

# AVALIAÇÃO DE PLANOS DIRETORES: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE

## MASTER PLAN EVALUATION: A METHODOLOGICAL PROPOSAL BASED ON THE CITY STATUTE

SONIA ROHLING SOARES<sup>1\*</sup>

1. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Santa Catarina, docente do curso de Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Civil, Computação, Mecânica e Elétrica da FEITEP – Faculdade de Engenharia e Inovação Técnico Profissional.

\* Avenida Paranaíba, 1164, Zona 06, Maringá, Paraná, Brasil, CEP 87070-130. [prof.soniasoares@feitep.edu.br](mailto:prof.soniasoares@feitep.edu.br)

Recebido em 04/04/2019. Aceito para publicação em 03/07/2019

### RESUMO

Este texto defende o Estatuto da Cidade como proposta de avaliação dos planos diretores, tendo como objetivo fazer uma apreciação dos instrumentos de planejamento da cidade que dispõem sobre política de desenvolvimento, ordenamento territorial e expansão urbana. A função social da cidade e da propriedade quando utiliza de modo apropriado os instrumentos da política urbana em resposta à dimensão dos problemas sociais, econômicos, políticos e jurídicos decorrentes do processo de urbanização, que especialmente nas últimas décadas vem afetando as cidades brasileiras. Alguns aspectos relevantes do estabelecimento das diretrizes gerais da política urbana podem fornecer critérios de avaliação de Planos Diretores com base no parcelamento, edificação ou utilização do IPTU progressivo no tempo, na desapropriação com pagamento em títulos, na usucapião especial de imóvel urbano, da concessão de uso especial para fins de moradia, no direito de superfície, no direito de preempção, na outorga onerosa do direito de construir, nas operações urbanas consorciadas, na transferência do direito de construir, no estudo de impacto de vizinhança, do plano diretor, da gestão democrática da cidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Avaliação, plano diretor, metodologia, Estatuto da Cidade.

### ABSTRACT

This text defends the City Statute as a proposal for the evaluation of the master plans, aiming to make an appraisal of the planning instruments of the city that have a policy on development, territorial planning and urban expansion. The social function of the city and property when it appropriately uses the instruments of urban policy in response to the social, economic, political and legal problems arising from the urbanization process, which in recent decades has been affecting Brazilian cities. Some relevant aspects of the establishment of general urban policy guidelines may provide Criteria for the evaluation of Master Plans based on the installment, construction or use of the progressive IPTU in time, expropriation with payment in bonds, special possession of urban property, concession of special use for housing purposes, surface right, right of preemption, onerous granting of the right to build, "Urban Operation Trust"

(UOT)\*,<sup>1</sup>the transfer of the right to build, in the neighborhood impact study, the master plan, management democratic city.

**KEYWORDS:** Evaluation, master plan, methodology, City Statute.

### 1. INTRODUÇÃO

Este texto apresenta uma proposta metodológica de avaliação dos planos diretores com base nos instrumentos da política urbana, defendendo o Estatuto da Cidade<sup>1</sup> como proposta metodológica de avaliação dos planos diretores, especificamente em termos de meio ambiente e mobilidade urbana. O objetivo geral é fazer uma apreciação do Plano Diretor que é o instrumento básico de planejamento de uma cidade e dispõe sobre sua política de desenvolvimento, ordenamento territorial e expansão urbana.

A cidade possui fatores e agentes que condicionam sua existência e continuidade em um processo dinâmico. O sistema funcional urbano possui: a) componentes da demanda urbana: residentes, agentes econômicos, agentes sociais, visitantes; b) componentes da oferta urbana: recursos humanos, atividades produtivas, transportes e telecomunicações, suporte físico para as atividades urbanas, qualidade de vida, apoio público; c) componentes do entorno: fatores geopolíticos, sociais, econômicos, tecnológicos e administrativos. Relações entre os componentes do sistema: interfaces entre os componentes da oferta e a demanda urbana; entre os próprios componentes da oferta; entre os fatores do entorno e os componentes do sistema<sup>2</sup>.

### 2. MATERIAL E MÉTODOS

O presente trabalho realiza uma aproximação teórico-metodológica entre o planejamento estratégico de cidades e a construção de um sistema de suporte à

\* "Urban Operation Trust" é uma versão livre para as Operações Urbanas Consorciadas, que consistem em um conjunto de ações e medidas em ambiente urbano, coordenadas pela Prefeitura e associadas a proprietários, empregadas domésticas e investidores privados visando implementar ou completar a infraestrutura, melhorias sociais e valorização ambiental.

elaboração de planos diretores participativos estabelecendo uma relação com diretrizes gerais da política urbana, da política nacional de mobilidade urbana, do ordenamento territorial e da proteção da vegetação nativa.

