



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
Secretaria do Turismo

PRODETUR NACIONAL

**"CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E ROTEIRO BÁSICO PARA
ELABORAÇÃO E REVISÃO DE PLANOS DIRETORES
MUNICIPAIS PARTICIPATIVOS"**

CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E ROTEIRO BÁSICO PARA ELABORAÇÃO E REVISÃO DE PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS PARTICIPATIVOS

1. Entendimento da Questão

O Plano Diretor de um município tem por objetivo mais amplo interferir no processo de desenvolvimento local, a partir do entendimento dos aspectos políticos, sociais, econômicos, financeiros, culturais e ambientais, que determinam sua evolução e contribuem para a ocupação do seu território.

Dessa forma, trata-se de um instrumento que deve indicar caminhos e não apenas atuar como ordenador espacial de atividades, captando inclusive as ações de âmbito intermunicipal, estadual e/ou nacional, que tenham repercussões sobre seu território.

Neste roteiro estão contidos os aspectos mais relevantes para orientar a equipe responsável pela elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal Participativo, tais como, o conhecimento da realidade a ser modificada, através do pré-diagnóstico institucional, econômico, social, físico-ambiental, de infraestrutura e turístico; os objetivos gerais específicos que se pretende alcançar; a metodologia a ser desenvolvida; a descrição dos produtos e os recursos humanos; técnicos e financeiros necessários à implementação desse componente.

Assim, o Plano Diretor estabelece, a partir do conhecimento do potencial do Município revelado por meio da elaboração de uma leitura da realidade municipal, identificar objetivos e diretrizes estratégicas que orientam a adoção de providências concretas, para o planejamento e a gestão territorial do município com base no seu desenvolvimento sustentável.

Com esse enfoque, o processo participativo de elaboração ou revisão de um Plano Diretor Municipal Participativo deve se concentrar na busca de acordos com a sociedade civil e com o Poder Público (diversos segmentos do Executivo e Legislativo), o que implica o seu acompanhamento “*pari passu*”, por meio de um trabalho articulado ao longo de sua elaboração, até que se chegue a proposições pactuadas sobre as suas questões fundamentais.

O Plano Diretor Municipal Participativo deve propiciar o planejamento, o ordenamento e a gestão local em bases sustentáveis, a qualidade de vida e justiça social para os cidadãos, a função social da cidade e da propriedade, com atualizações, no máximo a cada 10 anos, é um elemento imprescindível ao cumprimento das determinações do Estatuto da Cidade, como orientador para a aplicação dos instrumentos de indução do desenvolvimento territorial. Recomenda-se ser auto-aplicável, incorporando definições de usos e índices urbanísticos em uma linguagem acessível. Constitui, também, o documento articulador maior dos instrumentos que compõem o sistema de planejamento municipal, entre eles:

- o Plano Plurianual, cuja duração se estende até o primeiro ano do mandato subsequente, fixando objetivos, diretrizes e metas para os investimentos;

- a Lei de Diretrizes Orçamentárias, compreendendo as metas e prioridades que orientarão a elaboração do orçamento anual;
- o Orçamento Anual, compreendendo o orçamento fiscal anual;
- o Zoneamento Municipal, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, de Parcelamento do Solo, Código de Obras, Edificações e posturas.

O Estatuto da Cidade determina também que o Plano Diretor deve conter a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização (art. 42, inciso I) e para a aplicação de alguns dos outros instrumentos (institutos jurídicos e políticos, de acordo com o inciso V do art. 4º), tais como o direito de preempção (art. 25, § 1º), outorga onerosa do direito de construir (art. 28 e 30), operações urbanas consorciadas (art. 32), transferência do direito de construir (art. 35) e estudo de impacto de vizinhança (art. 36), todos com sua regulamentação prevista pelo Plano Diretor.

Esses instrumentos normativos atuarão como reguladores do processo de planejamento governamental no mais longo prazo, integrando o sistema de planejamento do município, com vistas a compatibilizar as atividades econômicas, sociais, ambientais, urbanas e a promoção da qualidade de vida de seus habitantes.

2. Justificativas

O PRODETUR Nacional tem por objetivo o desenvolvimento sustentável do turismo em áreas turísticas selecionadas dos estados e municípios participantes do Programa, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das suas populações fixas, para a proteção e conservação dos atrativos turísticos e do meio ambiente natural e construído, para a melhoria da capacidade de gestão dos governos municipais e ampliação da participação popular no processo de planejamento e gestão. Para alcançar estes objetivos, o programa estabelece como uma de suas ações prioritárias o financiamento da elaboração ou revisão dos Planos Diretores Municipais dos municípios que fazem parte da Área Turística selecionada dos estados, bem como daqueles que buscarão tomar seus empréstimos individuais. A vigência de Plano Diretor Municipal Participativo é condição prévia do PRODETUR Nacional, para a obtenção de investimentos em projetos de infra-estrutura.

Todos os municípios integrantes das Áreas Turísticas selecionadas deverão comprovar a UGP, que dispõem de um Plano Diretor Municipal Participativo, doravante tratado como PDP, tendo como abrangência todo o território do Município.

Ressalta-se que os municípios, objetos desta ação prioritária, foram assim eleitos por fazerem parte de Áreas Turísticas selecionadas dos estados, ou por se tratarem de mutuários diretos de uma operação de crédito sob o escopo do PRODETUR Nacional, e que para seu desenvolvimento, de forma integrada, cultural e ambientalmente sustentável, requerem que suas municipalidades respondam com uma adequada administração e fiscalização dos seus territórios,

do meio ambiente, de preservação de seus valores culturais, dos produtos e atrativos turísticos, dos investimentos privados existentes e futuros e dos fluxos turísticos.

3. Objetivo do Roteiro

O objetivo deste roteiro é, portanto, orientar as Administrações Municipais na preparação ou atualização de seus Planos Diretores Municipais Participativos - PDP, a partir do envolvimento dos diversos setores da administração municipal, estadual ou federal, e segmentos da sociedade civil, no sentido de garantir a efetividade de suas implementações.

Além do mais, este Roteiro vem ao encontro do que estabelece o Estatuto da Cidade. Neste sentido, o PDP deverá abranger a totalidade do território do Município, compreendendo: (i) as áreas urbanas; (ii) áreas rurais; (iii) áreas de interesse ambiental; (iv) e, particularmente, as áreas de interesse cultural e turístico.

4. Os Planos Diretores Municipais Participativos – PDP

OS PDP's deverão ser elaborados para os municípios que participarem diretamente do Programa, bem como para aqueles da Área Turística selecionada, estabelecida no Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) da respectiva Área, que irão receber investimentos no âmbito do PRODETUR Nacional.

Ressalta-se que o PDP, para a Administração Pública Municipal, constitui uma ferramenta de gestão e ordenação de configuração morfológica, uso e ocupação sustentável de seu território, de aplicação dos instrumentos de política urbana, de forma a balizar a atuação dos diversos agentes produtores, usuários, proprietários e gestores.

