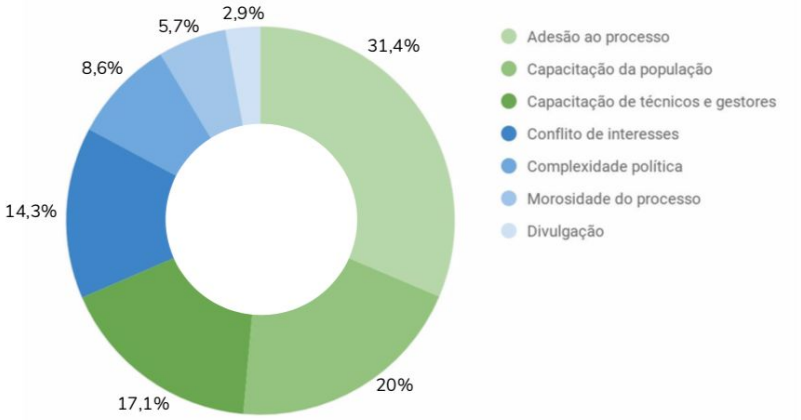


Imagem 11 - Gráfico sobre os desafios em relação à participação.
Elaboração: Instituto COURB (2019)

Os dois últimos gráficos também chamam à baixa adesão de plataformas digitais como instrumento de participação (7%), verificada na imagem 9. Isso revela que o engajamento em soluções de governo aberto[12] é um desafio aos municípios. Ao mesmo tempo, as iniciativas da gestão pública nesse tema, para além do planejamento e gestão das cidades, encontram-se em alta, justamente pela potencialidade de envolvimento da população no processo político.

d. Desafios relacionados à Fiscalização e Monitoramento

Reuniões setoriais:

Dentro da perspectiva do governo estadual, observou-se a ausência de efetivo monitoramento ao que está sendo produzido, restringindo-se apenas a incentivos. Em geral, mapeou-se como desafio implementar o sistema de gestão de política urbana, já que a não-implementação pode ocasionar na perda de memória técnica e outras informações necessárias à fiscalização e monitoramento dos PD's. A atribuição do MPC faz com que esse órgão de controle seja responsável por fiscalizar a atuação do Município. No entanto, inexiste um corpo técnico disponível para essa atuação, bem como clareza nos objetivos e indicadores elencados pelos municípios, para que aconteça o monitoramento. Segundo relato, percebeu-se que, em determinadas regiões com ativo engajamento cívico, a fiscalização acaba sendo feita a partir do

[12] Por governo aberto entende-se o conjunto de ações de desenvolvimento e aplicação de tecnologias, sobretudo digitais, cujo objetivo é ampliar o acesso à informação e incrementar o processo participativo na gestão pública.

controle social local - junto ao MPC. Além disso, verificou-se que as denúncias vinculadas às questões tributárias são quantitativamente muito baixas. O motivo estaria relacionado ao desafio da disponibilidade de informações que incentivem o controle social e a clareza de implementação.

Já no recorte das Universidades, evidenciou-se que uma das principais dificuldades encontradas junto aos PD's é o próprio monitoramento. Apesar de auxiliarem na produção de dados em alguns casos, a comunidade acadêmica não consegue acompanhar a etapa de pós-elaboração dos PD's. Assim, foi destacada a importância de se ter uma fase de monitoramento da implementação.

Questionários:

Associações: a competência da fiscalização e do monitoramento dos PD's não são das AM, mas dos próprios órgãos de representatividade (Núcleo Gestor, Concidades, etc.), do poder legislativo municipal e do MP. Isso porque, essas associações atuam de acordo com a demanda de serviços trazidos pelos municípios associados. Assim, não se aproximam diretamente do processo; quando contribuem, o fazem pontualmente e de acordo com necessidades específicas.

Municípios: quanto às respostas obtidas junto aos municípios, verificou-se que quase 20% dos que responderam a pesquisa não souberam informar ou não informaram os desafios em relação ao monitoramento e sistema de gestão:

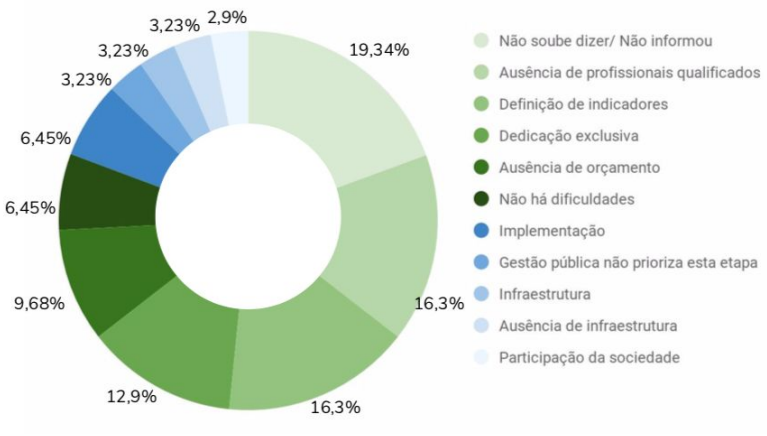


Imagem 12 - Gráfico sobre desafios em relação à fiscalização e monitoramento.
Elaboração: Instituto COURB (2019)

Mesmo assim, as respostas obtidas destacam a ausência de profissionais qualificados e a definição de indicadores como sendo os principais desafios. Ainda que sejam temas bastante recorrentes, aparecem menos como desafios em si e mais como uma consequência dos desafios em relação à gestão de equipe técnica, infraestrutura, recursos, etc.

e. Equipe Técnica

Reuniões setoriais:

No que diz respeito à forma de contratação de equipe técnica, as AM participantes afirmaram sobre a existência de muitos contratos temporários relacionados à ações de PD's; já os concursos públicos são mais raros de acontecer. Além deste formato, também há consórcios para montar equipe e licitação.

Sobre as áreas de formações dos servidores que compõem as equipes técnicas na elaboração de PD's, as associações destacaram que muitas cidades catarinenses não possuem arquitetos em seu quadro de funcionários; quando possuem, são arquitetos sem conhecimento específico na área. Já na esfera governamental, foi comentado que houve suporte multidisciplinar para a elaboração de PD, por meio de integração de secretarias e de profissionais com diferentes formações. Na época, a equipe técnica chegou a contar com o apoio de profissionais contratados para realizar estudos e consultorias pontuais.

Questionários:

Associações: Os desafios identificados pelas AM para a equipe técnica dizem respeito à infraestrutura, recursos (financeiros e humanos), número de profissionais a disposição e capacitação de equipe. Além disso, foi mencionada a ausência de multidisciplinaridade no quadro técnico, em menor escala. Esses desafios contribuem como causa dos principais gargalos na equipe técnica dos PDs, conforme ilustrado no mapa mental:

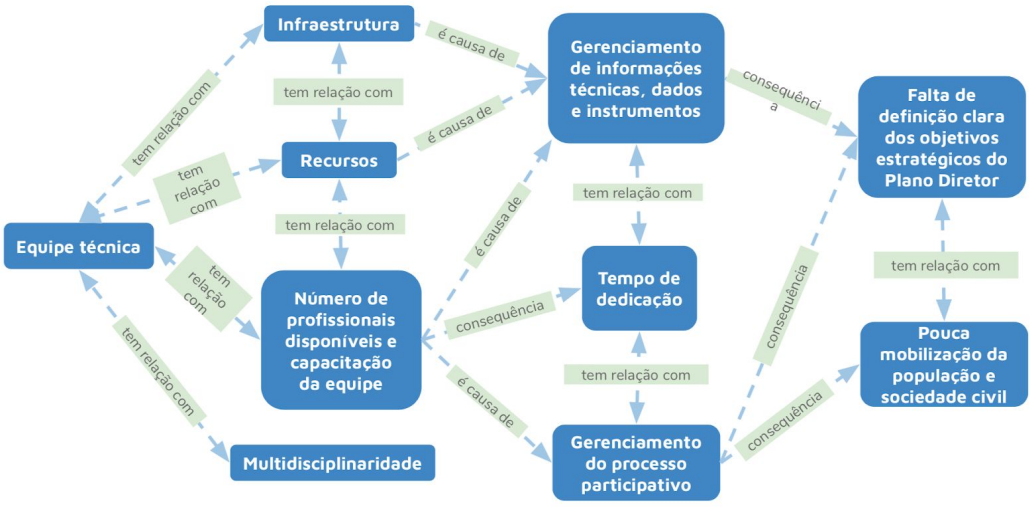


Imagem 13 - Mapa mental sobre os desafios em relação à equipe técnica.
Elaboração: Instituto COURB (2019)

Dentre os desafios mais mencionados, destaca-se o gerenciamento de informações técnicas, dados, instrumentos e processo participativo. O *tempo de dedicação* apareceu como uma consequência associada a esses gargalos: por vezes, a equipe é reduzida ou possui sobrecarga de trabalho, impedindo que os técnicos possam se voltar com mais atenção a pontos específicos do processo. No geral, apontou-se duas principais consequências a este desafio: a dificuldade em mobilizar a população, sobretudo a representação da sociedade civil; o estabelecimento de objetivos estratégicos aos PD's - consequentemente, levando ao desafio de monitoramento e fiscalização.

Municípios: Em alguns casos, a perspectiva das municipalidades constatou que a composição das equipes para elaboração dos PD's envolveu profissionais das ciências humanas, exatas e sociais aplicadas. Em geral, mais da metade dos municípios indicaram que possuem ou possuíram engenheiros e arquitetos nas equipes, na proporção de 30,9% e 25,5%, respectivamente. Profissionais do Direito e da Geografia também foram indicados, correspondendo a pouco mais de 15%. Em menor proporção, constatou-se a presença de profissionais da geologia, economia, artes plásticas, meio ambiente e topografia. Os dados foram indicados no gráfico a seguir:

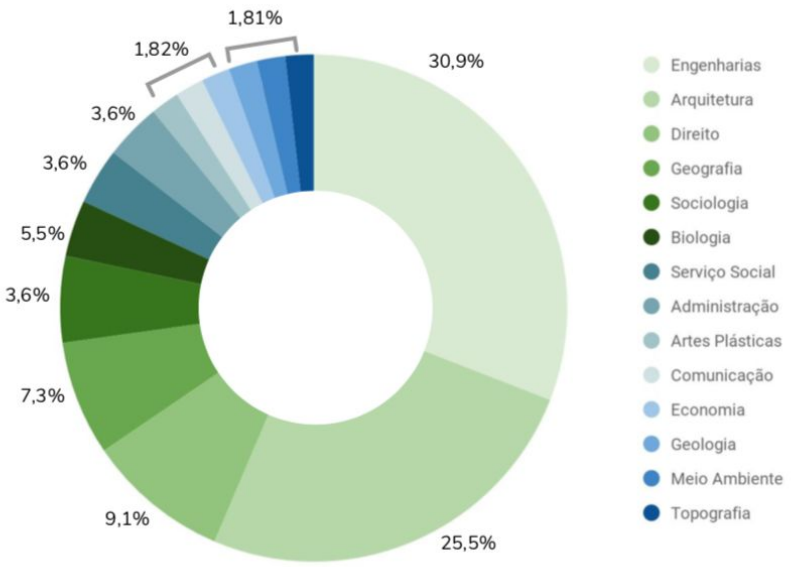


Imagem 14 - Gráfico sobre área de formação da equipe técnica.
Elaboração: Instituto COURB (2019)

Quanto à composição de equipe técnica, cerca de 28% dos técnicos que responderam a pesquisa não souberam ou não quiseram informar os principais desafios. Dentre as respostas, contudo, a ausência de profissionais específicos e a integração do quadro técnico são os dois desafios mais citados, seguidos da dedicação exclusiva para elaboração dos PDs:

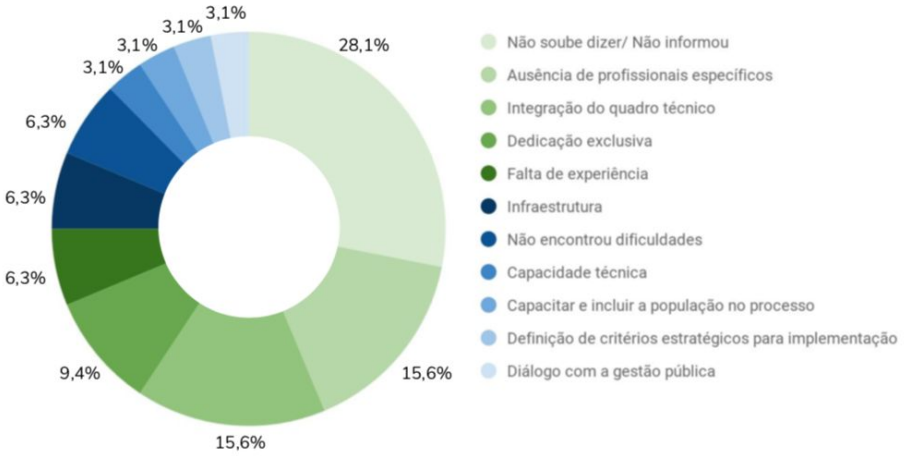


Imagem 15 - Gráfico sobre desafios em relação à equipe técnica.
Elaboração: Instituto COURB (2019)

Os dados do gráfico apenas contribuíram ao exposto pelo questionário junto às AM e pelas reuniões setoriais: nem sempre há profissionais suficientes no quadro técnico da prefeitura. Quando há, muitas vezes não são arquitetos e urbanistas. Finalmente, quando o são, a elevada carga de atribuições que lhe dizem respeito tendem a impedir uma dedicação satisfatória ao processo do PD.

f. Contratação

Reuniões setoriais:

As AM assinalaram que cada prefeitura elabora seu formato para efetivar as contratações necessárias à elaboração de PD's. No entanto, informaram que, geralmente, os meios utilizados são: processo licitatório, abertura de edital pelos municípios e contratação de empresas - essas, muitas vezes, prestam o mesmo serviço para diferentes municípios. Ainda apontaram que a função e o valor do profissional arquiteto está sempre em cheque; por exemplo, comumente não há a compreensão de que o arquiteto é quem deve coordenar o PD e acabam sendo contratados engenheiros civis.

Dentro da perspectiva das universidades que apoiam diretamente a elaboração dos PD's, a forma de contratação varia entre consultoria de elaboração, parcerias para pesquisa e levantamento de dados técnicos. Em um dos casos apresentados, a Universidade foi contratada como consultora na elaboração de PD's de 7 municípios de seu entorno, a partir de contrapartida estabelecida em reparação aos municípios afetados por acidente na barragem Foz do Chapecó.

Questionários:

Associações: as respostas das AM para esse item não foram satisfatórias para gerar diagnóstico e análise. Em parte porque não souberam informar dados ou porque responderam à questão do ponto de vista da associação, ou seja, se a associação contrata ou não pessoas.

