



# Programa de Apoio à Elaboração dos Planos Diretores Participativos dos Municípios do Estado da Bahia

## Elaborando Propostas e Temas Prioritários





# Elaborando Propostas e Temas Prioritários

## Plano Diretor Participativo



Brasília, Março de 2007.



## Índice

Capítulo 1 .....	5
<b>Relacionando as etapas de leitura da realidade municipal e seleção de temas e propostas prioritárias</b>	
Capítulo 2 .....	7
<b>Debatendo os temas transversais</b>	
Capítulo 3 .....	10
<b>Debatendo as diretrizes da política urbana</b>	
Capítulo 4 .....	14
<b>Justificando as propostas formuladas</b>	
Capítulo 5 .....	16
<b>Propostas e eixos prioritários: refletindo sobre o desenvolvimento do município</b>	
Capítulo 6 .....	17
<b>Instrumentos do Estatuto da Cidade: analisando a aplicabilidade no município</b>	
Capítulo 7 .....	23
<b>Audiência Pública: pactuando propostas, diretrizes e eixos prioritários do projeto de lei</b>	



## Relacionando as etapas de leitura da realidade municipal e seleção de temas e propostas prioritárias

A etapa de leitura da realidade municipal é fundamental para a realização da seleção e pactuação dos temas prioritários, uma vez que só possível construir o município que queremos, depois de conhecermos o município que temos.

Com a realização da leitura compartilhada, pode-se entender a realidade a partir do que revelam os dados técnicos e os relatos obtidos nas reuniões comunitárias. Assim, é possível construir um retrato da realidade do município através de seus problemas e potencialidades.

A reflexão sobre o material produzido talvez revele nuances e detalhes antes desconhecidos do cotidiano municipal. O mapa de uso do solo, por exemplo, explicita as destinações que estão sendo dadas a cada porção do território das cidades, quais são as áreas de uso residencial, misto, de comércio, de proteção do meio ambiente etc.

É com base neste conjunto de informações levantadas na etapa de leitura da realidade que vamos começar a planejar o município que queremos, já que o registro das informações sobre o município contribui para a elaboração de propostas coerentes com o modelo de desenvolvimento a ser adotado.

Como já foi dito, o plano diretor trabalha com três dimensões temporais que precisam estar articuladas: o passado, o presente e o futuro.

Assim sendo, a tarefa de elaboração de propostas e temas prioritários deve estar, necessariamente, contextualizada com a realidade, sob pena de se fazer um planejamento sem condições de aplicação.

As conexões entre as duas etapas são construídas a partir do entendimento de que o plano diretor não resolverá todas as questões e problemas existentes no município. É preciso, pois, estabelecer uma estratégia que priorize quais os temas mais importantes para serem trabalhados inicialmente e, dentro de cada tema, quais as propostas prioritárias.

Para tanto, é preciso projetar algumas informações referentes ao futuro: o crescimento da população, os eixos de desenvolvimento econômico, prioridades sociais e qualidade ambiental.

Após a audiência pública o Núcleo Gestor Local deve se reunir para discutir elencar os problemas e potencialidades reveladas pela leitura compartilhada. Os temas e propostas já (inicialmente) registradas nas reuniões comunitárias serão ressaltados.

A partir de então, provido de importantes reflexões sobre o município, o Núcleo Gestor Local formulará propostas, relacionadas às mais diversas áreas, com o objetivo de viabilizar a efetivação do eixo de desenvolvimento.

A construção de um cenário para um município melhor, a partir da observação do município que queremos, deve ser elaborado, não apenas, com as informações técnicas, mas também considerando a perspectivas de futuro de diversos segmentos sociais.

As propostas necessitam, ainda, serem territorializadas ou espacializadas, ou seja, é preciso demarcá-las no território do município, como forma de garantir o espaço para que elas aconteçam.

É por isso que o plano diretor deve delimitar as áreas de expansão urbana, de preservação ambien-

tal, do patrimônio histórico e cultural, definindo ainda, as áreas destinadas à regularização da posse da terra e à construção de moradias populares; a atividades comerciais, industriais e rurais; a aterros sanitários, tratamento de esgotos, abertura de vias; de risco que não devem ser ocupadas etc. Isso será um feito através do macrozoneamento e do zoneamento urbano.

Cabe, ainda, ao plano diretor, através dos seus artigos, parágrafos, incisos e quadros, definir, no nível municipal, os princípios, os limites e obrigações envolvendo a propriedade urbana – considerando uma política de desenvolvimento e expansão urbana.

## Debatendo os temas transversais

Para a elaboração de propostas, além das potencialidades e problemas revelados na leitura compartilhada, faz-se necessários a discussão e reflexão interdisciplinar, abordando-se aspectos, tais como, infraestrutura, desenvolvimento econômico, meio ambiente e sociedade e cultura.

Em relação à **Infra-estrutura** as propostas devem ser formuladas considerando, sobretudo, as áreas carentes, detectadas na Leitura da Realidade Municipal. Para facilitar a elaboração de propostas seguem algumas questões norteadoras. Note-se que agora não estamos mais identificando “o que existe”, mas sim “o que queremos”.