O recorte elaborado se apoiou na legislação federal vigente com foco nos marcos regulatórios que alteram o plano diretor municipal, o parcelamento, uso e ocupação do solo, impactando diretamente a estrutura e a organização do espaço urbano.

### 3. DESENVOLVIMENTO

A Lei n. 6.766<sup>3</sup>, dispõe que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

A Lei Federal 6.766/1979 contém dispositivos que se reportam ao plano diretor, que deve balizar a proporcionalidade entre as áreas públicas e a densidade de ocupação para a aprovação de loteamentos (art. 4º, I), definir índices urbanísticos (art. 2º, § 4º), estabelecer as zonas urbanas, de expansão urbana e de urbanização específica (art. 3º, caput), dispor sobre as diretrizes para urbanização (art. 8º), e para orientar a regulamentação de normas pelo Estado (art. 15, parágrafo único)<sup>4</sup>.

Em nível nacional, a Constituição Federal de 1988 coloca o município como seu protagonista, tornando necessário que o município repense seus âmbitos de atuação para além de seu espaço construído e consolidado. São necessárias a compreensão dos limites, estruturas e abrangências em termos ambientais, regionais e em relação ao seu papel perante a nação<sup>5</sup>.

Entre os aspectos relevantes do Estatuto da Cidade, estão a regulamentação do capítulo da política urbana da Constituição de 1988 (artigos 182 e 183) e o estabelecimento suas diretrizes gerais, confirmando de maneira inequívoca, o direito urbanístico como ramo autônomo do direito público brasileiro<sup>5</sup>.

Em resposta à dimensão dos problemas sociais, econômicos, políticos e jurídicos que especialmente nas últimas décadas vem afetando as cidades brasileiras. O Estatuto da Cidade<sup>1</sup> instaura o marco conceitual de compreensão e interpretação de questões jurídicas intrínsecas ao processo de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano. Também serviu para dar suporte jurídico adequado às práticas de gestão tornando inquestionável a aplicabilidade de diversos instrumentos urbanísticos tais como (IPTU progressivo e desapropriação por descumprimento das obrigações de parcelar ou edificar impostas pelo poder público e a usucapião especial urbana) já previstos na Constituição Federal<sup>6</sup>.

Outro aspecto relevante em relação ao Estatuto da Cidade é a garantia de aprovação e de revisão do Plano Diretor, estabelecendo prazos para as regiões metropolitanas e aglomerações se adequarem.

A Lei nº 10.257/01 fixou o prazo de cinco anos para a aprovação do plano diretor, nas hipóteses de Municípios com mais de vinte mil habitantes e para os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor dessa lei (art. 50). Outrossim, exigiu a revisão da lei que o instituiu, a cada 10 anos, pelo menos (art. 40, § 3º)<sup>4</sup>.

O Art. 40 do Estatuto da Cidade<sup>1</sup> institui que o plano diretor deverá ser revisto, pelo menos, a cada dez anos. No intuito de assegurar o cumprimento das normas de ordem pública e de interesse social, os art. 51 e 52 do Estatuto da Cidade<sup>1</sup> trazem disposições relativas às hipóteses de improbidade administrativa.

Lei n. 10.257/01: 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<sup>7</sup>.

### Planejamento urbano e planos diretores

O planejamento surgiu como uma resposta aos problemas enfrentados pelas cidades, tanto aqueles não resolvidos pelo urbanismo moderno quanto aqueles causados por ele. A expressão “planejamento urbano” vem da Inglaterra e dos Estados Unidos, e marca uma mudança na forma de encarar a cidade e seus problemas. Como decorrência disso, houve uma mudança de paradigma, na qual a cidade real passa a ser o foco, ao invés da cidade ideal<sup>8</sup>. A ênfase passa da busca pelo modelo de cidade ideal e universal para a solução de problemas práticos, concretos, buscando estabelecer mecanismos de controle dos processos urbanos ao longo do tempo.

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal<sup>9</sup>.

Os planos urbanos no Brasil, nas primeiras décadas do século XX, consistiam em intervenções pontuais de melhoramentos e embelezamento urbano, influenciados pelos modelos formulados nos países desenvolvidos, em especial, o pensamento urbanístico francês<sup>8</sup>.