Municípios: para o tema da contratação, duas perguntas principais foram realizadas: qual a forma mais usual de contratação e quais desafios estão relacionados à mesma. As respostas recebidas apontam para as seguintes estratégias, detalhadas em gráfico:

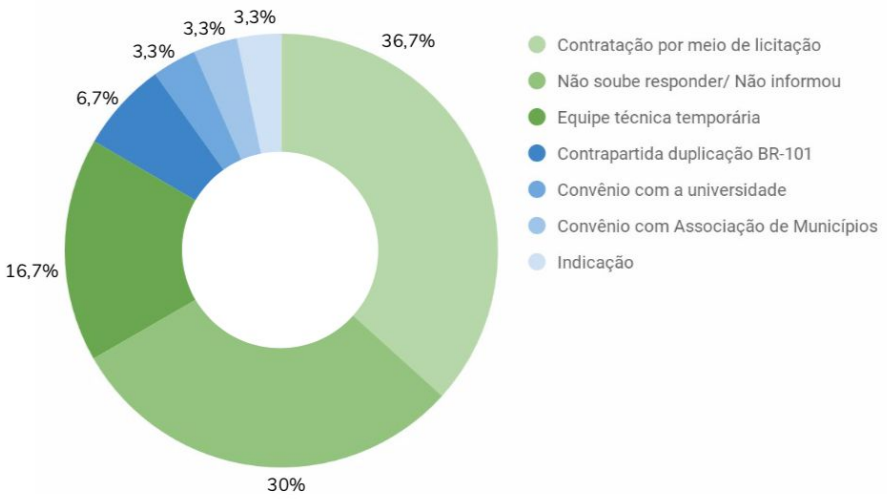


Imagem 16 - Gráfico sobre as formas de contratação. Elaboração: Instituto COURB (2019)

Verificou-se que as mais comuns são a licitação e a contratação de equipe técnica temporária. Há, também, os Municípios que se beneficiaram da contrapartida de obras de infraestrutura, como a duplicação da rodovia BR-101, para realizar o processo de contratação. No entanto, ainda que em menor escala, foram destacados os convênios com Universidades e com associações de municípios como uma solução particularmente interessante a municípios pequenos e/ou socioeconomicamente deficitários.

Ainda que de forma incipiente, a ocorrência dessas modalidades alternativas de contratação revelam uma possibilidade de as cidades serem compreendidas em redes regionais, facilitando, por exemplo, a solução do já mencionado desafio em integrar informações técnicas e promover cooperação efetiva entre os municípios de uma mesma RGI.

Por sua vez, quando perguntados sobre os desafios específicos da contratação, conforme demonstrado no próximo gráfico, mais da metade dos entrevistados junto aos municípios não souberam responder ou não informaram:

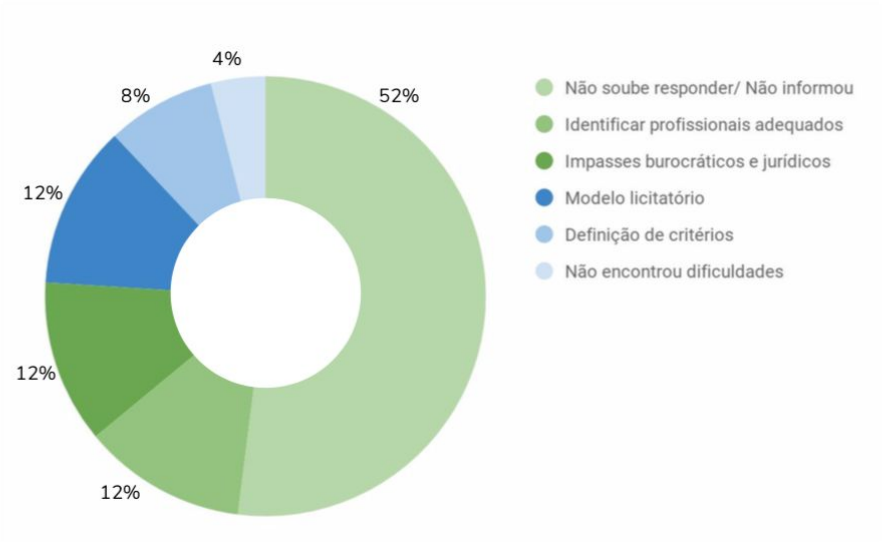


Imagem 17 - Gráfico sobre Desafios em relação à contratação.
Elaboração: Instituto COURB (2019)

Dentre as respostas obtidas, percebeu-se que as dificuldades principais estão em identificar profissionais adequados, modelo licitatório e impasses burocráticos e jurídicos, assim como a falta de clareza na definição de critérios para contratação. Tratam-se de itens que corroboram a hipótese da tendência dos Municípios a se isolarem no processo. Em última análise, reforça-se a necessidade da colaboração técnica como solução aos desafios apresentados pelos respondentes.

g. Orçamento

Reuniões setoriais:

Na esfera de Governo Estadual, não há repasse de verba direta para os Municípios desenvolverem os PD's; a maior parte dos recursos são destinados a área rural, sendo pequena a parcela destinada a área urbana. Por sua vez, as AM afirmaram que as formas de recursos variam de acordo com as gestões e arrecadações dos Municípios. Em alguns casos, para a elaboração dos PD's são utilizados recursos municipais diretos; em outros, o repasse ocorre através de linhas de financiamento estaduais e municipais. Diante deste cenário, foi relatado que, por possuírem outras prioridades, muitas vezes os municípios deixam o PD em segundo plano.

Questionários:

Associações: as respostas das AM para esse item não foram satisfatórias para gerar diagnóstico e análise. Em parte porque não souberam informar (respondendo que este é um item reservado aos municípios), ou responderam a questão do ponto de vista da associação, ou seja, como é feito o orçamento da associação.

Municípios: similarmente, os entrevistados do questionário para municípios não apresentaram respostas expressivas para gerar diagnóstico e análise. Conforme demonstrado anteriormente na imagem 2 (p. 19), a percepção dos respondentes a respeito do orçamento se enquadra na faixa 3, de neutralidade ou desconhecimento. Essa postura foi recorrente nas perguntas feitas a respeito desse tema. Por sua vez, nos estudos de caso, que serão apresentados posteriormente, foram encontrados apontamentos pertinentes dentro desse tema; isso se justifica pela natureza qualitativa das entrevistas semi-estruturadas.

h. Ações relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Reuniões setoriais:

Sob a perspectiva das associações, não há ação estruturada oficial que vá ao encontro da Nova Agenda 2030. Já no governo estadual, verificou-se que a abordagem em relação aos ODS é apenas conceitual: é possível que o plano descreva, por exemplo, a visão de desenvolvimento sustentável de sua região, mas não contemple diretrizes para a aplicação. Mesmo assim, a questão da mudança climática aparenta ser uma temática significativamente abordada por essa esfera governamental, uma vez que interfere diretamente nas atividades econômicas e turísticas de algumas regiões.

As AM relataram a tentativa de abordar o assunto em todas as capacitações, apesar de não compor uma agenda da instituição. Ressaltaram a pouca sensibilização dos municípios com os ODS: atentaram para certo nível de envolvimento do núcleo gestor de determinado município, mas outros desafios mais urgentes acabaram assumindo a prioridade.

Por sua vez, uma das Universidades apontou para a existência de parceria com a OMS; assim, os projetos desenvolvidos nesse recorte contempla parte dos objetivos.

Questionários:

Associações: a quase totalidade das respostas apontaram que as associações não promovem atividades ligadas aos ODS. Exceto por uma, que respondeu não ocorrer diretamente, mas que as discussões promovidas com a população, durante o processo de elaboração do PD, abrangem alguns dos objetivos contidos na Agenda 2030.

Municípios: Considerando que a Agenda 2030 requer uma análise qualitativa, optou-se por não incluir esse tema no questionário de municípios. Conforme explicado anteriormente, o objetivo da coleta qualitativa/quantitativa foi a de colher insumos sobre a percepção e os gargalos específicos enfrentados pelos Municípios em relação aos desafios específicos na elaboração, implementação e fiscalização dos Planos Diretores.

2.2. ESTUDOS DE CASO

Dos oito municípios objetos de estudo de caso[13], todos os entrevistados são arquitetos(as) urbanistas, atuantes diretamente nos processos de elaboração/revisão dos planos, ocupam ou ocuparam cargos de gestão e planejamento e possuem conhecimento avançado dos processos. Dentre as falhas encontradas a partir da análise das respostas, destacou-se a baixa atuação dos próprios técnicos municipais de diferentes setores; a falta de cultura de discussão do planejamento e baixa participação dos vereadores; a não-avaliação adequada do plano anterior na discussão do atual, bem como desatualização de bases cartográficas, prazos curtos e auto aplicabilidade da lei.

Nesse sentido, as dificuldades apontadas na elaboração ou revisão dos PD's correspondem a equipes reduzidas, falta de infraestrutura de informações e falta de recursos técnicos para produção de mapas e dados. O próprio processo de aprovação na Câmara de Vereadores foi apontado como uma das dificuldades, junto a falta de multidisciplinaridade e os desafios das discussões comunitárias; além disso, a judicialização[14] também foi citada como entrave ao desenvolvimento do processo. Já com relação às melhorias nos processos de planejamento e gestão dos planos, os

[13] Foram elegidos os municípios centrais das sete regiões intermediárias de Santa Catarina - Blumenau, Caçador, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Joinville e Lages. Complementando o recorte de estudo, incluiu-se o município de São José, por estar conurbado com Florianópolis e fazer parte da região metropolitana.

[14] Entende-se que judicialização é a tentativa de resolução de conflitos na esfera jurídica, referentes ao processo de elaboração/revisão do plano diretor; por vezes, isso acarreta na paralisação do processo.

entrevistados citaram a necessidade de núcleos ou institutos de planejamento; a implementação de indicadores de monitoramento; o fortalecimento do controle social; a qualificação da participação e melhorias nos recursos de equipe e tecnológicos; a necessidade de se possuir um plano de ação e a melhoria na fiscalização.

a. Desempenho junto à gestão urbana

As entrevistas evidenciaram que todos os municípios abordados possuem PD atualizado ou em atualização, dentro dos preceitos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade[15]. Constatou-se que, junto ao Poder Executivo, o tempo de elaboração e revisão do PD pode durar de 6 a 12 meses. Quando ocorrem processos de judicialização, ou quando a equipe técnica é reduzida, o processo pode levar alguns anos. Já na tramitação da Câmara de Vereadores, geralmente dura de 2 a 12 meses.

Pelas respostas coletadas, observou-se que a transversalidade na elaboração e na gestão das políticas públicas ocorre de forma parcial e muitas vezes indireta. Sendo assim, nos PD's podem ser encontradas menções a outros planos, como de mobilidade, habitação e saneamento. Ocorre, também, uma conexão com setores de meio ambiente e fiscalização; por isso, a prática de solicitação de pareceres de outros setores para o entendimento de situações e demandas específicas relacionadas ao PD é corriqueira. Entretanto, essa transversalidade se configura mais como uma necessidade para a gestão diária do plano do que como um instrumento de política pública que visa a otimização de recursos, integração entre os setores, dentre outros aspectos.

b. Desafios relacionados à informações técnicas:

O sistema de informações dos municípios, em geral, relacionam-se com as consultas de viabilidade para construções e mapas temáticos - por exemplo, zoneamento e sistema viário. Internamente, as prefeituras contam com sistema de geoprocessamento gerenciados por um ou mais funcionários - compõem equipe própria; esse sistema é instalado por empresa contratada. Dentre os oito municípios estudados, a maioria possui um sistema de informações disponível para consulta; apenas dois dos entrevistados afirmaram não possuir tal sistema. Dentre os demais, verificou-se que dois municípios disponibilizam as informações de forma parcial - isso

[15]Lei n° 10.257/2001. Sobre a atualização dos PD's, o Estatuto da Cidade (2001) define: "Art. 39, § 3o: A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos." (Lei n° 10.257/2001)

se dá pela interrupção do contrato com a empresa que as gerencia ou, ainda, por não ser de interesse político da atual administração.

Com relação à regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, apenas um município não possui nenhum regulamentado. Os demais possuem de 1 a 4 instrumentos regulamentados. A outorga onerosa é o mais presente, estando em 5 municípios. No entanto, apenas dois possuem fundo próprio para o depósito dos recursos; em geral, os setores responsáveis pela aplicação desses recursos são as secretarias de administração e finanças. Em três deles, os recursos são aplicados pelos setores específicos de gestão do PD - Secretaria ou Conselho da cidade. Quanto à prestação de contas, em três deles a responsabilidade é do Conselho da Cidade. Nos demais, não há setor específico.

c. Desafios relacionados à Participação Social

Sobre a organização da participação, constatou-se que há uma diversidade de formas utilizadas: núcleo gestor formado por técnicos municipais, somado a uma comissão composta por representantes de entidades; núcleo gestor misto (técnicos municipais e representantes de entidades); Conselho da Cidade atuando sozinho; ou, ainda, núcleo gestor de técnicos municipais atuando junto ao Conselho da Cidade.

Constatou-se a utilização de diversos canais de participação e meios de divulgação nos processos de revisão dos PD's. Em todos os casos há processos participativos, tanto de forma direta (em reuniões por bairros ou setores da cidade, audiências e oficinas) quanto representativa (eleição de delegados, constituição de comissões de acompanhamento, núcleos gestores mistos e conselhos municipais da cidade). A divulgação ocorre predominantemente por jornal, TV, rádio, site da prefeitura e material gráfico impresso. Em menor quantidade, ainda são utilizados os recursos das mídias sociais, carro de som e e-mail. Para a coleta de informações e discussão dos aspectos mais relevantes dos planos, os assuntos são divididos por temas de interesse (mobilidade, uso do solo, meio ambiente, etc.) que devem orientar as discussões durante as reuniões.

