



**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE - FANESE  
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO**

**MANOELA VALENÇA LIMA**

**A EFETIVIDADE DO PDDU DE NOSSA SENHORA DO SOCORRO COMO  
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL E URBANO.**

**Aracaju - SE  
2021.2**

**MANOELA VALENÇA LIMA**

**A EFETIVIDADE DO PDDU DE NOSSA SENHORA DO SOCORRO COMO  
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL E URBANO.**

Trabalho Final de Graduação apresentado à Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe como um dos pré-requisitos para a obtenção do grau de bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

**Aracaju – SE  
2021.2**

**MANOELA VALENÇA LIMA**

**A EFETIVIDADE DO PDDU DE NOSSA SENHORA DO SOCORRO COMO  
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL E URBANO.**

Trabalho Final de Graduação apresentado à  
Faculdade de Administração e Negócios de  
Sergipe como um dos pré-requisitos para a  
obtenção do grau de bacharel em Arquite-  
tura e Urbanismo.

Aprovado em: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

---

Profº Me. Ricardo Soares Mascarello  
Orientador- FANESE

---

Profº Esp. Magno Rangel Alves dos Reis  
Avaliador Interno- FANESE

---

Componente da Banca Examinadora – Nome, titulação, assinatura e  
instituição a que pertence

*Á minha família, por todo amor, carinho e apoio durante essa longa jornada e por todas as vezes que me incentivaram a continuar.*

*Aos meus amigos, por todos abraços e palavras de carinho nos momentos difíceis.*

*As minhas meninas, por todo apoio e conhecimento compartilhado durante a nossa trajetória acadêmica.*

*Ao meu orientador, que conduziu o trabalho com paciência e dedicação, sempre disponível a compartilhar todo o seu conhecimento.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em primeiro lugar, a Deus, que me manteve forte e com saúde suficiente para que eu continuasse e fizesse com que meus objetivos fossem alcançados, durante todos esses 5 anos. A minha fé continuará inabalável.

Aos meus pais, a minha eterna gratidão por todo apoio, amor e carinho e por ter garantido a minha educação e base para que eu alcançasse meus objetivos. Pai obrigada por todas as vezes que me acompanhou até em casa para que eu não corresse algum risco voltando da faculdade e mãe por todas as vezes que tentou de alguma forma aliviar o meu cansaço, me animar com as comidinhas que eu amo nas horas difíceis e por inúmeros outros motivos e ensinamentos que contribuíram para a pessoa que sou hoje. Amo vocês!

Aos demais da minha família, obrigada pelos ensinamentos e por todas as vezes que me apoiaram de alguma forma e contribuíram para essa conquista. Em especial sou grata a minha irmã Mariana por todas as vezes que não soltou a minha mão quando eu mais precisei. Amo vocês!

Aos meus amigos, obrigada por todos os momentos de descontração que contribuíram para que eu não surtasse de vez, agradeço em especial minha amiga Franci pelos lanches patrocinados e por todos os abraços e palavras de conforto, e também as minhas meninas companheiras de curso e de vida Yas e Dry por todos os perrengues que passamos juntas sem soltar a mão de ninguém. Amo Vocês!

## RESUMO

O plano diretor é um dispositivo fundamental para que se efetive o exercício da cidadania, pois trata sobre assuntos que são de grande importância para a população, ou seja, o plano diretor é um instrumento essencial para uma cidade justa e igualitária, onde contém os melhores planejamentos a fim de resguardar interesses difusos e coletivos, oferecendo qualidade de vida para todos. O presente trabalho trata-se da análise da efetividade na aplicação, pelo atual planejamento e ordenamento urbano da cidade de Nossa Senhora do Socorro, dos instrumentos de indução de desenvolvimento urbano garantido pelo Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, condicionando o direito de propriedade e a propriedade urbana ao cumprimento de sua função socioambiental.

A partir do reconhecimento dos instrumentos urbanísticos sistematizados pelo Estatuto da Cidade, que tem como objetivo oferecer condições ao pleno exercício da função social da propriedade urbana, à melhoria das condições de equilíbrio socioambiental das cidades e ao bem-estar de seus habitantes, destacando-se aqueles instrumentos que apresentam maior potencial de cumprir ativamente a função pública do urbanismo pelos Municípios, procura-se avaliar se o exercício urbanístico do município de Nossa Senhora do Socorro atende as normas constitucionais e possibilitam que a propriedade urbana cumpra sua função na sociedade.

**Palavras-chaves:** Plano Diretor, Estatuto da Cidade, Nossa Senhora do Socorro

## **ABSTRACT**

The master plan is a fundamental device for the exercise of citizenship, as it deals with matters that are of great importance to the population, that is, the master plan is an essential instrument for a fair and egalitarian city, where it contains the best planning in order to protect diffuse and collective interests, offering quality of life for all. The present work analyzes the effectiveness in the application, by the current urban planning and ordering of the city of Nossa Senhora do Socorro, of the instruments for inducing urban development guaranteed by the City Statute, which regulated articles 182 and 183 of the Federal Constitution of 1988, conditioning property rights and urban property to the fulfillment of their socio-environmental function.

From the recognition of the urbanistic instruments systematized by the City Statute, which aims to provide conditions for the full exercise of the social function of urban property, the improvement of the socio-environmental balance conditions of cities and the well-being of their inhabitants, highlighting those instruments that have the greatest potential to actively fulfill the function public urbanism by the Municipalities, seeks to assess whether the urban planning exercise in the municipality of Nossa Senhora do Socorro meets constitutional norms and enable urban property to fulfill its role in society.

**Keywords:** Master Plan, City Statute, Nossa Senhora do Socorro

## SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	10
1. INTRODUÇÃO .....	4
2.0 BASE TEÓRICA PARA CONSTRUÇÃO DOS PLANOS DIRETORES .....	5
2.1. Estatuto Da Cidade (Lei nº 10.257, De 10 De Julho De 2001) .....	5
2.2 Diretrizes Para a Construção de um Bom Plano Diretor .....	10
3. REFERÊNCIA DE PLANOS DIRETORES .....	14
3.1 Plano Diretor Estratégico do Município De São Paulo (SP) .....	14
3.2 Porto Alegre .....	16
4.0. DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES PARA QUALIDADE DE VIDA .....	20
5. A EFETIVIDADE DO PLANO DIRETOR DE NOSSA SENHORA DO SOCORRO .....	30
5.1 Breve Histórico de Nossa Senhora Do Socorro .....	30
5.2 Plano Diretor de Nossa Senhora do Socorro .....	33
5.3 Pontos Positivos .....	37
5.4 Problemáticas.....	38
5.5 Diretrizes para Melhoria do Plano Diretor e Participação Social .....	39
7. REFERÊNCIAS .....	44

## 1. INTRODUÇÃO

Para melhor compreensão, o Plano diretor se define como instrumento da Política Urbana, sendo utilizado no Brasil desde a década de 1930, e só em 1988 foi elevado a nível constitucional federal.

No artigo 182, da Carta Constitucional quando se trata da política urbana, é definido o plano diretor como um instrumento da política de desenvolvimento a ser executada pelo poder público municipal, de acordo com as diretrizes gerais determinadas por lei complementar, com o intuito de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo obrigatório para todas as cidades acima de 20.000 (vinte mil) habitantes. Servindo como a base que guia a criação de políticas públicas do município, o documento auxilia o governo a tomar as decisões mais acertadas para garantir um planejamento eficaz para a cidade.

A regulamentação do Plano Diretor está na lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e conforme a lei, faz parte de suas funções, garantir que sejam feitos investimentos na sustentabilidade das cidades, estimular a cooperação entre os governos e o setor privado para garantir benefícios à cidade, preservar e proteger o meio ambiente, integrar as necessidades dos setores urbano e rural, planejar o desenvolvimento do município, regularizar áreas que sejam ocupadas por cidadãos de baixa renda, permitir e incentivar a participação dos cidadãos e de associações na escolha das políticas públicas. Na primeira etapa desse trabalho é apresentada a base teórica fundamental para a construção do mesmo e logo em seguida irá expor como funciona alguns planos diretores e principalmente seus aspectos positivos que fizeram os mesmos a se transformarem em uma referência.

No capítulo seguinte é abordado as principais diretrizes para um plano diretor de desenvolvimento urbano voltado para a melhoria da qualidade de vida. E para finalizar analisa-se e discute a Lei Complementar Nº 1118, de 07 De dezembro De 2015 que instituiu o Plano Diretor no Município de Nossa Senhora do Socorro como sistema e processo de planejamento municipal e gestão do desenvolvimento urbano, abordando também suas fragilidades, quais as melhorias necessárias, os meios e recursos possíveis para se tornar íntegro efetivo.

## **2.0 BASE TEÓRICA PARA CONSTRUÇÃO DOS PLANOS DIRETORES**

O capítulo é composto por mecanismos de planejamento em uso atualmente, constituindo mesmo o que se pode chamar de utopias contemporâneas para a questão urbana brasileira. O objetivo do capítulo é o de discutir a formatação de cada um desses instrumentos, seus potenciais e suas limitações. O Plano Diretor, o qual frequentemente é entendido pela urbanística contemporânea e pela política urbana brasileira, é contextualizado por meio das suas alterações conceituais e processuais após o estabelecimento das diretrizes do Estatuto da Cidade.

### **2.1. Estatuto Da Cidade (Lei nº 10.257, De 10 De Julho De 2001)**

A repartição de competências para criação de normas jurídicas urbanísticas é determinada pelo texto constitucional brasileiro, que reserva, primeiramente, à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art. 22, XX), além de estabelecer o plano urbanístico nacional, planos urbanísticos macrorregionais e normas gerais sobre direito urbanístico, nos termos do art. 24, I e §1º.

Aos Municípios se confere a competência constitucional para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, conforme o art. 30 da Carta Magna, e também elaborar a política de desenvolvimento urbano, que “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, conforme o art. 182, caput, do texto constitucional, além de suplementar as normas gerais e estaduais, no que couber. Ainda, possuem competência comum com a União e Estados para setores específicos, tais como proteção de obras de valor histórico, artístico e cultural, paisagens e sítios arqueológicos, proteção ao meio ambiente e combate à poluição.

