

NOTA TÉCNICA Nº 02/2020

Assunto: Revisão do Plano Diretor de São José do Rio Preto – Minutas da Lei Complementar do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

O **NÚCLEO ESPECIALIZADO DE HABITAÇÃO E URBANISMO**; órgão de execução e de atuação da **Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, pelos Defensores Públicos que esta subscrevem, no cumprimento de suas atribuições legais, especialmente previstas no artigo 134 da Constituição da República de 1988; artigos 1º e 4º, incisos I, II, III, VII da Lei Complementar nº 80/94; e artigos 5º, inciso XII e 53, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 988/2006, que tem como missão primordial atuar em demandas sempre pertinentes ao direito à moradia e ao direito à cidade, bem como propor e acompanhar propostas de elaboração, revisão e atualização legislativa na área de habitação e urbanismo (artigo 4º da Deliberação CSDP nº 105/2008), vêm apresentar **NOTA TÉCNICA** sobre a Revisão do Plano Diretor de São José do Rio Preto – Minutas da Lei Complementar do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

1) OBJETO DA NOTA TÉCNICA

A elaboração da presente nota técnica teve como ponto de partida solicitação do Defensor Público **Júlio Cesar Tanone**, lotado na Unidade de São José do Rio Preto. Em consulta formulada a este Núcleo Especializado, informa que o Município de São José do Rio Preto – SP, teria finalizado procedimento de revisão do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, conhecida como Lei de Zoneamento. Deste modo, o Defensor Público solicita opinião técnica sobre o teor das minutas de projeto de lei e qual o seu potencial de direcionar o desenvolvimento urbano do município.

2) DAS EXIGÊNCIAS FORMAIS PARA REVISÃO DE PLANOS DIRETORES

2.1) PREVISÕES NORMATIVAS DE REFERÊNCIA

Os planos diretores materializam o planejamento urbano – em um determinado período de tempo de uma cidade – orientando todas as ações públicas e privadas para sua consagração. O fato de ser um elemento integrador de toda a sociedade para a realização de um ideário de cidade, traz a necessidade de que haja plena e efetiva participação popular na sua elaboração e na sua revisão.

A profundidade dos mecanismos de participação vai depender da complexidade do planejamento, dos desafios da cidade e da pluralidade dos grupos sociais e interesses envolvidos. Deste modo, não há um modelo pré-definido de participação popular, que deve ser o mais amplo possível de acordo com as balizas apontadas acima, porém a legislação orienta elementos mínimos a serem percorridos.

A **Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade** – estabelece que os planos diretores devem ser revistos, ao menos, a cada 10 anos e que no processo de sua elaboração os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: (i) a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; (ii) a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; (iii) o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos¹.

O rol acima listado não representa um procedimento fixo, mas a definição de que a participação na revisão de planos diretores somente será completa se contiver metodologias que escuta e debata com todos os setores da sociedade; que apresente de forma transparente quais os problemas da cidade, assim como os documentos que fundamentem os pressupostos assumidos e as decisões a serem tomadas. Na verdade, há a compreensão de que a **participação** deve ser ampla e irrestrita, mas que não será completa se não for complementada pelo acesso à **informação** e pela **publicidade** das medidas a serem tomadas.

¹ Art. 40, §4º da Lei Federal nº 10.257/2001.

As referências normativas ganham maior profundidade com a **Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades**, a qual prevê que “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”². Esta estipulação consagra o pressuposto de que a **participação engloba a tomada de decisões sobre o plano final**.

O processo de participação deve conter comunicação em linguagem acessível, cronograma dos locais das reuniões, apresentação de estudos e propostas do plano diretor, com antecedência de 15 dias, assim como a publicação e divulgação do resultado dos debates e propostas adotadas³. Além disso, todo o debate deve ser articulado com a elaboração orçamentária, evitando que haja promessas vazias, de cumprimento inviável.

Por fim há diversas exigências formais em relação ao formato das audiências públicas, previsão de debates não apenas por segmentos sociais, mas também por divisões territoriais. Por fim, a proposta de plano diretor deve ser aprovada em uma conferência ou procedimento similar, que confira sua legitimidade final

Considerando-se, portanto, os parâmetros normativos acima referidos, a presente nota técnica passará a analisar o procedimento participativo da revisão do Plano Diretor de São José do Rio Preto, visando aferir sua legitimidade e respeito a um procedimento participativo realmente plural e efetivo.