Quanto aos próprios canais utilizados para a participação direta da comunidade, as audiências públicas foram realizadas em todos os municípios. Sete deles promoveram oficinas setoriais e seis estabeleceram canais eletrônicos (consultas públicas por meio de site); quatro ainda realizaram conferências municipais. As reuniões por bairros ou zonas, não configuradas como oficinas ou audiências públicas, também foram utilizadas.

d. Fiscalização e Monitoramento

A maioria dos entrevistados apontou que a estrutura de fiscalização do PD é deficitária. No entanto, todos os municípios possuem setor específico que atua diretamente na implementação do PD; ocorre que, para a metade dos entrevistados essa estrutura não é suficiente para atender as demandas de planejamento e gestão. Outro fator de dificuldade é que nenhum município possui um sistema de indicadores de monitoramento para o PD. Há informações técnicas produzidas nos processos de elaboração e gestão dos planos, mas essas informações não se organizam em um sistema específico.

e. Equipe técnica

Para o levantamento deste item, foi considerada apenas a participação de arquitetos(as) e urbanistas nas equipes de gestão dos planos, bem como aspectos relevantes da formação desses profissionais. Todos os municípios possuem arquitetos em suas equipes de gestão dos planos. A quantidade de arquitetos(as) aumenta em conformidade com a população municipal, variando de apenas 1 arquiteto a aproximadamente 50, distribuídos entre os setores que atuam diretamente ou indiretamente no PD. As atividades de que participam são variadas, predominando as relacionadas à análise e aprovação de projetos e as de coordenação e gestão do PD. Os profissionais ainda atuam nas atividades de planejamento viário, regularização fundiária, patrimônio histórico, elaboração de projetos de obras públicas, acessibilidade, revisão de leis e regulamentação de instrumentos, processos participativos e fiscalização de obras.

f. Contratações

Dos oito municípios, cinco municípios elaboraram seus planos com equipe técnica própria. Um município realizou dispensa de licitação e outro convênio; outro município constituiu equipe técnica própria, que elaborou o plano em conjunto com a equipe contratada.

g. Orçamento

Os cinco municípios que elaboraram seus PD's com equipe técnica própria o fizeram com recursos também próprios, oriundos do orçamento geral do Município e não passíveis de mensuração. Para um Município, o PD custou acima de R$ 500.000,00 e para outro, entre R$ 200.000,00 e R$ 300.000,00. Um entrevistado não soube responder sobre o custo orçamentário do PD.

h. Ações relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Cinco entrevistados afirmaram que o Município aplica, ainda que de forma indireta, os ODS, inseridos nos princípios e/ou diretrizes do PD. Dois afirmaram não contemplar os ODS e um dos PD's, por estar em revisão, ainda não abordou o tema; foi sinalizada a intenção em abordar.

2.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A ANÁLISE DA COLETA DE DADOS PARTICIPATIVA

As respostas da coleta participativa de dados para cada um dos oito pontos, quando cruzadas entre si, indicaram maior convergências do que divergências, embora a fonte das coletas tenha sido diversificada, levando ao uso metodologias distintas. Em relação à gestão urbana, por exemplo, evidencia-se uma clareza sobre os papéis dos diversos atores, bem como em ações referentes à elaboração, implementação, fiscalização, monitoramento e avaliação de PD's. Essa compreensão, no entanto, parece não encontrar o mesmo respaldo na priorização desse tema frente à gestão municipal como um todo; daí decorre em dificuldades, principalmente com relação à destinação de recursos suficientes para o PD. Essa é uma realidade particularmente identificável em Municípios com pouca ou nenhuma base técnica. Nesse sentido, afirma-se que o grande desafio é tornar o PD uma prioridade na agenda do Município.

No que diz respeito a informações técnicas, os dados demonstram que os municípios tendem a possuir, em maior ou menor escala, algum tipo de sistema de informação. Contudo, a dificuldade em gerenciá-lo, seja pela incapacidade técnica (em termos de infraestrutura e insuficiência de quadro técnico) ou pela ausência de dados (queira em função da desatualização das bases/disponibilidade limitada dos mesmos), foi consenso entre todos os atores entrevistados. Assim, evidencia-se o desafio de estruturar e integrar as bases de dados e os sistemas de informação, sobretudo para a elaboração do PD.

Dentro da temática da participação, identificou-se uma contradição entre os atores respondentes. Nas coletas com atores externos aos Municípios, o domínio da equipe técnica sobre o tema foi, invariavelmente, citado como entrave ao processo. Não obstante, o mapeamento de percepções apontou que, aos olhos dos respondentes das prefeituras, o conhecimento técnico sobre processo participativo é satisfatório, ao passo que o conhecimento da população e a efetividade da participação são insatisfatórias.

Esse mesmo universo de entrevistados ainda pontuou a adesão e a capacitação da população como principais dificuldades da participação. Seja como for, um segundo tema - falta de continuidade do processo participativo - surgiu como elemento contraditório, tanto em respostas das reuniões setoriais como em observação aos dados da coleta com os próprios Municípios. Portanto, é facultada à participação na elaboração de PD's o desafio de desenhar processos mais efetivos, do ponto de vista da inclusão da opinião do cidadão, com maior clareza das tarefas e limitações da atuação técnica.

Em relação à fiscalização e monitoramento, embora tenha sido um dos temas de maior sensibilidade e interesse dos entrevistados, as respostas indicaram consenso em torno da insuficiência de uma estrutura para realizar o acompanhamento do PD. A ausência de um sistema com clareza de objetivos, metas e indicadores torna ineficaz a ação pública, sobretudo do MPC. Além disso, dificulta o controle social, na medida em que as diretrizes para a condução do processo se tornam difusas. A produção de informações técnicas, quando existe, não atende às demandas, tampouco é organizada de forma satisfatória. Nesse sentido, identifica-se como principal desafio a definição de objetivos estratégicos e indicadores que viabilizem a fiscalização, monitoramento e controle social dos PD's.

No que tange aos desafios de equipe técnica e contratações, as diferentes etapas da coleta participativa de dados indicaram a existência de uma considerável desigualdade quanto à realidade dos quadros técnicos. Enquanto o estudo de caso registrou municípios com até 50 arquitetos, uma das queixas das AM apontavam para a existência de municipalidades associadas sem nenhum profissional de arquitetura e urbanismo. A coleta qualitativa/quantitativa realizada junto aos próprios Municípios ratificou essa constatação ao indicar que, dentro das respostas obtidas, apenas 25% possuem arquitetos no quadro técnico. Por outro lado, profissionais das engenharias foram apontados como os mais recorrentes nos quadros técnicos das prefeituras. Novamente, os dados das diferentes coletas apresentam concordância: as reuniões setoriais indicaram não haver compreensão, na gestão pública, de que o arquiteto urbanista deve ser o profissional responsável pela coordenação do PD.

Essa tendência de baixa é comumente mais aplicável a municípios pequenos, cuja capacidade técnica e infraestrutura também aparecem invariavelmente como pontos críticos; esses dois últimos também são dados perceptíveis no panorama geral do

estado. As coletas apontaram que não só a ocorrência de arquitetos em prefeituras tende a ser baixa, como a própria equipe técnica em si é reduzida - portanto, pouco multidisciplinar - e raramente dialoga com outros setores dentro do município. Para além das consequências de performance do próprio corpo técnico, esse cenário ajuda a explicar, em parte, algumas das dificuldades com relação à contratação: a complexidade de identificar perfis profissionais adequados foi citada como um empecilho. Diante disso, o grande desafio que se coloca é ampliar e otimizar a capacidade técnica em processos referentes aos PD's.

Os dados sobre orçamento, por sua vez, revelaram dificuldades quanto a obtenção de recursos. Isso se dá sobretudo em municípios sem equipe técnica própria, na medida em que as formas de captação variam, principalmente, de acordo com a arrecadação municipal. No entanto, chamou a atenção o fato de que essas dificuldades remontam menos à capacidade de arrecadação dos Municípios e mais à gestão urbana.

Diante de fontes limitadas de acesso a recursos, seja através de arrecadação própria ou mediante linhas de financiamento, a falta de protagonismo do PD na agenda política dos municípios, muitas vezes, relega o processo a segundo plano. Tal procedimento não só compromete o desenvolvimento de um trabalho adequado como afeta a qualidade do produto final. Assim, reafirma-se que a atribuição de prioridade dos PD's na pauta do Município é o primeiro passo para construir orçamentos compatíveis com as necessidades de ordem técnica e de infraestrutura do processo de consecução do PD.

Por fim, sobre a aplicação dos 17 ODS da agenda 2030 a PD's, foi possível compreender que a discussão conceitual está, de alguma forma, colocada à maioria dos municípios e aos demais atores, embora a pauta do ponto de vista prático ainda seja incipiente. Nesse sentido, considera-se que o desenvolvimento de soluções para os desafios identificados nesta seção deve ser pautado através da compreensão dos ODS aplicáveis a cada um. Dessa forma, as metas e indicadores de um PD serão tanto mais localizáveis quanto as metas e indicadores dos próprios ODS.

CONCLUSÃO

O diagnóstico teve por objetivo verificar como a realização de PD's se constitui como desafio aos municípios catarinenses. Para tanto, efetuou-se a contextualização do âmbito regional, administrativo e normativo para a aplicação aos PD's; e uma coleta de dados participativa, através de oito pontos de análise. Ao todo, essa coleta abrangeu cerca de metade das municipalidades do estado. Envolveu, ainda, pouco mais de um terço das AM e dialogou com atores cuja atuação junto aos PDs é igualmente fundamental - MPC, setor de planejamento do governo do estado e Universidades.

Como considerações da análise sobre o material da coleta participativa de dados, identificou-se que as soluções aos desafios enfrentados na consolidação de PD's participativos são compreendidas a partir dos seguintes questionamentos:

1. Como o PD pode se tornar prioridade na agenda do município?
2. Como estruturar e integrar bases de dados e sistemas de informação para a elaboração do PD?
3. Como desenhar processos participativos mais efetivos para elaboração de PD's?
4. Como definir objetivos estratégicos e indicadores que viabilizem a fiscalização, monitoramento e controle social dos PD's?
5. O que é necessário para ampliar e otimizar a capacidade técnica em processos referentes aos PD's?

Tais perguntas nortearão a oficina participativa a ser realizada na sequência desse diagnóstico, cujas propostas servirão de base para a elaboração do manual de orientação. De todo modo, a percepção sobre os dados deste diagnóstico permite confiar na capacidade técnica presente e na predisposição dos atores públicos e da sociedade civil para construir PD's participativos que atendam à função social da propriedade e, ao mesmo tempo, visem o desenvolvimento urbano sustentável.[16] Nesse sentido, os tomadores de decisão devem continuar desempenhando papel importante na promoção de condicionantes ao aperfeiçoamento da elaboração de políticas urbanas que vão ao encontro desses objetivos.

O estudo identificou que o desafio maior reside em expandir os pontos destacados, a fim de incrementar as políticas existentes. Os questionamentos acima foram guiados pela necessidade de pactuar com um comprometimento coletivo e

[16] Em acordo com o Estatuto das Cidades e a Agenda 2030

fomentar um encaminhamento de solução a cada pressuposto identificado, através da colaboração entre os atores.

Com base no que foi relatado durante a coleta, bem como no conhecimento dos objetivos do Estatuto da Cidade, da Agenda 2030 e do Contexto Normativo apresentado, os questionamentos elaborados partiram dos itens mais suscetíveis de tratamento em escala local e a curto prazo. Essa é uma oportunidade ímpar para conscientizar tomadores de decisão, capacitar gestores, técnicos e sociedade civil, estimular uma cultura de pensamento estratégico e construir um processo político colaborativo e participativo nas cidades catarinenses.

LISTA DE SIGLAS:

- ADH: Atlas de Desenvolvimento Humano
- AM: Associações de Municípios
- AMOSC: Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
- CAU: Conselho de Arquitetura e Urbanismo
- CF: Constituição Federal
- CPUA: Comissão Especial de Políticas Urbanas e Ambiental
- GRANFPOLIS: Associação dos Municípios da Grande Florianópolis
- IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDHM: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IPTU: Imposto Predial Territorial Urbano
- IPUF: Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
- IVS: Índice de Vulnerabilidade Social
- MP: Ministério Público
- MPC: Ministério Público de Contas do estado
- MUNIC: Pesquisa de informações básicas dos municípios brasileiros
- ODS: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- OMS: Organização Mundial de Saúde
- ONU: Organização das Nações Unidas
- PD: Plano Diretor
- PIB: Produto Interno Bruto
- PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
- REURB: Regularização Fundiária Urbana
- RGI: Regiões Geográficas Imediatas
- RGInt: Regiões Geográficas Intermediárias
- SPG/SC: Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina
- UNOESC: Universidade do Oeste de Santa Catarina

LISTA DE FIGURAS:

- Imagem 1: Linha do tempo do desenvolvimento do material de orientação. (p. 2)
- Imagem 2: Gráfico sobre a Percepção dos Municípios em relação à coleta realizada (p. 19)
- Imagem 3: Mapa mental dos papéis e ações das associações de municípios no auxílio aos PDs (p. 21)
- Imagem 4: Órgãos responsáveis pelo Plano Diretor. (p. 22)
- Imagem 5: Mapa mental sobre o gerenciamento técnico de informações. (p. 24)
- Imagem 6: Gráfico sobre desafios em relação a informação técnica e acesso a dados. (p. 24)
- Imagem 7: Gráfico sobre troca de informações entre os municípios. (p. 25)
- Imagem 8: Mapa mental sobre desafios no processo de participação. (p. 27)
- Imagem 9: Gráfico sobre as etapas onde houve participação. (p. 28)
- Imagem 10: Gráfico sobre instrumentos de participação utilizados. (p. 28)
- Imagem 11: Gráfico sobre os desafios em relação à participação. (p. 29)
- Imagem 12: Gráfico sobre desafios em relação à fiscalização e monitoramento. (p. 30)
- Imagem 13: Mapa mental sobre os desafios em relação à equipe técnica. (p. 32)
- Imagem 14: Gráfico sobre área de formação da equipe técnica. (p. 33)
- Imagem 15: Gráfico sobre desafios em relação à equipe técnica. (p. 33)
- Imagem 16: Gráfico sobre as formas de contratação. (p. 35)
- Imagem 17: Gráfico sobre Desafios em relação à contratação. (p. 36)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios Brasileiros 2015 (MUNIC). Rio de Janeiro: IBGE, 2015
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios Brasileiros 2017 (MUNIC). Rio de Janeiro: IBGE, 2017
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2018
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Atlas da Vulnerabilidade Social. São Paulo: Observatório das Migrações, 2015.
- SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO - GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Atlas Geográfico de Santa Catarina. Fascículo 1, Estado e Território. 2ª Edição. Florianópolis: SPG/SC, 2016
- SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO - GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Atlas Geográfico de Santa Catarina. Fascículo 3, População. Florianópolis: SPG/SC, 2018.

ANEXO I: CONTEXTO NORMATIVO

LEGISLAÇÃO BÁSICA NECESSÁRIA À POLÍTICA URBANA

A Política Urbana nacional não está restrita à aplicação exclusiva de leis e normas de âmbito municipal, como é o caso dos PD's. Isso porque o planejamento e ordenação das cidades brasileiras desenvolve-se a partir da relação entre os Entes da Federação e a legislação de sua competência respectiva. Assim, necessariamente inclui leis em que o objeto são normas de caráter geral e outras voltadas às especificidades de cada região ou Município.