Embora as normas urbanísticas municipais tenham de respeitar às diretrizes e objetivos gerais de desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e as regras gerais de coordenação estabelecidas pelos Estados, a competência própria dos Municípios para elaborar normas urbanísticas em geral afasta a competência dos demais entes federativos.

Diante desta distribuição de competências supramencionada, que confere à União a responsabilidade de oferecer diretrizes e normas gerais urbanísticas, referentes à utilização da propriedade urbana, desenvolvimento urbano, planejamento urbanístico, regular os instrumentos de intervenção urbanística e as bases do regime urbanístico do solo, foi instituído o Estatuto da Cidade, na condição de lei geral de direito urbanístico.

O Estatuto consiste em uma tentativa de democratizar a gestão de todas as cidades brasileiras através de instrumentos de gestão, dentre os quais o principal é o Plano Diretor, obrigatório para toda a cidade com mais de vinte mil habitantes ou aglomerados urbanos. O cumprimento destes instrumentos de gestão trazidos pelo Estatuto da Cidade tem como propósito a realização dos princípios constitucionais de participação popular ou gestão democrática da cidade e da garantia da função social da propriedade que se integra na proposição de uma nova interpretação para o princípio individualista do Código Civil, entre outros princípios.

Dessa forma, para Rolnik (2002, p. 20) “o Estatuto trata de um conjunto de princípios, no qual está expressa uma concepção de cidade, de planejamento e gestão urbana, e de uma série de instrumentos que são os meios para atingir as finalidades desejadas”

E segue dizendo que

*O Estatuto da Cidade pode ser definido também como a lei federal de desenvolvimento urbano constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicadas pela União, Estados e especialmente pelos Municípios e está dividida em cinco Capítulos, sendo que o primeiro é o capítulo que trata das Diretrizes Gerais, o segundo dos Instrumentos da Política Urbana, o terceiro do Plano Diretor, o quarto da Gestão Democrática da Cidade e o último trata das Disposições*

*Gerais. (ROLNIK, 2002, p. 27)*

Propriamente falando, a Lei nº 10.257 se propõe a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e estabelecer diretrizes gerais da política urbana, além de outras resoluções. Em consonância com a característica da coesão dinâmica, componente das normas urbanísticas, anteriormente mencionadas, o

estatuto também prevê a necessidade de revisão, "pelo menos, a cada dez anos", da lei que instituir o plano diretor.

Deste modo, o Plano Diretor, subordinado aos princípios constitucionais e às diretrizes e regras gerais estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, se constitui no principal mecanismo de efetivação da autonomia municipal, em matéria urbanística, devendo prever e regular, concretamente, a utilização dos instrumentos em determinado município, tendo em vista as especificidades locais

Segundo Rolnik (2017, p.225), o reconhecimento da função social da cidade e da propriedade urbana é a base para o surgimento de um novo modelo de planejamento urbano, pautado na garantia do direito à moradia e, mais, do direito à cidade. Isso implica na negação do aparato que apenas dialoga com a cidade formal e regular, que se adequa à parcela da população que pode pagar pelos espaços dotados de infraestrutura e não sujeitos às fragilidades ambientais.

Para a aplicação de uma parte significativa dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, serão necessárias leis municipais, e em algumas situações, previsão de tal instrumento no plano diretor municipal.

O primeiro grupo de instrumentos de política urbana, previsto nos incisos I, 11 e 111 do art. 4a da Lei 10.257, de 10.7.2001, pode receber a designação genérica de planejamento. De acordo com uma distinção que efetivamente consta do texto constitucional, a lei faz uma primeira especificação tomando como critério o âmbito espacial de validade. São aí mencionados, nos correspondentes incisos: "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". Este último - o planejamento municipal - comporta diversos instrumentos mais específicos, que são identificados por letras:

*"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". (Lei 10.257, de 10.7.2001).*

É notável que estes instrumentos tratam, de modo geral, do ordenamento e uso do solo, mediante a regulamentação da atividade de urbanização realizada pelos proprietários.

O art. 42 da Lei 10.257/2001, em seu inciso IV, enumera como instrumentos tributários e financeiros de política urbana os seguintes:

*“a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros”. (Lei 10.257, de 10.7.2001).*

Em concordância com Silva (2012, p.243) verifica-se a autorização constitucional para aplicação de uma das sanções previstas, bem como a indicação, nos incisos, da sequência a ser observada pelo Poder Público no exercício desta atividade, inerente à função pública 35 de vincular a ordenação da cidade expressa no plano diretor à função social que forma e condiciona a propriedade urbana, objetivando realizar as funções urbanísticas de habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e circulação.

A parte mais farta e ampla do art. 4a da Lei 10.257, de 10.7.2001, é a que enumera os instrumentos jurídicos e políticos de atuação urbanística. São eles:

*“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; 1) 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”.*

*(Lei 10.257, de 10.7.2001)*

A Lei 10.257/2001 conta também com um rol de situações a serem evitadas, de coisas que são proscritas pelo Estatuto da Cidade como:

*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 infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; e g) a poluição e a degradação ambiental. (Lei 10.257, de 10.7.2001)*

Além destes instrumentos urbanísticos em geral, entre as Seções II a XII do Estatuto da Cidade são sistematizados, especificamente, os seguintes instrumentos:

*Seção II - Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (...); Seção III - Do IPTU progressivo no tempo (...); Seção IV - Da desapropriação com pagamento em títulos (...); Seção V - Da usucapião especial de imóvel urbano (...); Seção VII - Do direito de superfície (...); Seção VIII - Do direito de preempção (...); Seção IX - Da outorga onerosa do direito de construir (...); Seção X - Das operações urbanas consorciadas (...); Seção XI - Da transferência do direito de construir (...); Seção XII - Do estudo de impacto de vizinhança (...); (Lei 10.257, de 10.7.2001)*

Partindo destes instrumentos, deve-se analisar o impacto potencial de cada instrumento na indução do desenvolvimento urbano, seja na conformação do perfil da ocupação e usos das edificações bem como na afirmação dos valores constitucionais, tais como o cumprimento da função social da propriedade urbana, nos termos do texto constitucional. Desta forma, foram desconsiderados os instrumentos referentes a competências diversas da municipal, tais como os planos nacionais, regionais e estaduais, bem como das regiões metropolitanas.

Determinado o aprendizado aos instrumentos voltados ao Poder Público Municipal, buscou-se, ainda, focar o estudo nos instrumentos que apresentam, potencialmente, melhores condições de realizar os objetivos constitucionais da propriedade urbana.

Segundo Martins (2012 p.18) optou-se por analisar os instrumentos de planejamento municipal, em decorrência da importância do estabelecimento das regras edilícias na formação das cidades, e também alguns instrumentos tributários, jurídicos e políticos que melhor exprimem a intenção de intervir na propriedade com o objetivo de cumprir sua função social. E segue sendo conveniente agrupar estes instrumentos de política urbana de acordo com o perfil da atividade urbanística a ser obtida a partir de sua aplicação, utilizando-se como critério de distinção dos referidos instrumentos a diferenciação mencionada por André de Laubadère, que afirma que, tradicionalmente, a intervenção urbanística se limitava ao policiamento do cumprimento das regras estabelecidas pelas construções e à regulamentação urbanística local.

*Tal modelo de urbanismo foi, progressivamente, superado pelo que o autor denomina “urbanismo ativo” ou “urbanismo operacional” no qual, além da definição de regras a serem observadas na realização do urbanismo pelos proprietários, o Poder Público assume a tarefa de realizá-lo, evidenciando o caráter de função pública desta atividade urbanística, importando, assim, em uma nova perspectiva e configuração destas normas jurídicas urbanísticas. (SILVA, 2012 p.41).*

É notável que estes instrumentos tratam, de modo geral, do ordenamento e uso do solo, mediante a regulamentação da atividade de urbanização realizada pelos proprietários.

## **2.2 Diretrizes Para a Construção de um Bom Plano Diretor**

Antes de qualquer instrução para a construção, os gestores responsáveis locais precisam entender que a elaboração e a aplicação do Plano Diretor são de suma importância para que o Município possa cumprir a sua função social e essa função só

é cumprida quando o município garante a acessibilidade e a qualidade dos serviços, equipamentos urbanos e a participação coletiva a todos os cidadãos, independentemente da sua faixa de renda, gênero, raça e condição social.

O plano diretor de desenvolvimento urbano precisa ir além dos aspectos físicos e territoriais, e considerar o ordenamento do território como uma forma para cumprir objetivos maiores, como por exemplo a garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, para as presentes e futuras gerações como também, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais, e com tudo isso conseguir evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Um dos pontos fortes para que seja elaborado um bom plano é pôr em prática a gestão democrática da cidade, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (inciso II, Estatuto da Cidade, 2001). E atestar a possibilidade real de participação de quem está historicamente excluído dos processos decisórios é um desafio frequente. As formas de comunicação existentes atualmente, as articulações e as formas de propagação em redes sociais, onde é possível trocas e vivências se tornaram potencialidades a serem exploradas para buscar intensificar o debate, o qual tem retorno para todos os cidadãos.

Para que o Plano Diretor seja elaborado, é necessário um acompanhamento da população em todas as etapas previstas, garantindo a visão da sociedade nos processos de leitura do território, na visão de futuro e na definição das estratégias, bem como na pactuação dos instrumentos e na estruturação da gestão democrática que deverá ser feita para sua implementação e posteriormente monitorado. E a ausência da execução de audiências públicas pelo Executivo municipal (no processo de elaboração do Plano Diretor) ou do Legislativo (no processo de debate e aprovação do Projeto de Lei do Plano Diretor) pode cancelar o processo e a aprovação do Plano Diretor com base no desrespeito a norma constitucional da participação popular, que resulte numa declaração de inconstitucionalidade por omissão do Plano Diretor.

O guia para a elaboração e revisão dos planos diretores do ministério das cidades propõe que o Plano Diretor seja elaborado em 3 etapas, precedidas da etapa preparatória: leitura, proposta e consolidação onde:

A primeira trata da leitura do território, com vistas a auxiliar na identificação de temas e problemáticas a serem priorizados, além de desafios a serem enfrentados ou potenciais a serem explorados; A segunda trata da proposta de ação, frente ao identificado na etapa anterior de leitura do território, tornando possível explorar as estratégias mais adequadas a cada problemática pré-identificada; E a terceira etapa sugerida é a consolidação por meio da definição de instrumentos e de ferramentas complementares sistematizando um quadro sumário do Plano Diretor. (ANDUS,2020).