2.2) DAS INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Todo material disponibilizado sobre a produção do novo plano diretor do Município de São José do Rio Preto está em portal eletrônico⁴ e não traz informações

² Art. 3º, §1º, da Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades

³ Art. 4º, I, II e III, da Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades

⁴ <https://www.riopreto.sp.gov.br/plano-diretor/>

claras sobre qual a metodologia de participação e qual a totalidade dos eventos que foram realizados para envolver a população do município. Não há um cronograma de atividades que ilustre com clareza, as etapas percorridas, conhecimento que somente é possível ingressando em cada um dos *links* fornecidos no portal.

Na área inferior do portal constam vídeos de 05 eventos chamados de “Palestras Temáticas do Plano Diretor”, realizadas entre os dias 05 e 14 de setembro de 2017. No vídeo sobre o desenvolvimento da gestão pública⁵, o cerimonial afirma que o evento seria uma “reunião de trabalho”. A “palestra”, contudo, se revela uma verdadeira exposição de objetivos da gestão municipal.

Na abertura do evento, o Prefeito Municipal apresenta 17 objetivos de desenvolvimento, afirma que não se pode depender apenas do Poder Público para as soluções municipais e deseja um Plano Diretor aberto ao investidor, com cidade democrática e desenvolvimento sustentável.

O Secretário Municipal de Planejamento inicia sua apresentação com um vídeo que apresenta a cidade como segura e desenvolvida, com 05 *shopping centers* e sede de grifes nacionais e internacionais. Após este momento, explica-se o que é o Plano Diretor e apresenta como o objetivo central a **sustentabilidade** econômica, social, ambiental e de planejamento.

Nota-se que o tom das palestras é de conferir explicações básicas sobre a importância do Plano Diretor, sem apresentar um diagnóstico sobre a cidade, que aponte as lacunas deixadas pelo Plano Diretor vigente e aponte quais soluções devem ser discutidas. Na palestra sobre planejamento urbano, por exemplo, se aborda em linhas gerais a importância do zoneamento e as consequências que este debate pode ter para a cidade.

No portal há acesso a todos os *slides* de exposição dos palestrantes e percebe-se que, de acordo com seu conteúdo, todas as palestras tiveram uma intenção apenas de conferir noções básicas sobre alguns temas da cidade, sem aprofundar aos

⁵ Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=IEda5wUnsIE>

problemas concretos da cidade. Isso fica demonstrado no contraste em relação às perguntas formuladas pelos presentes (disponíveis no site), em que o tipo de abordagem se refere à vida real das pessoas, não a objetivos gerais.

Entretanto, estabelece-se o cronograma de atividades para a confecção do Plano Diretor: a) capacitação da equipe da Prefeitura e representantes da sociedade civil, que teria sido realizado por meio de curso para 60 pessoas; b) palestras de nivelamento de conhecimento, que seriam estes eventos do mês de setembro de 2017; c) formação de grupo de coordenação do Plano Diretor; d) Formação de câmaras temáticas para discussão dos temas; e) audiências públicas; e) elaboração da minuta de lei; f) envio para a Câmara Municipal.

Outros documentos disponibilizados em relação à participação popular são “mapas por região”, em que há mapas de 10 quadrantes da cidade, com anotações feitas à mão, apontando eventuais problemas territoriais. Não há informação de quem teria feito as anotações nos mapas, se seria um técnico municipal ou cidadãos.

Em sequência, há síntese de questionários apresentados aos presentes nas audiências públicas, os quais fazem perguntas sobre mobilidade, serviços essenciais, moradia, etc. Apenas por meio de noticiário sabe-se que foram realizadas 10 audiências públicas nos meses de julho a setembro de 2018⁶.

Não há qualquer registro sobre quantas pessoas participaram das audiências, qual sua representatividade, se houve manifestação da sociedade civil organizada, quais as manifestações e quais as respostas apresentadas pela municipalidade.

Em que pese o esforço da municipalidade em realizar capacitação de seu corpo técnico e realizar palestras inaugurais, não há qualquer documento que traga um diagnóstico sobre a cidade, apresentando seus dados, indicadores sociais, econômicos,

⁶ Fonte: <https://g1.globo.com/sp/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/prefeitura-realiza-audiencia-para-discutir-plano-diretor-de-rio-preto.ghtml> e <https://www.riopreto.sp.gov.br/audiencias-do-plano-diretor-comecam-nesta-segunda-dia-16/>

urbanísticos e ambientais, realizando a relação destas informações com o zoneamento e com o orçamento.

Conforme exposto no capítulo anterior, o processo de participação sem acesso à informação, representa um mecanismo meramente formal. A participação deve envolver a possibilidade da tomada de decisões, neste sentido, não há como os munícipes escolherem quais as melhores propostas urbanísticas para cidade se não compreendem o que ocorreu nos últimos 13 anos de vigência Plano Diretor anterior (Lei Complementar Municipal nº 224/2006) e quais os desafios para a próxima década.

Um documento que traz um estudo sobre o município é o estudo de conjuntura econômica de São José do Rio Preto⁷, constante do sítio eletrônico da secretaria de planejamento estratégico. O documento poderia ter sido apresentado à população, divulgado e problematizado por meio de oficinas, debates e audiências, até que os moradores estivessem aptos a discutir e opinar.

Por fim, importante salientar que não há qualquer documento que informe qual a proposta inicial da Prefeitura para a cidade, quais as contribuições dos moradores e, em que medida, estas manifestações populares alteraram a proposta anterior, consolidando a ideia de Plano Diretor.

Conclusão 01:

Considerando-se, portanto, a informações trazidas pelo Portal Eletrônico da Prefeitura sobre o Plano Diretor, estima-se que:

- 1) Não houve a apresentação de estudos diagnósticos do município, garantindo aos cidadãos, de forma prévia às instâncias participativas, um conhecimento integral e profundo do desenvolvimento da cidade na última década, seus problemas e a relação destas questões com o Plano Diretor e o Zoneamento do

⁷ Fonte: <https://www.riopreto.sp.gov.br/wp-content/uploads/arquivosPortalGOV/planejamento/conjuntura/conjuntura-2019.pdf>



Município. O processo participativo, portanto, **não se revelou condizente com o artigo 4, II da Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades**, que regulamenta a apresentação de estudos e propostas sobre o plano diretor para a população, de forma prévia;

- 2) Não houve qualquer estudo que articulasse eventual proposta de Plano Diretor com o orçamento municipal, o que conferiria concretude para as propostas, permitindo que a população compreendesse o que poderia ser viável para os próximos 10 anos. Portanto, **o artigo 6 da Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades foi descumprido;**
- 3) As instâncias de participação se limitaram a 5 palestras que conferiram abordagens superficiais e genéricas e 10 audiências públicas. Não se vislumbram debates separados por temas ou segmentos sociais, apenas audiências por divisões territoriais, assim não se demonstra a diversidade nas instâncias participativas, havendo **desconformidade com o artigo 5 da Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades foi descumprido;**
- 4) Verifica-se ausência de divulgação das entidades eventualmente convidadas, baixa pluralidade de entidades e associações nos eventos, o que resulta em uma reduzida diversidade de propostas. Portanto, em relação à exigência do **artigo 7 da Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades** – promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, etc – **não se constatou amplitude das atividades da Prefeitura.**
- 5) Não houve divulgação de qualquer relatório consolidado, que compilasse as propostas das audiências públicas, revelando sua influência para formulação do plano diretor;

- 6) Os materiais disponibilizados no portal da Prefeitura transmitem a noção de que o Plano teria sido construído a partir dos chamados Grupos Técnicos (realização de 20 reuniões), não pelas instâncias participativas e plurais.
- 7) A falta de transferência de conhecimento, a parca mobilização nas articulações com movimentos organizados, a concentração de trabalhos nos Grupos Técnicos, faz com que a etapa de participação tenha representado formalidade sem qualquer impacto para a proposta final, violando o art. 40 da Lei nº 10.257/2001 e a Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades.

3) DO CONTEÚDO DA PROPOSTA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR

3.1) DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Para analisar a proposta de Plano Diretor é trivial que se compreenda o contexto atual do município. Conforme salientado acima, não houve apresentação de estudos diagnósticos e prognósticos do município no procedimento de revisão do Plano Diretor de São José do Rio Preto, o que dificulta uma análise sobre os dados que fundamentam a revisão desta legislação e da Lei de Zoneamento.