Neste anexo são apresentadas as principais leis e normas vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, com foco específico para o Estado de Santa Catarina, e a legislação que impacta diretamente a política urbana de seus municípios, mas não se restringe a esse recorte. Sintetiza, ainda, a relação entre os PD's e determinadas políticas setoriais, bem como a conexão com Agendas e Planos que priorizam o desenvolvimento sustentável.[17]

1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O processo de democratização do Brasil é relativamente recente, visto que a atual CF foi promulgada em 5 de outubro de 1988, após aprovação pela Assembleia Nacional Constituinte. Considerando que o Brasil é uma República Federativa, viu-se importante trazer o artigo 18 do texto Constitucional, que descreve como o Estado se organiza politicamente, enfatizando a autonomia dos Entes Federativos: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição." (BRASIL, 1988. art. 18)

A autonomia dos Entes Federativos é um princípio importante para compreender a relevância dos PD's no ordenamento jurídico brasileiro. Não existe hierarquia entre a União, os Estados e os Municípios, ainda que a CF venha a definir, nos artigos 21 a 24, temas cuja competência legislativa deve ser privativa da União, além de hipóteses em que cabe aos entes legislarem comum ou concorrentemente.

[17] O desenvolvimento do anexo segue a ordem estabelecida na tabela 1, apresentada no item 1.3 *Contexto Normativo* do Capítulo 1 *Contextualização*.

Dentre os temas cuja competência legislativa é concorrente em relação aos Entes, destaca-se o Direito Urbanístico, disposto no inciso I do art. 24 do texto Constitucional. Os parágrafos desse artigo são vitais para justificar a existência do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) e Planos Diretores Municipais, a saber:

> § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
> § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
> § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
> § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Nos limites da legislação concorrente, sabendo que cabe à União estabelecer normas gerais e que o Direito Urbanístico insere-se nas hipóteses desse artigo 24, tem-se que a CF, o Estatuto da Cidade e os PD's atuam em conjunto, complementando-se no que diz respeito às peculiaridades locais de cada municipalidade.

Diante disso, é oportuna a transcrição dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, inseridos no Capítulo II - "Da Ordem Urbana" do Título VII – "Da Ordem Econômica e Financeira" do texto Constitucional.

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
> § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
> § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- parcelamento ou edificação compulsórios;
- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Os artigos 182 e 183 da CF de 1988 servem de base para orientar a posterior elaboração do Estatuto da Cidade[18], que versa sobre as diretrizes gerais para a política urbana nacional. Neste ponto, cabe dizer que o *caput* do artigo 182 prevê o desenvolvimento das funções sociais da cidade como norte a política urbana nacional. Isso servirá de base para a implementação de políticas inclusivas e instrumentos de participação popular.

2. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA DE 1989

Ao se analisar a Constituição do Estado de Santa Catarina, promulgada em 05 de outubro de 1989, nota-se uma conexão com o texto da CF de 1988, ampliando ainda mais a parte que cuida da "Ordem Econômica e Financeira", não se restringindo à reproduzir algo similar aos já citados arts. 182 e 183 da Carta Magna.

O texto da Constituição do Estado de Santa Catarina vai um pouco além do que prevê a CF de 1988 ao tratar do "Desenvolvimento Regional e Urbano", elencando diretrizes ainda mais específicas do que aquelas trazidas pelo texto da Carta Magna de 1988. Em resumo, a Constituição Estadual ora trabalhada versa sobre os seguintes

[18] Lei nº 10.257/2001

tópicos: Da Política de Desenvolvimento Regional (Arts. 138 e 139); Da Política de Desenvolvimento Urbano (Arts. 140 e 141); Da Política Habitacional (Arts. 142 e 143).

Em linhas gerais, os artigos 138 e 139 da Constituição do Estado de Santa Catarina discorrem sobre a perspectiva em que a Política Urbana da região deve ser pautada, considerando aspectos apontados no artigo 138:

> Art. 138. A política de desenvolvimento regional será definida com base nos aspectos sociais, econômicos, culturais e ecológicos, assegurando:
> I - equilíbrio entre o desenvolvimento social e econômico;
> II - harmonia entre o desenvolvimento rural e urbano;
> III - ordenação territorial;
> IV - uso adequado dos recursos naturais;
> V - proteção ao patrimônio cultural;
> VI- erradicação da pobreza e dos fatores de marginalização;
> VII - redução das desigualdades sociais e econômicas.
> § 1° As diretrizes da política de desenvolvimento regional são imperativas para a administração pública e indicativas para o setor privado.
> § 2° A lei definirá o sistema de planejamento e de execução das ações públicas e privadas voltadas para o desenvolvimento.
> Art. 139. O Estado poderá instituir áreas de interesse especial, mediante lei que especifique o plano a ser executado, o órgão responsável e o prazo de execução.

Promulgado em 1989, o texto constitucional catarinense já previa a obrigatoriedade do PD para as cidades com mais de vinte mil habitantes, assim como diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano dos municípios do Estado. A Política Urbana no Estado de Santa Catarina se apresenta devidamente conectada com a implementação de políticas setoriais e com a melhor relação entre legislações de competência de todos os Entes Federativos, o que pode ser analisado através da leitura de seus Art. 140 e 141, transcritos abaixo:

> Art. 140. A política municipal de desenvolvimento urbano atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes, na forma da lei.
> Parágrafo único. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, e o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbanos.
> Art.141. No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e o Município assegurarão:
> I - política de uso e ocupação do solo que garanta: a) controle da expansão urbana;

> controle dos vazios urbanos; proteção e recuperação do ambiente cultural; manutenção de características do ambiente natural;
> - criação de áreas de especial interesse social, ambiental, turístico ou de utilização pública;
> - participação de entidades comunitárias na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos;
> - eliminação de obstáculos arquitetônicos às pessoas portadoras de deficiência física;
> - atendimento aos problemas decorrentes de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Importante notar que nos artigos 142 e 143 da Constituição Catarinense já havia a preocupação com políticas setoriais, destacando-se as ligadas à habitação.

No contexto municipal, não existe a figura da Constituição tal como ocorre em âmbito estadual. No entanto, os Municípios têm a sua política urbana direcionada por um conjunto de leis e normas, dentre as quais figuram os PD's, capazes de adequar à cada realidade suas próprias especificidades e demandas à luz de diretrizes e princípios gerais, tais como aqueles previstos pela Constituição a nível Federal e Estadual, bem como aqueles instrumentos trazidos por leis de normas gerais como é o caso do Estatuto da Cidade.

3. ESTATUTO DA CIDADE - LEI FEDERAL Nº 10.257/01

Pode-se dizer que o Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01 é atualmente o principal instrumento legislativo para a estruturação, desenvolvimento e execução de Políticas Urbanas no país. As conquistas relativas à democracia e aos direitos sociais no contexto urbano brasileiro têm, na figura do Estatuto da Cidade e dos PD's, um caminho para a sua consolidação e aplicação direta na vida da sociedade, norteando-se pelos fundamentos constitucionais já trabalhados. O conceito do Estatuto da Cidade é disposto no seu artigo 1º, em seguida transcrito:

> Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.
>
> Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Assim, o Estatuto da Cidade visa alcançar, por meio de suas diretrizes e princípios, uma relação harmônica entre o direito individual à propriedade e os direitos coletivos e difusos da sociedade. Como demonstrado pelo artigo 1º acima e tendo em vista o contexto da função social da propriedade urbana como diretriz central, o Estatuto da Cidade surge como alternativa objetiva à regulamentação dos conceitos trazidos pelos arts. 182 e 183 da CF de 1988, visando torná-los mais tangíveis e aplicáveis. As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade encontram-se elencadas em seu artigo 2º, valendo aqui o destaque ao seu *caput* e incisos I e II em seguida transcritos:

> 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 infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Essas diretrizes gerais do art. 2º destacado indicam o modo como os PD's devem ser elaborados, tendo em vista a orientação e o respaldo técnico oferecidos pelo Estatuto da Cidade. Sem prejuízo, é razoável compreender que o Estatuto não se restringe apenas a um conjunto de instrumentos jurídico-legais, sendo capaz de oferecer aos Municípios e demais Entes e Órgãos Públicos, o caminho para a melhor formulação dos PD's, à luz do texto constitucional. Diante do exposto, merecem destaque os incisos IV, V, VI, VIII, IX, XI, XII, XIII e XIV em seguida transcritos:

> IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
> VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
> a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
> b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
> c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
> d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
> e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

> f) a deterioração das áreas urbanizadas;
> g) a poluição e a degradação ambiental;
> h) a exposição da população a riscos de desastres.
> [...]
> VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
> [...]
> XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
> XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
> XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
> XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Os instrumentos da política urbana nacional são elencados nos incisos do artigo 4º em um rol aberto para eventuais novos instrumentos que possam ser criados com o tempo. Cabe destacar os seguintes:

> I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
> II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
> III - planejamento municipal, em especial:
> a) plano diretor;
> b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
> c) zoneamento ambiental;
> d) plano plurianual;
> e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
> f) gestão orçamentária participativa;
> g) planos, programas e projetos setoriais;
> h) planos de desenvolvimento econômico e social;

O Estatuto da Cidade não se restringe apenas a elencar princípios e diretrizes gerais. Em alguns de seus dispositivos, apresenta instrumentos importantes para a

Política Urbana que conferem ao Poder Público maneiras de guiar o ordenamento territorial e a Política Urbana como um todo, visando atender aos seus princípios norteadores tais como a função social da propriedade. Como exemplo, tem-se o instrumento do "parcelamento, edificação ou utilização compulsórios", tal como previsto pelo artigo 5º do Estatuto da Cidade em seguida transcrito:

> Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.
> § 1º Considera-se subutilizado o imóvel:
> I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;
> II – (VETADO)
> § 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.
> § 3º A notificação far-se-á:
> I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;
> II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.
> § 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:
> I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;
> II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.
> § 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Da mesma forma, outros instrumentos de controle e gestão do território urbano estão presentes no Estatuto da Cidade e, por sua vez, merecem atenção dos Planos Diretores que possuem essa Lei como fonte de diretrizes gerais. Esses instrumentos auxiliam com que o ordenamento do território urbano seja conduzido por ações do Poder Público em parceria com a sociedade, dando alternativas a construção de processos mais inclusivos. A seguir, são apresentados alguns dos instrumentos de controle do ordenamento territorial vinculados aos PD's:

Tabela 2: Instrumentos urbanísticos que dependem de regulamentação municipal.

ARTIGO	INSTRUMENTO	DISPOSITIVO LEGAL TRANSCRITO
Art. 25	Direito de preempção	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**. § 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1o, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.
Arts. 28 e 29	Outorga Onerosa do Direito de Construir	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. § 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. 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.**
Art. 32	Operações Urbanas Consorciadas	Art. 32. **Lei municipal específica, baseada no plano diretor**, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas. § 1º Considera-se operação urbana consorciada o 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. § 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas: I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.
Art. 35	Transferência do Direito de Construir	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. § 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput. § 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Art. 36	EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança	Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Elaboração: Instituto COURB (2019)

Ultrapassada a análise anterior, passa-se à apreciar os artigos 39 e seguintes que cuidam dos Planos Diretores de maneira específica. O artigo 39 do Estatuto da Cidade dispõe que:

> 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.

Mais uma vez, merece destaque a menção feita à função social, aqui da propriedade inserida no contexto urbano e, portanto, indissociável da função social da cidade apresentada pela Constituição Federal de 1988, reproduzida no artigo 2º da legislação ora analisada. O caráter social e democrático do Estatuto da Cidade é visível e, portanto, não poderia ser diferente a figura da sociedade como um dos principais atores responsáveis pelo debate público envolvendo o tema. Neste sentido se dá o artigo 40 do Estatuto da Cidade, em seguida reproduzido:

> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
> § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, 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 parâmetros e diretrizes gerais para elaboração de PD's são especificados nos artigos 41, 42, 42-A e 42-B. No que tange ao Estado de Santa Catarina e as especificidades de seu território, merece atenção especial o que dispõe o art. 42-A, que dispõe sobre parâmetros a serem seguidos por Municípios que possuem risco de ocorrências naturais em seu território. Os dispositivos em comento seguem transcritos:

> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
> I – com mais de vinte mil habitantes;
> II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
> III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
> IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
> V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
> VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.
> § 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.
> § 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.
> § 3º As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.
>
> 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 infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;
> II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
> III – sistema de acompanhamento e controle.

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.

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.

Neste contexto, o Estatuto da Cidade visa garantir o exercício da função social da cidade por meio das políticas inclusivas e participativas, primando pela transparência do debate público. Assim se justifica a redação de seu Capítulo VI – "Da Gestão Democrática da Cidade". Para melhor ilustrar, seguem transcritos os artigos 43, 44 e 45 do Estatuto da Cidade:

> Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
> I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
> II – debates, audiências e consultas públicas;
> III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
> IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
> V – (VETADO)
>
> Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.
>
> Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos

> da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Por fim, é importante ressaltar que o Estatuto da Cidade fornece diretrizes gerais para a elaboração de Planos Diretores. Assim, é importante reafirmar que o texto dos Planos Diretores devem reproduzir fielmente tais diretrizes gerais, a fim de que os princípios e instrumentos jurídicos presentes na legislação Federal possam ser devidamente aplicados em âmbito municipal.

4. RESOLUÇÕES DO CONSELHO DAS CIDADES

Conforme narrado quando contextualizado o Estatuto da Cidade, a década de 2000 em diante foi marcada por enorme mobilização da sociedade em torno das questões urbanas, culminando com a elaboração, publicação e vigência da Lei Federal nº 10.257 no ano 2001. Nesse mesmo cenário é criado o Ministério das Cidades no ano 2003, em conjunto do Conselho das Cidades, este regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.790 de 25 de maio de 2006, nos seguintes termos:

> Art. 1º O Conselho das Cidades - ConCidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a no 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade.
> Art. 2º O ConCidades é responsável por propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades.

Dentre as atribuições do Conselho das Cidades, elencadas nos incisos do artigo 3º do Decreto Federal, cabe aqui destacar aquela que prevê a competência do órgão em questão, para: “estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável”.

Diante disso, o Conselho das Cidades elaborou Resoluções com o intuito de orientar a aplicação de políticas participativas e instrumentos capazes de promover

transparência dos processos e inclusão da sociedade no debate público, cabendo aqui destacar as seguintes:

- **Resolução nº 15 de 03 de setembro de 2004** que, nos termos de seu artigo 1º tem como objetivo: "Realizar uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades includentes, democráticas e sustentáveis". Com as atividades do Ministério das Cidades sendo iniciadas e com a recente vigência do Estatuto da Cidade, a campanha empreendida pelo Conselho das Cidades se torna um relevante instrumento de mobilização e conscientização acerca da questão urbana no país;

- **Resolução nº 25 de 18 de março de 2005**, responsável por orientar o processo participativo de elaboração de Planos Diretores, trazendo critérios objetivos que reforçam os termos dispostos no Estatuto da Cidade buscando, assim, viabilizar a diversidade do debate público, promovendo a participação por meio de audiências públicas e outras formas de inclusão e fortalecimento social;

- **Resolução nº 34 de 1º de julho de 2005**, que define os parâmetros mínimos para a elaboração de PD's Participativos, baseando-se na elucidação do conceito de "função social da cidade e da propriedade urbana" enquanto princípio norteador das políticas urbanas nacionais. Além disso, esta Resolução reforça artigos do Estatuto da Cidade, principalmente aqueles que contém instrumentos de acompanhamento e controle social. Vale a transcrição dos artigos 6 e 7 da Resolução em destaque, a ver:

> 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.
>
> 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.

