

III Capacitação dos Delegados do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora

Bloco 3:

**Áreas Especiais; Diretrizes Gerais do Regime Urbanístico;
Parcelamento, Usos e Atividades, Ocupação, Zoneamento;
Instrumentos de Política Urbana;
Gestão democrática e sistema municipal de planejamento urbano**

Palestrante:

Letícia Zambrano

Juiz de Fora, 29 de agosto de 2015

Sumário

- Áreas Especiais
- Diretrizes Gerais do Regime Urbanístico
- Parcelamento, Classificação dos Usos e Atividades, Ocupação, Zoneamento
- Instrumentos de Política Urbana
- Gestão democrática e sistema municipal de planejamento urbano



O Estatuto da Cidade

- O **Estatuto da Cidade** (LEI Nº 10.257, De 10 de Julho de 2001) regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, entre outros, **com o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.**
- Estabelece **normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo**, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.
- Define os **instrumentos da política urbana.**

Áreas Especiais

- Os Planos diretores **devem delimitar área de especial interesse**, para as quais se devem estabelecer **padrões urbanísticos próprios compatíveis** com o interesse específico.
- Os planos diretores na atualidade em geral estabelecem:
 - Áreas de Especial **Interesse Social**,
 - Áreas de Especial **Interesse Ambiental**,
 - Áreas de Especial **Interesse de Preservação Cultural**.
- São áreas que devem ser alvo de planos urbanísticos próprios, desenvolvidos com base na participação efetiva da população residente no local.
- A delimitação das áreas de interesse é fundamental para se viabilizar a aplicação dos instrumentos indutores da política urbana.
- A forma de participação popular deve ser definida neste Plano Diretor.

- Em relação às **Áreas/Zonas de Especial Interesse Social**, o Estatuto da Cidade determina:
 - A “instituição de zonas especiais de interesse social;”
 - A “concessão de uso especial para fins de moradia;”
 - Estabelecimento de “diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares [...] e **previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.**”

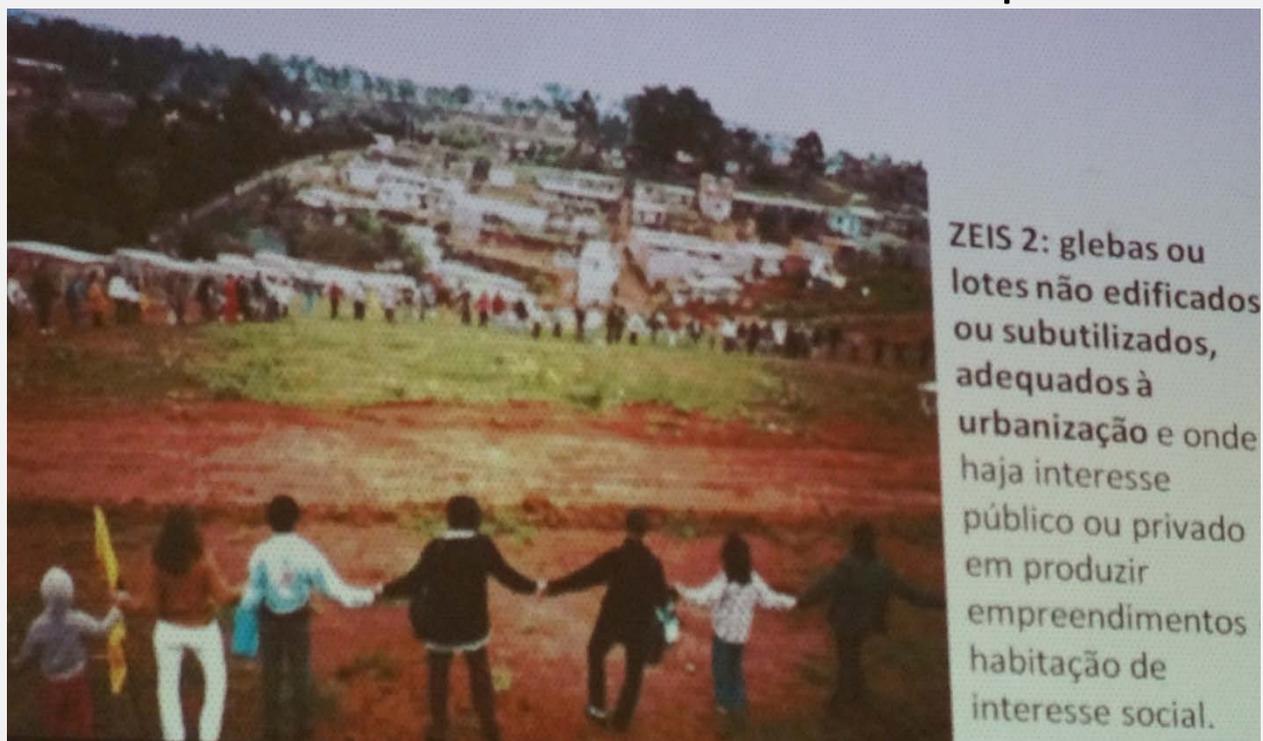
- O **Plano Municipal de Habitação (PMH)** de Juiz de Fora (aprovado em 2009), identificou e classificou 144 AEIS já ocupadas por habitação informal, e **delimitou vazios urbanos próximos às AEIS, também caracterizando-os como Áreas de Especial Interesse Social.**
- **É importante que todas estas AEIS delimitadas no PMH sejam incorporadas no Plano Diretor para se garantir ações públicas e incentivo a produção de Habitação de Interesse Social.**