Neste sentido, para os municípios que não contam com PDP, este deverá ser elaborado com a participação coordenada de todos os segmentos institucionais, os agentes econômicos e atores sociais, buscando no diálogo, alcançar pactos e proposições que facilitem a administração e a gestão do município. A viabilização desta participação se dará “*pari passu*” ao desenvolvimento das diversas etapas previstas para a elaboração do PDP:

Fazem parte deste processo as seguintes etapas:

a) Metodologia – detalhar as etapas de elaboração do plano; o cronograma de realização, informar os recursos disponíveis e as necessidades - equipes e parceiros, fontes, dados técnicos e equipamentos; conter o projeto de mobilização da sociedade civil estabelecendo os fóruns de discussão e deliberações, a proposta de comunicação com a sistemática de reuniões e demais eventos de sensibilização, o lançamento do início do processo de elaboração do PDP e o planejamento estratégico da capacitação nos diversos âmbitos – institucional, técnico e de lideranças; e a sistematização de informações e de análises; prever, se necessário, a contratação de consultoria e estudos complementares.

b) Leitura da Realidade do Município – processo de diagnóstico coletivo que visa, de forma negociada e pactuada, refletir e analisar sobre a realidade do município, suas vocações, suas

carências, seus conflitos e diversos interesses em jogo, identificar as alianças e parcerias; verificar a capacidade para novas atividades propostas; conhecer a estrutura fundiária; identificar a evolução e as características e dinâmicas da população e das atividades econômicas; levantar os bens do patrimônio cultural e ambiental, a infra-estrutura e equipamentos, a legislação de ordenamento e gestão territorial e projetos de impacto existentes; levantar as formas e as redes de organização social e cultural. Trata-se de um momento privilegiado de criar as condições para um processo de planejamento participativo permanente.

c) Definição dos Eixos Estratégicos e Temas Prioritários – Os resultados da Leitura da Realidade Municipal serão sistematizados pela coordenação reunidos num documento síntese e levado para novas rodadas de discussão nos diferentes fóruns de debates, priorizando e pactuando as propostas que se consolidarão no Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal Participativo.

d) Definição da aplicação dos instrumentos no território – quais, onde e como serão aplicados os instrumentos urbanísticos que subsidiarão na promoção da função social da cidade e da propriedade. Estes instrumentos deverão ser utilizados de acordo com a realidade do município.

e) Pactuação da Proposta – Definição qual o planejamento e forma de gestão do município que é possível alcançar com os recursos disponíveis e condições existentes no momento de elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal Participativo; Quais são os temas prioritários e as estratégias para se chegar a este município possível. É este o momento de explicitar os interesses diferenciados e de construir acordos e pactos para elaboração do PDP. Assim serão definidas: quais as destinações dadas às diferentes áreas do município com a definição do uso e ocupação do solo, quais os parâmetros urbanísticos de ocupação de cada área; qual a destinação, ou categorias de uso por níveis de incomodidade.

f) Elaboração do Projeto de Lei – aqui se sistematiza o documento na sua forma legal, que será enviado ao Legislativo municipal, onde deverá ser novamente debatido com a sociedade e votado pelos vereadores para se transformar em Lei.

g) Implantação e Gestão do Plano Diretor – Nesta fase é definida uma estrutura permanente que se recomenda estar expressa na Lei do Plano Diretor, com participação do poder público e da sociedade, que deverão definir os responsáveis e a forma como se dará a implementação do Plano Diretor Municipal Participativo; quem monitorará e acompanhará a implementação do PDP; e como e quando o PDP será revisto. No momento que se definem os projetos prioritários a serem implementados deverão também se adequar o PPA, LDO e LOA, bem como serem indicadas as fontes de recursos para a realização de todo o plano.

O Plano Diretor deverá usar dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade os que mais ampliem as condições favoráveis ao financiar o desenvolvimento territorial do Município. É fundamental que o PDP estabeleça as diretrizes e os mecanismos para que a propriedade urbana ou rural cumpra a sua função social, de forma a reduzir as desigualdades, a prevenir a degradação ambiental, a preservar os valores culturais, a melhorar a qualidade de vida, prever e amenizar os impactos decorrentes do incremento das atividades econômicas, especialmente as do turismo, e a buscar o pleno desenvolvimento sustentável das potencialidades do Município.

Também para que todos entendam e possam interferir no processo, é fundamental que o PDP seja construído em linguagem acessível e clara, da discussão à redação final. O PDP deve ser construído num processo participativo contínuo, resultando em decisões conscientes e esclarecidas. Deve ser um conjunto de regras simples, que todos entendam. Entender o PDP é condição essencial para saber defendê-lo e aplicá-lo. Para isso, é fundamental o processo de capacitação de lideranças comunitárias, equipes técnicas e gestores de preferência com a criação de um conselho municipal do PDP.

Para a elaboração do Plano Diretor Municipal Participativo recomenda-se, conforme Resolução 25 do Conselho das Cidades, coordenação compartilhada do Plano Diretor entre Poder Público e Sociedade Civil. Esta instância de coordenação deverá promover a continuidade do processo de planejamento iniciado com a elaboração do Plano Diretor. Os consultores eventualmente contratados deverão trabalhar como capacitadores desta coordenação, facilitando as discussões, sistematizando as informações e os resultados dos debates e consultas e propondo alternativas técnicas para a análise e decisão dos agentes e atores locais.

É fundamental para a implementação das ações previstas no Plano Diretor do ponto de vista sócio-econômico, cultural e ambiental, a **capacitação das equipes e lideranças comunitárias**.

Deve-se observar que não é apenas de competência da atual administração pública municipal a implantação do PDP mais sim de todo município

O PDP em municípios inseridos nas áreas turísticas deverá compatibilizar as diretrizes e estratégias nele estabelecidas e no Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS para a área turística em que o Município se insere, a fim de possibilitar a efetivação das ações propostas por este último, em nível municipal.

Para os Municípios que possuem PDP ou algum outro instrumento de planejamento e controle urbanístico em vigor, que não atendam os objetivos e a abrangência territorial definida neste Roteiro, as ações deverão se voltar para a revisão, das normas urbanísticas vigentes. Lembrando sempre da relação meio ambiente, infraestrutura, turismo em fim desenvolvimento sustentável

Esta revisão poderá ser a complementação ou atualização, conforme a realidade específica de cada município. Destaca-se que esta revisão deverá ter como abrangência a totalidade do território do Município – áreas urbanas e rurais, e incorporar os princípios e normas definidos no Estatuto da Cidade e na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades.

4.1 Ações Preliminares

Antes de qualquer atividade, deverá ser feita a identificação da equipe responsável pela interlocução local a atuar durante a execução dos serviços. Esta equipe deverá necessariamente estar ligada à Prefeitura Municipal e envolvida em todas as etapas de trabalho, como forma inicial do processo de capacitação para a implementação do plano.

Todas as atividades a serem desenvolvidas para a elaboração do Plano Diretor Municipal Participativo deverão constar de um Plano de Trabalho, com o estabelecimento de etapas, prazos, procedimentos técnicos e metodológicos, produtos e sua forma de apresentação, equipe responsável e cronograma de execução.

A administração Municipal deverá disponibilizar e compartilhar a responsabilidade pelos trabalhos do PDP inicialmente com as seguintes informações:

1. A apresentação da situação do município, seu perfil econômico, e a indicação preliminar dos principais dilemas que o município enfrenta no momento.
2. Relação dos dados, indicadores mapas / bases cartográficas do município, existentes na Prefeitura, ou disponíveis em outras instituições. Recomenda-se que os Estados envolvidos contribuam no sentido de buscar fornecer informações e bases cartográficas, existente ou a produzir, para o apoio à elaboração dos Planos Diretores Municipais Participativos – PDP's.
3. Relação da legislação urbanística e tributária vigente, a constituição estadual, a lei orgânica do Município, o PDITS da área turística, o Plano Diretor (se houver), a legislação urbanística (leis de uso e ocupação do solo e de parcelamento do solo urbano) e edilícia (código de obras), o cadastro de imóveis, o código de posturas, código tributário e outras leis porventura existentes de interesse para os trabalhos de elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal Participativo.
4. Perfil das finanças públicas municipais (receitas e despesas).
5. Relação da equipe técnica interna da Prefeitura que irá participar diretamente do processo de elaboração ou revisão do PDP e definição do órgão ou grupo de coordenação política do Plano, bem como segmentos sociais envolvidos.

4.2 Leitura da Realidade do Município

A Leitura se traduz num processo de identificação e discussão dos principais problemas, conflitos e potencialidades, do ponto de vista dos diversos segmentos sociais. Deve contemplar as possíveis alternativas para a solução dos problemas detectados, procurando focar todo o território do município e suas relações com os municípios da área turística e de seu entorno.

4.2.1 Sensibilização e Mobilização dos segmentos da sociedade e demais setores envolvidos

Nesta fase do processo deverão ser promovidas ações e atividades que garantam o envolvimento dos diversos segmentos distribuídos em todo o território municipal de modo a que todos os cidadãos participem no planejamento de sua cidade e possam intervir na realidade de seu município. Este processo de elaboração do Plano Diretor Municipal Participativo deve ser conduzido pelo Poder Executivo, articulado com os representantes no Poder Legislativo e com a sociedade civil. É importante que todas as etapas do PDP sejam conduzidas, elaboradas e acompanhadas pelas equipes técnicas de cada Prefeitura Municipal e por moradores do município. A participação da sociedade não deve estar limitada apenas à solenidade de apresentação do Plano Diretor, em Audiência Pública.