Na primeira etapa, deve ser realizado um diagnóstico que servirá para orientar a equipe técnica e a participação social na elaboração da Lei Complementar e anexos do Plano Diretor Participativo.

E esta prevê cinco ações essenciais em que, a primeira é elaborar uma leitura técnica que consiste na análise do conjunto de informações técnicas e legais sobre o Município e região, estruturadas na forma de condicionantes, tendências e potencialidades, na análise da legislação aplicável e de referenciais existentes, bem como na elaboração de estudos, mapas, gráficos, diagramas e tabelas que subsidiem, a seguinte trata de realizar eventos comunitários e setoriais e esses eventos podem acontecer em duas rodadas, visto que buscam subsidiar a leitura comunitária e setorial e eleger o Colegiado de Delegados(Grupo formado por representantes territoriais e representantes dos segmentos organizados da sociedade eleitos nos eventos comunitários e setorial).

Na terceira ação deve-se elaborar a leitura comunitária e setorial a qual consiste em uma leitura a partir de percepção da sociedade sobre o Município, estruturada pelas respostas a questões formuladas e pela priorização eleita entre as informações coletadas junto à população, movimentos e entidades dos vários segmentos da sociedade civil, por ocasião dos eventos comunitários e setoriais, e após isso precisa ser elaborada a leitura da realidade municipal, a qual é resultante da combinação das leituras técnica, comunitária e setorial, e tem por objetivo fundamentar a elaboração da proposta do plano diretor participativo e por último,

realizar audiência pública para apresentar os resultados da leitura da realidade municipal, bem como para validar as questões prioritárias a serem tratadas no processo de elaboração do PDP.

Na segunda etapa devem ser realizadas oficinas participativas para definição dos princípios e objetivos do desenvolvimento urbano, e tais oficinas serão realizadas em sessões específicas para abordagem de cada tema, utilizando-se de dinâmica estruturada para facilitar a troca entre participantes, na elaboração e desenvolvimento das propostas, além de construção das propostas e políticas partir de um olhar macro sobre o território municipal que irão nortear o caminho em direção à cidade desejada por seus habitantes e os resultados devem ser pactuados entre a equipe técnica, o governo municipal e a sociedade civil.

Na etapa seguinte, é elaborada a versão preliminar do Plano Diretor a partir das propostas desenvolvidas nas oficinas de planejamento estratégico participativo, considerando a leitura da realidade municipal e a realização da Consulta Pública quanto ao conteúdo da referida versão preliminar e por último deve ser realizada uma conferência Final, que se trata de uma ocasião em que o Conselho da Cidade e o Colegiado de Delegados avaliam e deliberam as emendas recebidas na consulta Pública e para que essa etapa seja concluída, cinco ações são necessárias.

Analisar propostas; realizar a conferência final; elaborar o relatório da conferência final; elaborar a versão final do PDP; desenvolver memorial do processo de elaboração do plano Diretor participativo. (COURB,2019).

Esse memorial citado é o conjunto dos principais registros do processo, que consolidam a documentação de como foram desenvolvidas as atividades e os encaminhamentos tomados. O mesmo deverá ser encaminhado à Câmara dos Vereadores, juntamente com o Projeto de Lei Complementar. Após ser aprovado na Câmara Municipal, deve se iniciado o processo de implementação do plano diretor dia após dia da no enfrentamento da realidade com a realização dos programas e projetos que constam ali.

Se faz necessário que o município viabilize uma estrutura administrativa compatível com as demandas do desenvolvimento urbano ou seja, profissionais

preparados e qualificados, apoio técnico e operacional e de informação que juntos formam a base que sustenta uma gestão adequada.

A importância de que a população entenda claramente o que é o Plano Diretor municipal e sua importância como instrumento para resolver problemas recorrentes na organização socioespacial da cidade a fim de que participe desde o início de sua construção é de grande relevância. E a transparência durante a elaboração do Plano Diretor, como também sua permeabilidade em todos os setores da sociedade, é de grande importância para que o mesmo seja efetivado como instrumento representativo de todos os principais desafios e potencialidades identificados.

### **3. REFERÊNCIA DE PLANOS DIRETORES**

#### **3.1 Plano Diretor Estratégico do Município De São Paulo (SP)**

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de 31 de julho de 2014, é uma lei municipal que traz um amplo conjunto de diretrizes, estratégias e medidas para ordenar a transformação da cidade orientando o desenvolvimento e o crescimento até 2030. Feito com a participação da sociedade, o PDE direciona as ações dos produtores do espaço urbano, públicos ou privados, para que o desenvolvimento da cidade seja feito de forma planejada e atenda às necessidades coletivas de toda a população, visando garantir uma cidade mais moderna, equilibrada, inclusiva, ambientalmente responsável, produtiva e, sobretudo, com qualidade de vida.

O instrumento é regido por sete princípios:

Garantir moradia digna; orientar o crescimento; melhorar a mobilidade; qualificar a vida nos bairros; promover o desenvolvimento econômico; incorporar a agenda ambiental e preservar o patrimônio cultural. (PMSP,2015).

O reconhecimento é originado de um projeto que desde sua concepção visou diminuir a desigualdade social e promover o desenvolvimento econômico através de um fio condutor: o transporte coletivo.

Nas áreas consolidadas, ele diminui o potencial construtivo e impõe um gabarito máximo garantindo um limite para a produção imobiliária e a preservação da

qualidade de vida, ao mesmo tempo em que estabelece um aumento do potencial construtivo junto aos corredores de transporte público coletivo que chegam agora às periferias tendo grande estímulo ao uso misto e à geração de empregos, além de garantias de socialização do espaço público. É um plano para reequilibrar e humanizar São Paulo e com a complexidade dos desafios impôs uma sinalização inequívoca da necessidade de um processo que fortalecesse a participação popular na construção do PDE. Nesse sentido, foi trabalhado desde o início na direção da transparência e da valorização dos conselhos existentes, aumentando a frequência de reuniões do Conselho Municipal de Política Urbana e construindo conjuntamente o planejamento de todas as atividades participativas.

No meio da estratégia de transformação de São Paulo, o PDE busca trabalhar com um grupo de instrumentos que buscam racionalizar as dinâmicas e o aproveitamento do solo urbano, no sentido de socializar os ganhos da produção da cidade. A adoção do coeficiente de aproveitamento básico 1 para todo o território municipal significa que o proprietário de um lote urbano tem inerente ao seu direito de propriedade a possibilidade de construir uma vez a área de seu terreno. Sendo assim, o potencial construtivo adicional dos terrenos pertence à sociedade paulistana. Seu ganho deve ser revertido para a coletividade e os recursos arrecadados serão investidos em melhorias urbanas como por exemplo os equipamentos públicos, praças, transporte, drenagem, habitação e etc. O Plano Diretor ainda define diretrizes urbanísticas para combater propriedades ociosas, que causam grande prejuízo à população, aumentando o custo por habitante dos equipamentos e serviços públicos oferecidos.

O PDE ainda busca reforçar o compromisso com a agenda ambiental, a qual se faz essencial para a melhoria da qualidade de vida na cidade e a torna mais humana e equilibrada ambientalmente. Ressalta também a criação de um método novo de cofinanciamento entre sociedade civil e poder público em que, para aquisição de parques planejados no PDE, onde a cada real dos cidadãos, a Prefeitura contribui com o mesmo valor. Para assegurar o direito à moradia digna para quem precisa o Plano Diretor criou também a Cota de Solidariedade, o qual se trata de um mecanismo de contrapartida à construção de grandes empreendimentos que define a destinação de correspondente à 10% de sua área para promoção de moradia social mais conhecida como HIS (Habitação de Interesse Social), com objetivo de construir uma

cidade mais equilibrada e plural, porém, estes 10% não serão considerados área computável.

O Plano Diretor trata a mobilidade urbana a partir da integração e articulação entre diferentes meios de transporte e busca:

“priorizar o transporte público, cicloviário e a circulação de pedestres; qualificar as condições de mobilidade e a integração entre os meios de transporte; desestimular o uso do transporte individual motorizado; reduzir o tempo de viagem da população; elaborar o plano municipal de mobilidade e de infraestrutura aeroviária; estimular o compartilhamento de automóveis para reduzir o número de veículos em circulação”(PMSP,2015).

Além de definir limites máximos de altura e adensamento construtivo nessas áreas, e controlar a verticalização dispersa e a pulverização de grandes empreendimentos o plano promove também a qualidade de vida quando “define a estruturação de uma rede de centralidades, com oferta de equipamentos urbanos e sociais, prevê a ampliação das áreas verdes e espaços livres da cidade, além de definir instrumentos de planejamento e projeto urbano de escala local, a serem formulados em conjunto com a sociedade “ (PMSP,2015).

E por último, mas não menos importante, o plano também busca fortalecer a participação popular nas decisões dos rumos da cidade em todas as fases de planejamento e gestão das políticas urbanas, realizando audiências públicas e promovendo atividades de formação para a população com o intuito de ampliar a troca de informação sobre as políticas de desenvolvimento urbano.

### **3.2 Porto Alegre**

Uma cidade com um longo histórico de planejamento urbano, Porto Alegre deu início a elaboração de planos de desenvolvimento para a cidade ainda no início do século XX. O primeiro projeto em forma de lei foi em 1959, ainda bem antes da determinação, firmada no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), porém só em 1979 o novo plano foi abarcar toda a extensão da cidade.

O plano diretor atual de Porto Alegre, nomeado como desenvolvimento urbano e ambiental, tem sua mais recente versão datada do ano de 2010. A lei que rege este plano é a Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, atualizada e compilada até a Lei Complementar nº 667, de 3 de janeiro de 2011, incluindo a Lei

Complementar 646, de 22 de julho de 2010. Em seu conceito, o plano diretor adere as seguintes sugestões: “a promoção do desenvolvimento no município de porto alegre tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da lei orgânica” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, P. 16, 2011). Fazendo referência a um conjunto de diretrizes, como:

A gestão democrática; a promoção da qualidade de vida e do ambiente no sentido de reduzir as desigualdades e a exclusão social; o fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano; a integração horizontal entre os órgãos e conselhos municipais; a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; a distribuição dos benefícios e encargos do processo de desenvolvimento da cidade, entre outros princípios (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, p. 16, 2011).