As Resoluções possuem força normativa; no entanto, podem ser revogadas mediante eventuais reestruturações do governo federal ou mesmo redirecionamento das políticas de interesse nacional, o que não lhes retira o seu importante papel na orientação da política urbana nacional, principalmente no que diz respeito à participação popular.

5. PARCELAMENTO, ORDENAMENTO E USO DO SOLO URBANO

Ainda que os PD's devam apresentar pontos semelhantes aos destacados sobre o Estatuto da Cidade, outras Leis Federais impactam diretamente na execução de políticas urbanas municipais. Um exemplo é a Lei Federal que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

O parcelamento do solo para fins urbanísticos é regulamentado no Brasil a nível federal pela Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a chamada Lei Lehmann, ressaltando o protagonismo municipal na conformação de seu território, à medida que prevê que os municípios devem emitir diretrizes urbanísticas para os loteamentos, definindo o sistema viário principal e tamanhos mínimos e máximos de lotes. Ao padronizar nacionalmente e disciplinar o registro imobiliário de parcelamento urbanos, a legislação contribuiu para uma definição mais clara das titularidades dos trechos do território, sobretudo quanto ao domínio municipal dos espaços públicos.

Sobre o parcelamento do solo urbano definido pela legislação em comento, há que se destacar a relevância que possuem os PD's no papel de ordenação do desenvolvimento das cidades. Um exemplo é o que dispõe o artigo 2º em seu parágrafo 4º, transcrito a seguir:

> Art. 2º O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.
> § 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de

> logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.
> § 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.
> § 3º (VETADO)
> **§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.**
> § 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.
> § 6º A infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:
> I - vias de circulação;
> II - escoamento das águas pluviais;
> III - rede para o abastecimento de água potável; e
> IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.
> § 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante d
> e condomínio de lotes.
> § 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1o deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.

A parte que diz respeito à regularização fundiária, na data do presente estudo, se dá pela Lei Federal nº 13.465/17. Por meio desta legislação, os Municípios e seus Planos Diretores devem encontrar respaldo no instituto da REURB para promoverem a regularização e incorporação de áreas urbanas informais ao seu território formal, controlando assim o processo de ordenamento territorial através de processos jurídico-legais. Trata-se de um instrumento que prevê a integração dos Entes Federativos na Política Urbana, tal como demonstra o artigo 9º da legislação em comento:

> Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais

> destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.
> § 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.
> § 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

Tal como demonstrado pelo instrumento da REURB e conforme discorreu-se por todo o texto anteriormente disposto, a atuação dos Entes Federativos na Política Urbana deve ocorrer de forma harmônica pois, apesar de autônomos, todos têm poder de promover modificações e impactos na vida de pessoas.

6. LEGISLAÇÃO E NORMAS AMBIENTAIS

Neste ponto merecem destaque a Política Nacional de Meio Ambiente, trazida pela Lei Federal nº 6.938 de 31 de Agosto de 1981, bem como o Novo Código Florestal, Lei Federal nº 12.651 de 25 de maio de 2012. A menção feita a estes conjuntos normativos é motivada pelo impacto direto que a legislação ambiental possui no âmbito dos Planos Diretores, tendo em vista a existência eventual de Áreas de Proteção Permanente em solo urbano, além de procedimentos como os licenciamentos e operações urbanas, que pressupõem a produção de impactos a determinadas áreas da cidade, o que necessariamente irá requerer o conhecimento e atuação direta da população envolvida, seja direta ou indiretamente.

Sobre o aspecto urbanístico presente no Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/12), alguns pontos específicos merecem destaque. No artigo 3º desta Lei encontram-se conceitos importantes para orientar a melhor aplicação de seus princípios e instrumentos que, por sua vez, servem também para balizar a interpretação destas normas quando aplicadas em contextos mais amplos, tal como acontece no âmbito urbanístico dos Planos Diretores. Conceitos como "Área de Preservação Permanente" - APP (inciso II) e "utilidade pública" (inciso VIII) estão diretamente ligados ao meio urbano, ainda que presentes na órbita ambiental em igual relevância.

As áreas tratadas pelos Planos Diretores no ordenamento territorial urbano, objeto que pode ser ilustrado por políticas de zoneamento, por exemplo, devem levar em conta a existência de APPs nas malhas urbanas, o que pode gerar reflexos diretos na melhor apropriação do solo das cidades e no emprego de políticas urbanas, observando a preservação do meio ambiente. Da mesma forma, a inserção de imóveis rurais em perímetros urbanos é um ponto de interseção entre a legislação ambiental e PD's, como bem mostra o artigo 19 do Código Florestal, em seguida transcrito:

> Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal.

Por fim, reforça-se a necessidade de harmonia entre as leis e normas de competência de todos os Entes Federativos. o Código Florestal imprime conceitos que devem servir de base para sua aplicação, além de auxiliar na interpretação desta norma quando analisada em conjunto com outras normas, sejam de origem Estadual ou Municipal.

O Código Estadual do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina - Lei Estadual nº 14.675/09, deve ser analisado à luz do que prevê o Código Florestal, sem prejuízo das implicações diretas na realidade do Estado de Santa Catarina. Mais uma vez, a harmonia entre as normas se mostra essencial à preservar os princípios constitucionais e avanços democráticos e sociais. Nesse sentido, vale dizer que ainda que a legislação Estadual possa conflitar em alguns pontos com o Código Florestal, a sua aplicação em um contexto local não fica restrita apenas a estas.

O Estado de Santa Catarina, por exemplo, sujeita-se à incidência direta de outras Leis Federais dada a sua posição geográfica e características ambientais. A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, instituída pela Lei Federal nº 12.608/12, pode ser compreendida como um complemento necessário à legislação ambiental (e urbanística), tendo em vista a ocorrência de desastres ambientais eventuais no Estado em questão. A Lei Municipal deve estar atenta às peculiaridades locais e, por isso, reforça-se a importância de que os Planos Diretores sejam elaborados em perfeita consonância com normas específicas.

7. POLÍTICAS SETORIAIS

Tendo em vista a complexidade dos temas urbanos, vale ressaltar os esforços de planejamento de assuntos relacionados à cidade por meio das políticas públicas setoriais de saneamento, resíduos sólidos, habitação popular e mobilidade urbana.

A Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 traz diretrizes da política pública de saneamento básico e importantes definições como universalização, “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico” e controle social “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico”. A princípio, a titularidade dos serviços de saneamento é municipal com o incentivo à gestão compartilhada em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, ou por meio da constituição de consórcios públicos.

A Lei Federal 11.977/09, por sua vez, instituiu o Programa "Minha Casa, Minha Vida" do Governo Federal. Sob a ótica do impacto que políticas habitacionais propõem ao ordenamento territorial municipal, aqui destacadas aquelas dispostas pelo Programa "Minha Casa, Minha Vida", é necessário que os PD’s disponham de instrumentos que favoreçam a sua aplicação em harmonia com os preceitos fundamentais e princípios constitucionais vigentes, respeitando os avanços sociais trazidos pelo ordenamento jurídico vigente. A título de exemplo, o artigo 5º-A da Lei 11.977 de 2009 em seu inciso "I" menciona expressamente a atenção direta que o Programa Nacional de Habitação Urbana deve ter com o ordenamento territorial previamente definido por um Plano Diretor específico.

Quanto à Política Nacional de Resíduos Sólidos, consubstanciada na Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, estabeleceu pela primeira vez diretrizes claras para a lida com o grave problema da disposição social e ambientalmente sustentável dos resíduos sólidos. A legislação possui um forte viés no sentido de valorizar o trabalho dos catadores de recicláveis, sobretudo na constituição de cooperativas para prestação de serviços aos municípios, e abriu também caminho para a responsabilização de grandes geradores e para a consolidação da logística reversa. Os artigos 18 e 19

estabelecem diretrizes para a elaboração de planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos.

As diretrizes nacionais da Política Nacional de Mobilidade Urbana foram instituídas pela Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. O Art. 6º estabelece importantes diretrizes para as políticas públicas do setor:

> - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;
> - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;
> - integração entre os modos e serviços de transporte urbano;
> - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade;
> - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;
> - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e
> - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.
> - garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço.(Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

A legislação estabelece também atribuições claras aos municípios, como as atividades de planejamento, execução e avaliação da política de mobilidade urbana, bem como a prestação direta ou indireta dos serviços de transporte público coletivo urbano. A política também menciona a capacitação de pessoas e o desenvolvimento de instituições vinculadas à mobilidade urbana em âmbito municipal. A tabela 3, em seguida, demonstra em linhas gerais cada política setorial aqui descrita, em um breve apanhado de seu conteúdo.

Tabela 3: Consolidação de Instrumentos Municipais de Planejamento Setorial.

POLÍTICA SETORIAL	MARCO LEGAL	PLANEJAMENTO MUNICIPAL	SÍNTESE DO CONTEÚDO
Saneamento	Lei Federal nº 11.445/07	Plano Municipal de Saneamento Básico	• diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; • objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

			• programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; • ações para emergências e contingências; • mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.
Habitação	Lei Federal nº 11.977/09	Programa "*Minha Casa, Minha Vida*" - habitação popular e regularização fundiária de assentamentos localizados em centros urbanos.	• estrutura e finalidade do programa habitacional "Minha Casa, Minha Vida", traçando parâmetros para as pessoas que serão contempladas no mesmo; • diretrizes gerais para o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, cujo objetivo principal é promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos, desde 14 de abril de 2009; • da mesma maneira, apresenta diretrizes gerais para o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR que, por sua vez, tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do orçamento geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, desde 14 de abril de 2009; • traça limites e condições para o que a UNião participe do financiamento dos programas de habitação, através do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab; • Subvenção Econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.
Resíduos Sólidos	Lei Federal nº 12.305/10	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos	• diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas; • identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver; • identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais; • identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS; • procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007; • indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; • regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual; • definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público; • programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização; • programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos; • programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de

			catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver; • mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos • resíduos sólidos; • sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007; • metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada; • descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; • meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33; • ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento; • identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras; • periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.
Mobilidade Urbana	Lei Federal nº 12.587/12	Plano de Mobilidade Urbana - Planmob	• os serviços de transporte público coletivo, a circulação viária e as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas • a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; • a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados; • a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária; • os polos geradores de viagens; • as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos; • as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada; • os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e • a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do plano em prazo não superior a 10 anos.

Elaboração: Instituto COURB (2019)

8. DIRETRIZES VOLTADAS AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES

Após catorze anos da sanção do Estatuto da Cidade, finalmente as discussões parlamentares repousaram sobre a questão metropolitana, culminando na sanção do Estatuto da Metrópole, a Lei 13.089/2015. A lei estabelece seu objeto de atuação a partir da definição legal de terminologias afetos à geografia e ao planejamento regional em seu Art. 2º:

> Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:
> I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada

> por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas; (...)
> V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
> VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

De acordo com o Art. 3º, ficou estabelecida aos estados a competência pela instituição de regiões metropolitanas mediante lei complementar. Isso porque uma lei municipal não pode vincular outros municípios. Da mesma forma, apesar de instituir regiões metropolitanas, os estados não podem obrigar municípios a se engajar em iniciativas de cooperação e planejamento intermunicipal sob pena de ferir a autonomia deste outro ente federado. O Fundo Metropolitano, previsto nos Art. 17 e 18 que contaria com recursos para projetos integrados e constituiria importante motivação para trabalhos de cunho intermunicipal foi vetado na sanção da Lei, restringindo a eficácia do novo normativo.

Ainda assim, em um contexto de restrição orçamentária, as linhas de financiamento do Ministério das Cidades voltadas a regiões metropolitanas motivaram a criação de novas regiões em alguns estados brasileiros, ainda que na ausência de uma dinâmica metropolitana de fato, com conurbação e interdependência, caracterizando uma instância intermediária entre estados e municípios.

De acordo com Moraes, Guarda e Zacchi (2018), a adoção de critérios políticos na instituição de regiões metropolitanas não contribui para o planejamento territorial interfederativo, pois áreas com características distintas precisam de tratamentos e legislações diferenciadas. Desta maneira, a adoção dos critérios estabelecidos pelo IBGE seria um bom ponto de partida. Ainda assim, os autores ressaltam a importância do desenvolvimento de planos regionais de áreas que não tenham características de conurbação, mas que componham uma mesma região.

Cabe ressaltar o papel dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI, previsto no Art. 10 do Estatuto, como instrumento básico de planejamento metropolitano, definido como “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes

para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana". De acordo com o § 1º do Art. 12 do Estatuto, alterado pela Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018, é conteúdo mínimo de um PDUI:

> I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
> II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
> III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
> IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
> V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem
> VI - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e
>
> VII - as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Em sintonia com a legislação Federal, o Art. 114, I da Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989, prevê a possibilidade de se formarem Regiões Metropolitanas no Estado. O dispositivo em comento, em seu parágrafo 1º, define parâmetros básicos para a instituição destas regiões, como pode-se ver na transcrição em seguida disposta:

> § 1º A instituição de região metropolitana se fará com base em avaliação do conjunto dos seguintes dados ou fatores, entre outros objetivamente apurados:
> I - população, crescimento demográfico, grau de concentração e fluxos migratórios;
> II - atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento;
> III - fatores de polarização;
> IV - deficiência dos recursos públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região.

Diante de tal possibilidade, o Estado de Santa Catarina hoje está integralmente dividido em 11 regiões metropolitanas: Grande Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte-Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão, de Chapecó, do Extremo Oeste e do Contestado. A legislação correspondente a criação das regiões metropolitanas está detalhada na tabela 4 a seguir:

Tabela 4: Legislação Relativa à Criação de Regiões Metropolitanas.