Para Villaça (2001)<sup>9</sup>, a história do planejamento urbano no Brasil pode ser dividida em três períodos: o primeiro deles, do final do século XIX, por volta de 1875 até 1930, no qual as grandes metrópoles europeias iniciaram os planos de melhoramentos e embelezamentos, quando surgem então as grandes avenidas, praças e monumentos; o segundo período ocorre de 1930 a 1992; e o terceiro ocorre de 1992 até

o fim do século XX.

No higienismo, período marcado pelas reformas de Pereira Passos<sup>2</sup> (1903-1906) (Motta, 2016)<sup>10</sup> no Rio de Janeiro, há preocupação com todos os habitantes da cidade. A partir da década de 40, este instrumento passa a ser difundido e largamente utilizado pelos planejadores brasileiros, passando por diversas transformações ao longo da história do planejamento urbano. Durante o Estado Novo, os Planos Diretores mais abrangentes, que visavam à totalidade do conjunto urbano, foram responsáveis por grandes reformas na estrutura viária das grandes cidades brasileiras. Em São Paulo, foi implantado o Plano de Avenidas de Prestes Maia (1930); no Rio de Janeiro, o Plano Agache (1930), que introduziu o termo Plano Diretor no Brasil e, desde então, os Planos Diretores são utilizados como instrumentos do planejamento urbano no Brasil; o que foi seguido por Porto Alegre, com o Plano de Arnaldo Gladosh (1943). Estes planos transformaram a rede viária precária do período colonial para se adaptar às novas necessidades das cidades geradas no início do processo de industrialização brasileiro<sup>11</sup>.

Foi somente a partir da década de 50 que os planos diretores passam a tratar das questões de uso e ocupação do solo, da distribuição de equipamentos e das condições de trabalho, de moradia e de vida da população.

Na segunda fase definida por Villaça (2001)<sup>9</sup> - compreendida entre os anos de 1930 e 1992 - os engenheiros e técnicos buscavam soluções para o saneamento e para a circulação na cidade, além de haver a preocupação com o padrão construtivo. O efeito perverso da intervenção do poder público foi a remoção da população mais pobre do centro. Neste período, há um aumento da organização e consciência das classes operárias. Este período pode ser subdividido em três outros: O urbanismo e o Plano Diretor (1930-1965); o Planejamento Integrado e os Superplanos (1965-1971); e o Plano sem Mapa (1971-1992).

Tanto o planejamento quanto o zoneamento e os planos urbanos implementados nas cidades brasileiras visavam sua reformulação em termos urbanísticos.

Antes de abordar as especificidades dos casos, faz-se necessário uma aproximação à política urbana e ordenamento territorial no Brasil, bem como aos marcos regulatórios em nível federal, estadual e municipal que tratam desses temas.

Esse breve histórico evidencia que os planos diretores já existiam muito antes apesar de estarem presentes oficialmente na Constituição Federal de 1988, a qual, em seu Art. 21, reconhece a competência da União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; no Art. 174, inclui o planejamento entre os instrumentos de atuação do Estado; e nos Arts. 30 e 182 atribui aos Municípios

competência para estabelecerem o planejamento e os planos urbanísticos para o ordenamento de seu território (Brasil, 1988)<sup>5</sup>. Em termos de Legislação Federal, resgatamos os parâmetros de parcelamento do solo urbano da Lei 6766/1979, do Código Florestal Lei 12 651/2012, da Lei 12587/2012 que determina aos municípios a tarefa de planejar e executar a política de mobilidade urbana. O Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, é um parceiro dos gestores públicos no desempenho desta tarefa.

A avaliação do Plano Diretor no município de Maringá, por exemplo, de acordo com o art. 199 do Plano Diretor do município (Maringá, 2006)<sup>12</sup>, é composta por duas formas de avaliação, conforme segue:

I - avaliação-diagnóstico, que tem por objetivo analisar a eficácia e a eficiência das ações em relação aos objetivos pretendidos pelo Plano Diretor;

II - avaliação-controle, cuja finalidade é verificar se as ações estão sendo implementadas e de que forma, indicando se há necessidade de revisá-las, modificando-as ou excluindo-as. (Maringá, 2006)<sup>12</sup>.

Nesse caso em particular, os dois momentos da avaliação: diagnóstico e controle contribuem para o processo de revisão da legislação municipal.

### Procedimentos metodológicos

São apresentados os procedimentos metodológicos em dois enfoques: a) Proposta analítica de fundamentação teórica e, b) Proposta metodológica de aplicação dos instrumentos da política urbana para avaliação dos Planos Diretores.