Com o foco na execução das diretrizes, foram designadas sete estratégias voltadas para o que perpassam todas as questões que envolvem a cidade como o desenvolvimento urbano e ambiental, elas devem estar integradas e ter um caráter sistêmico, sendo elas:

I – Estratégia de Estruturação Urbana; II – Estratégia de Mobilidade Urbana; III – Estratégia de Uso do Solo Privado; IV – Estratégia de Qualificação Ambiental; V – Estratégia de Promoção Econômica; VI – Estratégia de Produção da Cidade; VII – Estratégia do sistema de planejamento (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, p. 17, 2011)

Durante essa fase do Plano Diretor, são apontados os objetivos, concepções de operacionalização, parâmetros urbanísticos e programas que buscam implementar as respectivas estratégias. E para a parte da efetivação da função social da propriedade, o município destaca os seguintes instrumentos urbanístico de intervenção do solo:

I–Normas de Uso e Ocupação do Solo; II–Transferência de Potencial Construtivo; III–Solo Criado; IV–Tributação e incentivos V– Projetos Especiais; VI – Monitoramento da Densificação; VII – Áreas Especiais; VIII- Direito de Preempção IX–Direito de Superfície X–Consórcio Imobiliário; XI- Estudo de Impacto de Vizinhança; XII–operação urbana consorciada (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, p. 61, 2011)

Partindo para a questão do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, a Resolução nº 34 do Conselho das Cidades determina que este sistema deve prever instâncias de planejamento e gestão democrática para contribuir e rever o Plano Diretor, apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa e para que isso seja possível, o Plano Diretor de Porto Alegre instituiu o Sistema de Gestão e Planejamento do Município (SMGP) ainda no de 1999, na lei complementar nº 434 de 1 de dezembro. E esse sistema é definido “como um processo contínuo, dinâmico e flexível”, tendo por objetivos criar canais de participação da sociedade na gestão municipal; garantir o gerenciamento eficaz direcionado à melhoria da qualidade de vida; instituir um processo permanente e sistematizado de atualização do PDDUA (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2011, p. 54).

Com base em um trabalho colaborativo, efetuado com os conselheiros municipais de Desenvolvimento Urbano Ambiental, se instituiu 12 grandes temas prioritários que devem ser contemplados na revisão do Plano Diretor. A proposta é que, com base nesses temas, a Nova Agenda Urbana e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU sejam contemplados. Como também é almejado a construção de uma vista mais humana de cada um dos 94 bairros, com a inclusão de idosos, pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida, e que resgate traços arquitetônicos e culturais de Porto Alegre. Dentre os 12 temas está:

1. uso do solo, estrutura e paisagem urbana e ambiental;
2. desenvolvimento econômico;
3. Desenvolvimento social e inclusão;
4. mobilidade e acessibilidade;
5. Infraestrutura;
6. Resiliência;
7. segurança urbana;
8. biodiversidade e serviços ecossistêmicos;
10. desempenho e habitabilidade de edificações;
11. patrimônio histórico e cultural;
12. gestão democrática e aprendizagem social;

O primeiro tema sobre o uso do solo, a estrutura e a paisagem urbana tratam-se da distribuição das atividades em determinado espaço urbano e a relação direta com os padrões da variável edificada nas cidades e seus atributos espaciais: altura e espaçamento entre edificações, recuos viários, dimensão de lotes, dentre outros

regimes urbanos, o segundo trás o Desenvolvimento Econômico como o responsável pela viabilidade e garantia da justa distribuição de recursos na execução de ações, o terceiro sobre desenvolvimento social e inclusão visa à melhoria da qualidade e das condições de vida da população e à criação de oportunidades para o florescimento das capacidades humanas, o quarto diz respeito a mobilidade e acessibilidade eficiente buscar oferecer segurança nos deslocamentos facilitando a circulação das pessoas, priorizando os pedestres e em especial as pessoas com deficiência (PCD) e as pessoas com mobilidade reduzida (PMR) como também os ciclistas e o transporte coletivo e sustentável, o quinto se trata da infraestrutura onde os sistemas urbanos devem ser pautados pela sustentabilidade, tendo em vista a eficiência, a otimização e a redução de impactos ambientais das infraestruturas existentes e das previstas, o sexto sobre a resiliência em uma cidade está relacionada a sua capacidade de antecipar, absorver, acomodar ou recuperar-se dos efeitos de potenciais eventos impactantes, num período de tempo, e de maneira eficiente, garantindo através desse processo a preservação, restauração ou melhoria das suas estruturas básicas (IPCC, 2014), o sétimo relacionado a segurança urbana fala sobre como a forma que os objetos urbanos se organizam tem intrínseca relação com a sensação de segurança no espaço urbano, o oitavo sobre a biodiversidade e serviços ecossistêmicos visa à proteção, conservação, regeneração e uso racional dos recursos naturais, tendo em vista a preservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos, o nono trata-se dos espaços e equipamentos públicos ou seja, de todas as áreas de uso comum da cidade, incluindo parques, praças, calçadas, vias urbanas e todos aqueles espaços destinados à circulação, permanência e convívio de pessoas, tendo em vista os parâmetros de acessibilidade universal, o décimo sobre desempenho e habitabilidade de edificações diz respeito ao conjunto de condições que torna a edificação habitável, como conforto térmico, acústico, lumínico, padrões de umidade e de ventilação adequados, dentre outras características relacionadas à salubridade do espaço construído em seguida, o décimo primeiro aborda o patrimônio histórico e cultural sendo ele material ou imaterial no qual com a importância reconhecida por determinada sociedade, adquirem um valor único, e por último o décimo segundo cita a gestão democrática e aprendizagem social o qual assegura o direito da sociedade de integrar os processos de planejamento e de gestão urbana, elaborando propostas e legitimando as decisões quanto aos rumos de desenvolvimento da cidade.

#### 4.0. DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES PARA QUALIDADE DE VIDA

Os 193 Estados-membros das Nações Unidas, em setembro de 2015 durante a Cúpula sobre o Desenvolvimento Sustentável adotaram um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, denominado Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o qual deve ser alcançado nos próximos 15 anos. Essa nova agenda propõe elevar o desenvolvimento do mundo e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, sem exceção. Para que seja possível alcançar seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas 169 metas, todas as partes interessadas (governos, organizações multilaterais e diversos parceiros para o desenvolvimento), concordaram que todos os atores, em diversas escalas, têm um papel significativo a desempenhar para o sucesso da agenda e para certificar que se realizem progressos constantes e concretos até a conquista de seus objetivos universais e transformadores.

Figura 1- 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)



Fonte: Confederação Nacional De Municípios,2021.

A Ods está ordenada em cinco áreas de importância conhecidos como os 5 Ps:

Pessoas – erradicar a pobreza e a fome de todas as maneiras e garantir a dignidade e a igualdade; Prosperidade – garantir vidas prósperas e plenas, em harmonia com a natureza; Paz – promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas; Parcerias – implementar a agenda por meio de uma parceria global sólida; e Planeta – proteger os recursos naturais e o clima do nosso planeta para as gerações futuras. (CNM,2021).

Cerca de 80% da população brasileira vive nas cidades, tornando-as, conseqüentemente, o lócus de atenção das fundamentais demandas sociais e o cenário de atuação do arquiteto e urbanista. E é a partir desse contexto que se destaca o desafio em interferir sobre a configuração urbana para cumprir as condições básicas de qualidade de vida. Os ODS são incorporados e indivisíveis e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a social, a econômica e a ambiental e ainda uma quarta dimensão: a institucional. Os ODS tratam de temas cruciais para os Municípios e trazendo visões de futuro relevantes como:

Pôr fim à pobreza e à fome, em todas as suas formas, e estimular uma agricultura sustentável (ODS 1e 2); garantir uma vida saudável e promover bem-estar a todos (ODS3); garantir uma educação que inclua a todos, equitativa e de qualidade, e prover oportunidades de aprendizagem durante toda a vida para todos (ODS 4); alcançar a igualdade entre homens e mulheres (ODS 5); garantir acesso à água e saneamento para todos (ODS 6); garantir acesso à energia limpa (ODS 7); garantir trabalho decente e crescimento econômico sustentável (ODS 8); promover o desenvolvimento da indústria, fomentar a inovação e garantir infraestrutura (ODS 9); reduzir as desigualdades no país (ODS 10); garantir que as cidades e os assentamentos humanos sejam seguros, inclusivos, sustentáveis (ODS 11); garantir modalidades de consumo e produção sustentáveis (ODS 12); adotar medidas para combater as mudanças climáticas e seus efeitos (ODS 13); conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e recursos marinhos (ODS 14); proteger a vida sobre a terra (ODS 15); promover sociedades pacíficas e inclusivas e garantir a justiça para todos (ODS 16) e finalmente, fortalecer os meios de implementação, usar dados abertos e estatísticas e revitalizar alianças e parcerias (ODS 17). (COURB,2019).

Para cada um dos ODS da agenda, explica-se a sua importância e a relação com as competências municipais, e orienta-se sobre como aplicá-los, monitorá-los e avaliá-los nos Municípios

### **ODS 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.**

O ODS 1 trata da questão da pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. A pobreza se manifesta por diversas formas como por exemplo, não ter acesso aos serviços essenciais básicos como: água potável, saneamento, energia elétrica, saúde e educação; aos serviços financeiros; novas tecnologias. É não ter acesso a propriedade e a oportunidades estando vulnerável a desastres naturais, como secas, enchentes, terremotos, e crises econômicas, sociais e ambientais. Para que o ODS 1 seja alcançado em nível local, o combate à pobreza deverá estar no centro das políticas públicas municipais, refletindo agendas que busquem o combate às desigualdades e que promovam a inclusão social proporcionando meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, promovendo principalmente programas de construção de moradias e melhorias nas condições habitacionais e de saneamento básico, combatendo as causas da pobreza e os fatores de marginalização.