REGIÃO METROPOLITANA (SC)	LEGISLAÇÃO RESPECTIVA	NÚCLEO METROPOLITANO	MUNICÍPIOS INTEGRANTES DA ÁREA DE EXPANSÃO METROPOLITANA
Grande Florianópolis	Lei Complementar Estadual nº 636, DE 9 de setembro de 2014	9 Municípios: Águas Mornas; Antônio Carlos; Biguaçu; Florianópolis; Governador Celso Ramos; Palhoça; Santo Amaro da Imperatriz; São José; São Pedro de Alcântara.	13 Municípios: Alfredo Wagner; Angelina; Anitápolis; Canelinha; Garopaba; Leoberto Leal; Major Gercino; Nova Trento; Paulo Lopes; Rancho Queimado; São Bonifácio; São João Batista; Tijucas.
Vale do Itajaí	Lei Complementar Estadual nº 495, de 26 de janeiro de 2010	5 Municípios: Blumenau; Gaspar; Indaial; Pomerode; Timbó.	11 Municípios: Apiúna; Ascurra; Benedito Novo; Botuverá; Brusque; Doutor Pedrinho; Guabiruba; Ilhota; Luiz Alves; Rio dos Cedros; Rodeio.
Alto Vale do Itajaí	Lei Complementar Estadual nº 495, de 26 de janeiro de 2010	4 Municípios: Ibirama; Ituporanga; Rio do Sul; Taió.	24 Municípios: Agrolândia; Agronômica; Atalanta; Aurora; Braço do Trombudo; Chapadão do Lageado; Dona Emma; Imbuia; José Boiteux; Laurentino; Lontras; Mirim Doce; Petrolândia; Pouso Redondo; Presidente Getúlio; Presidente Nereu; Rio do Campo; Rio do Oeste; Salete; Santa Terezinha; Trombudo Central; Vidal Ramos; Vitor Meireles; Witmarsum.
Norte-Nordeste Catarinense	Lei Complementar Estadual nº 495, de 26 de janeiro de 2010	2 Municípios: Araquari; Joinville.	24 Municípios: Balneário Barra do Sul; Barra Velha; Bela VIsta do Toldo; Campo Alegre; Canoinhas; Corupá; Garuva; Guaramirim; Irineópolis; Itaiópolis; Itapoá; Jaraguá do Sul; Mafra; Major Vieira; Massaranduba; Monte Castelo; Papanduva; Porto Negrinho; São Bento do Sul; São Francisco do Sul; São João do Itaperiú; Schroeder; Três Barras.
Lages	Lei Complementar Estadual nº 495, de 26 de janeiro de 2010	2 Municípios: Lages; Correia Pinto.	21 Municípios: Anita Garibaldi; Bocaina do Sul; Bom Jardim da Serra; Bom Retiro; Campo Belo do Sul; Capão Alto; Cerro Negro; Curitibanos; Frei Rogério; Otacílio COsta; Painel; Palmeira; Ponte Alta; Ponte Alta do Norte; Rio Rufino; São Cristóvão do Sul; São Joaquim; São José do Cerrito; Urubici; Urupema.
Foz do Rio Itajaí	Lei Complementar Estadual nº 495, de 26 de janeiro de 2010	5 Municípios: Balneário Camboriú; Camboriú; Itajaí; Penha; Navegantes.	4 Municípios: Balneário Piçarras; Bombinhas; Itapema; Porto Belo.

Carbonífera	Lei Complementar Estadual nº 495, de 26 de janeiro de 2010	7 Municípios: Cocal do Sul; Criciúma; Forquilhinha; Içara; Morro da Fumaça; Nova Veneza; Siderópolis.	19 Municípios: Araranguá; Balneário Arroio do Silva; Balneário Gaivota; Balneário Rincão Ermo; Jacinto Machado; Lauro Muller; Maracajá; Meleiro; Morro Grande; Passo de Torres; Praia Grande; Santa Rosa do Sul; São João do Sul; Sombrio; Timbé do Sul; Treviso; Turvo; Urussanga.
Tubarão	Lei Complementar Estadual nº 495, de 26 de janeiro de 2010	3 Municípios: Capivari de Baixo; Gravatal; Tubarão.	16 Municípios: Armazém; Braço do Norte; Grão Pará; Imaruí; Imbituba; Jaguaruna; Laguna; Orleans; Pedras Grandes; Pescaria Brava; Rio Fortuna; Sangão; Santa Rosa de Lima; São Ludgero; São Martinho; Treze de Maio.
Chapecó	Lei Complementar Estadual nº 495, de 26 de janeiro de 2010	17 Municípios: Águas de Chapecó; Águas Frias; Arvoredo; Chapecó; Cordilheira Alta; Coronel Freitas; Guatambu; NOva Erechim; Nova Itaberaba; Paial; Pinhalzinho; Planalto Alegre; São Carlos; Saudades; Seara; Xanxerê; Xaxim.	15 Municípios: Caxambu do Sul; Cunhataí; Faxinal dos Guedes; Itá; Lajeado Grande; Marema; Palmitos; Passos Maia; Ponte Serrada; Quilombo; Serra Alta; Sul Brasil; União do Oeste; Vargeão; Xavantina.
Extremo Oeste	Lei Complementar Estadual nº 571, de 24 de maio de 2012	21 Municípios: Bandeirante; Barra Bonita; Belmonte; Cunha Porã; Descanso; Dionísio Cerqueira; Flor do Sertão;l Guaraciaba; Guarujá do Sul; Iporã do Oeste; Iraceminha; Itapiranga; Maravilha; Paraíso; Princesa; Romelândia; Santa Helena; São João do Oeste; São José do Cedro; São Miguel D'Oeste; Tunápolis.	28 Municípios: Abelardo Luz; Anchieta; Bom Jesus; Bom Jesus do Oeste; Caibi; Campo Erê; Coronel Martins; Entre Rios; Formosa Do Sul; Galvão; Ipuaçu; Irati; Jardinópolis; Jupiá; Modelo; Mondaí; Novo Horizonte; Ouro Verde; Palma Sola; Riqueza; Saltinho; Santa Terezinha do Progresso; Santiago do Sul; São Bernardino; São Domingos; São Lourenço do Oeste; São Miguel da Boa Vista; Tigrinhos.
Contestado	Lei Complementar Estadual nº 571, de 24 de maio de 2012	45 Municípios: Abdon Barbosa; Água Doce; Alto Bela Vista; Arabutã; Arroio Trinta; Brunópolis; Caçador; Calmon; Campos Novos; Capinzal; Catanduvas; Celso Ramos; Concórdia; Erval Velho; Fraiburgo; Herval D'Oeste; Ibiam; Ibicaré; Iomerê; Ipira; Ipumirim; Irani; Jaborá; Joaçaba; Lacerdópolis; Leblon Régis; Lindóia do Sul; Luzerna; Macieira; Matos Costa; MOnte Carlo; Ouro; Peritiba; Pinheiro Preto; Piratuba; Presidente Castello Branco; Rio das Antas; Salto Veloso; Tangará; Timbó Grande; Treze Tílias; Vargem; Vargem Bonita; Videira; Zortéa. Obs: todos os Municípios acima indicados compõem do Núcleo Metropolitano da Região Metropolitana do Contestado, não havendo área de expansão.	

Elaboração: Instituto COURB (2019)

O Estado de Santa Catarina, por meio da Lei Estadual nº 17.492, de 22 de janeiro de 2018, que dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina, promove uma tratativa mais direta e específica ao adequado

ordenamento territorial dos municípios do estado, de modo a conferir aos Planos Diretores a competência para versar sobre determinados temas. A título de exemplo, cabe a transcrição dos artigos 3º desta Lei Estadual, a ver:

> Art. 3º O parcelamento do solo urbano no Estado deve ser feito mediante as modalidades urbanísticas previstas nesta Lei, observadas as disposições da legislação federal e municipal pertinente.
> § 1º As ações de parcelamento do solo no Território catarinense devem estar adequadas aos elementos estruturadores dos Municípios, detalhados nos Planos Diretores, considerando-se:
> I - a conservação das condições hidrológicas originais das bacias e alternativas de amortecimento da vazão pluvial, bem como as características hidrológicas de cada região;
> II - as áreas verdes, principalmente aquelas de cobertura vegetal arbórea;
> III - as características geológicas e a topografia do terreno;
> IV - a adequação do traçado urbanístico proposto ao sistema de circulação existente no Município, garantindo o seu prolongamento pela largura existente e a sua ampliação ou modificação, observando-se as características topográficas do solo e os elementos de estruturação do território; e
> V - a mobilidade urbana do Município.
> § 2º É admitido o parcelamento do solo em parcela inferior à totalidade de sua matrícula, desde que identificado o imóvel em sua totalidade.

A referida Lei Estadual estabelece também um rito integrado de licenciamento urbanístico e ambiental do parcelamento do solo para fins urbanos, além de definir diferentes categorias de parcelamento. Em seu artigo 12, a Lei define requisitos para a elaboração dos planos diretores municipais:

> Art. 12. Respeitadas as disposições desta Lei, cabe ao Plano Diretor ou a outra lei municipal diversa, definir:
> I – os usos e os parâmetros urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo;
> II – as modalidades de parcelamento admissíveis;
> III – as diretrizes para a articulação do parcelamento do solo com o desenho urbano; e
> IV – as diretrizes para o sistema de áreas verdes e institucionais.
> § 1º Observado o disposto no caput deste artigo, em relação à implantação de condomínios urbanísticos de lote, cabe à legislação municipal determinar:
> I – os locais da área urbana onde essa implantação é admitida, respeitadas, se houver, as restrições estabelecidas pelo Plano Diretor; II – a dimensão máxima do empreendimento ou do conjunto de empreendimentos contíguos;
> III – os parâmetros relativos à contiguidade entre empreendimentos;

IV – as formas admissíveis de fechamento do perímetro;

V – a necessidade ou não de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);

VI – os critérios e as responsabilidades em relação à manutenção da infraestrutura básica interna e da complementar;

VII – as hipóteses e as condições em que for exigida reserva de áreas destinadas a uso público de cunho institucional ou para o alargamento das vias existentes a fim de atingir a largura mínima para garantir a mobilidade, em ocorrendo no processo tal exigência, tais áreas serão doadas ao Município no ato do registro do Condomínio, conforme o disposto no art. 22 da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e

VIII – outros requisitos julgados necessários para assegurar a mobilidade urbana e o livre acesso às praias e demais bens de uso comum do povo.

§ 2º Inexistindo a legislação prevista no § 1º deste artigo, é vedada a concessão de licença para a implantação de condomínios urbanísticos.

O Plano de Desenvolvimento de Santa Catarina 2030 busca orientar o planejamento de médio e longo prazo para o desenvolvimento estadual, traçando objetivos, indicadores, metas e ações estratégicas voltadas à promoção da equidade e do desenvolvimento através da sistematização de planos setoriais e regionais elaborados por diferentes secretarias e Agências de Desenvolvimento Regional - ADRs.

Ao vincular seus objetivos e indicadores aos estabelecidos pela Agenda 2030 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o plano busca alinhar os esforços estaduais com a agenda global. Foram definidas quatro dimensões de estudo: econômica, social, infraestrutura, meio ambiente e gestão pública, composta por áreas de atuação direta e indireta da Administração Pública.

Para cada uma das macrorregiões do estado, o plano elenca obstáculos ao desenvolvimento e ações estratégicas, construídas ao longo de oficinas realizadas nas respectivas macrorregiões: Grande Florianópolis, Litoral Norte, Alto Vale do Itajaí, Litoral Sul, Planalto Serrano, Planalto Norte, Meio-Oeste e Oeste. Vale ressaltar que conforme mencionado anteriormente, o IBGE já não utiliza as macrorregiões como metodologia de regionalização.

A fim de orientar o uso e ocupação do solo e proteção do patrimônio natural, histórico, étnico e cultural do litoral brasileiro, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, instituído pela Lei 7.661, de 16 de maio de 1988, e regulamentado pelo Decreto 5.300, de 7 de dezembro de 2004, conta com os seguintes instrumentos:

Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro - ZEEC, Plano de Gestão da Zona Costeira - PGZC, Sistema de Informação do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO, Sistema de Monitoramento Ambiental - SMA/ZC, e Relatório de Qualidade Ambiental - RQA/ZC (SPG-SC, 2019).

O Projeto Orla integra um conjunto de ações do Governo Federal em prol da melhor ordenação das áreas litorâneas sob domínio da União Federal. Trata-se de um instrumento de Política Ambiental e Urbana, tendo em vista serem diversos Municípios Brasileiros localizados em áreas litorâneas, que visa um ordenamento mais consciente destas áreas, em prol da preservação do meio ambiente e da mitigação de um crescimento desordenado.

Trata-se de um instrumento presente no PNGC. A Lei em comento prevê a possibilidade de atuação conjunta entre os Entes da Federação na proteção da região costeira, como pode-se extrair da leitura do parágrafo 1º do artigo 5º da Lei Federal em destaque, a ver:

> § 1º Os Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos

Diante disso, no Estado de Santa Catarina tem-se a Lei Estadual nº 13.553, de 16 de novembro de 2005, o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC e os Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro - PMGC que, de acordo com seu Art. 5º, pode o Estado definir regras quanto à:

> – a urbanização;
> – a ocupação e o uso do solo, do subsolo e das águas;
> – o parcelamento e o remembramento do solo;
> – o sistema viário e o de transporte;
> – o sistema de produção, transmissão e distribuição de energia;
> – a habitação e o saneamento básico;
> – o turismo, a recreação e o lazer; e
> – os patrimônios natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

O Decreto Estadual nº 5.010, de 22 de dezembro de 2006, regulamenta a Lei em comento e estabelece um zoneamento para a costa catarinense com parâmetros como taxa de ocupação e índice de construção aplicáveis ao local.

REFERÊNCIAS:

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <*http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm*>. Acesso em 20 jun 2019.
- BRASIL. Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília-DF, jan 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCiVil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 15 jun 2019.
- BRASIL. Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília-DF, jan 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm#art19>. Acesso em: 25 jun 2019.
- BRASIL. Lei Nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília-DF, jan 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 25 jun 2019.
- BRASIL. Lei Nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm>. Acesso em: 25 jun 2019.
- BRASIL. Lei Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>. Acesso em: 25 jun 2019.
- MORAES, S. T.; GUARDA, A.; ZACCHI, G.S. A Caracterização das Regiões Metropolitanas Catarinenses e o Estatuto da Metrópole. 2018. Geosul, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 38-60. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2018v33n67p38/367 29> Acesso em: 18 jun 2019.
- SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html> Acesso em 15 jun 2019.
- SANTA CATARINA. Decreto Nº 5.010, de 22 de dezembro de 2006. Regulamenta a Lei no 13.553, de 16 de novembro de 2005, que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e estabelece outras providências. Disponível em:

http://www.spg.sc.gov.br/visualizar-biblioteca/acoes/gerco/legislacao-estadual/85-decreto-estadual-5010-regulamenta-a-lei/file Acesso em 18 jun 2019.

- SANTA CATARINA. Lei Nº 13.553, de 16 de novembro de 2005. Institui o Plano Estadual de

  Gerenciamento Costeiro. Disponível em:

  <http://www.spg.sc.gov.br/visualizar-biblioteca/acoes/gerco/documentacao-de-2009-2012-fase-1/projeto-orla/384-lei-estadual-no-13-553-2005-1/file> Acesso em 18 jun 2019.
- SANTA CATARINA. Lei Nº 17.492, de 22 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a responsabilidade territorial urbana, o parcelamento do solo, e as novas modalidades urbanísticas, para fins urbanos e rurais, no Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2018/17492_2018_Lei.html> Acesso em 10 jul 2019.
- SANTA CATARINA. SC2030 - Plano SC 2030. 2018. Disponível em:

  <http://www.spg.sc.gov.br/visualizar-biblioteca/acoes/plano-catarinense-de-desenvolvimento/1162-plano-sc-2030-versao-final/file> Acesso em 18 jun 2019.
- SPG-SC. GERCO. 2019. Disponível em http://www.spg.sc.gov.br/acoes/20-gerco Acesso em 18 jun 2019.
- SPG-SC. Sobre o Projeto Orla. 2019. Disponível em:

  <http://www.spg.sc.gov.br/sobre-o-projeto-orla> Acesso em 18 jun 2019.