Para esta proposta metodológica, são considerados o sistema urbano, seus fatores e agentes; Incidência da Legislação nas questões urbanas, o funcionamento do Plano Diretor. Este trabalho está subdividido metodologicamente em aspectos descritivos, analíticos e sintéticos, sendo que os aspectos descritivos tratam do sistema urbano, seus fatores e agentes; o funcionamento do plano diretor; o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001)<sup>1</sup> e a Constituição Federal<sup>5</sup>. São apresentadas uma breve contextualização da avaliação dos planos diretores por meio de um panorama territorial urbano na realidade brasileira contemporânea, bem como um breve histórico do planejamento urbano e dos planos diretores. Tratamos da política urbana com base na Constituição Federal<sup>5</sup>; do Estatuto da Cidade<sup>1</sup>; do Plano Diretor.

Quanto às problemáticas urbanas; é realizada uma breve análise do processo de urbanização e avaliação do Plano Diretor identificação dos conflitos urbanos a partir da análise do Plano Diretor.

Entre os aspectos analíticos estão compreendidos a estrutura institucional; o marco legal; a equipe técnica, os instrumentos, as etapas, a gestão, a organização institucional e os eixos estratégicos; os dados gerais de caracterização do Município de Florianópolis; Estatuto da Cidade; conflitos ambientais e urbanos; estrutura institucional municipal; à luz da aplicação da avaliação

<sup>2</sup> Engenheiro sanitário responsável por reformular a capital do Rio de Janeiro em termos urbanísticos no início do século XX.

do Plano Diretor vigente<sup>13</sup> e do Estatuto da Cidade<sup>1</sup>.

No que se refere aos aspectos sintéticos são elaboradas avaliações dos estudos de caso de Florianópolis no sul do Brasil; por fim são apresentadas algumas considerações sobre a descrição e análise deles.

Para o processo de avaliação dos planos diretores, é importante inicialmente **a)** apresentar um breve panorama das políticas de ordenamento territorial urbano; bem como **b)** identificar o marco legal vigente por meio da contextualização em âmbitos nacional, estadual e local. É necessário **c)** apresentar uma breve caracterização geográfica e socioeconômica da estrutura de planificação local, síntese e avaliação das estratégias regionais.

**Quadro 1.** Proposta analítica de fundamentação teórica.

	<b>Autor (Data)</b>	<b>Temáticas</b>
<b>Fundamentação</b>	Güell (1997)	Planejamento estratégico de cidades
	Saboya (2007)	Construção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos
<b>Legislação</b>	Lei Federal 6766/1979	Política urbana e o ordenamento territorial
	Estatuto da Cidade Lei Federal 10.257/2001	Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana.
	Código Florestal Lei Federal 12.651/2012	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.
	Política Nacional de Mobilidade Lei Federal 12587/2012 <sup>15</sup>	Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

**Fonte:** elaborada pela autora (2019). com base no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001)<sup>1</sup> Güell (Guell, 1997)<sup>2</sup>, (Saboya, 2007)<sup>3</sup>, Lei Federal 6766/1979 (Brasil, 1979)<sup>3</sup>, Lei Federal 12.651/2012 (Brasil, 2012)<sup>14</sup>, Lei Federal 12.587/2012 (Brasil, 2012)<sup>15</sup>.

O Estatuto da Cidade<sup>1</sup> dispõe sobre as diretrizes gerais dos instrumentos da política urbana que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (Quadro 2).

**Quadro 2.** Diretrizes gerais da política urbana

Garantia do direito a cidades sustentáveis;
Gestão democrática por meio da participação da população;
Cooperação entre os governos,
Iniciativa privada e os demais setores da sociedade;
Planejamento do desenvolvimento das cidades;
Oferta de equipamentos urbanos e comunitários,
Transporte e serviços públicos adequados;
Ordenação e controle do uso do solo.

**Fonte:** elaborada pela autora (2019) com base no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001)<sup>1</sup>.

O Estatuto da Cidade<sup>1</sup> apresenta categorias e instrumentos da política urbana, conforme disposto na Quadro 3.