### **ODS 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.**

O ODS 2 trata de questões relacionadas à fome, à nutrição e à segurança alimentar, ou seja, traz para a discussão a importância de garantir a todas as pessoas não apenas o acesso aos alimentos, mas alimentos nutritivos e seguros, para evitar não somente a fome, mas também a má nutrição e sobretudo os riscos à saúde. Uma questão diretamente ligada à segurança alimentar e essencial para garanti-la é o fornecimento de água e o saneamento básico nas áreas urbanas e rurais dos Municípios. Em zonas rurais, é possível o Município gerir os recursos naturais, principalmente o uso do solo e da água, e incentivando a produção agrícola sustentável junto a pequenos produtores, além de organizar o transporte dos produtos para alcançar o mercado local e o armazenamento de alimentos.

**ODS 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.**

O ODS 3 tem seu foco na saúde e no bem-estar e consiste em ajudar as pessoas a viverem mais tempo e em melhores condições. Essas questões são bastante abrangentes e transversais, já que a saúde está relacionada não apenas a serviços específicos, como também com diversos outros fatores como a oferta de água potável e dos sistemas de esgotamento sanitário, promoção da nutrição e da alimentação saudável, diminuição da contaminação. A oferta de água potável e o destino correto dos esgotos têm reflexo direto na redução da mortalidade materna, neonatal e infantil. Os governos locais podem enfrentar esse problema mediante programas de melhoria nos bairros desfavorecidos e aumento ao acesso de serviços básicos para as pessoas que habitam tanto a zona urbana como rural. Outra causa importante de danos à saúde e mortes são os acidentes de trânsito, os governos locais podem tomar medidas eficazes por meio de boa sinalização, sistemas de redução de velocidade e educação no trânsito e com relação à contaminação ambiental, os governos podem enfrentá-la por meio dos instrumentos de planejamento urbano, orientação e fiscalização sanitária da produção agrícola e transporte público, promovendo estilos de vida mais saudáveis e agricultura sustentável.

**ODS 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.**

O ODS 4 tem seu foco na educação inclusiva e equitativa para toda a população. Apesar de os governos municipais terem por obrigação constitucional apenas a educação básica, é no Município que as pessoas acessam as oportunidades de educação e de aprendizagem em todos os níveis. Portanto, o Município tem posição privilegiada para identificar as pessoas e as comunidades mais vulneráveis e marginalizadas e quais grupos estão excluídos dessas oportunidades. No plano local as questões da educação devem estar em sintonia com as determinações legais e constitucionais, como também estão as questões relacionadas à saúde. Uma das primeiras atribuições dos Municípios é elaborar ou revisar seus planos municipais de educação. E as equipes que participarem devem estar capacitadas para implantar e gerir as políticas públicas da educação.

**ODS 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e menina.**

O ODS 5 tem seu foco na discussão do tema sobre igualdade de gênero, com o empoderamento de meninas e mulheres. Suas metas pedem o fim da discriminação e da violência contra meninas e mulheres e buscam reformas que levem a direitos iguais a propriedade, controle sobre a terra, recursos financeiros, herança e recursos naturais e acesso ao uso de novas tecnologias de informação e comunicação. O Município pode também dar mais atenção aos espaços públicos para que representem menos riscos às mulheres que circulam em horários de pouco movimento ou pouca luz como por exemplo, reforçar a iluminação pública, impedir que existam terrenos baldios com mato alto, tapumes desprotegidos e melhorar a segurança, essas são ações muitas vezes simples que podem ser feitas com poucos recursos e mesmo assim fazer toda a diferença.

**ODS 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.**

O ODS 6 insere-se na necessidade de garantir o direito humano à água potável. A água é item central da pauta para a discussão do desenvolvimento sustentável, a falta de saneamento básico impacta negativamente a saúde e o bem-estar das populações, contamina o solo, os rios, os mares e as fontes de água para o abastecimento. A provisão de água potável e saneamento é de responsabilidade dos governos municipais, e os desafios que representa podem variar bastante, especialmente entre as zonas rurais e urbanas. No plano local, os Municípios devem estabelecer os marcos institucionais para favorecer a participação social no planejamento e na implantação de políticas públicas de gestão sustentável da água e saneamento para todos. A sociedade deve ser mobilizada e ajudar no controle o uso da água e no monitoramento da proteção do meio ambiente, além do planejamento da demanda por este recurso.

**ODS 7: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia, para todos.**

O ODS 7 trata do acesso às diferentes fontes de energia, principalmente às renováveis, eficientes e não poluentes. Trata-se de um ODS que interliga diferentes

níveis de poder: a energia é fundamental para a vida cotidiana e também para a produção industrial global. Com isso, os interessados no assunto são muitos e variados: vão desde as famílias que moram no campo, passando pelos Municípios urbanos, chegando a Estados nacionais. A energia é um campo de disputa internacional, principalmente quanto ao uso de fontes renováveis e não poluentes, que tem reflexo direto na economia. Todavia, no plano local, um papel importante da gestão municipal é a participação nos comitês existentes. O programa Luz para Todos possui um Comitê Gestor Nacional de Universalização e Comitês Gestores Estaduais, os quais devem acompanhar a gestão compartilhada do programa. Os Municípios também devem participar desse comitê e é fundamental informar sobre o programa Luz para Todos, disponibilizando as informações e as formas de acesso.

**ODS 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos.**

O ODS 8 trata do crescimento econômico, do trabalho e do emprego o qual diz respeito à produção e ao consumo sustentáveis e traz a preocupação sobre o trabalho decente, o desemprego entre jovens, a carga excessiva das mulheres, o trabalho infantil, o trabalho forçado e o tráfico de pessoas. Além disso, propõe incentivo ao turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura, e o respeito aos direitos trabalhistas, inclusive de migrantes. Cabe aos governos municipais disponibilizar os serviços de apoio ao pequeno e microempreendedor, como concessão de Alvará de Localização, de acordo com as normas e Códigos de Zoneamento Urbano e de Posturas Municipais e a consulta prévia momento em que é informado ao empreendedor se o local escolhido para estabelecer a empresa está de acordo com as normas municipais. O Município pode também adotar algumas medidas importantes no sentido de apoiar a formalização e a introdução desse público no mercado de compras e contratações locais.

**ODS 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação**

O ODS 9 consiste em garantir que todos os locais disponham das infraestruturas necessárias para conectar-se ao resto do mundo. Aí são incluídos

transportes, saneamento, energia, telefonia, sistemas de informações e comunicação, bem como indústrias.

Segundo o Estatuto da Cidade (Lei nº10.257,2001), a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Dentre as diretrizes gerais, está o tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. Para ampliações de perímetros urbanos, é obrigação legal do Município elaborar projeto específico que contenha definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura do sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais (válido após a publicação da lei).

### **ODS 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.**

As desigualdades ocorrem por diversos ângulos, como a diferença de renda; diferença de patrimônio; diferença de tipos e qualidade de moradias; diferença do acesso a serviços básicos como saúde e educação; diferença de acesso à infraestrutura; à justiça; a oportunidades de trabalho; a esporte e lazer; e a oportunidades de participar nas decisões que afetam a todos. Apesar dos progressos registrados nas últimas décadas, deficiências significativas em relação a todos esses aspectos continuam a existir. Tais disparidades agravam-se nas periferias das grandes cidades, onde uma crescente população está vivendo em favelas, afetando particularmente os mais pobres, negros, mulheres, crianças, imigrantes etc. Antes de mais nada, é importante trabalhar na identificação de todas essas desigualdades, o que se dá por meio da análise dos indicadores de todos os setores que contribuem para elas, de forma desagregada, ou seja, focalizando os grupos mais desfavorecidos. O Município deve priorizar a universalização dos serviços de sua competência que afetam a desigualdade nas áreas mais vulneráveis como por exemplo, abastecimento de água e saneamento, projetos de habitação de interesse social, coleta de lixo, educação infantil e ensino fundamental, iluminação pública, assistência social etc.

**ODS 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.**

A qualidade de vida dos habitantes de um Município pode ser influenciada pela qualidade do planejamento municipal. Esse objetivo trata não apenas do desenvolvimento urbano, como também dos demais assentamentos em áreas rurais, ou seja, onde seja preciso proporcionar a todos os habitantes, inclusive aos mais pobres e portadores de deficiências, os serviços básicos necessários para uma vida segura. Trata também da proteção do patrimônio público, cultural e natural e da construção de ambientes agradáveis, verdes e sustentáveis para a população. Os espaços da cidade devem ser divididos entre os setores privado e o setor público, de modo a equilibrar os interesses, impedindo que a especulação imobiliária expulse os grupos mais vulneráveis, distanciando-os de seus trabalhos e dos serviços básicos necessários (saúde, educação, segurança, assistência etc.). E cabe também ao Município cuidar do seu patrimônio e promover serviços básicos que garantam a qualidade de vida de seus habitantes. Para isso, é responsabilidade municipal cuidar da assistência social, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência. Isso significa prover transporte público de qualidade e com acessibilidade para todos. E relacionado ao meio ambiente o mesmo pode ser preservado a partir de medidas que diminuam o impacto da vida urbana na natureza, como o combate à poluição.

**ODS 12: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.**

Produzir e consumir apenas o que necessitamos pode impactar positivamente nosso Município e nosso planeta. Com isso, esse objetivo trata das cadeias de consumo e de como a população usufrui delas. A produção de bens e o consumo têm sido exagerados, o que causa desperdício, volume exagerado de lixo e uso de recursos naturais maior do que o necessário. Os Municípios, os Estados e a União são responsáveis pela preservação do meio ambiente, em 2011, foi lançado o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS), buscando uma articulação entre o governo, a sociedade e o setor produtivo com relação a políticas de mudança do clima, de resíduos sólidos e as voltadas para inovação e produção industrial. As prefeituras devem também, com base na Política Nacional de Resíduos Sólidos, elaborar seus planos municipais, a partir de diagnósticos, diretrizes e estratégias para

a destinação adequada dos rejeitos. Com base nisso, por ser muitas vezes inviável a construção de aterros sanitários em Municípios pequenos, alguns consórcios intermunicipais têm sido criados na última década.