APÊNDICE I: RELATÓRIO DAS REUNIÕES SETORIAIS

Entre os dias 28 de maio e 4 de junho o Instituto COURB realizou 8 reuniões setoriais. Dos diferentes segmentos que possuem um papel ativo na formulação de políticas urbanas, 5 (cinco) deles foram contemplados na etapa de reuniões setoriais: Universidades (Unochapecó e UNOESC), Órgão de Controle (MPC), Legislativo (Representante Câmara Municipal de Florianópolis), Poderes executivos municipal e estadual (Secretaria do Estado de Planejamento e Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF) e Associações de Municípios (AMOSC e Granfpolis). A seguir, são apresentados os papéis e ações que esses atores desenvolvem em relação aos Planos Diretores, seguidos das leituras obtidas para cada um dos pontos analisados no referente diagnóstico.

Registros reuniões setoriais com IPUF e GranFpolis

PAPEL E AÇÕES

Síntese: Atuação diversa em relação aos planos diretores: fornecendo e produzindo dados, fiscalizando orçamento, aprovando a Lei, realizando diagnósticos e orientando.

Universidades: As duas universidades que participaram das reuniões setoriais atuam institucionalmente nos processos participativos das políticas urbanas dos municípios em que estão inseridas. Possuem representação no Concidades, em Conselho Municipal e em Conselho de Habitação. Em uma delas, a temática do Plano Diretor é contemplada também em projetos de extensão e grupos de pesquisa.

Judiciário: A relação que o Ministério Público de Contas estabelece com o Plano Diretor acontece na fiscalização anual das contas dos municípios. É papel do MPC apurar o direcionamento das receitas e verificam se foram direcionadas à fins políticos ou estão

atendendo as diretrizes orçamentárias elencadas no PD.

Legislativo: A Câmara possui diferentes comissões técnicas permanentes que são responsáveis pela análise de projetos de leis e portanto, realizam a análise do plano através de comissões permanentes, como a Comissão de Viação e Obras Pública, Comissão de Orçamentos, Comissão de Meio Ambiente e Comissão de justiça.

Poder público: No âmbito estadual, a atribuição do governo está relacionada ao planejamento regional, menos vinculado, portanto, aos planos diretores municipais. Na escala dos municípios, o Governo do Estado realizada diagnósticos e ações mais específicas de fomento de determinadas temáticas, como inovação, turismo ou pavimentação de vias vicinais.

Associações: As associações contactadas desempenham um grande papel junto aos municípios no desenvolvimento de planos diretores. No geral, suas ações consistem em orientar, sensibilizar capacitar, apoiar na organização de processos participativos e conferências das cidades. Auxiliam também na elaboração de pareceres técnicos, esclarecimentos de dúvidas técnicas, dentre outros.

DESAFIOS RELACIONADOS ÀS INFORMAÇÕES TÉCNICAS

Síntese: Falta de alinhamento e descontinuidade das políticas, textos generalistas, falta de aplicabilidade dos instrumentos.

Universidades: Pontuaram como desafios o enfrentamento de ocupações e usos irregulares; a integração e participação efetiva da população; a falta de alinhamento e descontinuidade das políticas pelos governantes.

Judiciário: Indicaram que os planos diretores possuem textos generalistas, que pouco refletem os instrumentos do Estatuto e peculiaridades de cada município.

Poder público: Pontuaram que o Plano Diretor contempla os instrumentos do estatuto, mas não se sabe muito bem como aplicá-los. Falta dados sobre esses instrumentos e como trabalhá-los no território.

Associações: Segundo uma técnica, um dos desafios na elaboração é a conscientização de prefeitos sobre a importância do PD como documento estratégico e não apenas burocrático.

DESAFIOS RELACIONADOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Síntese: Entraves políticos, falta de capacitação da equipe técnica, falta de ferramentas que promovam uma efetiva participação

Universidade: Entre os diversos fatores apontados houve destaque a questão do cenário político, em termos da alta presença de incorporadoras nas reuniões, a falta de continuidade e controle social, o sentimento de que participar das reuniões é desgastante e ineficiente, e de que o que for falado ali pode ou não ser levado em consideração para as decisões de fato. Outro fator apontado foi o de que em muitas situações o material a ser discutido não está acessível para análise com antecedência, o que possibilitaria uma discussão efetiva e não somente uma reunião participativa proforma

Poder público: São diversos os entraves internos para a participação, como dificuldades políticas e falta de experiência da equipe técnica. Também ressaltaram que o desenho institucional dificulta a elaboração de processos participativos. Segundo conversas nas entrevistas, o município sente que o mais importante para a participação não é o número de pessoas, mas sim, a diversidade de representação de todos os setores. Segundo uma das técnicas: "Às vezes representantes centralizam sua liderança para levantar uma bandeira pessoal. Há muita pressão política e conflito de interesses pessoais." Deste modo, os processos podem ser participativos, mas acabam sendo impositivos e pouco representativos. De acordo com outro técnico, em alguns casos "os prefeitos cumprem apenas o básico e deixam a conversa confusa propositalmente".

Associações: Pontuaram que a capacidade técnica ainda é deficiente. Segundo uma das técnicas: "Os maiores desafios dos municípios são a falta de recurso e falta de domínio do corpo técnico" Além disso, também foi pontuado que é necessário pensar em metodologia para promover o debate e de fato haver participação efetiva. Como desafios no processo de elaboração do PD em relação à participação social, indicaram: falta de engajamento social, falta de observância dos interesses coletivos (interesses particulares prevalecem), falta de consciência de classe. Também pontuaram que técnicos às vezes tem mais a visão do coletivo, mas é menos comum.

CONTRATAÇÃO

Síntese: Processo licitatório, abertura de edital pelos municípios, contratação de empresas. Em alguns casos, se realoca arquitetos de outros departamentos para coordenarem o plano.

Universidades: De acordo com as universidades que apoiam diretamente na elaboração dos planos diretores, a forma de contratação varia entre consultoria de elaboração, parcerias para

pesquisa e levantamento de dados técnicos.

Associações: Como caminhos para contratação, comentaram que cada município faz o seu, mas informaram que no geral ocorre por processo licitatório, abertura de edital pelos municípios e em alguns casos, a contratação de empresas, que muitas vezes prestam serviços para diferentes municípios. Além disso, também apontaram que a função e valor do profissional arquiteto está sempre em cheque, e que muitas vezes não há a compreensão de que o arquiteto é quem deve coordenar o plano, e que é mais comum contratarem engenheiros civis, por exemplo.

ORÇAMENTO

Síntese: Observar em que casos há repasse estadual de verba. Receitas e origens variam.

Poder público: Do ponto de vista estadual, não há repasse de verba direta para os municípios desenvolverem os PDs. Segundo técnico: "A maioria do repasse é para área rural, há pouco repasse para área urbana."

Associações: As formas de recursos variam de acordo com os municípios e possibilidades, sendo em alguns casos recursos municipais diretos, linhas de financiamento estaduais e municipais. Segundo um dos técnicos, "os municípios muitas vezes tem outras prioridades e deixam o PD do lado".

DADOS

Síntese: Universidades e Governo auxiliam com informações e produção de material técnico.

Universidades: No processo de elaboração, gestão e monitoramento dos PDs, auxiliam os municípios realizando relatório técnico e minuta dos planos, pacote de diagnóstico- prognóstico e recomendações

Judiciário: Segundo atores, para verificação da destinação do orçamento, é importante uma produção de dados com objetivos e indicadores mais claro, pois não há indicadores que possam ilustrar a execução de políticas ligadas aos planos diretores.

Poder público: Na esfera estadual, há uma lei estadual o papel do governo é mais de distribuição de dados do que de produção. Conforme técnico: O Governo distribui as informações, depois cada município busca ao Estado conforme seu interesse, não havendo uma ação contínua. Além disso, conforme técnico, houve um enfraquecimento do planejamento

territorial e econômico no Estado nos últimos anos.

Associações: As fontes de dados dos municípios variam: Dados econômicos -Banco de dados municípios - ICMS. Produção primária acompanhamento de indústria e comércio, serviços.

FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO

Síntese: Elaboração de textos genéricos, com objetivos não claros e sem indicadores dificultam fiscalização e monitoramento.

Universidades: Uma das principais dificuldades que encontram nos PDs é o monitoramento, pois apesar de auxiliarem na produção de dados, não conseguem acompanhar o pós elaboração. Segundo professora, "teria que ter um pós tanto de treinamento como de implementação".

Judiciário: Denúncias vinculadas à questões tributárias são estatisticamente muito baixas. Há pouco controle social e clareza de implementação

Poder público: Não há ação de monitoramento do que está sendo produzido. Há um incentivo apenas. Quando o MP atua no município (embargo) e ultrapassa a linha do limite municipal, aí estado intervém, com um termo de ajuste de conduta: faz o município atuar de forma correta. Não há corpo técnico disponível para fazer isso, de maneira geral. O estado não consegue obrigar os municípios a nada, só consegue obrigar os planos a incorporarem as áreas de risco mesmo, pois está na lei. Além disso, segundo técnica, A fiscalização é feita mais pela comunidade (como Campeche e Pântano do sul, que são mais ativos) + Ministério Público. Há um desafio de implementar o sistema de gestão de política urbana. Se não implementar, perde-se memória técnica e informações importantes.

Associações: Principais desafios relacionado à fiscalização e monitoramento: na maioria dos municípios depois da lei aprovada o monitoramento não acontece. O Plano Diretor em geral se resume ao zoneamento, não tem indicadores. Segundo técnica, em alguns casos "os planos vêm e vão para gaveta, só usa quem precisa aprovar projetos. Não tem monitoramento e fiscalização. Zoneamento e ocupação, tributação usa".

PARCERIAS

Síntese: Há dificuldade política para estabelecer convênios e parcerias. Município realizou parceria para troca de experiências, associações realizam cooperação com universidade e estruturam programas de residência.

Universidades: Possuem dificuldades de estabelecer parcerias com os órgãos que estão desenvolvendo os planos diretores, uma vez que precisam de bolsistas, por exemplo, para conseguir constituir um projeto em parceria.

Poder público: Município sinalizou que tiveram consultorias com capitais de outros estados, como Curitiba, Porto Alegre. Mas há pouca troca em termos de participação. Seria interessante integrar com municípios da RM, como São José, Biguaçu e Palhoça, mas é difícil pelos diferentes momentos políticos. Governo cita projeto com a Universidade Federal.

Associações: Estão começando parcerias oficiais agora, como a cooperação técnica com UFSC para ATHIS; Colegiado de habitação e regularização fundiária. Pensam em viabilizar um Programa de Residência em Arquitetura: Granfpolis / IPUF / UFSC. Há uma conversa com o curso de ADM Pública da UDESC.

ODS

Síntese: Sem ações estruturadas e específicas, em alguns casos, abordagem conceitual.

Universidades: Algumas universidades apontaram que possuem parceria com a OMS, e desenvolvem projetos diversos: incubadora tecnológica, projeto com recicladores, contemplando diferentes ODSs**.**

Poder público: Segundo Governo, a abordagem em relação aos ODS é apenas conceitual, mas a questão da mudança climática tem sido uma temática bem abordada pelo Governo do Estado, uma vez que interfere diretamente nas atividades econômicas e turísticas de algumas regiões.

Associações: Não há ação estruturada oficial. Em todas as capacitações procuram falar disso, mas não é uma agenda da instituição. Há pouca sensibilização dos municípios com os ODS. Notam um envolvimento do núcleo gestor em Santo Amaro, mas outros problemas básicos tomam prioridade.

APÊNDICE II: MODELO DE QUESTIONÁRIO ONLINE (LEITURA QUALI-QUANTI)

Questionário com Associações de Municípios para elaboração de Manual de Orientação sobre Plano Diretor Participativo

APRESENTAÇÃO:

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Cantarina (CAU/SC) está desenvolvendo um material de apoio para arquitetos e urbanistas, prefeituras, câmaras de vereadores e ministério público sobre a elaboração, implantação, gestão e fiscalização da implantação do Plano Diretor Participativo e sua revisão, com base nos objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU - Agenda 2030.

O presente questionário faz parte da construção deste material, e tem o objetivo de levantar informações qualitativas a respeito do papel das Associações de Municípios de Santa Catarina no auxilio a elaboração do Plano Diretor de seus associados.

Este estudo faz parte da fase de coleta participativa de dados. Com base nas respostas, será possível gerar informações úteis para o diagnóstico da construção do Manual de Orientação, a par das demandas indicadas pelas próprias entidades. As respostas serão estritamente anônimas, ou seja, nenhuma informação de identificação pessoal (seu nome) será coletada ou disseminada.

Para iniciar o questionário, clique no botão "PRÓXIMA", logo abaixo.

O CAU/SC agradece sua participação!

*Obrigatório

1. **Qual é esta associação de municípios?** *

2. **Qual o papel desta associação no auxílio aos municípios na elaboração de Planos Diretores Participativos?** *

Este questionario contem perguntas abertas, sem limites de resposta.

3. **Esta associação já elaborou/apoiou a elaboração de algum plano diretor?** *

4. **Com quais frentes e ações auxilia os municípios? São ações contínuas e estratégicas ou pontuais?** *

5. **Qual é a estrutura desta associação para elaborar/apoiar a elaboração de planos diretores (recursos técnicos, humanos, informações, etc.).** *

6. **Qual é a estrutura desta associação para elaborar/apoiar a elaboração de planos diretores (recursos técnicos, humanos, informações, etc.).** *

7. **Que conteúdos são produzidos pela associação, em convênio/cooperação com outros órgãos/entidades, para subsídios no processo de elaboração, gestão e monitoramento dos Planos Diretores?** *
   Levantamentos de dados, diagnósticos, prognósticos, indicadores, outros.

8. **Estatuto da Cidade: Quais os maiores desafios dos municípios em desenvolver Planos Diretores que atendam ao objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana?** *

9. **Quais os maiores entraves internos dos municípios em realizar processos participativos na elaboração dos planos diretores?** *
   Por exemplo: Falta de equipe técnica, capacitação, recurso, metodologia para sistematização das contribuições, etc.

10. **Quais os maiores desafios do processo participativo?** *
    Por exemplo: Mobilização da população, efetividade das contribuições, dinâmica dos encontros, divulgação, outros.