Para que o processo de elaborar o Plano Diretor seja público e transparente é importante construir estratégias eficazes de comunicação pública, de amplo alcance. Rádio, televisão, jornais, internet, cartilhas, teatro, carro de som são meios muito úteis para mobilizar os cidadãos e divulgar as informações e propostas, na medida em que sejam sistematizadas nas diversas etapas e eventos. É indispensável usar também, nessa divulgação, as redes sociais estabelecidas na sociedade civil organizada – associação de moradores, entidades de classe profissionais, ONG`s, entidades profissionais, sindicatos e instituições que tradicionalmente falam diretamente aos cidadãos, como a igreja, a rede escolar, dentre outras. A população deve saber onde encontrar documentos para consulta, em prédios da Prefeitura e em outros pontos da cidade. No caso de já haver redes e estruturas de orçamento participativo, é muito importante envolvê-las no processo de elaborar o PDP de cada cidade.

Diferente do processo tradicional de construir diagnósticos, a atividade de “Ler a Realidade Municipal” não é leitura exclusiva de especialistas, e pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade. As Leituras Técnicas produzidas por profissionais da Prefeitura ou por consultores devem ser enriquecidas com as Leituras Comunitárias, feitas pela população, sob os pontos de vista dos diferentes segmentos socioeconômicos, empresários, profissionais, trabalhadores, movimentos populares, entre outros.

A Leitura da Realidade do município reúne registros de memória das pessoas e grupos sociais, apronta elementos da cultura e da vivência e, assim, permite que se construam releituras coletivas dos conflitos, problemas e potencialidades.

Para alimentar e consolidar a leitura comunitária é importante que o público encontre as informações sistematizadas na leitura técnica, construídas em linguagem acessível à maioria, essas informações são importantes para orientar as discussões no sentido de estabelecer uma compreensão geral do município.

4.2.2 Dinâmica Socioeconômica

O PDP deverá apresentar um quadro da dinâmica sócio-econômica (com as respectivas tabelas e análises) dos seus diversos aspectos, espacializados quando possível, nas diversas áreas urbana, rural, de interesse ambiental, cultural e turístico.

A análise econômica deverá trabalhar, no mínimo, os seguintes temas:

- **Evolução Econômica Recente do Município**

Análise do crescimento econômico através do PIB do município e outros indicadores existentes e disponíveis, no período recente, a partir dos anos 80, bem como do comportamento de sua participação relativa no PIB do Estado e na economia da região.

O intuito é avaliar as formas de estruturação e evolução da economia do Município, nesse período, conhecendo-se sua trajetória de crescimento e, também, a sua

participação tanto no âmbito estadual como na área turística inerente, de maneira a se antecipar a sua evolução futura.

▪ **Perfil Econômico Municipal**

A partir dos dados de valor adicionado desde 1985, abertos pelos grandes setores da economia – agropecuária, indústria, comércio e demais serviços – é possível conhecer e analisar a evolução do perfil setorial do Município.

Em continuidade a essa análise, são caracterizadas as atividades produtivas relevantes em cada setor e como estão distribuídas pelas áreas do Município. Adentra-se assim, a uma visão da economia municipal, no sentido de verificar quais são as principais atividades primárias, (culturas permanentes e temporárias, criações, etc.), secundárias (principais indústrias) e terciárias, e suas importâncias para o Município, bem como quais são as áreas utilizadas e por elas ocupadas, predominantemente.

Considerando-se que no âmbito do sub-setor do terciário, o turismo é importante base de receita, para a gestão adequada municipal, pede-se uma análise aprofundada desta atividade, descrevendo além dos aspectos citados, seus encadeamentos com os demais setores produtivos, seu perfil de atração econômica e de investimentos além da sua representatividade em relação às demais atividades.

A análise desenvolvida, neste capítulo, deverá alimentar os debates e ser incorporada à síntese da Leitura da Realidade de modo a estabelecer recomendações para tratamento dos problemas identificados e a plena utilização dos potenciais existentes e definição dos temas prioritários a serem trabalhados na etapa seguinte.

4.2.3 Análise social

Para a análise da população e suas condições de vida, deverão ser analisados dados da população total, urbana e rural do município, trabalhando-se também com suas projeções até o ano de 2015. Ressalta-se que o PDP deverá ser elaborado para um período de no máximo 10 anos.

▪ **População**

Na análise da população residente, retrata-se a evolução da população, a partir dos anos 80, considerando-se os dados censitários elaborados pelo IBGE, utilizando-se dos parâmetros básicos de estudos populacionais e sua distribuição entre áreas urbana e rural, por sexo, idade, densidade, expectativa de vida, grau de escolaridade, taxas de crescimento, relação de dependência demográfica¹, taxa de urbanização, entre outros disponíveis em fontes secundárias.

¹ Razão de dependência demográfica é definida como o quociente entre a soma dos grupos etários de 0 a 4 anos, 5 a 14 anos e 65 anos e mais, e o número de pessoas nos grupos etário de 15 a 64 anos, multiplicado por 100.

Essa análise pretende também servir de base às estimativas para a construção de um quadro futuro (horizonte de 10 anos), necessário para garantir consistência entre o comportamento do tamanho populacional (trabalhando inclusive dados da evolução do turismo no município) em longo prazo e as ações propostas no âmbito deste PDP, principalmente para a infra-estrutura básica e serviços públicos.

Os dados de densidade populacional (predominância) devem ser espacializados, em Plantas em escala adequada, tendo como referências as aerofotos e plantas a serem fornecidas.

Além destas questões devem ser consideradas a distribuição da população no território, bem como a evolução da ocupação no território, seus traços culturais, sua dinâmica e articulação sócio-cultural, ambiental relacionada à capacidade de suporte do município.

Sendo o turismo uma vocação identificada *a priori*, é importante também uma análise da população flutuante (perfil, poder de compra, origem, gênero, faixa etária, etc), na alta e baixa estação. Para isto devem ser consideradas as informações dos órgãos oficiais de turismo e os estudos e pesquisas sobre o desenvolvimento turístico no município e na região.

▪ **Condições de Vida**

Deverão ser trabalhados os indicadores sociais, como IDH; densidade populacional; emprego; níveis de renda; condições de moradia; índices de saúde e educação, etc. Todas estas informações devem ser espacializadas, ressaltando-se as áreas predominantemente de uso habitacional por classe de renda.

Também é importante constatar o grau de articulação ou de desagregação social, visando-se aplicar uma política de gestão democrática, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

Devem ser destacados, se for o caso, levantamentos das comunidades tradicionais que porventura vivam em áreas específicas, relacionando-as à dinâmica de ocupação no território.

A análise desenvolvida, neste capítulo, deverá ser finalizada com uma conclusão, definindo recomendações para tratamento dos problemas identificados e a plena utilização dos potenciais existentes.

4.2.4 Serviços Públicos e Infra-estrutura

▪ **Serviços**

Deverão ser avaliados a cobertura e o déficit de serviços públicos básicos (saúde, educação, cultura, lazer, assistência social, segurança pública, transportes e mobilidade, limpeza/coleta de resíduos sólidos, etc.). O inventário destes serviços deverá ser o mais completo possível. Essas

informações deverão ser especializadas, principalmente, aquelas referentes à oferta de serviços de: educação (pré-escolas, escolas de primeiro e segundo grau, escolas de nível superior, estabelecimentos de ensino técnico, entre outros); saúde (unidades hospitalares, unidades ambulatoriais e de pronto socorro); segurança pública (delegacias, postos policiais e cadeias); e transportes e mobilidade urbana. Esta última, tomando por base a política de Mobilidade Urbana Sustentável do Ministério das Cidades, que tem como centro das atenções o deslocamento das pessoas, e não exclusivamente de veículos, visando proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, por meio da priorização dos modos de transporte coletivo e não motorizados de maneira efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável (linhas de ônibus, vans, balsas, etc.). Esta especialização deverá indicar os raios de atendimento destes serviços. Também devem ser avaliados sua capacidade instalada e os recursos humanos envolvidos. Deve constar também desta avaliação dos serviços, o grau de dependência do Município aos serviços existentes em outros Municípios vizinhos, tais como saúde e educação.