### **ODS 13: Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.**

A mudança do clima tem ficado cada vez mais evidente e é um problema global, que reflete na vida de cada cidadão. Esse objetivo trata da importância da resiliência e da capacidade de adaptação dos agrupamentos humanos aos riscos associados à mudança do clima e às catástrofes naturais e deixa o incentivo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima. Portanto, estimular a reflexão em diversos âmbitos, desde a escola, até serviços de saúde, pode ser uma estratégia para as prefeituras atuarem na área.

### **ODS 14: Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.**

Esse objetivo busca promover a sustentabilidade das zonas costeiras e dos oceanos, em muitas cidades costeiras são lançados esgotos, resíduos industriais e sólidos diretamente no mar. Assim, ainda que o Município não seja litorâneo, a poluição dos seus recursos hídricos terá como consequência final direta ou indireta a poluição dos mares. O objetivo alerta para a pesca sem controle, que pode comprometer muitas espécies marinhas e o consumo de pescados das próximas gerações e é de competência do Município estruturar um sistema municipal de informações do gerenciamento costeiro, implementar ações de monitoramento e promover o fortalecimento das entidades envolvidas no gerenciamento costeiro e a estruturação do colegiado municipal. Os Municípios devem estar particularmente atentos em seus planos diretores à ocupação das áreas de praias e mangues, estabelecendo regras para impedir construções em áreas inadequadas da costa.

Também é sua responsabilidade regular a pesca e o turismo local, para que haja um rendimento máximo e sustentável.

**ODS 15: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e deter a perda de biodiversidade.**

Esse ODS trata da preservação dos ecossistemas terrestres, das florestas e da biodiversidade que já existem e da reversão dos danos já causados. Os governos locais têm um papel como provedores de serviços (especialmente água, saneamento e gestão de resíduos sólidos), somado à sua capacidade de incentivar mudanças de comportamentos nas comunidades e são os mais adequados para articular cooperações com o setor privado e as comunidades para uma gestão integrada da biodiversidade e dos ecossistemas. O engajamento comunitário é uma ferramenta poderosa para deter a perda da biodiversidade e evitar a extinção. As políticas e instrumentos criados em nível federal nos últimos anos, como o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Pnap), a Política Nacional do Meio Ambiente (com o Zoneamento Ecológico-Econômico) e a Política Nacional de Biodiversidade, apontam para algumas obrigações dos Municípios.

**ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.**

Esse objetivo convida os governos locais a serem mais efetivos e responsáveis com os cidadãos, que veem cada vez mais suas vidas e as vidas de suas famílias ameaçadas e implica também para que os governos locais se esforcem mais no sentido de que nenhum grupo seja excluído, deixando ainda o alerta sobre a necessidade de combater a corrupção e aumentar o acesso público à informação. Em um mundo cada vez mais urbanizado, reduzir a violência nas zonas urbanas é um passo muito importante para conseguir a paz e a segurança. A violência é tema complexo e suas causas estão diretamente ligadas à desigualdade, ao desemprego,

à pobreza, ao tráfico de drogas e vários outros fatores. No entanto, a segurança pública, um dos componentes principais da prevenção e combate à violência, é atribuição dos Estados, mas isso não quer dizer que os Municípios não tenham um papel na prevenção e no combate à violência por meio da educação e da articulação entre os organismos da assistência social e saúde com os organismos da área de segurança (delegacias).

### **ODS 17: Fortalecer os mecanismos de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.**

O ODS 17 trata dos mecanismos necessários para implementar a Agenda 2030: recursos financeiros, recursos humanos, recursos tecnológicos e de informação. Aos governos municipais se dá a responsabilidade de gerir todos os recursos com a máxima responsabilidade. Aumentar a receita, reduzir as despesas de custeio e aumentar investimentos visando ao bem-estar da população, gerir o quadro de pessoal de forma a qualificar e incentivar cada vez mais os servidores públicos a darem o melhor de si, desenhar um organograma compatível com o tamanho do Município e com os objetivos a alcançar, implantar ferramentas que permitam aos dirigentes ter informações estratégicas.

## **5. A EFETIVIDADE DO PLANO DIRETOR DE NOSSA SENHORA DO SOCORRO**

### **5.1 Breve Histórico de Nossa Senhora Do Socorro**

De acordo com o IBGE (2017) O espaço geográfico que hoje compreende a cidade de Nossa Senhora do Socorro, desde os primórdios de sua povoação, passou por mudanças de caráter religioso e jurídico similares às diversas cidades brasileiras. Neste sentido, a elevação do referido município às categorias de freguesia, vila e cidade, obedeceram a interesses jurídicos e de ordem religiosa.

A historiografia sergipana aborda que, orientadas, sobretudo, a partir da colonização das terras da capitania de Sergipe por parte da Coroa Portuguesa, a ocupação e a fundação do núcleo onde hoje se encontra o município de Nossa Senhora do Socorro ocorreram ainda no final do século XVI e início do século XVII.

Os jesuítas João Salonio e Gaspar Lourenço, com o objetivo de assegurar a comunicação entre a capitania da Bahia (capital da Colônia) e a capitania de Pernambuco, fundaram pequenas aldeias nas terras pertencentes à Província de Sergipe Del Rey, que, à época, eram habitadas pelos índios Tupinambás, principalmente no litoral do território (SANTOS, OLIVEIRA e NUNES, 1994, p. 10; NOSSA SENHORA DO SOCORRO, s.d., p. 1).

Ao longo dos anos, Nossa Senhora do Socorro protagonizou sucessivos eventos que intercalaram fases de avanços e declínios, como o notório crescimento e a relevância de suas atividades econômicas ligadas ao setor primário, apesar de ter sido incorporada algumas vezes a outros territórios, como à Vila de Laranjeiras no século XIX. Neste mesmo século, por volta de 1835, Nossa Senhora do Socorro retomou sua independência e foi elevada à categoria de vila, conquistando sua emancipação política, apesar de ter sido somente após a edificação da Igreja Matriz que a povoação desfrutou de sua independência religiosa, “ficando reconhecida como freguesia pelo estatuto religioso e como vila pelo estatuto político-administrativo” (SANTOS, OLIVEIRA e NUNES, 1994, p. 15).

Com a fundação de Aracaju através da Lei Provincial nº 413 em 1855, transferiu-se a capital da Província e houve a incorporação do território de Nossa Senhora do Socorro a esta área. Determinou-se, assim, a primeira relação de subordinação de Nossa Senhora do Socorro à capital, que já apontava as primeiras características de primazia de seu núcleo em relação aos territórios adjacentes. Esse processo,

[...] novamente, causou desconforto para os moradores, sendo que através da Resolução Provincial 701, de 7 de julho de 1864, foi criado o distrito de Nossa Senhora do Socorro da Cotinguiba, constituindo-se num passo para a retomada da situação anterior, o que ocorreu em 14 de março de 1868, quando passou a obter a autonomia municipal (NOSSA SENHORA DO SOCORRO, 2010, p. 16).

Segundo Rodrigues (2017), no início do século XX, Nossa Senhora do Socorro foi caracterizada como um município de economia estagnada e totalmente voltado ao setor primário. A expansão da pecuária gerou uma grande concentração de terra no município, o que contribuiu para a formação de uma zona rural caracterizada por pequenos e inúmeros povoados.

Ainda conforme Rodrigues (2017), as transformações na economia mundial que ocorreram, de forma mais intensa, na segunda metade do século XX foram de suma importância para desencadear novos processos e fenômenos no espaço urbano, principalmente na configuração das cidades, inclusive em cidades-dormitórios localizadas em pequenas regiões metropolitanas, como é o caso de Socorro em relação à Grande Aracaju, em Sergipe.

Segundo Ribeiro (1987), por volta da década de 30, houve a abertura de rodovias, o que repercutiu na ampliação da região de Aracaju. As principais linhas do Estado irradiavam-se da capital, fazendo a ligação com o interior do Estado e com os grandes centros do Nordeste. A abertura das rodovias, em Nossa Senhora do Socorro, favoreceu diretamente o povoamento de determinadas partes do seu território.

A sede da cidade não passou por grandes mudanças, mas seus povoados tornaram-se alvos de projetos imobiliários, o que levou a mudanças consideráveis em áreas antes ocupadas por manguezais e escassamente povoadas, essas mutações foram fruto da gestão pública estadual com o projeto Grande Aracaju, em 1979. Com o esgotamento da Zona Industrial de Aracaju, o governo estadual implantou a Zona Industrial de Socorro. Algumas indústrias foram para lá e vários conjuntos habitacionais foram construídos, como Domésticas, Jardim, João Alves Filho, Fernando Collor, Marcos Freire, Taiçoca e Albano Franco. Mas, mesmo assim a função de cidade dormitório do município não foi alterada, diante da situação da população pobre que vive em seu território.

De acordo com SALES (2020), a reestruturação da economia brasileira; a localização geográfica do município (a proximidade com a capital); a estrutura viária promovida pelo Estado e o rápido crescimento demográfico favoreceram o avanço de Aracaju sobre o Complexo. Dessa maneira,

[...] apesar de não ter se desenvolvido por meio da implantação do DIS, como o esperado, a cidade de Nossa Senhora do Socorro mostrou o seu potencial de crescimento, pois conseguiu

desenvolver-se demonstrando assim a potencialidade econômica que este município possui, principalmente quanto ao comércio e principalmente ao setor de serviços. [...] SALES (2020) p.32.