- Quais as áreas que devem possuir espaços de uso coletivo, não contemplados ?
- Deve existir uma área apenas com **uso comercial**? Qual?
- Deve existir uma área com **uso misto** (comercial e residencial)? Qual?
- Quais as áreas que devem ser destinadas aos **loteamentos existentes**?
- Quais os critérios que devem ser estabelecidos pelo plano diretor para caracterizar os imóveis como não edificados, subutilizados, e não utilizados (definição do potencial mínimo)?
- Qual a área deve ser aplicado o **parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**, considerando a existência da infra-estrutura e de demanda sócio-cultural para utilização?
- Quais as áreas devem ter **preferência de compra do poder público** (para ampliação de escolas, construção de conjuntos habitacionais etc)?
- Quais as áreas devem ter controle de **gabarito** das edificações?
- Quais as áreas com maior **urgência de reestruturação urbana**?
- Quais as **áreas, já loteadas**, devem possuir **limitações** de uso do solo?
- Quais as **áreas previstas para a construção** dos empreendimentos geradores de tráfego (escolas, prédios comerciais)?
- Em relação ao **transporte de carga**, qual a proposta para melhorar o escoamento da produção? A proposta ocasiona impacto ambiental?
- Qual a **proposta para o transporte fluvial**?
- Quais as áreas de **urbanização prioritárias**?
- Quais as **áreas prioritárias no atendimento a programas e projetos habitacionais**?
- Qual a proposta **para o manejo sustentável da água pluvial**? Quais as áreas **prioritárias para reestruturação da drenagem**?
- Quais as **áreas prioritárias para as diretrizes de políticas públicas**, considerando a análise comparativa entre os mapas de esgotamento sanitário, abastecimento de água e as áreas de risco de doenças?
- Quais as **áreas prioritárias para construção de equipamentos públicos e comunitários**?
- Quais as **alternativas de uso para as escolas fechadas/abandonadas**, considerando a demanda da comunidade?

- Em qual **área a construção de nova escola** atenderia o maior número de crianças sem acesso à educação?
- Quais as áreas **prioritárias para reestruturação quanto a acessibilidade** (espaços e edificações públicas geralmente freqüentado por idosos, crianças e portadores de necessidades especiais, como praças, museus, prefeitura, parques etc)?
- Quais as **áreas prioritárias para reestruturação urbana** considerando o congestionamento e o número elevados de acidente?
- Qual a **proposta de hierarquização viária**?
- Quais as propostas **de acesso ao transporte coletivo** (urbano, rural)?
- Quais as prioridades para melhoria **da integração viária entre setores da cidade**?
- Quais as **áreas em que devem ser priorizadas a implantação de ciclovias e ciclofaixas**?

As questões propositivas relacionadas ao **Meio Ambiente** também devem ser discutidas.

- Qual a **proposta de delimitação da área que deve** ser protegida ambientalmente, considerando o território municipal (aquelas ainda não demarcadas)?
- Qual a proposta de **delimitação da reserva** extrativista (aquelas ainda não demarcadas)?
- Quais os critérios que devem ser estabelecidos no plano diretor para aplicação do instrumento de Impacto de Vizinhança?
- Qual a delimitação das áreas de recuperação ambiental?
- Qual a área a ser destinada a aterro sanitário e hospitalar?
- Qual a área a ser destinada a cemitério?

As questões propositivas relacionadas a **Sociedade e Cultura**:

- Qual a **proposta de delimitação do perímetro** histórico, artístico, paisagístico ou arqueológico (ainda não existente)?
- Qual a **proposta de delimitação ou atualização do perímetro urbano**, verificando se o crescimento da área urbana está ocorrendo para uma direção adequada, considerando o crescimento populacional (áreas em expansão) e a velocidade de expansão ou retração?
- Quais as **propostas de índice urbanísticos** para as áreas com maior concentração de baixa renda?
- Qual a **delimitação das áreas que devem ser repovoadas**?
- Quais os **índices de densidade populacional adequados a cada área da cidade**?
- Quais as **normas urbanísticas, diferenciadas considerando as áreas mais e menos adensadas (ou adensáveis)**?
- Qual a delimitação da Zona Especial de Interesse Social (Atenção! Nem tudo pode ser regularizado! As ocupações de baixa renda, com mais de cinco anos de existência, não situadas em área de risco podem ser alvo de estudo de regularização)?
- Qual a **delimitação das Zonas Impróprias a Ocupação Urbana** (sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde)?