**Quadro 3.** Categorias e Instrumentos da política urbana.

1 Planejamento municipal	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;
2 Institutos tributários e financeiros	a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
3 Institutos jurídicos e políticos	a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse.
4 Estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)	Ref. EIV: a) adensamento populacional; b) equipamentos urbanos e comunitários; c) uso e ocupação do solo; d) valorização imobiliária; e) geração de tráfego e demanda por transporte público; f) ventilação e iluminação; g) paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

**Fonte:** elaborada pela autora (2019) com base no Estatuto da Cidade (2001)<sup>1</sup>.

A proposta metodológica aqui apresentada trata da utilização dos instrumentos de política urbana dispostos no Estatuto na avaliação dos planos diretores, que poderá ser realizada por temáticas. Para sugerir a proposta metodológica, foram agrupados os instrumentos da política urbana constantes do Estatuto da Cidade de forma sintética. A aplicação dos instrumentos da política urbana para avaliação dos planos diretores se daria por meio dos seguintes pontos elencados no Estatuto, sendo respectivamente os apresentados na Quadro 4.



**Quadro 4.** Proposta metodológica: a aplicação dos instrumentos da política urbana para avaliação dos Planos Diretores

B1) Parcelamento, edificação ou utilização do IPTU progressivo no tempo,
B2) Desapropriação com pagamento em títulos,
B3) Usucapião especial de imóvel urbano,
B4) Concessão de uso especial para fins de moradia,
B5) Direito de superfície,
B6) Direito de preempção,
B7) Outorga onerosa do direito de construir,
B8) Operações urbanas consorciadas,
B9) Transferência do direito de construir,
B10) Estudo de impacto de vizinhança,
B11) Plano Diretor,
B 12) Gestão democrática da cidade.

Fonte: elaborada pela autora (2019) com base no Estatuto da Cidade (2001)<sup>1</sup>.

### Aplicação dos instrumentos da política urbana para avaliação dos planos diretores: o caso de Florianópolis

Apesar da proteção do território ser garantida por leis ambientais (costões, manguezais, restingas, encostas e topos de morros, nascentes, córregos perenes e sazonais, linhas e bordas d'água, margens de rios, córregos e lagoas (Código Florestal – Lei Federal 12.651/2012)<sup>14</sup>, essas áreas têm sido ocupadas ilegalmente por construções ocasionando conflitos ambientais e urbanos de toda ordem. A insegurança jurídica quanto à propriedade da terra é um dos principais geradores de conflitos desse tipo.

As vocações histórico-naturais são tratadas do ponto de vista do potencial para instalação de portos de lazer junto aos aterros da Beira-Mar Norte e do Continente.

Um dos objetivos da dimensão metropolitana no Plano Diretor é capacitar a região para receber embarcações e, neste sentido, marinas, portos de lazer, proteções artificiais, trapiches e serviços de apoio náuticos devem ser previstos nas ordenações do território.

A preservação da natureza deveria permear todo o Plano Diretor do município, principalmente no que tange a planos setoriais para o setor, estabelecendo novos paradigmas para o desenvolvimento urbano planejado e sustentável, elevando a paisagem cultural à condição de cenários de vida e considerando-a na definição dos desenhos da cidade.

Antes do fim deste terceiro subperíodo, a Lei Federal 6.766, de 1979, no Art. 1º, ao tratar do parcelamento do solo para fins urbanos, dispõe que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

Em atendimento às diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei 12.587<sup>14</sup>, o Plano de

Mobilidade Urbana avalia os diversos elementos urbanos que impactam na mobilidade de cada município alvo da pesquisa, orientando o seu desenvolvimento para a criação de cidades mais harmônicas e conectadas entre si, que aproximem as pessoas de suas atividades cotidianas, aumentando a qualidade de vida da região para buscar e apresentar soluções.

A equipe técnica responsável pela sua elaboração deve debater o tema de forma a garantir um processo participativo em relação às metodologias utilizadas; bem como à apresentação de resultados das pesquisas e as soluções que estão em estudo para o transporte, a acessibilidade e a mobilidade, buscando conhecer e aprofundar o entendimento sobre as propostas.

Ao serem aplicados os conceitos de Güell (1997)<sup>2</sup>, ao sistema funcional urbano de Florianópolis tem-se que ele apresenta, muitas vezes, desequilíbrios entre os fatores econômicos e sociais; bem como entre suas atividades produtivas e os recursos humanos disponíveis.