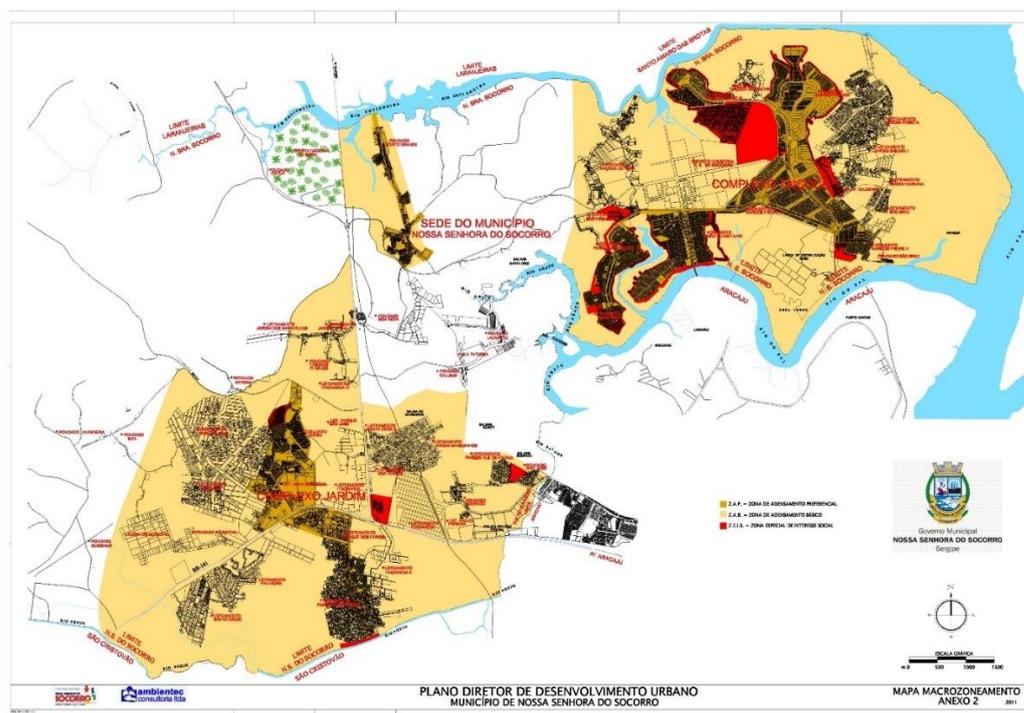
## **5.2 Plano Diretor de Nossa Senhora do Socorro**

O primeiro Plano Diretor de Nossa Senhora do Socorro é o de 2002 (Lei Municipal 557) o qual iniciou o primeiro processo de revisão no final do ano de 2009, por provocação do Ministério Público Estadual, pois grande parte de seu texto é cópia literal do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

No atual plano diretor, embora tenham sido corrigidos muitos erros do plano anterior, os seguintes dispositivos legais da proposta de revisão do plano diretor, por exemplo, continuam sendo cópia fiel do Estatuto da Cidade: arts. 2º, I, III, V, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI; 7º; 9º; 10; 11; 13; incisos do artigo 15; 17; 19; 20; 34.

A Lei Nº 1118, de 07 de dezembro de 2015 divide o município em zonas denominadas como, zonas de adensamento preferencial (ZAP) e adensamento básico (ZAB), estas duas já eram existentes no plano anterior. Como novidade, foi criada a zona especial de interesse social (ZEIS). Estas zonas variam, segundo conceito apresentado no plano diretor atual, de acordo com sua infraestrutura ou finalidade social:

Figura 2: Mapa Macrozoneamento.



Fonte: Governo Municipal de Nossa Senhora do Socorro, 2011.

A Zona de adensamento preferencial é aquela, segundo a lei de 2015, em que “há disponibilidade de infraestrutura básica, equipamentos urbanos e boa acessibilidade” (art. 43). Constituem diretrizes de urbanização das Zonas de Adensamento Preferencial:

I - Orientar e intensificar o adensamento e a diversificação do uso do solo, de forma a otimizar a utilização dos equipamentos e infraestrutura instalados; II - Incentivar o uso residencial junto às atividades comerciais e de serviços, de forma a evitar, ociosidade da estrutura urbana, fora dos horários comerciais; III - Intensificar o aumento de áreas verdes e de lazer, tendo em vista a melhoria da qualidade ambiental; IV - Promover a ocupação de imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, através da aplicação dos instrumentos previstos na Seção I, Capítulo III, Título II, desta lei. (art. 44, lei nº1118, 2015).

A Zona de adensamento básico é aquela que apresenta “deficiência de infraestrutura, sistema viário, transporte, comércio e serviços, mas com ocupação urbana” (art. 45). Constituem diretrizes de urbanização das Zonas de Adensamento Básico:

I - Priorizar obras de esgotos sanitários e ampliação do sistema viário básico, junto a outras instâncias de governo e da iniciativa privada; II - Estimular a implantação de atividades de comércio e serviços locais; III - Implantar e manter equipamentos e espaços públicos; IV - Adensar de forma controlada o uso e a ocupação do solo, a fim minimizar os problemas resultantes da carência de infraestrutura. (art.46, lei nº1118, 2015).

E a Zona especial de interesse social, por sua vez, são áreas com finalidade públicas específicas, tais como aquelas para regularização fundiária (arts. 47 a 51). São objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social:

I - Permitir a inclusão de parcelas da população que foram marginalizadas da cidade, por não terem tido possibilidades de ocupação do solo urbano dentro das regras legais; II - permitir a introdução de serviços e infraestrutura urbana, melhorando as condições de vida da população; III - regular o conjunto de mercado de terras urbanas, reduzindo as diferenças de qualidade entre os diferentes padrões de ocupação; IV - aumentar a arrecadação do município; V - aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda; VI - possibilitar a participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos em urbanização para consolidar os assentamentos. (art.47, lei nº1118, 2015).

Um ponto a ser explorado é que o município tem áreas com aspectos diferenciados que não se enquadram em nenhum dos dois conceitos. Quando em suma, trata-se de um município complexo com características bem diversificadas, pois existem, como ressalta o próprio plano, o Complexo Jardim, Taiçoca e a Sede Municipal, isto sem contar com a área rural do município, cada uma destas áreas com especificidades que não cabem em uma classificação comum da Zona de adensamento preferencial ou a Zona de adensamento básico.



Já no art. 2º é incluso no Capítulo II, do artigo 3º, o inciso XLVIII, com a descrição de que, a área Total Computável é a soma das áreas dos cômodos das unidades autônomas de uma edificação.

Art. 3º Altera o art. 62, §7º, da Lei 1.118 de 07 de dezembro de 2015, que passa a ter a seguinte redação:

§ 7º O disposto neste artigo não se aplica aos empreendimentos de interesse social, destinados à população de baixa renda, assim definidos em programas sociais dos governos federal, estadual ou municipal, exceto na edificação de condomínio fechado, seja ele horizontal ou vertical; § 7º O disposto neste artigo não se aplica aos empreendimentos de interesse social, destinados à população de baixa renda, assim definidos em programas sociais dos governos federal, estadual ou municipal, exceto o disposto no §6º (lei nº1.352, 2019).

### **5.3 Pontos Positivos**

Embora o município de Nossa Senhora do Socorro tenha começado a se desenvolver em meio às adversidades da expansão urbana descontrolada da capital de Sergipe, com as transformações urbanas e sociais a cidade conseguiu crescer e tornar-se, atualmente a segunda maior economia do Estado.

As vantagens de localização dos terrenos situados às beiras do limite político-administrativo de Aracaju e a presença de um eixo de transportes fundamental para a comunicação com a capital foram de grande importância para Nossa Senhora do Socorro destacar-se entre os municípios vizinhos, abrigando, em outras palavras, a expansão da capital enquanto ente físico e econômico. (Rodrigues, p.38, 2017).

O que colocou este município frente a uma importante posição socioeconômica e espacial na região em que se insere, principalmente diante dos investimentos recentes no setor terciário foi a reestruturação produtiva pela qual Nossa Senhora do Socorro foi alvo nos últimos anos, especialmente comandada pela desindustrialização. Um dos feitos fundamentais para o desenvolvimento e ocupação do município foi a ponte sobre o Rio do Sal, que liga a capital à Nossa Senhora do Socorro a partir do bairro Lamarão até o Conjunto João Alves e é tida como um dos primeiros investimentos públicos que permitiram a expansão da capital para dentro

dos limites de Nossa Senhora do Socorro desenvolvimento.

Segundo Santos (2016), em setembro de 2009, em Nossa Senhora do Socorro, foi inaugurado o terminal de integração Franklin de Oliveira Ribeiro. Fruto de uma parceria entre a prefeitura de Aracaju e a do município de Socorro, o terminal está localizado entre os conjuntos Marcos Freires I e II, o qual interliga não só esse município à capital, mas também aos seus próprios conjuntos. O terminal de integração Franklin de Oliveira Ribeiro estabelece conexão com os demais terminais do SIT, já que ambos fazem parte de um mesmo sistema de transporte coletivo.

A implantação do Distrito Industrial de Nossa Senhora do Socorro e do Complexo Habitacional Taiçoca foi realizada fora da sede do município, junto às vias de acesso e próxima à Aracaju, contemplando a construção, por etapas, de 20 mil unidades habitacionais de forma a abrigar uma população em torno de 125 mil habitantes (SOUZA, 2016, p. 137).

A construção das unidades residenciais estaria totalmente dependente da implantação das etapas do Distrito Industrial, de modo que o Complexo Habitacional abrigasse os trabalhadores das futuras fábricas a se instalarem nos terrenos do Distrito (FRANÇA, 1999, p. 110).

Conforme Sales (2020), a chegada do Shopping Prêmio, no ano de 2011, à cidade foi um marco para o desenvolvimento de Nossa Senhora do Socorro, visto que contribuiu diretamente para as transformações recentes verificadas no espaço urbano a partir de sua implantação. O empreendimento veio confirmar o potencial comercial da cidade e atender às expectativas de consumo de uma população com poder aquisitivo em ascensão, além disso, o shopping gera muitos empregos diretos.

#### **5.4 Problemáticas**

Mesmo que Nossa Senhora do Socorro seja a segunda maior economia do Estado atualmente e esteja cada vez mais próspera a desenvolver-se, a cidade como algumas outras do Estado também apresenta problemas, inclusive alguns que decorre do contexto histórico, que precisam ser solucionados com o objetivo maior de melhorar qualidade de vida população.

Conforme Rodrigues (2017) há em muitas áreas do município a falta de pavimentação adequada, iluminação pública precária, descontinuidade do traçado urbano e ausência de esgotamento sanitário e água tratada, inclusive em regiões

próximas a empreendimentos recém-chegados em Nossa Senhora do Socorro. Uma parcela destes, inclusive, está situada em áreas insalubres e sem a infraestrutura necessária para sua correta instalação dentro da malha urbana.

Essa parcela conurbada cria um eixo de segregação que elitiza a parte mais próxima da capital e marginaliza os outros conjuntos habitacionais, concretizando a segregação socioespacial. O Complexo Habitacional em estudo, possui muitas áreas urbanas vazias e sem utilização, o que acentua ainda mais o problema das áreas marginalizadas.