A especialização dos serviços deverá ser apresentada em Plantas em escala adequada, tendo como referências as aerofotos e plantas a serem fornecidas.

Deverá também ser apresentada uma análise dos projetos e programas que vêm sendo e/ou serão implantados e implementados pelos governos estadual e municipal relacionados à provisão desses serviços, com suas respectivas fontes de recursos.

A análise desenvolvida neste capítulo deverá indicar recomendações para tratamento dos problemas e potencialidades identificados, inclusive aqueles gerados pela atividade turística, ou seja, manifestações culturais que possam promover o desenvolvimento do turismo cultural, em bases sustentáveis, no município e em sua região de inserção.

▪ **Infra-estrutura**

Deverão ser apresentadas uma avaliação da área de cobertura (especialização), condição física e qualidade das infra-estruturas, para o território do Município: sistemas de água potável, esgoto sanitário, disposição do lixo, sistema viário e drenagem; sinalização, incluindo a turística; acessibilidade por rodovias, aeroportos, portos fluviais e marítimos. Este inventário (oferta e déficit) deverá ser completo.

Indicar e mapear os deslocamentos da população, circulação viária, transportes na cidade e na região; localizar áreas de maior incidência de acidentes de trânsito; quantificar frota de veículos (ônibus, automóveis, caminhões, bicicletas) e as áreas turísticas geradoras de tráfego, dentre outros. Além disso, cada via deverá ser caracterizada: largura, extensão, característica e estado de conservação do pavimento, drenagem, pontos de parada de coletivos, meio fio, etc. A partir desta caracterização e resgatando-se as especializações referentes às áreas por predominância de uso (habitacional, industrial, comercial e de serviços e mista) deverá se proceder a hierarquização do sistema viário atual e projetado.

Deverá também ser apresentada uma avaliação dos projetos e programas que vêm sendo e serão implantados e implementados pelos governos estadual e municipal relacionados à provisão dessas infra-estruturas, na área do Município, com suas respectivas fontes de recursos.

Todas essas infra-estruturas devem ser especializadas, em Plantas em escala adequada, tendo como referências as aerofotos e plantas do Município a serem fornecidas.

A análise desenvolvida, neste capítulo, deverá ser finalizada com uma conclusão, definindo recomendações para tratamento dos problemas identificados e a plena utilização dos potenciais existentes.

4.2.5 Patrimônio Histórico e Cultural

O PDP deverá apresentar as áreas, conjuntos e/ou edifícios isolados (mesmo em áreas rurais), representativos do Patrimônio Cultural do Município. O mapeamento destes bens deverá ser realizado, considerando o valor referencial e simbólico da população local.

Considera-se patrimônio representativo aquelas áreas, conjuntos e/ou edifícios isolados que tenham sido tombados por órgão federal, estadual ou municipal, em processo de tombamento ou que apresentam atributo para tanto.

Na avaliação das áreas e/ou edifícios isolados não tombados, deve-se caracterizar seu valor histórico-cultural e indicar a área e/ou elementos de interesse, para que sejam oficialmente protegidos pelo poder público, em seus diferentes níveis de governo. Identificar áreas de preservação de patrimônio histórico e cultural, tombadas ou protegidas, bem como as áreas de valor cultural ou simbólico para a comunidade. O levantamento do inventário dos imóveis tombados deve considerar suas condições físicas e necessidades de restauro. No caso de estar aberto à visitação pública, deverão ser estimados fluxos atuais e condições de atendimento.

Todos esses edifícios, conjuntos e áreas devem ser especializadas, em Plantas em escala adequada, tendo como referências as aerofotos e plantas do Município a serem fornecidas.

Deverá ser apresentado um levantamento do artesanato produzido no município (renda, cerâmica, bordados, cestarias, etc.) dos artesãos existentes, e das manifestações culturais (festas e folclore) do Município e avaliar sua importância no âmbito local e regional.

O inventário e levantamento dos bens não devem se restringir aos aspectos de caráter material apenas, sendo fundamental considerar as relações sociais, os referenciais culturais e manifestações culturais de caráter imaterial de sua população. As intervenções junto às comunidades tradicionais deverão ter a preocupação de respeitar essa forma de organização da população de modo a garantir a preservação de suas capacidade de suporte sem incorrer na perda de sua identidade.

Deverá ser feita uma avaliação dos projetos e programas que vêm sendo e serão implantados e implementados pelos governos federal, estadual e municipal relacionados ao restauro e manutenção do patrimônio cultural, com suas respectivas fontes de recursos, bem como de programas relacionados aos incentivos e capacitação para incrementar o artesanato, festas folclóricas, etc.

A partir da análise desenvolvida, são definidas recomendações para tratamento das potencialidades e problemas identificados.

4.2.6 Aspectos sócio-ambientais, incluindo áreas com atrativos turísticos

O PDP deverá apresentar a evolução da situação ambiental da área do Município, sobre os seguintes aspectos, sempre apoiada em mapas em escalas detalhadas: condições do terreno (relevo e solo); condições dos cursos d'água / bacias hidrográficas, para a captação de água e disposição de efluentes líquidos; ecossistemas principais (condições original e atual); áreas com vegetação original remanescente, áreas protegidas, áreas de preservação e unidades de conservação de usos direto e indireto; recursos naturais existentes e/ou explorados; atrativos naturais e explorados ou não pelo turismo; áreas degradadas.

Estas informações devem ser espacializadas em Plantas em escala adequada, com base nas aerofotos e plantas do Município a serem fornecidas.

É necessário comparar as condições ambientais com a utilização existente ou pretendida para as diferentes áreas do município, com vista a se determinar a capacidade de suporte ou os limites toleráveis de trocas destas áreas.

A análise desenvolvida será finalizada com a definição das necessidades de proteção, correção ou compensação dados os impactos identificados. Além do mais, deverá ser realizado um balanço relacionado às áreas municipais possíveis de receberem atividades produtivas, especialmente as destinadas ao turismo e aquelas que já estão legalmente protegidas.

4.2.7 Dinâmica e Ocupação do Espaço Municipal

Esse item deverá sistematizar todas as informações espacializadas, concluindo sobre o processo de ocupação que estruturou o território municipal, observando ainda a influência do turismo na dinâmica espacial do município.

Neste sentido, deverão ser analisadas as áreas já utilizadas pelo turismo e identificadas aquelas potencialmente favoráveis à implantação de empreendimentos turísticos considerando: a atratividade turística, facilidade de acesso, tipos de solo, geomorfologia e relevo, declividade e erodibilidade, potencialidade de uso turístico e usos permitidos (no caso de haver Lei de Uso e Ocupação do Solo) e menor impacto à estruturação da sociedade local.

É preciso, ainda, examinar a ocupação do entorno destas áreas e os possíveis impactos de vizinhança, decorrentes da utilização turística das mesmas. No caso de haver Zoneamento Ecológico Econômico para a região, examinar os usos permitidos e as restrições propostas para tais áreas. Avaliar se há convergência ou contradições entre as determinações da LUOS, nas áreas urbanas e do ZEE, que cobre também as rurais.

Também são discutidos os conflitos e situações favoráveis de uso e ocupação, a partir das condições dadas pela capacidade de suporte das áreas municipais. A capacidade de suporte dessas áreas será estabelecida a partir: das características ambientais “*stricto sensu*” de cada área, infra-estrutura instalada (principalmente saneamento básico); densidade populacional; potencialidades para desenvolvimento de atividades produtivas (agrícolas, minerárias, turísticas, etc.); valores culturais e organizacionais da sociedade, entre outros aspectos julgados necessários.

Outro ponto importante é a identificação das ocupações irregulares de terrenos. Para tal, deve-se fazer o levantamento da situação fundiária dos imóveis (área urbana e rural), da legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo e de parcelamento do solo urbano, dos loteamentos aprovados e registrados no Cartório de Registro de Imóveis, dos parcelamentos irregulares, das ocupações em áreas de preservação e áreas de risco, dos usos indevidos e do total de imóveis urbanos (edificados ou vazios). Essas informações podem ser adquiridas a partir da análise dos dados do setor de aprovação de projetos, emissão de alvarás de construção e cartas de “habite-se”, de emissão de alvarás de funcionamento e os registros cartoriais de imóveis. Também deve ser examinado o cadastro imobiliário.

A espacialização destas conclusões, com a indicação das áreas ocupadas e das potencialmente favoráveis ao turismo, deverá ser consolidada em Planta em escala adequada, com base nas aerofotos e plantas a serem fornecidas.

4.2.8 Pressões externas sobre o tecido social e cultural

Entremeando todas as discussões anteriores, deverão ser avaliados os fatores externos intervenientes no desenvolvimento municipal, particularmente aqueles relacionados com o desenvolvimento da atividade turística no município e na região. É necessário verificar: as principais demandas da população local, dos investidores, instituições e turistas; as tendências de desenvolvimento da região; as áreas de complementaridade e concorrência com os municípios vizinhos e os riscos de descaracterização da identidade cultural.

A verificação destas variáveis se faz por meio da chamada análise externa, ou seja, de aspectos fora do município que influenciam o seu desenvolvimento. Esta análise permite a identificação de fatores positivos, **oportunidades**, ou negativos, **riscos**, ao desenvolvimento municipal. Normalmente estes fatores estão fora da governabilidade do município, mas sua identificação é imprescindível para que possam ser feitas gestões e articulações interinstitucionais com vistas ao máximo aproveitamento das primeiras e a minimização dos últimos, de modo a promover o desenvolvimento local, respeitando-se as deliberações pactuadas pela sociedade.

4.2.9 Capacidade Jurídico, Institucional e Administrativa – Municipal

Deverá ser apresentado um inventário analítico dos instrumentos jurídicos existentes de âmbito urbanístico (lei orgânica, lei de uso do solo, de meio ambiente, de controle e fiscalização, etc.), âmbito institucional (conselhos, secretarias, convênios de cooperação técnica, etc.) e de âmbito administrativo (planta genérica de valores, fontes de receita e os itens de despesa transferências constitucionais, entre outros) do Município, tendo em vista a gestão e

gerenciamento de seus espaços, dos recursos culturais e ambientais e dos serviços e da infraestrutura, definidos como de sua competência específica ou concorrente. Analisar a adequação, implementação e eficácia desta legislação, identificando os principais problemas existentes.

A capacidade de administração / gestão do Município deverá ser avaliada a partir de dados de um período recente: (i) receita e despesa; (ii) nível de participação dos recursos próprios na receita total; (iii) nível de dependência ou não das transferências constitucionais; (iv) participação das despesas com pessoal na despesa total; (v) receitas de capital (empréstimos e financiamentos); (vi) nível de informatização; (vii) órgãos municipais e capacidade de seu corpo técnico e administrativo.

Além disso, deverão ser avaliados os mecanismos existentes para a participação da sociedade no planejamento do Município e implementação das ações do Governo Municipal.

Estas avaliações deverão dar base para aferição da capacitação institucional do Município e deverão propiciar a sistematização dos diversos instrumentos legais de modo a consolidá-lo, na medida do possível, num único instrumento de caráter auto-aplicável.

Finalizar a análise desenvolvida neste capítulo com uma conclusão, definindo recomendações para tratamento das potencialidades e dos problemas identificados.

4.2.10 Documentação e Fonte de Dados

A seguir, algumas fontes que podem fornecer dados para consulta e pesquisa:

SNIU – www.cidades.org.br

IBGE – www.ibge.gov.br

IPEA – www.ipea.gov.br

IPHAN- www.iphan.gov.br

PNUD – www.pnud.org

EMBRAPA – www.embrapa.br

Ministério do Exército – www.exercito.gov.br

INPE – www.inpe.br

Ministério do Meio Ambiente – www.mma.gov.br

IBAMA – www.ibama.gov.br

ANA – Agência Nacional das Águas – www.ana.gov.br

CPRM/DNPM – www.cprm.gov.br e www.dnpm.gov.br

PNUD – www.undp.org.br

5. Oficinas de trabalho e avaliação do processo

A realização de Oficinas visa contribuir no acompanhamento da elaboração ou revisão dos Planos Diretores, viabilizando, nestes momentos de síntese das etapas, ampliar os debates e avaliar os resultados atingidos até aquele estágio do processo para dar encaminhamento às novas

etapas que se seguem. Não existe restrição quanto à quantidade máxima e a diversidade de eventos necessários para dar representatividade ao processo de definição das estratégias e políticas do PDP. Estas Oficinas não tem por objetivo esgotar este processo participativo na elaboração ou revisão do Plano Diretor e devem atender às recomendações expressas na Resolução 25, de 18 de Março de 2005, do Conselho das Cidades, especialmente naquilo que diz respeito à participação dos diversos segmentos da sociedade civil, conforme expresso nos artigos 3º ao 10º, que consideram que:

- a gestão seja compartilhada por meio da efetiva participação do poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões;
- que as oficinas sejam organizadas garantindo a diversidade tanto de segmentos sociais, de temas e da divisão territorial, por bairros, distritos, setores urbanos e rurais entre outros, bem como a alternância dos locais de discussão;
- que as audiências, que têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Municipal Participativo devem atender aos requisitos de ampla divulgação permitindo alcançar a totalidade da população local e disponibilizar as informações necessárias ao perfeito entendimento do processo sendo sua realização prevista para locais e horários acessíveis à maioria da população local.

Com estas bases, sugere-se a realização de pelo menos 4 Oficinas nos seguintes momentos e com os seguintes enfoques:

5.1 Oficina 1 - Discussão da Leitura da Realidade Municipal

Esta Oficina 1 deverá ser realizada com os representantes da sociedade civil, poder público, etc. para trabalhar a leitura da realidade do município verificando suas potencialidade e conflitos de modo, tanto no âmbito da Leitura Técnica quanto da Leitura Comunitária, sistematizar as principais conclusões e definir orientações e diretrizes para a solução dos problemas e ocupação do território do Município, a serem avaliados nas etapas subseqüentes.

- Leitura Comunitária do município: Compartilhando informações com vistas ao Planejamento Territorial

Na Leitura Comunitária é possível identificar as diferentes formas de entendimento da realidade municipal, marcada por diferentes visões de mundo, em conformidade com os grupos ou segmentos que a abordam. Para alimentar e consolidar a leitura comunitária é importante que o público encontre as informações sistematizadas na leitura técnica, construídas em linguagem acessível à maioria. Essas informações são importantes para orientar as discussões, no sentido de estabelecer uma compreensão geral do município.

- Leitura Técnica do município: Os Mapas no Planejamento Territorial

No planejamento territorial, os mapas são ferramentas importantes para analisar o território do município. Ajudam ver o relevo, a hidrografia, as matas, o sistema viário, as estradas, rodovias, a infra-estrutura urbana, as casas, comércios, indústrias, praças, terrenos vazios, a evolução urbana, etc.

Nos mapas podemos estudar como os lugares são utilizados pelos diferentes grupos de pessoas que vivem, trabalham e investem no município.

Quando os indicadores sociais, políticos, econômicos culturais e ambientais são mostrados de forma espacializada, ou seja, em mapas, é possível ter uma visão mais geral do território, em seus diferentes aspectos.

A construção de uma base de mapas deve se iniciar pela pesquisa sobre quais órgãos governamentais, instituições de pesquisa, universidades, instituições cartográficas, dentre outras, possuem mapas recentes, que permitam sua obtenção por meio de parcerias.

O mapeamento para o planejamento territorial do município contempla basicamente:

- a) Divisas do Município
- b) Divisões internas, distritos, bairros, zoneamento ou setores de planejamento.
- c) Geomorfologia e geotecnia
- d) Classificação dos solos no município e na região
- e) Bacia hidrográfica
- f) Cobertura vegetal no município e na região
- g) Uso do solo rural e urbano
- h) Áreas de interesse cultural, ambiental e turístico
- i) Núcleos urbanos precários localizados em áreas públicas e privadas no município
- j) Estrutura fundiária do município
- k) Rede de água
- l) Rede de coleta de esgoto e sua inserção na rede de coletores troncos regionais
- m) Sistema de drenagem
- n) Áreas públicas desocupadas
- o) Cadastro imobiliário
- p) Planta genérica de valores
- q) Evolução da ocupação territorial
- r) Caracterização da morfologia urbana
- s) Rede viária hierarquizada existente e projetada
- t) Sistema de transporte coletivo
- u) Rotas de limpeza Pública
- v) Áreas com potencial turístico a ser explorado

A **Oficina 1** deverá ser gravada e suas principais conclusões, decorrentes do confronto entre leitura técnica e comunitária registrados em Ata, assinada pelos representantes da sociedade civil e poder público, equipe técnica municipal e consultores, de modo a subsidiar a etapa

subseqüente, na definição dos Temas Prioritários e Eixos Estratégicos para a elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal Participativo.

5.2 Oficina 2 - Definição, Seleção, Pactuação dos Eixos Estratégicos e Temas Prioritários do Plano Diretor Municipal Participativo

Nem todas as questões são igualmente relevantes em todos os momentos da história de uma cidade. A partir da fase de Leitura serão definidos os temas prioritários para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município.

A partir dos aspectos estudados na Leitura da Realidade Municipal e sistematizados na Oficina 1 e do papel definido para o município no Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS da Área Turística em que ele se insere, são trabalhados estes Eixos Estratégicos e Temas Prioritários para utilização no Plano Diretor Participativo do Município.

Na definição da situação desejada para o município, deverão ser considerados os aspectos econômicos, sócio-culturais, físico-ambientais, urbanísticos e institucionais. Como o turismo é uma vocação já identificada *a priori*, a análise desses aspectos deve considerar **de forma particular** as atividades turísticas, seu desenvolvimento e impactos.

As alternativas pactuadas deverão considerar as propostas do PDITS para o município e seus núcleos urbanos e considerar a visão regionalizada do desenvolvimento turístico.

Cada uma das variáveis comentadas na caracterização e análise da realidade municipal deverá ser considerada na avaliação das diferentes alternativas propostas.

As análises deverão também mostrar o impacto do crescimento do Município sobre os aspectos econômicos, sócio-culturais, físico-ambientais, urbanísticos e institucionais, considerando a capacidade de suporte das diferentes áreas, evidenciando as áreas críticas de fragilidade e conflitos e as formas de tratá-las.

A **Oficina 2** deverá ser gravada e suas principais conclusões, decorrentes da pactuação dos Temas Prioritários e Eixos Estratégicos registrados em Ata, assinada pelos representantes da sociedade civil e poder público de modo a subsidiar a etapa subseqüente, na definição dos Instrumentos a serem incorporados ao Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Municipal Participativo.

5.3 Oficina 3 – Formatar e Pactuar Propostas

Após a identificação da situação futura desejada serão definidos os objetivos, diretrizes, estratégias e ações que irão compor o PDP. É preciso definir objetivo(s) claro(s) para o município, considerado o contexto do desenvolvimento regional, especialmente o do turismo, diretrizes, estratégias e ações que possibilitem a trajetória de mudança para a situação futura desejada.

As estratégias deverão apontar os principais caminhos, para a auto-sustentação cultural e sócio-ambiental de suas atividades econômicas, da população fixa e flutuante, bem como a distribuição espacial harmônica de seus equipamentos sociais e de infra-estrutura, no território. As

propostas de investimentos, inseridas no PDP, servirão para orientar as prioridades de governo definidas no Programa Plurianual (PPA) do Município, nas Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos orçamentos anuais (LOA). É importante observar quais instrumentos são adequados à realidade municipal, e se possibilitam que o Município realize com sucesso os objetivos e as estratégias definidas no Plano Diretor.

Para cada tema prioritário devem-se definir as estratégias e os instrumentos mais adequados, considerando-se as características e os objetivos da cidade, que estarão contidos no Plano Diretor Municipal Participativo. Essas estratégias e instrumentos são os caminhos para construir a cidade que se deseja, e devem ser discutidos e pactuados com todos os participantes do processo para se assegurar condições necessárias para transformar a realidade do município.

As ferramentas disponíveis para alcançar os objetivos almejados – os instrumentos implementados pelo Estatuto da Cidade – devem ser adequadas à realidade do município. Esses instrumentos para regular o desenvolvimento urbano podem, se bem aplicados, simultaneamente, controlar o uso do solo, influenciar o mercado de terras, arrecadar e distribuir oportunidades e recursos.

A legislação urbanística, particularmente as leis de parcelamento do solo, e de uso e ocupação do solo, devem ser revistas e incorporadas ao Plano Diretor.

A **Oficina 3** deverá ser gravada e suas principais conclusões, decorrentes da seleção dos instrumentos oferecidos pelo Estatuto da Cidade a serem implementados no planejamento do município, registrados em Ata, assinada pelos representantes da sociedade civil e poder público de modo a subsidiar a etapa subsequente, na definição Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Municipal Participativo.

5.4 Oficina 4 – Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Municipal Participativo

Finalmente, a partir dos pactos estabelecidos pelas Oficinas anteriores, na Oficina 4, elabora-se o Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Municipal Participativo.

O PDP deverá consubstanciar: (i) as diretrizes/políticas, programas e ações de desenvolvimento urbano e rural “*lato sensu*” acordadas, relacionando-as à ocupação, ao uso e parcelamento solo urbano, urbano e rural; (ii) as diretrizes para a gestão do PDP; (iii) os instrumentos tributários, administrativos e financeiros que reforcem o processo de planejamento; (iv) indicação das áreas nas quais deverão ser aplicados os instrumentos jurídicos e políticos complementares previstos no Estatuto da Cidade, quando for o caso.

Assim, todas as diretrizes, políticas, programas, ações e instrumentos propostos deverão ser caracterizados quanto à sua natureza, espacialidade (quando couber) e prazo de implementação.

Especificamente, para as Áreas Urbanas, e aquelas definidas como próprias para desenvolvimento turístico, serão indicados projetos estratégicos para a adequação e implantação dos sistemas de drenagem pluvial; redes e sistemas de tratamento de água esgotos sanitários;

alternativas para coleta e tratamento de resíduos sólidos; iluminação pública; sistema viário e transporte coletivo; e, tratamento do patrimônio natural, paisagístico, histórico e cultural.

O PDP deverá incluir ao seu final proposta de minuta de lei, apoiada em plantas e Atas de Reuniões e Audiências Públicas do Processo Participativo, definindo: (i) fundamentação, finalidades e objetivos; (ii) definição das estratégias; (iii) políticas e diretrizes gerais para programas, ações e Leis de Uso e Ocupação do Solo e de Parcelamento do Solo Urbano; (iv) diretrizes para gestão do PDP; (v) instrumentos tributários e financeiros; e, (vi) instrumentos jurídicos e políticos complementares.

Deverão ser propostas diretrizes para o Sistema de Gestão e Planejamento Participativo do Município, visando o acompanhamento técnico-administrativo da implementação do PDP, definindo: (i) responsabilidades; (ii) recursos humanos envolvidos; (iii) estimativas de custos; (iv) instrumentos para a participação das comunidades e de representantes da sociedade civil, (v) sistema de monitoramento das diversas políticas, ações e instrumentos propostos no PDP, entre outros.

Como resultado de medição e acompanhamento das atividades devem ser editados os seguintes Relatórios de Progresso:

- Relatórios Específicos: apresentando cada uma das atividades básicas em desenvolvimento;
- Relatório Final: consolidando a revisão e atualização dos Relatórios Específicos, com inclusão das recomendações aprovadas na Audiência Pública (Oficina) do PDP, configurando a avaliação conclusiva dos serviços.