As questões propositivas relacionadas ao **Desenvolvimento Econômico e questão fundiária**

- Quais as áreas que devem ser destinadas a produção de espaços de comércio e serviço de pequeno porte ou agricultura familiar?
- Qual o tamanho máximo dos empreendimentos por área, considerando as atividades a serem desenvolvidas (comerciais, industriais, de serviço)?
- Considerando a concentração de lotes vazios e a infra-estrutura existente, qual a delimitação da área que incidirá o parcelamento, edificação e utilização compulsórios?
- Qual a delimitação da área das reservas indígenas, quilombolas ou ribeirinhas?
- Qual a delimitação das atividades econômicas do município (rural e urbana)?
- Quais os critérios para aplicação do instrumento de estudo de Impacto de Vizinhança e Impacto Ambiental no que se refere as atividades econômicas (rural e urbana)?
- Qual a delimitação das áreas de interesse turístico (natural e cultural)?
- Qual a delimitação do setor industrial, considerando os aspectos econômicos, sociais e ambientais?
- Quais as propostas ou diretrizes já existentes nos planos e programas governamentais municipais serão consideradas?
- Quais as propostas ou diretrizes dos planos e programas estaduais e/ou federais que devem ser detalhados?
- Quais as diretrizes das legislações municipais devem ser revistas?
- Qual deve ser o eixo de desenvolvimento rural do município?

## Debatendo as diretrizes da política urbana

Como já foi dito, o plano diretor participativo tem como objetivo implementar um modelo de desenvolvimento para o município, fruto da pactuação entre os diversos setores da sociedade.

Todavia, o Estatuto da Cidade, especialmente, no seu artigo 2º estabelece as diretrizes gerais que devem orientar a política urbana a ser executada pelo Município, ou seja, o Estatuto da Cidade estabelece um modelo de desenvolvimento que deve ser alcançado pelos Municípios.

Assim, o plano diretor é o instrumento legal, em nível municipal, que vai concretizar as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade.

Para facilitar a compreensão das diretrizes e de seus respectivos conceitos, faremos breves comentários sobre os itens enumerados no artigo 2º do Estatuto da Cidade.

*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:*

A **função social da propriedade** prevista na Carta Constitucional Brasileira (1988) está diretamente associada ao princípio de bem-estar geral da coletividade. A propriedade, especialmente, a área de terras produtivas não pode atender exclusivamente aos interesses do indivíduo-proprietário, mas sim da sociedade que compartilha o espaço.

O estabelecimento criterioso da função social da propriedade visa o equilíbrio entre os direitos individuais e sociais. Esse pressuposto legal visa à delimitação dos poderes e deveres dos proprietários no que diz respeito ao destino da propriedade, aos cuidados para a proteção dos recursos naturais e das relações de trabalho.

A **função social da cidade** complementa a função social da propriedade e se orienta pelos mesmos objetivos de equilíbrio entre os interesses privados e coletivos. A função social da cidade expressa no Estatuto da Cidade objetiva a democratização territorial, dos espaços de produção e de poder, dos espaços culturais e ambientais e o acesso extensivo de todos os habitantes as diversas funções da cidade (moradia, saneamento, segurança, lazer, transporte, etc). Em síntese, a função social da cidade é o direito garantido a todos os cidadãos ao suprimento das condições básicas de vida em uma cidade sustentável.

*I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

O **desenvolvimento sustentável** é um modelo de desenvolvimento comprometido com o equilíbrio sócio-ambiental e com a preservação das reservas naturais e culturais para as gerações futuras. A orientação básica desse tipo de desenvolvimento é a promoção da harmonia da produtividade econômica, dos seres humanos e do meio-ambiente.

Essa forma de atuação do ser social almeja o crescimento econômico de modo responsável, evitando o desperdício de energias e investindo em tecnologias ecologicamente adaptadas.

No âmbito das cidades o modelo de desenvolvimento sustentável prevê o planejamento responsável dos usos, ocupações e apropriações dos espaços de acordo com os parâmetros da preservação ambiental e

cultural do território municipal. Essa orientação visa controlar e minimizar os efeitos de uma expansão urbana em detrimento dos campos produtivos e a equiparação dos direitos dos diferentes grupos sociais.

Assim, por cidades sustentáveis entende-se serem aquelas que implementam políticas urbanas baseadas no conceito de desenvolvimento sustentável e que, segundo o próprio dispositivo legal, possui mecanismos de gestão que possibilitam o acesso de todos os cidadãos, desta e das futuras gerações, aos bens e equipamentos públicos.

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

O inciso segundo impõe um novo modelo de gestão pública, baseado no diálogo permanente do governante com a sociedade civil, inclusive, nos processos de tomada de decisão.

Assim, o fortalecimento dos espaços de participação deve ser uma premissa da administração municipal. Não podemos esquecer, por outro lado, que no âmbito da elaboração e implementação do plano diretor é dever dos poderes Executivo e Legislativo garantir a participação popular, sob pena, inclusive, de aplicação de sanção aos gestores que descumprirem essa determinação.

*III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;*

O objetivo deste dispositivo é criar um ambiente de cooperação e até mesmo de cumplicidade, ente os diversos atores que intervêm na realidade urbana.

Cooperação e solidariedade, aliás, são palavras que ganham cada vez mais força no contexto legal, uma vez que, concretamente, representam formas mais eficazes de solução de problemas coletivos.

*IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;*

A intenção do Estatuto é corrigir distorções do crescimento desordenado do meio urbano e evitar, conseqüentemente, os problemas decorrentes da falta de planejamento.

*V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;*

A diretriz do inciso V é vincular as ações do Poder Público relacionadas à prestação dos equipamentos e serviços públicos, muitas vezes executados via concessão pública, aos reais interesses da população.

*VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:*

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;*
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;*
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;*

*e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;*

*f) a deterioração das áreas urbanizadas;*

*g) a poluição e a degradação ambiental;*

Ordenar o uso do solo é disciplinar o modo e a destinação de cada parte do espaço urbano. Além disso, o inciso VI traz consigo o conjunto de comportamentos que devem ser evitados para a ocupação desordenada e caótica do meio urbano.

É importante perceber que este inciso tem grande vinculação com os princípios de sustentabilidade e das funções sociais da propriedade e da cidade.

*VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;*

Aqui está um dos aspectos inovadores do Estatuto da Cidade: promover a integração entre o urbano e o rural. O plano diretor não se restringe mais à compreensão do meio urbano isoladamente, mas sim, de todo território do município e, ainda, do território sob sua área de influência. Assim, o plano diretor tem o caráter de integrar as políticas socioeconômicas de forma a garantir o desenvolvimento equilibrado entre campo e cidade.

*VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;*

Esta diretriz pretende garantir o equilíbrio entre a produção, o consumo, a expansão urbana, sob a perspectiva de respeito às condições de sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município.

*IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

No Estatuto da Cidade, a **igualdade e a justiça social** são preconizadas como um bem social fundado no acesso de todos à cidade. Assim, repartir os benefícios e ônus do processo de urbanização tem o objetivo de evitar a exclusão social e o aumento das desigualdades.

*X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;*

A diretriz contida no dispositivo é no sentido de integrar os mecanismos econômicos e tributários à política de desenvolvimento urbano.

*XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;*

O inciso XI procura incentivar a administração municipal a recuperar os investimentos públicos que geram valorização imobiliária, o que se dá através da contribuição de melhoria.

*XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;*

O modelo de município proposto pelo Estatuto da Cidade leva em consideração o zelo pela preservação das riquezas e potencialidades ambientais e culturais existentes.

*XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de*

*implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;*

Mais uma diretriz que reforça a necessidade da implementação dos mecanismos que garantam a gestão democrática, através da ampliação dos fóruns de participação popular.

*XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;*

Tem o intuito de incentivar os municípios a desenvolverem programas de regularização fundiária de interesse social, com a finalidade de garantir o direito à moradia da população de baixa renda e prevenir ocupações futuras.

*XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;*

O objetivo do inciso vai além da simples redução dos custos e aumento da oferta de lotes, alcança a necessidade de simplificação da legislação como forma de garantir sua compreensão pela sociedade.

*XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.*

O objetivo é incentivar a atuação de agentes privados na promoção de ações que colaborem com o processo de urbanização, retirando do Poder Público o dever de fazê-las sozinho. É um estímulo à parceria e à ampliação de investimentos no processo de urbanização.

## Justificando as propostas formuladas

Exemplo 1:

**Proposta:** Delimitação do perímetro histórico arquitetônico na cidade ou no município.

**Justificativa:** Resguardar e valorizar o patrimônio cultural. O atual estado de conservação dos edifícios e logradouros demonstra que é necessário delimitar uma área de proteção patrimonial, porque muitas construções vêm sendo demolidas ou modificadas, desfigurando o patrimônio histórico municipal.

Exemplo 2:

**Proposta:** Delimitação das áreas de proteção ambiental

**Justificativa:** Proteger, preservar e recuperar o patrimônio ambiental do município; Grande parte da cobertura vegetal nativa vem sendo retirada para fins agropecuários, industriais, mineração e habitação. A delimitação de áreas para fins ambientais protege a biodiversidade da floresta, assim como, mantém para as futuras gerações os recursos naturais como água, solo, frutas e plantas medicinais usadas pela população como fontes alimentares e culturais.

Exemplo 3:

**Proposta:** Delimitação das áreas para atividades de pequenas e médias empresas.

**Justificativa:** Ampliar as oportunidades de emprego para melhoria de renda local e regional. A leitura compartilhada mostrou que o município vem perdendo empresas para outras localidades no estado porque não há áreas destinadas à expansão das atividades varejistas e da pequena indústria, dessa forma muitas oportunidade de emprego vem sendo deslocadas para outros municípios.

Exemplo 4:

**Proposta:** Delimitação de acessos à área rural.

**Justificativa:** Promover mobilidade urbana de modo a garantir a circulação da população por todo o território do município. A leitura compartilhada indicou que há carência de vias de acesso às localidades distantes da área urbana municipal, isso dificulta o escoamento da produção agrícola e do extrativismo vegetal e mineral do município, além das dificuldades para estudantes da zona rural freqüentares as escolas das áreas urbanas municipais, por falta de vias adequadas à circulação automotiva.