III CAPACITAÇÃO DOS DELEGADOS DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE JUIZ DE FORA

- **Áreas de especial Interesse Social (AEIS/ZEIS) não podem ser definidas simplesmente como áreas degradadas, subnormais. Não podem ser consideradas como sinônimos de favelas.**
- São porções do território onde se objetiva dedicar esforços para a requalificação urbanística, a regularização fundiária, a inserção de serviços e comércio de caráter local, equipamentos sociais e culturais, e espaços públicos e infraestrutura urbana, bem como recuperação de imóveis degradados.
- Objetiva-se com a delimitação de AEIS a produção equilibrada, de habitações de interesse social e de mercado popular com vistas a promover a diversidade social com faixas socioeconômicas diferenciadas.
- Devem ser alvo de programas sociais de estímulo à inserção no mercado de trabalho, ao desenvolvimento humano, social e econômico da população local.
- Devem ainda ser caracterizados como AEIS/ZEIS, vazios urbanos (loteados ou não) com vistas a realocar famílias residentes em áreas de risco ou inserir novas habitações para população de baixa renda.

III CAPACITAÇÃO DOS DELEGADOS DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE JUIZ DE FORA

- A caracterização dos diversos tipo de AEIS, segundo suas características e necessidades específicas, bem como sua delimitação, incluindo vazios urbanos e edificações não utilizadas ou subutilizadas, é o que garante viabilizar a aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade em prol do Interesse Social.



Plano Diretor de São Paulo,
2014

ORGANIZAÇÃO



JUIZ DE FORA
PREFEITURA

COLABORAÇÃO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA



ZEIS 3: áreas com ocupações urbanas deterioradas e imóveis encortiçados ou glebas, lotes e edificações não utilizados e subutilizados e localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover empreendimentos de habitação de interesse social.

Diretrizes Gerais do Regime Urbanístico

- Para o cumprimento dos objetivos do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o Art. 2º do Estatuto da Cidade estabelece uma série **de diretrizes gerais**, das quais destacamos:
 - I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o **direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer**, para as presentes e futuras gerações;
 - II – **gestão democrática por meio da participação da população** [...] na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
 - IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, **da distribuição espacial da população e das atividades econômicas** [...] de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
 - VI – **ordenação e controle do uso do solo**;
 - XII – **proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico**;
 - XIV – **regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais**;

- Como garantir a efetivação destas diretrizes?
 - Através de ações que sejam claramente definidas no Plano Diretor;
 - Que sejam viabilizadas através de instrumentos da política urbana;
 - Com localização de onde se pode aplicar/efetuar as ações com tais instrumentos;
 - Com definição de como, com qual procedimento, se pode efetuar.
- Por exemplo: Um imóvel abandonado ou vago que se queira destinar para HIS, se poderá aplicar os instrumentos de “utilização compulsória”, “IPTU progressivo no tempo” e “desapropriação”. Para que isso aconteça, é necessário definir que este local da cidade possa ser alvo dos instrumentos, precisam ser estabelecidos prazos para a ocupação e no caso do não cumprimento, as condições para que se possa aplicar o instrumento.

Parcelamento, Classificação dos Usos e Atividades, Ocupação, Zoneamento

- A política urbana, no que tange à ordenação e controle do uso do solo, estabelece que se deve evitar:
 - a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 - b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
 - c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
 - d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
 - e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
 - f) a deterioração das áreas urbanizadas;
 - g) a poluição e a degradação ambiental;
 - h) a exposição da população a riscos de desastres.

- Como garantir que se conseguirá evitar o que não queremos?
 - Através de **ações impeditivas ou reguladoras** que sejam definidas no Plano Diretor;
 - Com localização de **onde** se pode ou não construir;
 - Com definição de **como** se pode construir.

- Isso se dá por meio da divisão do território municipal em zonas para induzir a efetivação dos objetivos e das diretrizes definidos para as Macroáreas, Macrozonas, Rede de Estruturação e Transformação Urbana.
- E por meio de disciplina especial de uso e ocupação do solo para cada zona, conforme seus objetivos.
- São exemplos de zonas:
 - Zona Exclusivamente Residencial; Zonas Predominantemente Residenciais; Zonas Mistas; Zonas de Centralidades; Zona de Desenvolvimento Econômico ; Zona Predominantemente Industrial; Zona de Ocupação Especial; Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável; Zonas Especiais de Interesse Social; Zonas Especiais de Preservação Cultural; Zonas Especiais de Preservação Ambiental; Zona Especial de Preservação.

- **O Plano Diretor não deve apenas indicar diretrizes;**
- As descobertas do diagnóstico devem ser incorporadas ao Plano Diretor através de **mecanismos para a auto-aplicação (aplicável imediatamente a partir do sancionamento da lei do Plano Diretor)** relativos ao Uso e Ocupação do Solo, regulamentos de parcelamento, códigos de edificações etc., justamente pelo fato de ser elaborado através de um fórum democrático-participativo, voltado para os interesses legítimos da população juizforana.
- Outras instâncias para as quais se adie o trato destas questões correm o risco de não ter legitimidade por não estar garantido o mesmo processo participativo.

Instrumentos de Política Urbana

- O Estatuto da Cidade define uma série de instrumentos da Política Urbana, através dos quais os municípios poderão **assegurar a regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.**
- Através destes instrumentos se pode **estimular a “construção” da cidade que a comunidade quer e inviabilizar a “construção” de uma cidade que a comunidade não quer.**

Instrumentos

- De planejamento municipal:
 - a) **plano diretor**; b) disciplina do **parcelamento, do uso e da ocupação do solo**; c) **zoneamento ambiental**; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) **gestão orçamentária participativa**; g) **planos, programas e projetos setoriais**; h) planos de desenvolvimento econômico e social;
- Institutos tributários e financeiros:
 - a) **imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU**; b) contribuição de melhoria; c) **incentivos e benefícios fiscais e financeiros**;

- Institutos jurídicos e políticos:
 - a) **desapropriação**; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) **instituição de zonas especiais de interesse social**; g) **concessão de direito real de uso**; h) **concessão de uso especial para fins de moradia**; i) **parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**; j) **usucapião especial de imóvel urbano**; l) direito de superfície; m) **direito de preempção**; n) **outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso**; o) **transferência do direito de construir**; p) **operações urbanas consorciadas**; q) **regularização fundiária**; r) **assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos**; s) referendo popular e plebiscito;
 - Estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

- Para que estes instrumentos possam ser aplicados, a lei do plano diretor deverá conter determinações específicas para viabilizar sua aplicação.
- Pelo menos:
 - **a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º e art. 42, I do Estatuto da Cidade;
 - **definição do mínimo de aproveitamento do imóvel para que, não atendido este limite, seja considerado subutilizado e passível de sujeição aos instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação sancionatória;**