11. **Como acontece o processo de contratação dos técnicos responsáveis pelos PDs? São profissionais específicos para o processo? São de quais áreas de formação?** *

12. **Há dificuldades de orçamento para a realização do processo? Qual a fonte do recurso?** *

13. **Quais os desafios dos municípios na coleta e leitura de dados técnicos?** *

14. **Quais dados/informações sobre planos diretores que são produzidos pela associação e que podem ser compartilhados?** *

15. **Como é o controle social na fiscalização dos processos de elaboração? E como a fiscalização acontece pelos atores governamentais responsáveis?** *

16. **Esta associação realiza ações e/ou participa de movimentos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável? Quais?** *

17. **Esta associação possui convênios (ou afins) com outros órgãos/instituições para a produção e disseminação de conhecimento técnico que subsidie o processo de elaboração de PDs?** *

18. **Existem possíveis entraves ao estabelecimento de parcerias/cooperação com outros órgãos/instituições e prefeituras para o desenvolvimento de ações relativas aos PDs? Quais?** *

Questionário para elaboração de Manual de Orientação sobre Plano Diretor Participativo

APRESENTAÇÃO:

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Santa Cantarina (CAU/SC) está desenvolvendo um material de apoio para arquitetos e urbanistas, prefeituras, câmaras de vereadores e ministério público sobre a elaboração, implantação, gestão e fiscalização da implantação do Plano Diretor Participativo e sua revisão, com base nos objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU.

O presente questionário faz parte da construção deste material, e tem o objetivo de levantar informações qualitativas e dados quantitativos a respeito dos principais desafios que os municípios catarinenses enfrentam na construção do Plano Diretor. Especificamente, queremos saber sobre os desafios enfrentados pelos municípios em relação à participação popular, orçamento, contratação, fiscalização, divulgação, gestão do Plano Diretor e também sobre a clareza do processo como um todo tanto para população como para o corpo técnico. Da mesma maneira, queremos saber como os municípios isentos da obrigatoriedade de realizar Plano Diretor trabalham políticas de planejamento de seu território.

Este estudo faz parte da fase de coleta participativa de dados. Com base nas respostas, será possível gerar informações úteis para o diagnóstico da construção do Manual de Orientação, a partir das demandas indicadas pelos próprios municípios. As respostas serão estritamentes anônimas, ou seja, nenhuma informação de identificação pessoal (seu nome e o nome do município) será coletada ou disseminada.

Para iniciar o questionário, clique no botão "PRÓXIMA", logo abaixo.

O CAU/SC agradece sua participação

*Obrigatório

Tamanho do seu município

1. **Seu município possui mais de 20 mil habitantes?** *
   Marcar apenas uma oval.
   - Não *Ir para a pergunta 2.*
   - Sim *Ir para a pergunta 3.*

2. **Seu município já possui ou está desenvolvendo Plano Diretor?** *
   Marcar apenas uma oval.
   - Sim *Ir para a pergunta 3.*
   - Não

Perfil do município

3. **Qual seu município?** *
Obs.: essa pergunta existe apenas para controle interno. Não identificaremos nem divulgaremos nenhum dado diretamente associado a um município.

4. **Qual é o seu vínculo com a prefeitura?** *
Esta pergunta o objetivo de nivelar quem são as pessoas que estão respondendo ao estudo. Nenhuma informação de identificação pessoal (seu nome ou o nome do município) será coletada, garantindo, assim, que o questionário seja anônimo.

5. **Em qual faixa de habitantes o seu município se encontra?** *
Marcar apenas uma oval.

- Até 20 mil habitantes
- Entre 20 e 100 mil habitantes
- Entre 100 e 200 mil habitantes
- Mais de 200 mil habitantes

6. **Qual é o órgão responsável pelo Plano Diretor do município?** *

7. **Existe órgão de planejamento urbano no município?** *
Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

8. **Qual é o atual status do Plano Diretor do seu município?** *
Marcar apenas uma oval.

- Temos um Plano Diretor em vigor.
- Estamos em fase de revisão do Plano Diretor.
- Estamos elaborando o novo Plano Diretor.
- Estamos elaborando o primeiro Plano Diretor do município.
- Não temos Plano Diretor ainda.

Sobre o Estatuto da Cidade

9. **Este Plano Diretor considerou instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para ordenamento da função social (por exemplo: outorga onerosa, IPTU progressivo, etc)?** *
Marcar apenas uma oval.

- ( ) Sim
- ( ) Não
- ( ) Não sei dizer

10. **Se você respondeu sim para a questão anterior, quais instrumentos foram utilizados?**

_____

Sobre o processo de participação popular no Plano Diretor

11. **Existe ou existiu Núcleo Gestor do Plano Diretor no seu município?** *
Marcar apenas uma oval.

- ( ) Sim
- ( ) Não

12. **Escolha as alternativas que se aplicam sobre as etapas onde há ou houve participação popular no Plano Diretor da sua cidade:** *
Marque todas que se aplicam.

- [ ] 1ª Etapa: Consultas à população e Diagnóstico
- [ ] 2ª Etapa: Formulação de Propostas
- [ ] 3ª Etapa: Definição de Instrumentos
- [ ] 4ª Etapa: Sistema de Gestão do Plano Diretor
- [ ] Nenhuma das anteriores

13. **Sobre as instâncias, mecanismos e ferramentas de participação popular, quais canais e espaços foram constituídos?** *
Marque todas que se aplicarem.
Marque todas que se aplicam.

- [ ] Órgãos colegiados
- [ ] Conferências municipais
- [ ] Audiências públicas
- [ ] Consultas públicas
- [ ] Assembleias públicas
- [ ] Oficinas de propostas
- [ ] Reuniões e diálogos setoriais
- [ ] Plataformas digitais de participação
- [ ] Canais de atendimento e ouvidoria
- [ ] Outro: _____

14. **Como você avalia a efetividade da participação popular no Plano Diretor do seu município de maneira geral?** *
Valores de escala: 1 – Nada efetiva; 2 – Pouco efetiva; 3 – Não tenho certeza; 4 – Efetiva; 5 – Muito efetiva
Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
◯	◯	◯	◯	◯

15. **Como você avalia a continuidade da participação popular durante as etapas do Plano Diretor do seu município?** *
Valores de escala: 1 – Não houve continuidade; 2 – Houve pouca continuidade; 3 – Não tenho certeza; 4 – Houve alguma continuidade; 5 – Houve bastante continuidade
Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
◯	◯	◯	◯	◯

16. **Como você avalia o domínio da equipe técnica sobre os processos de participação?** *
1 – Nada satisfatório; 2 – Pouco satisfatório; 3 – Não tenho certeza; 4 – Satisfatório; 5 – Muito satisfatório
Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
◯	◯	◯	◯	◯

17. **Como você avalia o nível de conhecimento da população sobre a participação em Plano Diretor?** *
1 – Nada satisfatório; 2 – Pouco satisfatório; 3 – Não tenho certeza; 4 – Satisfatório; 5 – Muito satisfatório
Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
◯	◯	◯	◯	◯

18. **Com base nas respostas anteriores, quais foram os maiores desafios em relação à participação popular identificados no processo de construção do Plano Diretor no seu município?** *

_____
_____
_____
_____
_____

Sobre o processo de contratação para elaboração do Plano Diretor

19. **Houve algum tipo de contratação para a elaboração do Plano Diretor?** *
Marcar apenas uma oval.

- ( ) Sim *Ir para a pergunta 20.*
- ( ) Não *Ir para a pergunta 23.*

Sobre o processo de contratação para elaboração do Plano Diretor

20. **Indique quais foram ou quais as formas de contratação do seu município para elaboração do Plano Diretor:** *
Marque todas que se aplicam
Marque todas que se aplicam.

- [ ] Indicação de profissional
- [ ] Contratação por meio de licitação
- [ ] Equipe técnica temporária
- [ ] Outro: _____

21. **Como você avalia o grau de dificuldade do processo de contratação?** *
Escala de valores: 1 - Muito difícil; 2 - Difícil; 3 - Não tenho certeza; 4 - Pouco difícil; 5 - Não houve dificuldades
Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
( )	( )	( )	( )	( )

22. **Com base em sua resposta na pergunta anterior, quais foram os maiores desafios que o município teve em relação à contratação?** *

_____
_____
_____
_____
_____

Sobre a equipe técnica gestora do Plano Diretor

23. **Houve equipe técnica da prefeitura destinada ao processo de elaboração do Plano Diretor?** *
Marcar apenas uma oval.

- ( ) Sim *Ir para a pergunta 24.*
- ( ) Não *Ir para a pergunta 30.*

Sobre a equipe técnica gestora do Plano Diretor

24. **Qual o tamanho da equipe técnica?** *
Marcar apenas uma oval.

- ( ) Até 3 integrantes
- ( ) Entre 3 e 5 integrantes
- ( ) Entre 5 e 10 integrantes
- ( ) Mais de 10 integrantes

25. **Houve membro da equipe técnica destinado exclusivamente a cuidar do processo de participação?** *
Marcar apenas uma oval.

- ( ) Sim
- ( ) Não

26. **Quais as formações dos profissionais envolvidos na equipe técnica?** *
Marque todas que se aplicam
Marque todas que se aplicam.

- [ ] Arquitetura
- [ ] Engenharias
- [ ] Geografia
- [ ] Sociologia
- [ ] Outro: _____

27. **Quão suficiente foi o quadro de profissionais da equipe técnica da prefeitura para gerir o Plano Diretor?** *
Escala de valores: 1 - totalmente insuficiente; 2 - insuficiente; 3 - não tenho certeza; 4 - suficiente; 5 - totalmente suficiente
Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
( )	( )	( )	( )	( )

28. **Quão satisfatória foi a infraestrutura disponível para a equipe técnica da prefeitura gerir o Plano Diretor?** *
Escala de valores: 1 - totalmente insatisfatória; 2 - insatisfatória; 3 - não tenho certeza; 4 - satisfatória; 5 - totalmente satisfatória
Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
( )	( )	( )	( )	( )

29. **Com base nas respostas das duas perguntas anteriores, quais foram os maiores desafios em relação à equipe técnica?** *

_____
_____
_____
_____
_____

Sobre o orçamento destinado ao Plano Diretor

30. **Excetuando-se o caso de equipe técnica própria, qual foi o valor pago pela contratação da empresa que elaborou o plano diretor?**
Marque todas que se aplicam.

- [ ] Até R$100 mil
- [ ] Entre R$100 mil e R$200 mil
- [ ] Entre R$200 mil e R$300 mil
- [ ] Entre R$300 mil e R$500 mil
- [ ] Acima de R$500 mil

31. **Qual a fonte de recursos destinada ao Plano Diretor?** *
Marque todas que se aplicam
Marque todas que se aplicam.

- [ ] Municipal
- [ ] Estadual
- [ ] Federal
- [ ] Outro: _____

32. **Em relação às expectativas e necessidades do município, quão ideal foi o orçamento?** *
Valores de escala: 1 - Muito abaixo do ideal; 2 - Abaixo do ideal; 3 - Não tenho certeza; 4 - Regular ou bom; 5 - Excelente
Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
◯	◯	◯	◯	◯

33. **Com base na resposta da pergunta anterior, quais foram os maiores desafios em relação ao orçamento do Plano Diretor?** *

_____
_____
_____
_____
_____

Sobre informações técnicas e coleta de dados para elaboração do Plano Diretor

34. **Foi criado algum banco de dados, sistema de monitoramento e/ou estudos específicos para informações técnicas específicas do Plano Diretor?** *
Marcar apenas uma oval.

- ◯ Sim
- ◯ Não

35. **Se sim, quais?**

_____

36. **Foi utilizado algum banco de dados, sistema de monitoramento e/ou estudos já existentes para gerar informações técnicas específicas do Plano Diretor?** *
Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

37. **Se sim, quais?**

38. **Houve troca de informações técnicas com outros municípios?** *
Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

39. **Se sim, com quais municípios?**

40. **Se sim, qual tipo de informação foi trocada?**

41. **Como você avalia a disponibilidade de informações técnicas e acesso a dados confiáveis durante a elaboração do Plano Diretor?** *
Escala de valores: 1 - Nada satisfatória; 2 - Pouco satisfatória; 3 - Não tenho certeza; 4 - Satisfatória; 5 - Muito satisfatória
Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
◯	◯	◯	◯	◯

42. **Com base na resposta da pergunta anterior, quais foram os maiores desafios em relação à disponibilidade de informações técnicas e acesso a dados confiáveis durante a elaboração do Plano Diretor?** *

Sobre o processo de divulgação do Plano Diretor

43. Quais foram os canais utilizados para divulgação das atividades relativas à construção do Plano Diretor? *

Marque todas que se aplicam
Marque todas que se aplicam.

- [ ] TV
- [ ] Rádio
- [ ] Mídia impressa (jornal, revista, etc)
- [ ] Mídia virtual (sites, blogs, e-mail, etc)
- [ ] Redes Sociais (Facebook, Instagram, Twitter, Whatsapp, etc)
- [ ] Mídia externa (outdoors, placas, painéis, faixas, carro de som, panfletagem, etc)
- [ ] Não houve divulgação
- [ ] Outro: _____

44. Em relação às sessões abertas ao público, com quanta antecedência a divulgação foi feita? *

Marcar apenas uma oval.

- ( ) 0 a 5 dias
- ( ) 5 a 10 dias
- ( ) 10 a 15 dias
- ( ) Mais de 15 dias
- ( ) Não houve divulgação

45. Como você avalia a disponibilidade de verba para divulgação das atividades do Plano Diretor? *

Escala de valores: 1 - Totalmente insuficiente; 2 - Insuficiente; 3 - Não tenho certeza; 4 - Suficiente; 5 - Totalmente suficiente
Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
( )	( )	( )	( )	( )

46. Como você avalia a eficácia dos canais escolhidos para divulgação? *

Escala de valores: 1 - Totalmente ineficaz; 2 - Ineficaz; 3 - Não tenho certeza; 4 - Eficaz; 5 - Totalmente eficaz
Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
( )	( )	( )	( )	( )

47. Com base nas respostas das duas perguntas anteriores, quais foram os maiores desafios em relação à divulgação das atividades do Plano Diretor? *

_____
_____
_____
_____
_____

Sobre a fiscalização e monitoramento do Plano Diretor

48. **Identifique os atores responsáveis pela fiscalização do Plano Diretor no seu município** *

49. **Quão eficiente tem sido a fiscalização atual do Plano Diretor no seu município?** *
Escala de valores: 1 - Totalmente ineficiente; 2 - Ineficiente; 3 - Não tenho certeza; 4 - Pouco eficiente; 5 - Muito eficiente
Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
◯	◯	◯	◯	◯

50. **Como você avalia a dificuldade de implementar um sistema de monitoramento e gestão do Plano Diretor em função dos custos?** *
Escala de valores: 1 - Muito difícil; 2 - Difícil; 3 - Não tenho certeza; 4 - Pouco difícil; 5 - Nada difícil
Marcar apenas uma oval.

1	2	3	4	5
◯	◯	◯	◯	◯

51. **Com base nas respostas das perguntas anteriores, quais são os maiores desafios em relação ao sistema de monitoramento e gestão do Plano Diretor do seu município?** *