### Discutindo as propostas com o Núcleo Gestor Local

A equipe técnica deve apresentar propostas para serem apresentadas ao Núcleo Gestor Local. As propostas devem ser discutidas em um debate interno. Na defesa das propostas, muitas vezes, acontecem tensões e disputas, e isso é saudável, desde que se transformem em discussões públicas e não em negociações “por baixo do pano”.

É necessário detalhar os impactos e os benefícios das propostas. Por exemplo, a delimitação de áreas para parques municipais e áreas de lazer próximas à comunidade sem alternativas de lazer e diversão pode apresentar aspectos positivos e/ou negativos, dependendo das especificidades locais.

É importante identificar a extensão dos ganhos e perdas para cada comunidade. O pacto sócio-territorial baseia-se na avaliação desses ganhos e perdas em cada proposta. A abrangência dos benefícios coletivos da proposta também devem ser considerada.

### Construindo indicadores de prioridades

Os indicadores também são ferramentas importantes para análise das propostas. Esses indicadores podem ser sócio-econômicos, ambientais, culturais, de infra-estrutura, sanitários, agro-industriais, comerciais, de serviços, de interesse público, educacional de saúde, de segurança, de lazer, de mineração, de circulação de pessoas, veículos e embarcações, de transporte. De forma a exemplificar, segue a tabela abaixo:

Indicador estabelecido pela leitura compartilhada	Proposta
Indicador sócio-cultural Localidades sem áreas de lazer nos bairros mais afastados do centro	Destinar mais áreas de lazer nesses bairros do que no centro da cidade.
Indicador sócio-econômico Número elevado de pessoas vivendo da coleta de frutas e outros recursos da floresta	Delimitar uma área para uma reserva extrativista no município
Indicador ambiental e de infra-estrutura Contaminação do solo por lixos variados	Implantar áreas para aterros sanitários e lixos hospitalares e industriais

A compatibilidade de uso, as características ambientais, os aspectos sócio-histórico-culturais, a capacidade de suporte das áreas, a infra-estrutura existente e a ser projetada são outras itens que devem ser observados na elaboração de propostas.

Portanto, a prioridade será o resultado entre as possibilidades técnicas, financeiras, ambientais e o interesse comunitário, empresarial e governamental.

## Propostas e eixos prioritários: refletindo sobre o desenvolvimento do município

As propostas para o desenvolvimento do município precisam ser delimitadas no mapa do município, por meio da localização dos diferentes usos e formas de ocupação, considerando, para tanto, os espaços a serem destinados às atividades sócio-econômicas, respeitando as condições ambientais.

Assim, no plano diretor devem estar definidas as áreas de expansão urbana, de preservação ambiental, do patrimônio histórico e cultural, definindo ainda, as áreas destinadas à regularização da posse da terra e à construção de moradias populares; a atividades comerciais, industriais e rurais; a aterros sanitários, tratamento de esgotos, abertura de vias; de risco que não devem ser ocupadas etc.

Além disso, o plano deve estabelecer estratégias e políticas de incentivo às atividades consideradas prioritárias, geradoras de emprego e renda.

Para tanto, deve-se destinar áreas para: pequenos empreendimentos comerciais, industriais e de serviço; atividades informais; agricultura familiar; consolidar ou ampliar as atividades dos arranjos produtivos locais (APL's) existentes; ampliação do perímetro urbano como forma de acomodar no território as áreas urbanizadas ou novas atividades econômicas urbanas (setor de comércio, distritos industriais, área para eventos).

As propostas voltadas à implementação na zona rural de equipamentos e vias de acesso que facilitem a produção e o escoamento e estimulem a fixação do homem no campo, também são preocupações do plano diretor.

A estratégia de desenvolvimento econômico adotada pelo município pode se valer da utilização de instrumentos de concessão de crédito para pequenos empreendedores e de execução de uma política fiscal e tributária que incentive os micro e pequenos negócios, permitindo o tratamento diferenciado e privilegiado. O plano diretor pode conter essas estratégias e fixar prazo para a revisão da legislação municipal específica sobre a matéria.

Portanto, com base nas propostas pactuadas, cada município, de acordo com sua vocação econômica, deverá elaborar as diretrizes e adotar os instrumentos necessários ao fortalecimento da economia local. Deve-se, garantir, por meio das diretrizes estabelecidas na lei, terra urbanizada para todos os segmentos, infra-estrutura necessária à melhoria das condições de moradia, e pleno desenvolvimento das atividades sócio-econômicas.

Para induzir a efetivação dessas diretrizes da política urbana no território, é interessante que o município analise a aplicabilidade de alguns instrumentos urbanísticos e jurídicos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade considerando as características e demandas locais.

## Instrumentos do Estatuto da Cidade: analisando a aplicabilidade no município

Os instrumentos disponibilizados aos municípios para implementar a política urbana, são classificados em: urbanísticos, jurídicos de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana.

Para tornar mais objetivo este texto, definimos os instrumentos, esclarecendo, ao mesmo tempo, os objetivos, os alvos e os procedimentos necessários a sua aplicação.