- **definição dos prazos e procedimentos para a aplicação dos institutos do parcelamento edificação ou utilização compulsórios e do IPTU progressivo no tempo** a fim de se garantir a sua imediata aplicação;
- **definição das áreas passíveis de outorga onerosa, com o respectivo coeficiente básico e máximo e a fórmula de cálculo da contrapartida financeira devida pelo particular;**
- **definição das áreas fornecedoras e receptoras do direito de construir,** com o estabelecimento das finalidades, critérios, possibilidades e fórmulas de cálculo do potencial construtivo doador e receptor da transferência do direito de construir;
- **definição das operações urbanas consorciadas que deverão ser realizadas para a concretização do plano diretor.**

Gestão democrática e sistema municipal de planejamento urbano

- **É imprescindível se estabelecer no plano diretor, de forma vinculativa para o Executivo e para o Legislativo, processos de participação democrático-cidadã em todos os atos, normativos e administrativos, que envolvam a formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, sob pena de sua nulidade.**
- **Isto envolve e determina a participação democrática e popular no processo de planejamento financeiro-orçamentário do Município com a sua concretização nas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), e a consequente execução do orçamento, como exigido pelo Estatuto da Cidade (art. 2º, II; art. 4º, III, d, e, f; art. 44).**

- O plano diretor deve estabelecer mecanismos de estímulo à participação, meios de capacitação da sociedade para a participação esclarecida nestes procedimentos e ampla publicização dos debates, audiências e consultas públicas, determinando ao Executivo e o Legislativo irem além da mera abertura de procedimentos formais de participação no processo orçamentário.
- O plano diretor deve atribuir vinculação do Município às deliberações, **nulidade dos procedimentos que não se adequem ao previsto no plano** e mecanismos de acompanhamento e controle efetivos das intervenções urbanas e da execução orçamentária.
- Os planos diretores na atualidade vêm sendo dotados de **eficácia jurídica mínima, em contraposição à concepção tradicional de se transformar o plano numa carta principiológica ou de diretrizes**. São exemplos os plano de São Paulo, Belo Horizonte, Santo André, o que demonstra tratar-se de uma tendência contemporânea do urbanismo.

- Neste sentido, a lei do Plano Diretor deverá conter impreterivelmente:
 - estabelecimento de **mecanismos de participação popular nos processos de criação das leis orçamentárias**, vinculadas às diretrizes do plano diretor;
 - **Definição do Conselho Municipal de Políticas Urbanas** e suas competências, incorporando, dentre outras, questões relativas ao uso e ocupação do solo, defesa civil, mobilidade urbana, empreendimentos urbanísticos, **com composição não paritária e maioria de representantes da sociedade civil**, além de representação da maioria e da minoria no Legislativo;
 - **Previsão de vinculação do Executivo às deliberações do Conselho**, salvo se a decisão governamental contrária à deliberação estiver exaustivamente fundamentada;

- **Previsão de audiências públicas no processo de licenciamento de empreendimentos público e privados de impacto urbanístico, ambiental ou de vizinhança, nos termos definidos no plano diretor;**
- **Criação de um sistema geral de informações disponível na internet para acesso dos cidadãos a todas as informações de interesse coletivo, tais como convocações e respectivas pautas de reuniões de conselhos municipais, sua atas e informações sobre resultados efetivos das deliberações; orçamento e execução orçamentária; questões culturais, ambientais, territoriais, etc;**
- **Definição de instrumentos de monitoramento e avaliação da implementação do plano diretor e intervenções urbanas.**

Conclusão

- O Plano diretor deve, prioritariamente, conter mecanismos de efetivação das diretrizes e princípios nele estabelecidos, definindo regras e prazos de aplicação.
- Não o fazendo, abre espaço para que definições a posteriori não sejam realizadas obedecendo processos decisórios democrático-participativos tal qual o presente na elaboração do Plano Diretor.
- No caso de matérias que sejam deixadas para definições a posteriori, deve estar estabelecido no Plano Diretor procedimentos que assegurem os mesmos mecanismos de participação popular adotados na elaboração do Plano Diretor.