Para suprir tal lacuna e conceber um panorama sobre o município de São José do Rio Preto, serão utilizados dados da análise de conjuntura de 2019, exposto no portal eletrônico da Secretaria de Desenvolvimento, a qual é uma fonte oficial de informações. Igualmente, servirão de suporte os estudos apresentados em tese de Doutorado por Estevam Vanale Otero⁸, que discute a urbanização de cidades médias, levantando diversas informações oficiais do município São José do Rio Preto.

⁸ OTERO, Estevam Vanale. Reestruturação urbana em cidades médias paulistas: a cidade como negócio. São Paulo, 2016. 342p.

A referida análise de conjuntura utiliza o Censo 2010 para colocar o município de Rio Preto com população de 408.435 habitantes e da Região Administrativa com 1.579.772 habitantes. A SEADE, em suas informações dos municípios paulistas – IMP⁹, apresenta dados mais recentes, estimando que em 2020, o município tenha 447.924 habitantes, enquanto a Região Administrativa teria 1.534.351 pessoas.

Otero (2016, p. 154) traz o seguinte gráfico apontando os índices de crescimento populacional de Rio Preto, que são cada vez menores:

Tabela 25 - Taxas Geométricas de Crescimento Anual da População - 1980/2010 (em % a.a.)

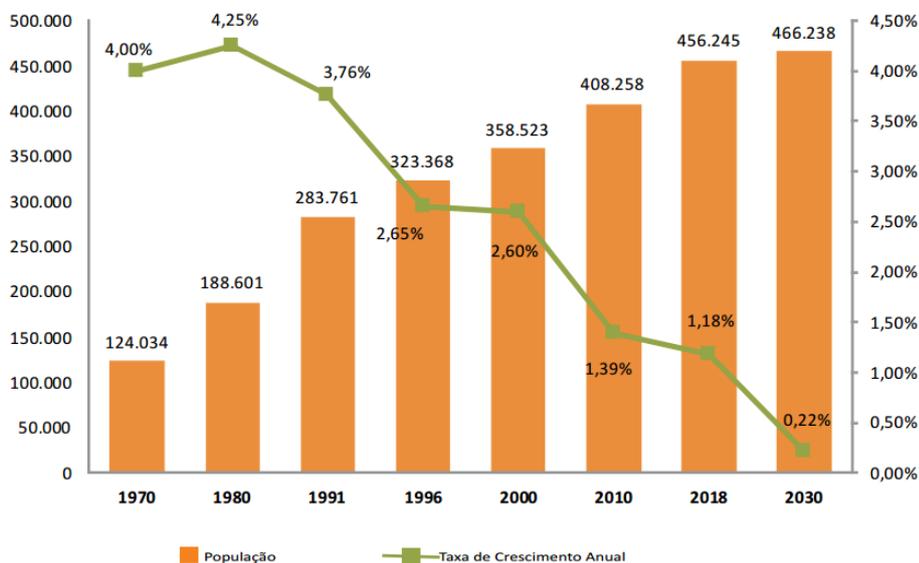
| | 80/91 | 91/00 | 00/10 |
|--|-------|-------|-------|
| Brasil | 1,93 | 1,64 | 1,17 |
| Estado de São Paulo | 2,12 | 1,82 | 1,09 |
| Região Administrativa de Bauru | 2,01 | 1,69 | 0,97 |
| Região de Governo de Bauru | 2,23 | 1,80 | 0,95 |
| Município de Bauru | 3,09 | 2,19 | 0,86 |
| Região Administrativa de Campinas | 2,91 | 2,31 | 1,49 |
| Região de Governo de Piracicaba | 2,70 | 2,00 | 1,20 |
| Município de Piracicaba | 2,58 | 1,90 | 1,03 |
| Região Administrativa de São José do Rio Preto | 1,59 | 1,59 | 1,02 |
| Região de Governo de São José do Rio Preto | 2,52 | 2,33 | 1,35 |
| Município de São José do Rio Preto | 3,77 | 2,78 | 1,32 |

Fonte: Censos Demográficos 1980, 1991, 2000 e 2010/IBGE; SEADE. Elaborado pelo autor.

O estudo de conjuntura de 2019 da Prefeitura revela um decréscimo constante na evolução populacional, conforme segue abaixo:

⁹ Fonte: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>

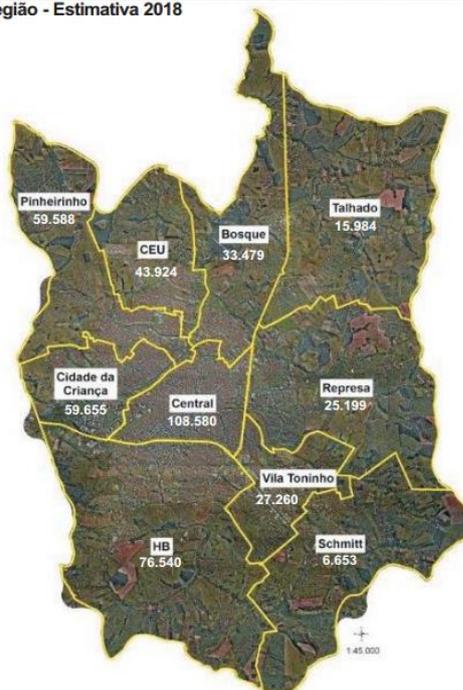
Gráfico de projeção da evolução populacional



Esta análise sobre a evolução populacional ajuda a compreender o processo de urbanização do município.

A divisão do município, a partir do Decreto 18.073/2018, passou a ser feita em 10 zonas, conforme a imagem abaixo, que segue com o quantitativo populacional:

Regiões: População residente por Região - Estimativa 2018



A divisão aporta cerca de 24% da população na região central, enquanto a região HB é a segunda mais numerosa (17%), o que não implica em ser a mais adensada, considerando-se sua ampla área territorial. Excluindo-se a região central, mais adensada, todas as demais apresentam os chamados vazios urbanos, o que implica em má utilização do espaço urbano, ampliando-se a malha urbana com baixa densidade demográfica, exigindo gastos públicos com infraestrutura para áreas cada vez maiores e com pouca população.

Tais vazios urbanos podem ser compreendidos aliando o raciocínio do crescimento populacional com a expansão da mancha urbana. A partir da década de 60, a cidade investiu no impulsionamento da industrialização, o que resultou em um crescimento urbanístico horizontal vertiginoso.

A estrutura urbana se consolida nos anos 80 com a verticalização da área central, em direção ao setor sudoeste, com concentração de segmentos populares de baixa renda a norte da malha urbana e com a instituição mais significativa de loteamentos fechados (OTERO, 2016, p. 138).

Importante frisar que esta expansão urbana tem como eixo central o interesse de empreendedores imobiliários. Um exemplo é que a Lei de Zoneamento nº 1.143/65, em que foi extinta a necessidade de provisão da infraestrutura essencial pelos loteadores, concedendo-se o poder de definição do zoneamento, da urbanização e o tamanho mínimo dos lotes (OTERO, 2016, p. 136).

Vasconcelos¹⁰ (1992, P. 129) destaca que o padrão de urbanização teve por fundamentos a periferação dos loteamentos populares de baixa renda, com sua condução feita pela Prefeitura Municipal, e o adensamento e a verticalização da ocupação da área central geridas pelo capital imobiliário.

¹⁰ VASCONCELOS, Luiz Antonio Teixeira. Desenvolvimento econômico e urbanização nas regiões administrativas de São Jose do Rio Preto e de Araçatuba. 1992. [218]f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285353>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