Quanto a fatores tecnológicos, o sistema de transportes e telecomunicações de Florianópolis é pouco desenvolvido influenciando negativamente na qualidade de vida dos habitantes e visitantes. O suporte físico se impõe como limitante ao uso do solo tanto para atividades habitantes e visitantes quanto para alguns tipos de atividades produtivas (setores primários e secundários). Quanto ao envolvimento dos agentes produtores do espaço urbano (no planejamento, por vezes, existe ainda pouco comprometido da administração pública em considerar os cidadãos no processo de planejamento do desenvolvimento e crescimento da cidade. “O Plano Diretor deve ser gerado pelo processo de planejamento”<sup>8</sup>. Ele deve estar pautado nas demandas correntes da população as ações do Poder Público dele decorrentes não as atende. Os elementos que servem de base à construção dos instrumentos de gestão, por exemplo as diretrizes orçamentárias, não estão vinculados às demandas sociais atuais. Por vezes, existem conflitos decorrente do cerceamento do direito de ir e vir. Os investimentos públicos e a dinâmica socioespacial na área urbana são, de certa forma, pressionados pela implantação de grandes empreendimentos imobiliários voltados para as camadas de alta renda.

No caso brasileiro, por meio das diretrizes gerais da política urbana contidas no Estatuto da Cidade, podem ser sugeridos critérios de avaliação do plano diretor. No que diz respeito a isso, ao estabelecer 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.

O conteúdo do Plano Diretor deve estar orientado com base nas características da principal atividade econômica do município. É necessário que o Plano Diretor esteja apoiado em um macrozoneamento que de temas prioritários para o município sem descaracterizar os temas emergentes. Os Planos Setoriais devem,

obrigatoriamente, ser oriundos dos debates realizados em audiências temáticas, conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade. O estabelecimento de critérios de avaliação de Planos Diretores pode contribuir no sentido de compreender em que medida os planos diretores estão ou não avançando na aplicação dos instrumentos de política urbana.

### 3. CONCLUSÃO

Este artigo defende que os instrumentos de política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade, devam ser utilizados na avaliação de Planos Diretores.

O primeiro passo na metodologia de avaliação de planos diretores seria um *checklist* com base nos instrumentos tributários e jurídicos do Estatuto da Cidade para ver se eles são aplicados ou não. O segundo passo seria verificar a sua aplicação efetiva.

### REFERÊNCIAS

- [1] Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Federal n. 10.257/2001. Estatuto da Cidade [lei na internet]. Diário Oficial da União 11 jul. 2001. [acesso 13 fev. 2014] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)
- [2] Güell JMF. Planificación estratégica de ciudades. Barcelona: Editorial Gustavo Gili. 1997.
- [3] Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 6.766, de 19 de setembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Diário Oficial da União 20 out 1979. [acesso 12 dez. 2014] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm).
- [4] Freitas JC. Plano Diretor como instrumento da política urbana. 2004. [acesso 12 dez. 2014] Disponível em: [http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/PLANO\\_DIRETOR\\_INSTR\\_POLITICA\\_URBANA.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/PLANO_DIRETOR_INSTR_POLITICA_URBANA.pdf)
- [5] Fernandes E, Alfonsin, B, coordenadores. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey. 2003.
- [6] Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. [acesso 29 nov. 2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- [7] Santa Catarina. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. Guia do parcelamento do solo urbano: perguntas e respostas - consultas e modelos. Coordenado por Luís Eduardo Couto de Oliveira Souto. Florianópolis, MPSC. 2009. (p. 104).
- [8] Saboya RT. Construção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos. Florianópolis. [tese] Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. 2007.
- [9] Villaça F. Espaço intra-urbano no Brasil. 2a ed. São Paulo: Studio Nobel. 2001. p. 238.
- [10] Motta M. Pereira Passos. In: Fundação Getúlio Vargas. Atlas Histórico do Brasil. 2016. [acesso 12 dez. 2014] Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbetes/pereira-passos>
- [11] Souza JP. O Plano Diretor de 1952-1955 e as repercussões na estruturação urbana de Florianópolis. Florianópolis. [dissertação] Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. 2010. [acesso 12 dez. 2014] Disponível em: <http://www.tede.ufsc.br/teses/PGAU0039-D.pdf>
- [12] Maringá. Câmara Municipal de Maringá. Lei complementar 632/2006. Cria o Plano Diretor do município de Maringá. Maringá, PR: Paço Municipal Silvio Magalhães Barros. 6 out. 2006. [acesso 21 jun. 2019] Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-maringa-pr>
- [13] Florianópolis. Prefeitura Municipal de Florianópolis. Plano Diretor de Urbanismo. Florianópolis: PMF. 2014.
- [14] Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Código Florestal. Diário Oficial da União 28 maio 2012. [acesso 12 dez. 2014] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)
- [15] Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Política Nacional de Mobilidade Urbana. [acesso 08 ago. 2019] Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm)