

# O NEGÓCIO É PARTICIPAR

## A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL



Realização:



## **Confederação Nacional de Municípios – CNM**

### **Presidente da CNM**

Paulo Roberto Ziulkoski

### **1º Vice-Presidente**

Fernando Antonio Lobato (Famep/PA)

### **2º Vice-Presidente**

Anísio Anatólio Soares (Fecam/SC)

### **3º Vice-Presidente**

Luis Coelho da Luz Filho (APPM/PI)

### **4º Vice-Presidente**

Celso Cota Neto (AMM/MG).

### **1º Secretário**

Rubens Germano Costa (Famup/PB)

### **2º Secretário**

Marcos Monti (APM/SP)

### **1º Tesoureiro**

José Irineu Carvalho (Aprece/CE)

### **2º Tesoureiro**

Mauri Eduardo de Barros Heinrich (Famurs/RS)

## **SEBRAE - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas**

### **Presidente do Conselho Deliberativo Nacional**

Luiz Otávio Gomes

### **Diretor-Presidente**

Paulo Tarciso Okamoto

### **Diretor de Administração e Finanças**

César Acosta Rech

### **Diretor Técnico**

Luiz Carlos Barboza

### **Gerente da Unidade de Políticas Públicas**

Bruno Quick Lourenço Lima

### **Coordenação do Projeto**

Unidade de Políticas Públicas do Sebrae

Diretoria Técnica da CNM

### **Textos e Produção Editorial**

Jeconias Rosendo da Silva Júnior

Luciana Andrade dos Passos

### **Projeto Gráfico e ilustrações:**

Eduardo Viana | Themaz Comunicação Ltda.

# **O NEGÓCIO É PARTICIPAR**

## **A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL**

Copyright © 2006.

CNM - Confederação Nacional de Municípios

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, desde que divulgadas as fontes.

## Ficha Catalográfica

---

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da., PASSOS, Luciana Andrade dos.

O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal. – Brasília DF: CNM, SEBRAE, 2006.

32 p.

1. Planejamento Urbano 2. Plano Diretor Participativo 3. Desenvolvimento Local  
I – Título

---

### CNM

SCRS 505, Bloco C Lote 01 - 3º andar  
Brasília - DF - CEP 70.350-530  
Tel. DF: (61) 2101-6000  
Tel. POA: (51) 3232-3330  
[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

### SEBRAE

SEPN - Quadra 515, Bloco C, Loja 32 - Asa Norte  
Brasília - DF - CEP 70.770-900  
Tel.: (61) 3348-7100  
Fax: (61) 3347-4120  
[www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br)

# 1

## Apresentação

O processo de transformação do país tem inicio com o fortalecimento dos municípios. É neste contexto que ganha importância o plano diretor, concebido como instrumento que norteará a política de desenvolvimento na esfera municipal.

No entanto, esta missão não é exclusiva do prefeito. Todos aqueles que influenciam a realidade local devem contribuir para o desenvolvimento do município. O plano diretor, desse modo, precisa ser construído através de um processo que promova um pacto em torno de propostas que representem os anseios da sociedade.

Esta cartilha tem o objetivo de despertar nos agentes públicos e privados, ligados ao setor produtivo, a importância do plano diretor para o desenvolvimento econômico do município e a necessidade de sua participação na elaboração e gestão deste instrumento.

Nossa expectativa é, que a partir dessa experiência, os municípios brasileiros possam se preparar para o seu pleno desenvolvimento, viabilizando as alternativas econômicas existentes, com inclusão social e respeito ao meio ambiente.

Paulo Ziulkoski  
Presidente da CNM

As ações do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas em parceria com os municípios partem de uma premissa básica, que é o protagonismo local. Isto é: a participação da comunidade, de todos os atores locais, na identificação dos problemas e potencialidades do município e na definição dos rumos do seu desenvolvimento.

Há mais de seis anos o Sebrae prega e ajuda a praticar o desenvolvimento local, entendido no seu verdadeiro sentido, ou seja, com o planejamento participativo, a gestão compartilhada, o diálogo permanente entre todas as forças da sociedade local.

O plano diretor, estabelecido pelo Estatuto da Cidade, tem total identidade, portanto, com a missão do Sebrae. É importantíssimo para os pequenos negócios, pois pode definir, entre muitas variáveis, que tratamento legal deve ser dado às micro e pequenas empresas e onde estas podem se localizar.

Decidirá a cidade que o cidadão quer, para aonde ela vai, quem irá ocupá-la, numa grande discussão coletiva. Ninguém pode deixar de participar, muito menos os empresários.

Paulo Okamotto  
Diretor-presidente do Sebrae

# 2 Introdução

O objetivo desta cartilha é mostrar como o plano diretor pode se transformar num importante instrumento para o desenvolvimento econômico do município e, assim, melhorar as condições dos pequenos empreendedores.

O fortalecimento da economia local passa, necessariamente, pelo ordenamento das atividades econômicas existentes no município e pela busca de alternativas para seu pleno desenvolvimento. E o município precisa estar preparado para isso!

É neste contexto que surge a discussão sobre o plano diretor municipal e a necessidade de participação dos empreendedores locais – entendidos como empresários, especialmente os de micro e pequeno porte, artesãos, agricultores, trabalhadores da economia informal – no processo de elaboração e gestão deste instrumento.

Este trabalho busca estimular essa participação e, para isso, aborda, de maneira simples e objetiva os principais aspectos deste tema, sem ter a pretensão, no entanto, de esgotá-lo.

Esperamos que através dele possamos mostrar a seus leitores que o grande negócio do momento é participar do plano diretor de seu município!



# 3

## O que é o Plano Diretor Participativo?

Para que possamos entender o que é plano diretor, primeiro é preciso saber que o Brasil passou por profundas transformações durante o século XX, principalmente no que diz respeito ao processo de formação e desenvolvimento de suas cidades, marcado pela intensa migração da população da zona rural para a zona urbana, principalmente para os grandes e médios centros.

Segundo dados do IBGE, em 1940 apenas 23,6% da população vivia nas cidades, no ano 2000 este percentual atingiu 81,2%!

Infelizmente, este processo não foi acompanhado pela execução de políticas públicas eficazes em acomodar o novo contingente de pessoas que vinham morar nas cidades, o que causou

grandes desequilíbrios sociais, econômicos e ambientais. Daí vieram as favelas, a miséria e todas outras formas de exclusão social.

**Política urbana é o conjunto de ações que devem ser promovidas pelo Poder Público, no sentido de garantir que todos os cidadãos tenham acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.**



Ao longo do tempo, as lutas e reivindicações de diferentes setores da sociedade resultaram na formulação de novos conceitos de desenvolvimento e da necessidade de planejar o crescimento das cidades como forma de garantir o fortalecimento econômico, a valorização das potencialidades locais, a cooperação social, a conservação dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida.

Essas reivindicações resultaram na inclusão, na Constituição Federal de 1988, de um capítulo específico sobre a política urba-

na (artigos 182 e 183), posteriormente regulamentado pela Lei nº 10.257/01, mais conhecida como Estatuto da Cidade.

## Mas o que é o Estatuto da Cidade?

O Estatuto da Cidade é a lei que estabelece as diretrizes gerais da política urbana que deve ser executada por todos os municípios.

A política urbana é o conjunto de ações que devem ser promovidas pelo Poder Público, no sentido de garantir que todos os cidadãos tenham acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

O objetivo da política urbana é, segundo o Estatuto da Cidade, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

A cidade cumpre sua função social quando se torna acessível para todos os seus cidadãos. Isto significa que os bens e equipamentos urbanos de saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento, lazer, emprego e renda devem ser usufruídos por todos, independentemente de sua condição social.

Já a função social da propriedade urbana está diretamente associada ao bem-estar geral da coletividade. A propriedade não deve atender exclusivamente aos interesses do indivíduo-proprietário, mas sim da sociedade que compartilha o espaço.

Os municípios devem, portanto, utilizar as diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade com o objetivo de estabelecer as regras que propiciem o pleno desenvolvimento econômico, social e ambiental, com vistas a garantir o direito à cidade para todos os que nela vivem.

Como podemos perceber, o Estatuto da Cidade procura estabelecer um modelo de desenvolvimento a ser seguido pelos municípios, obedecidas as características de cada um. Isto fica claro quando observamos as diretrizes gerais contidas em seu artigo 2º.

Três principais diretrizes devem ser destacadas: o desenvolvimento sustentável, a gestão democrática da cidade e o planejamento do desenvolvimento das cidades.

**O Desenvolvimento sustentável é o modelo de desenvolvimento que defende a harmonia entre a produtividade econômica, os seres humanos e o meio-ambiente, ou seja, a busca pelo equilíbrio entre o econômico, o social e o ambiental.**

Assim, por cidades sustentáveis devem ser entendidas aquelas que implementam políticas urbanas baseadas no conceito de desenvolvimento sustentável e que possuem mecanismos de gestão que possibilitam o acesso de todos os cidadãos, desta e das futuras gerações, aos bens e equipamentos públicos e às riquezas naturais.

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.

O fortalecimento dos espaços de participação, através da mobilização da população e de suas instâncias de representação, deve ser uma premissa da administração municipal, para a formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Planejamento do desenvolvimento das cidades tem como finalidade promover a justa distribuição espacial da população e das atividades econômicas, não somente do território do município, mas também da área sob sua influência, com vistas a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.



Outro aspecto importante do Estatuto da Cidade são os instrumentos disponibilizados aos municípios para implementar a política urbana, classificados em: urbanísticos, jurídicos de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana. Os instrumentos citados abaixo estão descritos no glossário desta cartilha.

#### a) Instrumentos urbanísticos

- Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamentos em títulos
- Outorga onerosa do direito de construir
- Transferência do direito de construir
- Operações urbanas consorciadas
- Direito de preempção
- Direito de superfície
- Consórcio imobiliário

#### b) Instrumentos jurídicos de regularização fundiária:

- Zonas especiais de interesse social
- Usucapião especial de imóvel urbano
- Concessão de uso especial para fins de moradia
- Concessão de direito real de uso

#### c) Instrumentos de democratização da gestão Urbana:

- Estudo de impacto de vizinhança
- Conselhos - sistemas de gestão democrática da política urbana
- Audiências e consultas públicas
- Conferências sobre assuntos de interesse urbano
- Iniciativa popular de leis

O Estatuto da Cidade pode ser visto como uma grande “caixa de ferramentas” que deve ser utilizada pelos municípios. Mas como utilizar essas diretrizes e instrumentos? Isto é uma missão para o plano diretor!

## Plano Diretor

As diretrizes do Estatuto da Cidade devem ser utilizadas pelo município de acordo com as características locais. Isto é feito através do plano diretor, que “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” do município (Estatuto da Cidade, artigo 40).

O objetivo é garantir o desenvolvimento das funções econômicas, sociais e ambientais do município, gerando um ambiente de inclusão socioeconômica de todos os cidadãos e de respeito ao meio ambiente.

Como se pode ver, o plano diretor é a base do planejamento do município, cabendo a ele a tarefa de articular as diversas políticas públicas existentes, fazendo-as convergir para uma única direção.

A lei do plano diretor deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos e suas diretrizes e prioridades devem ser incorporadas pelas leis orçamentárias (Plano Pluriannual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

O plano diretor também deve integrar as dinâmicas existentes na zona rural com as da zona urbana, uma vez que suas diretrizes devem abranger o território do município como um todo.

Para que possa cumprir com sua função, o plano diretor deve conter, no mínimo, as seguintes orientações:

I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;

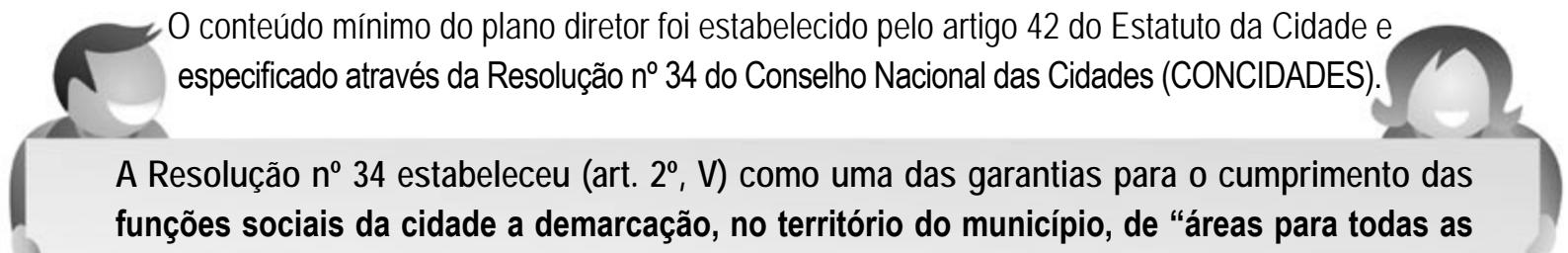
II – os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município;

III – os instrumentos da política urbana previstos pelo Estatuto da Cidade que serão utilizados para concretizar os objetivos e estratégias estabelecidas pelo plano diretor, e;

IV – o sistema de acompanhamento e controle visando a execução e implementação do plano diretor.

**O plano diretor não deve ser visto como um plano de governo, que representa a visão do Prefeito. Ele deve traduzir os anseios de todos os cidadãos sobre o desenvolvimento municipal.**





O conteúdo mínimo do plano diretor foi estabelecido pelo artigo 42 do Estatuto da Cidade e especificado através da Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES).

**A Resolução nº 34 estabeleceu (art. 2º, V) como uma das garantias para o cumprimento das funções sociais da cidade a demarcação, no território do município, de “áreas para todas as atividades econômicas, especialmente para os pequenos empreendimentos comerciais, industriais, de serviço e agricultura familiar”.**

Esta lei é importante para todos os municípios! Embora seja obrigatória para alguns...

Segundo o Estatuto da Cidade, estão obrigados a elaborar o plano diretor até outubro de 2006, aqueles municípios que:

- possuem, de acordo com o Censo 2000, mais de 20 mil habitantes;
- estão inseridos em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

Também estão obrigados a elaborar o plano diretor, embora não haja prazo estabelecido na lei, os municípios:

- integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, e;
- onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal (parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública).

Mas mesmo não estando inserido em qualquer desses critérios, o município precisa ter seu plano diretor para que possa planejar seu futuro e melhorar as condições de vida de sua população.

O plano diretor não deve ser visto como um plano de governo, que representa a visão do Prefeito. Ele deve traduzir os anseios de todos os cidadãos sobre o desenvolvimento municipal.

Assim sendo, deve ser elaborado através de um processo com ampla participação dos diversos setores da sociedade civil e da iniciativa privada, onde as bases do planejamento possam ser pactuadas democraticamente.

**O plano diretor passa a representar o pacto da sociedade em torno do desenvolvimento do município.**

# **4 Por que o plano diretor deve se orientar a partir de um projeto de desenvolvimento do município?**

É dever do município efetivar os meios necessários para seu desenvolvimento, principalmente, no aspecto econômico.

A busca por novas alternativas e oportunidades que gerem emprego e renda, que fortaleçam as atividades econômicas locais e, ainda, melhorem a arrecadação dos tributos municipais são condições indispensáveis para colocar o município em um ciclo virtuoso de crescimento.

O município precisa criar a ambiência adequada para que os potenciais econômicos se consolidem e possam, desta maneira, garantir melhores condições de renda para a população local.

Melhorar a distribuição de renda significa colocar um número maior de pessoas no mercado consumidor. Com isso, a economia se torna mais dinâmica e fortalece a arrecadação de tributos, criando condições para que os serviços públicos, como educação, saúde, assistência social etc, sejam prestados com mais qualidade.

Mas como fazer isto?

Como vimos, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento do município. Mas ele não é o único. O plano diretor faz parte de um conjunto de instrumentos que devem ser utilizados na promoção do desenvolvimento municipal.

O próprio Estatuto da Cidade menciona em seu artigo 4º que outros instrumentos devem ser utilizados para que sua finalidade possa ser cumprida. Dentre eles, gostaríamos de destacar:

- a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- c) planejamento municipal, por meio da disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, do zoneamento ambiental, do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, da gestão orçamentária participativa, de planos, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social;

d) institutos tributários e financeiros;

e) institutos jurídicos e políticos.

Assim, não é correto acreditar que o plano diretor irá resolver todos os problemas do município. A função do plano é estabelecer as diretrizes e estratégias relacionadas a diversos temas da realidade local. A efetivação dessas medidas, no entanto, depende da especificação, nos outros instrumentos, do conteúdo do plano diretor.

Podemos exemplificar esta situação de uma maneira simples: de nada adiantará o plano diretor estabelecer uma política urbana que esteja voltada para a universalização do saneamento básico se a lei orçamentária do município não contiver as rubricas que permitam a realização da despesa para construção da rede de esgoto.

Do mesmo modo, não conseguiremos colocar o município no rumo do desenvolvimento econômico se não existirem, além do plano diretor, outros planos, projetos e leis que consolidem e viabilizem a concretização das diretrizes nele propostas.

**Então, o que fica evidenciado é que precisa existir um projeto em nível municipal capaz de estimular o desenvolvimento e que o plano diretor deve ser orientado a partir deste projeto, sob pena de se transformar em algo inútil ou até mesmo em um grande empecilho.**

Articular e envolver os diversos agentes públicos e privados que atuam no município, comprometendo-os com o desenvolvimento local é condição fundamental para o êxito do projeto, como demonstram as experiências de sucesso ocorridas no Brasil.

A elaboração do plano diretor pode se transformar na oportunidade para criar o ambiente ideal necessário para a construção deste projeto de desenvolvimento.

# 5

## Por que os empreendedores devem participar do plano diretor?

Como vimos, a finalidade do plano diretor é proporcionar, através da pactuação com os diversos setores da sociedade civil, o pleno desenvolvimento do município.

Para que este objetivo possa ser alcançado, o plano diretor deverá conter diretrizes, estratégias e objetivos que levem em conta os aspectos ambientais, sociais e econômicos existentes no município.

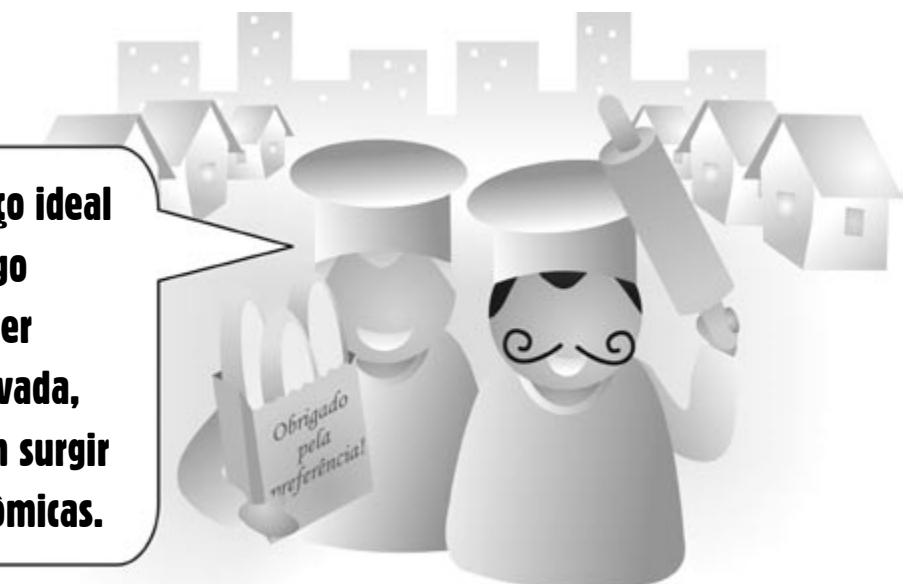
Não podemos esquecer que o aspecto econômico é um dos pilares de sustentação do desenvolvimento sustentável preconizado pelo Estatuto da Cidade.

A adoção de políticas públicas que fortaleçam o consumo de bens e serviços existentes no município pode fortalecer a economia local e proporcionar melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

Assim, para que o Poder Público possa executar uma política urbana que atenda as necessidades do setor produtivo, é preciso que aqueles que atuam na economia local participem.

O conhecimento do setor produtivo sobre a realidade é importante para a definição de políticas que estimulem as atividades econômicas existentes e os potenciais ainda não explorados.

**O plano diretor é o espaço ideal para estabelecer o diálogo permanente entre o Poder Público e a iniciativa privada, fazendo com que possam surgir novas alternativas econômicas.**



# 6

# Como participar do processo de elaboração do plano diretor?

O plano diretor deve ser elaborado de modo a permitir a participação de todos os segmentos da sociedade. De acordo com o Ministério das Cidades, o processo de elaboração do Plano Diretor pressupõe a realização de, pelo menos, quatro etapas: metodologia, leitura da realidade municipal, seleção e pactuação de temas prioritários e elaboração do projeto de lei do plano diretor.

O envolvimento do setor produtivo é fundamental para incluir na metodologia de elaboração do plano diretor os espaços e as formas de participação dos empresários, especialmente das micro e pequenas empresas, agricultores, trabalhadores autônomos, trabalhadores de atividades informais etc.

Desta maneira, é muito importante que os representantes do setor produtivo acompanhem e participem do processo de elaboração do plano diretor desde o início das atividades e em todas as suas etapas.

## Definindo a metodologia

A etapa chamada “Metodologia” é aquela em que será definido o processo de elaboração do plano diretor, mediante o estabelecimento dos prazos, custos, cronograma de atividades, estratégia de mobilização da população, formas de divulgação do processo e a formação do Núcleo Gestor Local.

O Núcleo Gestor Local é o grupo de pessoas que coordenará o processo de elaboração do plano diretor. Ele é composto por representantes do Poder Público e dos diversos setores da sociedade civil.

De acordo com a Resolução nº 25 do CONCIDADES, é necessário que a coordenação do processo de elaboração do plano diretor seja compartilhada entre o Poder Público e a sociedade civil.

**Assim, é essencial que o setor produtivo possua representantes participando do Núcleo Gestor Local!**

Esses representantes, além de integrarem o Núcleo Gestor Local, também poderão contribuir para o processo divulgando documentos e informações, disponibilizando local para a realização de reuniões e, principalmente, mobilizando outras pessoas que atuam no setor produtivo para participarem do processo.

## Contribuindo para a Leitura da Realidade Municipal

A etapa de “leitura da realidade municipal” refere-se ao levantamento de informações sobre o município. É o momento onde serão diagnosticados os problemas e potencialidades existentes.

**Esta etapa contempla dois momentos distintos e complementares: a leitura técnica e a leitura comunitária.**

A leitura técnica é o diagnóstico do município feito pelos técnicos com base nos dados oficiais dos órgãos federais e estaduais, além de outros existentes na Prefeitura. É a comparação e análise dos dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infra-estrutura disponíveis sobre a área rural e urbana do município.



O resultado da leitura técnica é traduzido através de gráficos, tabelas e, principalmente, mapas temáticos, que possibilitam a visualização espacial da realidade do município.

O produto da leitura técnica servirá como subsídio à realização da leitura comunitária.

A leitura comunitária é a identificação dos problemas, das potencialidades e dos conflitos, realizada pelos diversos setores que compõem a sociedade civil. Desse modo, a leitura comunitária é o resultado das impressões da realidade municipal feita pelos representantes da sociedade civil (empresários, profissionais, trabalhadores, movimentos populares, ONGs, associações, grupos de jovens, maçonaria, igrejas, conselhos etc).

A sobreposição das leituras técnica e comunitária propiciará a comparação de visões sobre a realidade, sendo possível identificar as informações e referências convergentes e divergentes.

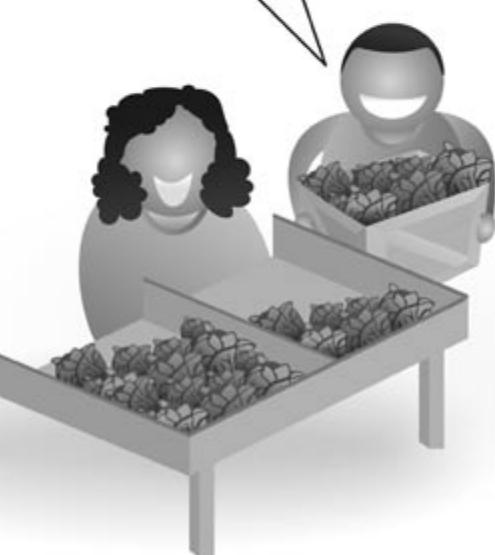
**No Brasil, segundo dados do IBGE, 99,2% das empresas existentes são micro e pequenas empresas do setor formal urbano, e existem 9,5 milhões de empresas informais.**

A leitura comunitária é o momento de organizar todos aqueles que atuam no setor produtivo local para que possam fazer constar no diagnóstico do município a real situação em que se encontra o setor, seus problemas e potencialidades.

Não podemos esquecer de envolver nesse processo aqueles que desenvolvem atividades econômicas rurais. O plano diretor deve abranger todo o território do município.

No Brasil, são mais de 4 milhões de propriedades rurais onde se pratica a agricultura familiar e pelo menos 4,1 milhões de médias e pequenas empresas familiares, com até quatro módulos rurais (dados disponíveis no site [www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br))

Para que a participação do setor produtivo ocorra de maneira efetiva, é necessário promover reuniões e audiências em diversos locais do município ou, então, por atividades econômicas (comércio, indústria, serviços, agropecuária etc.).



## Elaborando e pactuando temas e propostas prioritárias

A seleção e pactuação de propostas, temas e eixos prioritários compreende o estabelecimento da hierarquia das ações e metas a serem implementadas pelo plano diretor.

As demandas existentes no município formam uma extensa lista de ações a serem desenvolvidas pelo poder público e pela iniciativa privada. O objetivo desta etapa é estabelecer a agenda de desenvolvimento do município, priorizando os aspectos mais relevantes.



Assim, selecionados os temas prioritários, deverão ser definidos os objetivos, instrumentos e estratégias que nortearão as ações a serem realizadas em prol do desenvolvimento do município.

É chegada a hora, portanto, dos setores produtivos apresentarem suas propostas para o desenvolvimento econômico do município, sem esquecer que os aspectos sociais e ambientais precisam ser levados em consideração, em respeito ao princípio da sustentabilidade.

Todas as propostas serão discutidas com a comunidade, através da realização de reuniões e o resultado desta etapa será pactuado com a população em audiência pública.

É assim que o plano diretor participativo se transforma num pacto da sociedade em torno do desenvolvimento municipal.

## Aprovando o Projeto de Lei do Plano Diretor

A quarta e última etapa diz respeito à preparação do projeto de lei que será encaminhado à Câmara de Vereadores.

Antes, contudo, o projeto de lei deve ser discutido e aprovado em conferência municipal, com a participação de delegados representando o poder público e os diversos segmentos da sociedade civil. Trata-se da ratificação popular do projeto de lei do plano diretor participativo.

O setor produtivo deve se fazer representar na conferência municipal. Seus representantes devem, assim, defender as posições assumidas pelo setor durante todo o processo de elaboração do plano diretor.

Durante a conferência municipal, deverá ser formado o Conselho da Cidade, órgão colegiado, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, responsável por acompanhar a implementação do plano diretor e orientar o desenvolvimento da política urbana do município. O setor produtivo deverá estar representado no Conselho da Cidade.

Após a conferência municipal, o projeto de lei será encaminhado ao Poder Legislativo para que seja discutido e aprovado. A tramitação do projeto de Lei na Câmara também deve ser acom-

panhada pelo Núcleo Gestor Local.

Em seguida, o projeto de lei será sancionado pelo Prefeito e publicado, quando entrará em vigor.

**É importante manter a mobilização do setor produtivo após a aprovação do plano diretor.** É chegada a hora de acompanhar sua implementação através da participação nos instrumentos de gestão democrática a serem definidos para acompanhamento da implementação do Plano Diretor (conselho da cidade, conferências, audiências, fóruns, orçamento participativo etc).



## Como transformar o plano diretor em um instrumento útil ao desenvolvimento econômico local?

Para que o plano diretor possa ser um instrumento útil ao desenvolvimento local, é necessário, inicialmente, identificar e mapear as atividades econômicas existentes na zona urbana e rural.

Mais do que isso, é importante verificar em que condições essas atividades estão se desenvolvendo. É preciso analisar não apenas sua localização no território, mas outros aspectos que são determinantes para sua viabilização, tais como: infra-estrutura existente (sistema viário, abastecimento d'água, energia elétrica, rede telefônica, saneamento etc), potencialidade econômica e compatibilidade de uso do território.

Essa caracterização do território pode ser feita através da elaboração de mapas temáticos sobre o uso e ocupação do solo, infra-estrutura, potencialidades econômicas, mobilidade e acessibilidade etc.

Também se faz necessário observar os potenciais econômicos existentes e as causas que impedem ou dificultam suas explorações.

O plano diretor deve, após a análise da realidade do município, destinar espaços e fixar parâmetros de urbanização que viabilizem e ordenem as atividades econômicas.

Além disso, o plano pode estabelecer estratégias e políticas de incentivo às atividades consideradas prioritárias, geradoras de emprego e renda. Neste contexto ganham importância os micro e pequenos negócios, formais e informais.

Cada município, de acordo com sua vocação econômica, deverá adotar as diretrizes e instrumentos necessários ao fortalecimento da economia local, por exemplo: os municípios com predominância no agronegócio, poderão discutir questões relacionadas às vias de escoamento da produção; os municípios turísticos, temas ligados à preservação do patrimônio histórico ou natural, e assim por diante.

No intuito de exemplificar algumas dessas questões, relacionamos as seguintes situações e algumas experiências municipais exitosas que podem inspirar propostas para o desenvolvimento econômico:

## a) Uso e ocupação do solo

Para melhor ordenar as atividades econômicas, o plano diretor poderá destinar áreas específicas para:

- pequenos empreendimentos comerciais, industriais e de serviço e para 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 novas atividades econômicas urbanas (setor de comércio, distritos industriais, área para eventos).

No município de **Ubá (MG)** o setor empresarial, em parceria com a prefeitura, viabilizou a concessão de uso de áreas para ação empresarial, e com isso conseguiu a destinação de área pública para ampliação do pavilhão de exposições da feira de móveis do município.



**Cada município, de acordo com sua vocação econômica, deverá adotar as diretrizes e instrumentos necessários ao fortalecimento da economia local.**

**Por exemplo: os municípios com predominância no agronegócio, poderão discutir questões relacionadas às vias de escoamento da produção, o melhor uso e ocupação do solo, microcrédito e infra-estrutura.**

Em **Brasília (DF)**, o poder público criou um programa que destinou áreas para as agroindústrias coletivas ou individuais nas comunidades rurais.

Em **Cabaceiras (PB)**, a Prefeitura, desenvolveu um programa gerador de emprego e renda através da concessão de áreas públicas para pequenos negócios, selecionando os beneficiados através de um processo simplificado.

### **b) Preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental**

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.

Em **Maria da Fé (MG)**, com o Programa de Turismo Rural houve incentivo aos circuitos integrados, compostos por municípios com identidade cultural e turística similares. Em **Ubá (MG)**, o Projeto Turístico Cultural FEMUR, destinou espaços para museus e eventos culturais.

### **c) Infra-estrutura**

O plano diretor, como instrumento de planejamento, deverá se voltar ao estabelecimento de diretrizes que garantam a infra-estrutura necessária ao pleno desenvolvimento das atividades econômicas.

Assim, deverá prover de infra-estrutura as áreas urbanas ainda não consolidadas, mas com vocação para a instalação de pequenos empreendimentos. Do mesmo modo, deverá se preocupar com a 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.

No Estado de Tocantins, a Prefeitura de **Sampaio**, através da doação de área e de maquinário para produção de telhas e tijolos, substituiu as moradias de taipa e palha de 300 famílias do bairro da Boa Vista. O Projeto Cerâmica Comunitária é de responsabilidade da própria comunidade, e sua produção é de 12 mil tijolos e 6 mil telhas por dia, beneficiando ainda, outros bairros carentes da cidade.

No **Paraná**, o Projeto Vila Rural criou alternativa de habitação e de subsistência para os pequenos produtores rurais e suas famílias, contribuindo para a diminuição do êxodo rural.

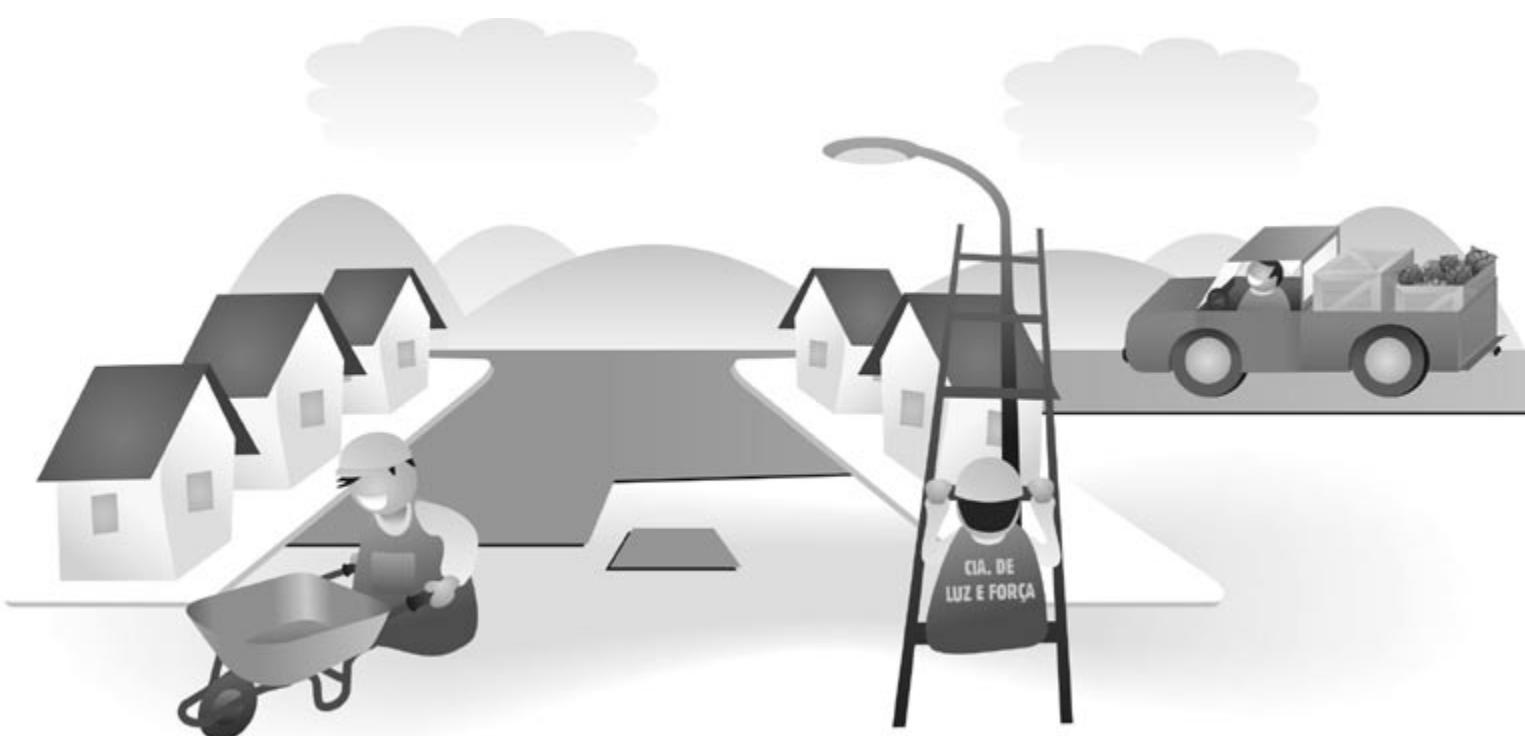
A abertura de estradas para o escoamento da produção dos agricultores e seringueiros, a construção de escola e centro de saúde, os cursos de capacitação e a distribuição de máquinas, foram algumas das principais atividades do Projeto Cazumbá, no Município de Sena Madureira (AC). Essas ações contribuíram para o desenvolvimento local e a fixação do homem no campo por meio de atividades que não agredem a natureza.

#### d) Microcrédito, incentivos fiscais, garantias e tributários

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.

Em Porto Alegre (RS), uma experiência que deu certo foi o Projeto Portosol, que garantiu a concessão de crédito por intermédio de agentes comunitários, para os pequenos e micro empresários excluídos do sistema financeiro convencional.

Já em Campo Grande (MS), o Programa Declaração Mensal de Serviços, gerou a informatização e modernização dos processos de fiscalização e arrecadação de tributo na área do ISS, promoveu justiça fiscal e o aumento da arrecadação.



Outra experiência interessante aconteceu em **Poço Verde (SE)**. A Prefeitura, através do Fundo Municipal de Aval, passou a estimular as atividades econômicas de pequeno porte, através da concessão de aval, necessária à cobertura de operações de crédito junto aos órgãos de financiamento.

#### e) Gestão democrática

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.

Em **Cuiabá (MT)**, o Programa de Gerenciamento Comunitário promoveu a fiscalização referente às posturas municipais, à vigilância sanitária, ao parcelamento, uso e ocupação do solo por intermédio dos fiscais comunitários, que são credenciados com base no plano diretor.

#### f) Educação profissionalizante e capacitação para o empreendedorismo

A qualificação dos atores locais é determinante para a transformação do contexto social e para o fomento de novas atividades econômicas. Para o desenvolvimento econômico do município é necessário, portanto, possuir recursos humanos locais preparados para desenvolver essas atividades profissionais. Assim, a política educacional do município deve estimular o retorno de jovens e adultos ao ambiente escolar e promover sua profissionalização.

A educação para o empreendedorismo também é fundamental para incentivar a criatividade e a realização de novas iniciativas econômicas locais. A Escola Família Agroindustrial de **Turmalina (MG)** conseguiu diminuir o índice de evasão escolar dos jovens da área rural, oferecendo, ainda, curso profissionalizante.

Em **Santa Maria de Jetibá (ES)**, através do Programa de Apoio à Agricultura Orgânica, a Prefeitura destina 30% do orçamento da Secretaria Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente à instalação de uma infra-estrutura, com escritório, centro de capacitação, máquinas e equipamentos agrícolas.

#### g) Arranjos institucionais para a elaboração e gestão do plano diretor

A mobilização em torno da elaboração do plano diretor está estimulando, em alguns Esta-

dos, a ajudarem seus municípios na formação de arranjos institucionais com o objetivo de viabilizar econômica e financeiramente a elaboração e gestão do plano.

No **Espírito Santo**, o SEBRAE/ES capitaneou a realização de um convênio com a participação do Governo do Estado para a elaboração de planos diretores municipais. Inicialmente, foram contemplados onze municípios e, num segundo momento, mais treze municípios.

A experiência no **Estado do Paraná** é uma das mais avançadas. O Programa Líderes Públicos desenvolvido pelo SEBRAE/PR, nas edições II e III, teve como base temática os Planos Diretores.

Além disso, o Estado do Paraná tem uma instrução normativa que impõe a todos os municípios a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor. Atualmente, 260 municípios paranaenses já possuem seu plano ou estão em fase final de elaboração. Até o final do ano de 2006, serão 300 municípios.

No **Pará**, através de uma parceria envolvendo a CNM, a Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará – FAMEP, diversas associações e consórcios municipais microrregionais e o Governo do Estado, está sendo desenvolvido o Programa de Apoio à Elaboração dos Planos Diretores Municipais do Estado do Pará – PDM-PA. Participam do programa 73 municípios.

Na **Bahia**, vinte municípios estão iniciando a elaboração cooperada de seus planos diretores, com apoio técnico da CNM.

Outro instrumento que deve ser utilizado pelos municípios é o Consórcio Público. Instituído pela Lei nº 11.107/05, o Consórcio pode viabilizar a implementação das diretrizes contidas no plano diretor e proporcionar a gestão do desenvolvimento em nível regional.



# 8

# Prêmio Prefeito Empreendedor

O SEBRAE, por meio do Prêmio PREFEITO EMPREENDEDOR, tem reconhecido e premiado as iniciativas municipais de sucesso, como algumas que foram citadas nesta cartilha.

O plano diretor pode se constituir numa excelente oportunidade para consolidar essas iniciativas na legislação do município.

Não perca a oportunidade de participar do Prêmio e ter a experiência de seu município divulgada em todo o país.

Para mais informações, consulte o site [www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br)



# 9

## Considerações finais

Como vimos, a elaboração do plano diretor não é tarefa fácil e exige o comprometimento de todos com os rumos do município.

Para que o plano diretor seja um instrumento eficaz, precisa ser bem elaborado tecnicamente e pactuado de forma responsável.

Plano diretor que não respeita as características locais pode se transformar em grande obstáculo para o desenvolvimento local.

Por isso, ratificamos que a participação da sociedade é fundamental para se conseguir viabilizar, no território municipal, as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade.

O futuro de seu município está em suas mãos!



**Para mais  
informações  
sobre o Plano  
Diretor, acesse  
o site da CNM  
- Confederação  
Nacional de  
Municípios:  
[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)**

# 10

## Bibliografia Consultada

**Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** 3<sup>a</sup> Edição. Brasília: Instituto Polis, Laboratório de Desenvolvimento Local, 2005.

**Metodologia para Elaboração de Plano Diretor Participativo.** Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2005.

**Pequenos negócios, grande desenvolvimento: guia prático de desenvolvimento municipal focado nas micro e pequenas empresas.** SEBRAE/MG, 2002.

**Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos.** 2<sup>a</sup> Edição. Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA, 2005.

**Revista Prêmio SEBRAE Prefeito Empreendedor.** Ações que superam desafios. Brasília: SEBRAE, 2004.



# Glossário

**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).

**Concessão de uso especial para fins de moradia:** concessão gratuita do poder público ao cidadão que possui como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta 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).

**Consórcio imobiliário:** 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.

**Direito de preempção:** preferência conferida ao poder público municipal para aquisição de imóvel urbano objeto de venda entre particulares.

**Direito de superfície:** concessão do proprietário de imóvel urbano para que terceiro, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública, utilize a superfície de sua propriedade.

**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.

**Operações urbanas consorciadas:** 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.

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

**Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamentos em títulos:** 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.

**Transferência do direito de construir:** 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.

**Usucapião especial de imóvel urbano:** transferência do direito de propriedade privada que se opera mediante sentença judicial, nos casos em que o cidadão possui como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por 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.

**Zonas especiais de interesse social (ZEIS):** objetiva a promoção da regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda e a melhoria da infra-estrutura urbana e dos serviços públicos, através de tratamento diferenciado pela legislação.