Com isso a população que não conseguiu residir na capital, optou por morar nessa região que se encontra inserida na dinâmica interurbana de Nossa Senhora do Socorro e Aracaju: o sul do Complexo Habitacional Taiçoca, que compreende o Conjunto João Alves, Marcos Freire I e II. Essa área, atualmente, com maior dinamização e melhores condições de sobrevivência humana, é a parte que recebe os maiores investimentos públicos e privados, tornando-a cada vez mais distante dos demais setores do município e mais próxima de Aracaju.

A falta de segurança por um bom tempo tem sido um dos principais motivos que preocupam a população. Todos os dias a população se depara com diversas notícias relacionadas a violência e marginalização dentro do município, esse processo pode ser associado a problemas como o desemprego, a educação de baixa qualidade e com pouco investimento e sobretudo a desigualdade social.

Quando percorre o município é possível encontrar diversos pontos onde terrenos baldios se tornaram lugares para depósito irregular de lixo e entulho, mesmo que seja proibido por lei e qualificado como crime ambiental a frequência com que isso ocorre é gritante. E esse depósito na maioria das vezes é feito pela própria população, ainda que no município exista a coleta dos resíduos sólidos.

## **5.5 Diretrizes para Melhoria do Plano Diretor e Participação Social**

A participação da população é um dos elementos principais na proposta de planejamento e gestão urbana prevista no Estatuto da Cidade, e é uma forma capaz de produzir mudanças mais relevantes nas cidades além de contribuir para a construção de uma gestão democrática. O processo participativo acontece dependendo do nível de amadurecimento dos movimentos sociais e envolvimento da

população e deve prosseguir além do próprio Estatuto da Cidade, almejando ir além da conquista dos direitos à moradia e serviços urbanos.

Por outro lado, na realidade atual a participação da população no processo de elaboração do Plano Diretor se encontra de uma certa forma limitada. E para que esse processo participativo não seja limitado somente a reuniões e audiências públicas onde as pessoas quando comparecem são orientadas a apenas apresentar seus “problemas”, é importante que seja aberto um espaço de fala para que a população possa também expor suas ideias e soluções para algumas das falhas municipais.

Em setembro de 2015, foi criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) uma agenda adotada por 193 países, Estados membros das Nações Unidas, incluindo o Brasil e essa agenda foi batizada como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, criada como uma “lista de tarefas” para colocar o mundo em um caminho mais sustentável e resiliente em um prazo de 15 anos, ou seja, até o ano de 2030. E esse manual citado consiste em guia de orientação para a construção de Planos Diretores Participativos (PDPs).

Como núcleo central, o PDPs sugere métodos de solução aos desafios encontrados para um planejamento urbano e intenciona ampliar a eficiência na gestão dos PDPs, junto à aplicação de legislações federais e estaduais, e apontar caminhos que contemplem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) os quais já foram citados acima no planejamento e desenvolvimento das cidades para a qualidade de vida.

É compreensível que se trata de uma agenda extensa e bastante ambiciosa e que nem todos os ODS serão “cabíveis” a todos os Municípios com isso, é importante que os prefeitos, em diálogo com todos os outros atores dos territórios, analisem todo esse conjunto e como ele pode ser conciliado com os programas de governo e com as possibilidades e limites de cada Município, e avancem de acordo com cada contexto e com cada realidade local. Os governos locais podem ter um papel acelerador em promover um diálogo inclusivo e participativo com todos os setores, envolvidos em todos os níveis, contribuindo para a implementação do novo processo de agenda.

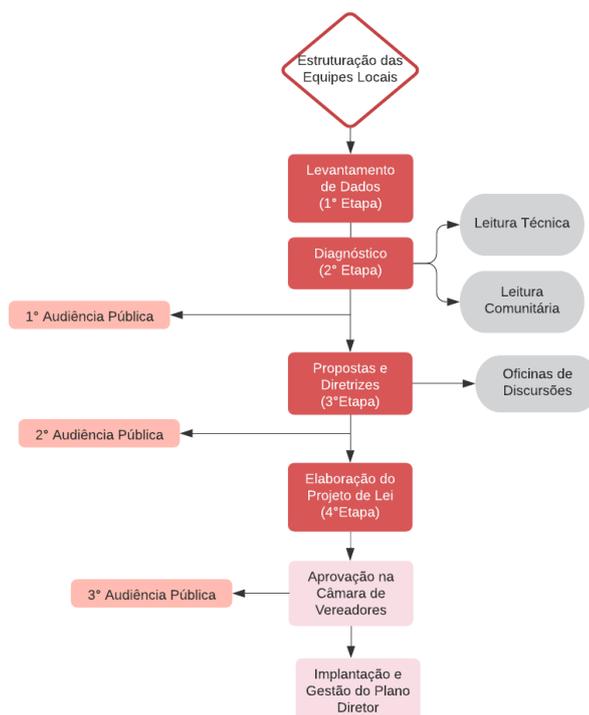
No país há vários dados disponíveis para que os indicadores sejam possam ser monitorados, porém, nem todos estão disponíveis a nível municipal, e a maioria dos que estão, podem apresentar dados levantados com pesquisa realizada a mais

de quatro anos, o que não é interessante para os Municípios se basear nos mesmo então, fica como sugestão que seja realizado pelos gestores uma análise dos indicadores propostos para cada ODS, definindo os que podem contribuir para monitorar o cumprimento das metas e que sempre vão escolher os que mais estiverem alinhados com as políticas públicas prioritárias da sua gestão. Com base nisso, quanto mais qualidade há nas práticas de monitoramento, maiores são as chances de sucesso no Município.

No que se refere a essa linha do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, o Conselho das Cidades contribui com a Resolução nº 34 a qual determina que este sistema deve prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor, apoiando e estimulando também o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo o acesso abundante às informações territoriais a todos os cidadãos, e monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade.

Com a necessidade de aprofundar a discussão acerca da gestão democrática na cidade, é importante que seja realizado as oficinas participativas com objetivo de alcançar leitura comunitária que seja capaz de captar a percepção da população sobre os aspectos positivos, os problemas e as sugestões para o município de maneira a contemplar o ponto de vista da comunidade nas propostas do plano diretor. Essa leitura comunitária junto da leitura técnica do plano diretor irá ser capazes de retratar uma visão abrangente da realidade municipal que servirão como fontes de informações para auxiliar a elaboração dos diagnósticos das políticas públicas e das diretrizes e propostas do plano de uma forma a garantir a efetividade e resultados aos canais de participação constituídos.

Figura 3- Metodologia de elaboração do Plano Diretor Regional Participativo



Fonte: Autora,2021.

É de grande relevância que as oficinas, audiências e qualquer evento relacionando a contribuição social para o Plano Diretor Participativo tenha uma divulgação adequada, que seja capaz de alcançar o maior número de pessoas possíveis, através de folhetos, veículos de rádio e tv, como também contatos diretos com entidades representativas da sociedade. Para incentivar o interesse público em uma escala maior, é essencial que haja algum tipo de estratégia para que possa educar a população sobre a importância e acima de tudo do que se trata um Plano Diretor Municipal, parte considerável da sociedade se encontra alheia aos assuntos relacionados e com isso, acaba dificultando a participação.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao chegarmos ao final deste trabalho, consideramos que ele apresenta em síntese o que significa o Estatuto da Cidade e sobretudo do que se trata um Plano diretor de Desenvolvimento urbano, e a sua relevância para o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes.

Discutindo a formatação de cada um desses instrumentos, seus potenciais e suas limitações, foi possível compreender que podem ser adotadas novas diretrizes capazes de elevar o desenvolvimento do plano diretor local em prol do município de nossa senhora do socorro e sua população, como também no mundo com o objetivo de melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, sem exceção, com o auxílio principal dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da adoção do plano diretor participativo com mais insistência e dedicação.

## 7. REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília, 2005.

Disponível em: <<https://polis.org.br/wp-content/uploads/Plano-Diretor-Participativo-1.pdf>>

CALDAS, Nisimar M. P. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**.

Disponível em: <<http://ods.cnm.org.br/agenda-2030>>

CASSANO, Gisele. **Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos**. Disponível em:

<<http://web.observatoriodasmetrololes.net/planosdiretores/produtos/pr/telemacoborb a.pdf>>.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**.

Disponível em: <http://ods.cnm.org.br/agenda-2030>

FILHO, H. M. (org.) **Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Implementação e Acompanhamento no nível subnacional**. Brasília: Organização das Nações Unidas, 2016.

Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>>

Lei complementar nº 646, de 22 de julho de 2010. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (PDDUA)**, e alterações posteriores, e dá outras providências.

Disponível em: <https://www2.portoalegre.rs.gov.br/>

Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal**, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

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)>.

Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. Prefeitura De São Paulo.

Lei nº 1.118, de 07 de setembro de 2015. **Plano Diretor Estratégicos do Município de Nossa Senhora do Socorro**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>

Martins, Joelson. **Instrumentos de indução de desenvolvimento Urbano pelo administrador público municipal: análise da efetividade em sua utilização pelo município de Curitiba**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, 2017.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001, p. 15. Disponível em: <[http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost\\_files/cartilha\\_estatuto\\_cidade.pdf](http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/cartilha_estatuto_cidade.pdf)>.

PINHEIRO, Ottilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES; UAB, 2010.

RODRIGUES, Vinícius Silva. **As transformações recentes no espaço urbano de Nossa Senhora do Socorro: uma desconcentração metropolitana**. 2017. 130 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo).

Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Campus de Laranjeiras, Universidade Federal de Sergipe, Laranjeiras, 2017.

ROLNIK, Raquel, SOMEKH, Nádía. **Governar as metrópoles: dilemas da recentralização**. In. São Paulo em perspectiva. Vol.14 N.4. 2000. LOBATO, Roberto. O espaço urbano. -4 edições. São Paulo: editora Ática.

SALES, Lizianne Maria Gomes Menezes. **CIDADES INTELIGENTES: UM PLANO DE AÇÃO PARA O MUNICÍPIO DE NOSSA SENHORA DO SOCORRO/SE**, 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo). Outorgado pela Universidade Tiradentes. Aracaju,2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.