6. Diretrizes para a definição do Perímetro Urbano e de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo Municipal e de Parcelamento do Solo

Como instrumentos do Plano Diretor, deverão ser definidos o perímetro urbano e a divisão do território municipal em zonas, levando em consideração os usos e ocupações já existentes e áreas vazias com potencial de ocupação regular e capacidade de suporte dessas áreas.

Especificamente, para o ordenamento do uso e ocupação do solo, deverão ser determinadas as diferentes zonas de uso urbanas de uso rural e dos índices urbanísticos a serem aplicados na primeira, tendo em vista as características existentes, as diretrizes e políticas propostas e as necessidades futuras. Deverá ser apresentada como produto desse trabalho, a planta de Zoneamento do uso e ocupação do solo, destacando-se as áreas onde: (i) deverá ser permitido o adensamento; (ii) de desenvolvimento turístico; (iii) de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural, paisagístico e histórico e cultural, entre outras.

Se for o caso, esse produto deverá indicar também as áreas: (i) onde incidirão o direito de preempção; (ii) passíveis de se ultrapassar o coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida e definição dos limites máximos de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado para cada

área; (iii) onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º do Estatuto da Cidade. Especialmente deverão ser indicados e definidas no território as áreas de ZEIS para habitação de interesse social.

Os produtos resultantes devem ser discutidos em Oficina, para consubstanciar as minutas que definem o Perímetro Urbano e o Zoneamento e os Regulamentos de Parcelamento do Solo e das Edificações, que compõem o Plano Diretor Municipal Participativo.

7. Diretrizes para a Cobrança de IPTU em bases mais sólidas

Finalmente, deverão ser formuladas diretrizes, com o objetivo amplo e final de cobrança de IPTU no Município, em bases mais sólidas e incontestáveis juridicamente, viabilizando incrementos na receita anual da Prefeitura, para a gestão do território municipal.

Apresentar indicações para a preparação e implantação de um Cadastro Técnico Multifinalitário, apoiado nas bases cartográficas municipais e urbanas e nas informações geradas pelo Sistema de informações municipais, para servir como ferramenta de planejamento e gestão nos diferentes níveis e setores da Administração Municipal.

Nessa etapa devem ser indicados os procedimentos para que a Prefeitura capte maiores recursos para a implantação de seu Plano Diretor Participativo, melhorando as condições de vida da população fixa e atraindo, de forma sustentável, empreendimentos privados, aproveitando os potenciais turísticos existentes.

8. Equipe Técnica Mínima

O Plano Diretor Municipal Participativo será desenvolvido e implementado, por equipe técnica dos diversos setores da Administração Municipal (quando houver), articulada com os segmentos da sociedade civil, contando-se com a possibilidade de contratação de Consultoria Técnica Especializada para orientar e repassar produtos e conhecimentos produzidos às equipes técnica e de coordenação, em assuntos relacionados às áreas de: planejamento físico-territorial, planejamento turístico, meio ambiente, socioeconomia, infra-estrutura e serviços públicos, direito urbanístico, gestão municipal e urbana e outras áreas do conhecimento, dependendo das especificidades do município.

É fundamental ao longo de todo o processo a participação dos diversos segmentos da sociedade civil, especialmente as lideranças comunitárias, os diferentes setores do Poder Executivo e o Poder Legislativo local.

Quando a equipe técnica contar com apoio de consultorias é também fundamental a consideração, desde a apresentação da metodologia de trabalho, da forma e momentos de repasse do conhecimento produzido aos diversos segmentos locais ao longo de todo o processo.

9. Considerações para elaboração de Plano Diretor para Pequenos Municípios

Considerando que a ampla maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte, e que as práticas e experiências de planejamento urbano até então, estão voltadas para as grandes e médias cidades, torna-se necessário abordar o tema “Planos Diretores para Pequenos Municípios”, iniciando uma reflexão para a construção de novos parâmetros que contemplem uma diversidade de situações muito mais abrangente e que possam ser abordadas de uma maneira mais prática.

Embora possam não sofrer na mesma escala os problemas urbanos dos grandes centros, os pequenos municípios seguramente sofrem com a falta de definição de diretrizes e instrumentos para orientar o seu desenvolvimento e, portanto, não devem abrir mão de construir seu referencial para cuidar do seu território e orientar o desenvolvimento urbano. Mais que isso, todos os municípios têm por atribuição constitucional a responsabilidade de exercer o controle sobre o uso e ocupação do solo e criar condições para o desenvolvimento sustentável e mais justo do seu território.

Estas considerações sobre o processo de elaboração de Planos Diretores em pequenos municípios, definidos aqui como aqueles cuja população seja inferior a 20 mil habitantes, buscam estabelecer abordagens de análise mais adequadas a estas realidades municipais, por meio da simplificação de alguns procedimentos. Isto não significa nenhuma alteração conceitual ou metodológica nos pontos até aqui apresentados, mas sim uma simplificação na forma de elaborá-los, ou uma melhor consideração de suas particularidades no processo.

Este item visa direcionar o foco deste Roteiro para a elaboração de Planos Diretores para municípios de até 20 mil habitantes, buscando restringir a complexidade de alguns aspectos de análise abordados e facilitar o entendimento da questão por parte do Poder Público Municipal. Ressaltam-se neste grupo de pequenos, os municípios com áreas de especial interesse turístico, os municípios predominantemente rurais e os municípios que possuem em seu território áreas tombadas pelo Patrimônio Histórico e Cultural.

De um modo geral, os municípios de pequeno, e mesmo de médio porte, têm dificuldades operacionais para levar adiante uma prática de planejamento e gestão urbana, pela absoluta falta de estrutura administrativa, pessoal qualificado e instrumental apropriado de trabalho. Tais limitações fazem com que a leitura do seu lastro institucional e do nível de mobilização social seja o primeiro passo para identificar a capacidade de gestão – potencial e limites, para iniciar o processo de elaborar e discutir o Plano Diretor.

Buscar integração e apoio institucional das esferas estadual e federal, particularmente no que diz respeito ao apoio técnico à equipe municipal favorece as administrações locais para que tenham melhores condições para realizar o seu Plano Diretor Participativo.

Outro grande diferencial na capacidade de planejamento desses municípios é o grau de integração microrregional e da possibilidade de identificação do papel ou da vocação do município em relação ao contexto. A capacidade municipal para elaborar o Plano Diretor será tanto maior quanto mais o município estiver articulado, devendo ser estimulado o estabelecimento de consórcios, associações, pactos, fóruns de desenvolvimento entre municípios, etc. Essa articulação potencializa a solução de problemas comuns e qualifica os resultados, possibilitando ainda a otimiza-

ção de recursos, na medida em que permite a contratação de serviços comuns durante o processo de elaboração do Plano.

Vale ressaltar que mesmo para os municípios menores, é importante um cadastro bem feito, que identifique todos os lotes e construções, seus usos, a rede de infra-estrutura da cidade. Para isso, podem ser usados dados do IBGE, plantas dos serviços de abastecimento de água, rede elétrica e ainda, no caso de atualização de cadastros, podem ser realizados levantamentos de campo com a equipe de topografia da própria prefeitura, marcando “*in loco*” as situações encontradas. Quando o município não possuir nenhum desses recursos, ele deve buscar apoio do poder público estadual ou mesmo federal para aquisição de algumas dessas bases cartográficas ou utilizar do seu poder de integração regional para a contratação desses serviços em comum com os municípios vizinhos.

Considerando as especificidades dos pequenos municípios, cabe concluir com algumas recomendações de caráter aplicativo.

Na Leitura da Realidade do Município, além dos itens de análise detalhados nesse roteiro, é importante identificar claramente as **potencialidades capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e social do município**, bem como **os problemas prioritários a se enfrentar**, para que possam ser pactuados os acordos entre poder público e sociedade sobre aquilo que se deseja alcançar para o município a partir de seu planejamento e ordenamento e gestão territorial do município.