### *a) Instrumentos urbanísticos*

#### **PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS, IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO, DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTOS EM TÍTULOS**

**Definição:** Instrumentos que visam combater a ociosidade da propriedade urbana, mediante a determinação do poder público ao proprietário para que promova a utilização da área, sob pena de aumento progressivo da alíquota do IPTU e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

**Alvo:** Terrenos vazios ou sub-utilizados situados em área urbana dotada de infra-estrutura.

**Objetivo:** Impedir que áreas vazias da cidade, localizadas em áreas de urbanização e ocupação prioritárias, continuem ociosas. E, ainda, induzir a ocupação de áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos.

#### **Procedimento:**

- a) Delimitação, nos mapas em anexo na lei do plano diretor, das áreas que incidirão os instrumentos;
- b) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- c) Aplicação progressiva do IPTU, por um período de 5 anos;
- d) No caso de esgotamento do prazo, o imóvel poderá ser desapropriado, com pagamentos em títulos da dívida pública.

**Observação:** A Lei Municipal deverá estabelecer os critérios para aplicação dos instrumentos, tais como prazos e sanções.

#### **OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR**

**Definição:** Concessão do poder público para que o proprietário possa construir acima do coeficiente de aproveitamento básico fixado em lei municipal, mediante pagamento de contrapartida.

**Alvo:** Proprietário interessado em construir além da área de seu terreno (coeficiente de aproveitamento).

**Objetivo:** Separar o direito de propriedade do direito de edificar, aumentando, assim, a capacidade do Estado de interferir no mercado imobiliário.

#### **Procedimento:**

- a) Definição de um coeficiente básico de aproveitamento dos terrenos e do potencial adicional nas diferentes regiões da cidade em função da infra-estrutura disponível;
- b) O interessado em construir além da área de seu terreno adquire do Poder Público o direito de construção da área excedente.

**Observação:** O preço pago por este direito servirá para dotar a região dos equipamentos urbanos exigidos pelo adensamento provocado pelas novas construções.

#### TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

**Definição:** Autorização para que o proprietário de imóvel urbano com restrições de uso possa exercer o direito de construir em outro local, ou alienar este direito, mediante escritura pública.

**Alvo:** Terrenos atingidos por restrições de caráter preservacionista ou casos de regularização fundiária e programas de habitação de interesse social.

**Objetivo:** Viabilizar a preservação de imóveis ou áreas de importante valor histórico, ambiental ou social.

**Procedimento:**

Autorizar, por lei, o proprietário a exercer em outro local ou alienar o direito de construir previsto no Plano Diretor.

**Observação:** Os municípios turísticos poderão usar os instrumentos do Estatuto da Cidade, como a Transferência do Direito de Construir, por exemplo, para preservar seu patrimônio histórico, cultural e ambiental e, assim, prepará-lo para a exploração do potencial turístico.

#### OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

**Definição:** Conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

**Alvo:** Tecido urbanístico/econômico/social de um setor específico da cidade com necessidade de reestruturação e redesenho urbano.

**Objetivo:** Implementar um projeto urbano para uma determinada área da cidade.

**Procedimento:**

Parceria público-privada, definidas por lei, que estabelece um marco regulatório específico para aquela região.

**Observação:** Os municípios que possuem uma área degradada da cidade ou carente de infra-estrutura básica, sem recursos para realizar uma intervenção urbana, podem estabelecer uma parceria público-privada de modo a viabilizar a execução das obras.

#### DIREITO DE PREEMPÇÃO

**Definição:** Preferência conferida ao poder público municipal para aquisição de imóvel urbano objeto de venda entre particulares.

**Alvo:** Terrenos situados em áreas de interesse do Poder Público para projetos de regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, reservas fundiárias etc.

**Objetivo:** Facilitar a aquisição, por parte do poder público, de áreas de seu interesse, para a realização de projetos específicos.

**Procedimento:**

Delimitação no Plano Diretor da(s) área(s) que incidirá o instrumento.

**Observação:** O Poder Público terá preferência de para compra de imóveis de seu interesse no momento de sua venda.

**DIREITO DE SUPERFÍCIE**

**Definição:** Concessão do proprietário de imóvel urbano para outrem, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública, utilize a superfície de sua propriedade.

**Alvo:** Terrenos vazios ou sub-utilizados situados em área urbana dotada de infra-estrutura.

**Objetivo:** Tornar o direito de construir na superfície, espaço aéreo ou subsolo do terreno independente do direito de propriedade.

**Procedimento:** O proprietário de um imóvel pode conceder o direito de construir em seu terreno a outra pessoa, nas modalidades gratuita ou onerosa, por meio de escritura pública.

**Observação:** Trata-se da separação do direito de propriedade do direito de construir.

**Consórcio Imobiliário**

**Definição:** Instrumento que tem por finalidade viabilizar a execução de planos de urbanização ou edificação por meio do qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

**Alvo:** Áreas que tenham carência de infra-estrutura e imóveis urbanos subutilizados e não utilizados.

**Objetivo:** Viabilizar empreendimentos através da cooperação entre o poder público e a iniciativa privada.

**Procedimento:**

O proprietário transfere ao Poder Público Municipal um imóvel, e este se responsabiliza pela realização de obras. Após a realização do empreendimento, o proprietário recebe, como pagamento, unidades resultantes do empreendimento.

*b) Instrumentos jurídicos de regularização fundiária:*

**Zonas Especiais de Interesse Social**

**Definição:** Delimitação de área de baixa renda que objetiva a promoção da regularização fundiária de áreas e a melhoria da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos, através de tratamento diferenciado pela legislação.

**Alvo:** Áreas urbanas, públicas ou privadas, ocupadas por população de baixa renda, para fins de moradia, onde há interesse público em promover a regularização fundiária.

**Objetivo:** Promover a regularização fundiária de áreas e a melhoria da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos.

**Procedimento:**

Delimitação de áreas especificadas no plano diretor e tratamento diferenciado da legislação.

### Usucapião de imóvel urbano

**Definição:** Transferência do direito de propriedade privada que se opera mediante sentença judicial, nos casos em que o cidadão faz uso como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por período mínimo de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

**Alvo:** Áreas privadas, com até 250 m<sup>2</sup>, ocupadas por 5 anos ininterruptos, sem oposição, para fins de moradia, desde que o ocupante não possua outro imóvel urbano ou rural.

**Objetivo:** Promover a regularização fundiária de áreas e a melhoria da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos.

### Concessão de uso especial para fins de moradia

**Definição:** Concessão gratuita do poder público ao cidadão que possui como seu, por período mínimo de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural (ver Medida Provisória nº 2.220/01).

**Alvo:** Áreas públicas, com até 250 m<sup>2</sup>, onde residam pessoas de baixa renda.

**Objetivo:** Promover a regularização fundiária de áreas públicas e a melhoria da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos.

**Procedimento:**

É formalizada por um contrato entre o poder público e o ocupante.

### Concessão de direito real de uso

É o instituto que tem como objetivo a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social (ver Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967).

**Alvo:** Terrenos públicos ou particulares, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social.

**Objetivo:** Promover a regularização fundiária de áreas públicas ou privadas e a melhoria da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos.

**Procedimento:**

A Concessão do Direito Real de Uso pode ser gratuita ou onerosa.

*c) Instrumentos de democratização da gestão urbana:*

A Gestão democrática da cidade é o modelo de gestão pública, baseado no diálogo permanente do governante com a sociedade civil, inclusive, nos processos de tomada de decisão.

A criação de espaços para implementação dos instrumentos de gestão democrática não é mais uma

faculdade da administração municipal, mas um dever. De acordo com o artigo 44 do Estatuto da Cidade, esses mecanismos devem ser obrigatoriamente utilizados na elaboração e no acompanhamento da política urbana e do orçamento participativo.

### **Estudo de impacto de vizinhança**

Estudo que tem a finalidade de prever os impactos da instalação de empreendimentos e atividades privadas e públicas em área urbana, necessário para a obtenção de licenças ou autorizações para construção, ampliação ou funcionamento.

**Alvo:** empreendimentos e atividades privadas e públicas em área urbana que podem ocasionar impacto no entorno.

**Objetivo:** Prever impactos de instalação de empreendimentos e atividades privadas e públicas.

**Procedimento:**

A concessão de licenças ou autorizações para construção, ampliação ou funcionamento, mediante restrições ou adaptações, caso necessário.

### **Conselhos, Audiências, Consultas Públicas,**

#### **Conferência sobre assuntos de interesse urbano, Iniciativa popular de leis**

**Objetivo:** Estabelecer canais de participação e controle direto da população na formulação e implantação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e outros temas relevantes para a cidade.

Esses instrumentos foram estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e podem ser vistos como uma grande “caixa de ferramentas” que deve ser utilizada pelos municípios. Cada município deve definir, de acordo com suas peculiaridades, a forma e os instrumentos que serão utilizados na política de desenvolvimento local.

Mas, grande parte dos instrumentos descritos necessita da delimitação da área onde incidirá. Isso será um feito por meio do zoneamento urbano, representando na planta da cidade a distribuição das atividades nas áreas urbanas.

O zoneamento instituirá zonas especiais, tais como, as áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social; áreas de ocupação das comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas); as áreas impróprias à ocupação (sujeita a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentam risco à vida e à saúde); assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária.

É importante destacar que as **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)** delimitam as áreas nas quais o Poder Público objetiva ordenar a ocupação da população de baixa renda, por meio da urbanização, regularização fundiária e implementação de programas habitacionais de interesse social.

As ZEIS possuem parâmetros urbanísticos específicos, devem ter seus critérios de demarcação expressas no plano diretor e não podem ser declaradas como tais àquelas áreas ocupadas por assentamentos situados em área de risco, nas faixas marginais de proteção de águas superficiais e nas faixas de domínio de estradas federais, estaduais e municipais.