Os Planos Diretores, na **definição das propostas devem contemplar** pelo menos:

- Delimitação da Zona Urbana e da Zona Rural e Macrozoneamento para essas áreas, se for o caso, não obrigatoriedade para zoneamento, sobretudo em pequenos municípios;
- Estabelecimento das áreas para onde o município pode crescer em termos construtivos e também populacionais (adensamento construído e populacional);
- Identificação e manejo das áreas de risco ou muito vulneráveis (como encostas íngremes, áreas inundadas ou áreas de mangue);
- Reserva de espaços de preservação ambiental e de desenvolvimento das potencialidades municipais;
- Identificação de áreas para a preservação do Patrimônio Cultural;
- Identificação e indicação das áreas para implantação de equipamentos turísticos;
- Reserva de terrenos para produzir moradia para a população de baixa renda;
- Definição de instrumentos para regularizar as moradias e a economia informal;
- Definição de instrumentos para a gestão compartilhada na implementação e monitoramento do Plano Diretor.

Quatro aspectos, de caráter mais geral, devem também ser ressaltados no contexto específico da elaboração de Planos Diretores para municípios de pequeno porte.

O primeiro deles é a identificação clara dos problemas prioritários a se enfrentar, na escala do município, refletindo as suas especificidades, evitando-se repetir modelos e soluções supostamente arrojadas, espalhadas nos processos e instrumentos aplicados em grandes centros urbanos.

O segundo aspecto diz respeito a uma **imprescindível leitura e articulação na escala regional**, reconhecendo-se que o foco necessário no município não pode ser fator limitante para que se compreenda o papel do município no contexto de uma rede urbana mais ampla abrangendo o cenário microrregional e as relações com as principais cidades no estado.

O terceiro refere-se à necessidade de **buscar integração e apoio institucional de outras esferas de governo**, seja estadual ou, na medida do possível, federal. Com esse apoio, as administrações locais terão melhores condições para realizar o Plano Diretor, particularmente no que diz respeito a mobilizar pessoal qualificado e sistemas de informações estruturados.

O último aspecto remete à dimensão política do planejamento, reconhecendo-se que há sujeitos e interesses distintos no contexto local e que somente a **construção de um processo aberto e representativo** será capaz de dar lugar a um Plano Diretor que represente os interesses da maioria e tenha possibilidade de transformar efetivamente a realidade local.

10. Prazo de Execução / Orçamento / Cronograma

O prazo, o orçamento e o cronograma para execução dos serviços de elaboração dos Planos Diretores Participativos será estimado de acordo com a realidade específica de cada Município.

Seguem anexas, tabelas sugeridas para compor o Plano de Trabalho e a elaboração de Proposta Técnica, bem como para controle da execução dos Planos Diretores Participativos Municipais:

- Tabela 1 - QUADRO DA EQUIPE TÉCNICA E ADMINISTRATIVA / CARGA HORÁRIA
- Tabela 2 - CRONOGRAMA DE ATIVIDADES
- Tabela 3 - PROPOSTA FINANCEIRA
- Tabela 4 - CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO

MINISTÉRIO DAS CIDADES
CONSELHO DAS CIDADES
RESOLUÇÃO Nº 25, DE 18 DE MARÇO DE 2005

DOU Seção 1, Edição Nº 60 Pág.102 de 30/03/2005

O Conselho das Cidades, no uso de suas atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, por encaminhamento do Comitê Técnico de Planejamento Territorial Urbano, e considerando:

a) que compete ao Conselho das Cidades, emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

b) que as diretrizes gerais da política urbana, nos termos do art. 182, *caput*, da Constituição Federal, vinculam as ações municipais na execução da política de desenvolvimento urbano;

c) que, entre as mencionadas diretrizes gerais, fixadas no art. 2º do Estatuto da Cidade, encontra-se a “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”;

d) que a efetividade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, destinados a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, dependem em grande medida da elaboração dos planos diretores municipais;

e) que os planos diretores devem conter mecanismos que assegurem sua efetiva implementação e permanente monitoramento e atualização por meio, inclusive, de sua incorporação à legislação orçamentária municipal;

f) que o prazo de cinco anos para atender a obrigação constitucional de elaboração de planos diretores, fixado pelo art. 50 do Estatuto da Cidade, esgota-se no mês de outubro de 2006;

g) que, nos termos do art. 52, VI e VII, do Estatuto da Cidade, incorrem em improbidade administrativa os prefeitos que desatenderem o mencionado prazo ou deixarem de observar os princípios de participação social e de publicidade, que devem presidir o processo de elaboração dos planos diretores;

RESOLVE emitir as orientações e recomendações que se seguem:

Art. 1º Todos os Municípios devem elaborar seus Planos Diretores de acordo com o determinado pela Lei Federal 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

Art. 2º Os Municípios que devem obrigatoriamente elaborar seus planos diretores até outubro de 2006 são aqueles que não possuem plano diretor, ou tendo aprovado seu plano diretor há mais de 10 anos, enquadram-se em pelo menos uma das seguintes condições:

I – tenham mais de 20 mil habitantes;

II – integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

§1º Considera-se a população total do Município para fins do inciso I, o número definido pelo Censo de 2000 do IBGE.

§ 2º Consideram-se municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas para fins do inciso II, aqueles localizados em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas criadas por lei federal anterior à Constituição de 1988 ou as instituídas por lei estadual nos termos do art. 25, § 3º, da CF, bem como aqueles incluídos em Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), instituídas por legislação federal.

III - Estão ainda obrigados a elaborar planos diretores, sem prazo definido por lei, os Municípios:

a) onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos de combate à ociosidade da propriedade urbana, previstos no art. 182, § 4º, da CF;

b) integrantes de áreas de especial interesse turístico;

c) inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II – ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III – publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

Art. 5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;

II – garantia da alternância dos locais de discussão.

Art. 6º O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Art. 7º No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

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

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 9º A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município.

Art. 10 A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.

Art. 11 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. Dê-se ciência às Prefeituras Municipais e Governos Estaduais, registre-se e publique-se.

OLIVIO DE OLIVEIRA DUTRA

Presidente

CRONOGRAMA DE ATIVIDADES

PROJETO:

AREA TURÍSTICA:

PREFEITURA:

ESTADO:

DATA:

ETAPAS / ATIVIDADES	MÊS						PRODUTOS	OBSERVAÇÕES
	1	2	3	4	5	6		
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10 Prodetur Nacional								
11								

TABELA 3

PROPOSTA FINANCEIRA

PROJETO:

AREA TURISTICA:

PREFEITURA:

ESTADO:

DATA:

ITEM	ESPECIFICAÇÃO/DISCRIMINAÇÃO	UNIDADE	QUANTIDADE	PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOTAL
A	EQUIPE TÉCNICA				
1	PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR				
1.1		h			
1.2		h			
1.3		h			
1.4		h			
1.5		h			
1.6		h			
1.7		h			
1.8		h			
1.9		h			
1.10		h			
SUBTOTAL 1					
2	PESSOAL AUXILIAR				
2.1		mês			
2.2		mês			
2.3		mês			
2.4		mês			
2.5		mês			
SUBTOTAL 2					
SUBTOTAL A					
B	ENCARGOS SOCIAIS (% do item A)	%			
C	OUTRAS DESPESAS				

	SUBTOTAL C			
	SUBTOTAL A, B, C			
D	REMUNERAÇÃO DE ESCRITÓRIO (% Subtotal A, B, C)	%		
	SUBTOTAL A, B, C, D			
E	DESPESAS FISCAIS (% Total Geral)	%		
	TOTAL GERAL			

REGULAMENTO OPERACIONAL DO PROGRAMA
APÊNDICE B-6

TABELA 4

CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO

PROJETO:
PREFEITURA:

POLO TURÍSTICO:
ESTADO:
DATA:

ETAPAS / ATIVIDADES	1º MÊS		2º MÊS		3º MÊS		4º MÊS		5º MÊS		6º MÊS		TOTAL
	DESEMB.	%	DESEMB.	%	DESEMB.	%	DESEMB.	%	DESEMB.	%	DESEMB.	%	
1													
2													
3													
4													
5													
6													
7													
8													

9													
10													
11													
	SUBTOTAL												
	SUBTOTAL ACUMULADO												