É relevante, ainda, definir as **zonas adensáveis** cujos parâmetros urbanísticos permitirão maior den-

cidade construtiva, e delimitar, também as **áreas de proteção** que devem possuir coeficiente de aproveitamento do terreno específico, devido a sua fragilidade ambiental.

As estratégias estabelecidas no plano diretor devem considerar também o território rural e a adequação aos espaços territoriais adjacentes. Portanto, a distribuição das atividades e diretrizes da área rural estará representada no **macrozoneamento**, que compreende o mapa do território.

No macrozoneamento, serão demarcadas, no território do município, as formas de uso e ocupação, tais como, as áreas: urbanizadas; rurais; de interesse turístico; de proteção ambiental; extrativistas; de comunidades tradicionais; de reflorestamento etc.

Cabe, ainda, ao plano diretor, através dos seus artigos, parágrafos, incisos e quadros, definir, no nível municipal, os princípios, os limites e obrigações envolvendo a propriedade urbana de forma a garantir a essas áreas os serviços e equipamentos públicos.

## Audiência Pública: pactuando propostas, diretrizes e eixos prioritários do projeto de lei

A audiência pública, nessa etapa, caracteriza-se por espaços de participação para seleção e pactuação de propostas, diretrizes, temas e eixos prioritários.

O Núcleo Gestor Local deve apresentar as propostas elaboradas nas reuniões comunitárias, discutindo-as e alterando-as, caso necessário.

Ainda nesses espaços, diferentes segmentos da sociedade podem apresentar suas propostas para o desenvolvimento do município. É preciso, portanto, que o Núcleo Gestor Local, registre a proposta e o nome do autor, analisando-as e colocando-as na pauta dos debates.

### Exemplo

**Proposta:** Cessão dos espaços públicos ociosos para exposição dos produtos das cooperativas.

**Autor:** Sr. Antonio Pereira Silva

**Representação:** Presidente do Sindicato dos Trabalhadores

O momento, portanto, é de debater com a sociedade, as formas de ocupação do território que objetivem o desenvolvimento, observando os aspectos social, econômico e ambiental existentes.

Com base nas demandas do município, ressaltadas tanto pela poder público quanto pela iniciativa privada, deve-se estabelecer a agenda de desenvolvimento do município, priorizando e hierarquizando as ações e metas a serem implementadas pelo plano diretor.

#### *a) Hierarquização das propostas e eixos de desenvolvimento*

O número e a diversidade de propostas podem exigir a adoção de uma forma de hierarquização. Para tanto, sugere-se que durante a(s) audiência(s) se discutam a viabilidade ou a prioridade das propostas, considerando, por exemplo, os seguintes aspectos:

- (a) A população total beneficiada
- (b) Os impactos negativos gerados (ambiental, social, cultural ou econômico)
- (c) As alternativas para temas conflitantes
- (d) A viabilidade técnica ou econômica
- (e) A demanda apresentada na leitura da realidade municipal
- (f) A especificidade local (cultural, social, ambiental)
- (g) A distribuição justa dos ônus e bônus
- (h) A diversidade de segmentos da sociedade beneficiados
- (i) A compatibilidade de usos
- (j) A capacidade de suporte da área
- (k) As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade
- (l) A carência de infra-estrutura

É preciso, ainda, prever a necessidade de organização da audiência nos momentos de conflito ou impasse para hierarquização das propostas.

Portanto, em virtude do caráter deliberativo dessa audiência, é interessante que o Núcleo Gestor Local elabore um **regulamento** objetivando organizar e orientar as atividades de participação (por exemplo, as formas de votação, os horários, o tempo das intervenções).

#### *b) Publicidade*

De acordo com a Resolução nº 25, que define os requisitos para a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos durante o processo participativo de elaboração do plano diretor, deve-se considerar, para a audiência, a publicação de um edital, a ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis.

Para que a mobilização seja eficiente e a participação representativa, a audiência pública deve ser planejada, as lideranças comunitárias mobilizadas, e o cronograma e os locais das reuniões divulgadas com antecedência de no mínimo 15 dias.

A audiência pública deve ser coordenada pelo Poder Público Municipal, ocorrendo em locais e horários acessíveis à maioria da população que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes.

A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município. Portanto, é interessante estabelecer e divulgar um prazo para que a própria sociedade civil convoque outra audiência, caso deseje.

Deve-se garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

Com o objetivo de informar os participantes da audiência a respeito das propostas que serão discutidas, é importante que o Núcleo Gestor Local elabore um informativo ou texto-base com as propostas que serão apresentadas na audiência.

Esse informativo ou texto-base deve ser distribuído com quinze dias de antecedência da data da audiência e na própria audiência.

O documento final da audiência conterá as informações do texto-base e as contribuições, em forma de propostas e emendas, aprovadas pelos participantes.

É importante, ainda, que esse texto seja lido para os participantes ao final da audiência e encaminhado, após a realização desta, para as lideranças locais.

Os resultados das reuniões e da audiência deve ser publicizados e divulgados.





---

**Programa de Apoio à Elaboração  
dos Planos Diretores Participativos  
dos Municípios do Estado da Bahia**

---