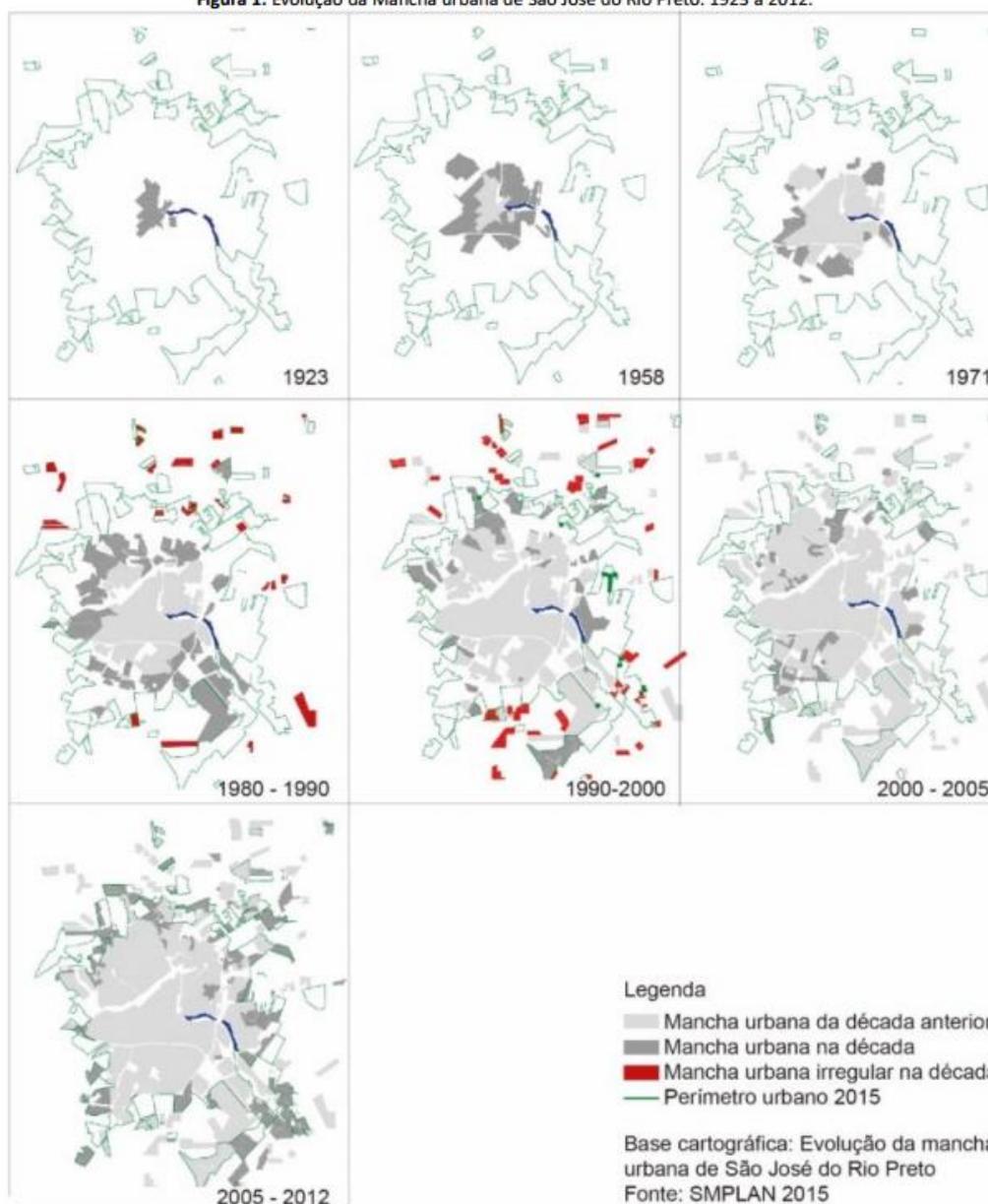
Amanda Carvalho Maia, Selena Duarte Lage e Gisela Cunha Viana Leonelli¹¹, afirmam em artigo conjunto que (2019, p. 101) a partir de 1985 o poder público municipal teve importante atuação como loteador, implantando loteamentos e conjuntos habitacionais, destinados à população de baixa renda na área norte da cidade. Tais medidas faziam parte de uma política de “desfavelamento”, com remoção e reassentamento da população nestas áreas. As autoras apresentam importante gráfico representando a expansão urbana, tendo como limite a perímetro urbano definido em 2015.

As mesmas autoras (MAIA e outras, 2019, p. 106) reforçam que a expansão do perímetro urbano não era determinada pelas leis urbanísticas de São José do Rio Preto, fazendo-se tal ampliação a partir da solicitação do empreendedor imobiliário na Prefeitura, que encaminha para a Câmara de Vereadores a aprovação, para que seja regulamentada por lei. Para se ter uma noção deste tipo de urbanização, entre 2006 e 2016 houve 107 leis de ampliação do perímetro urbano.

O resultado de uma expansão veloz, sem diretrizes impostas ao poder público, que delega ao loteador a definição sobre os loteamentos é a presença de inúmeras irregularidades na ocupação do espaço e a formação de um espaço urbano fragmentado composto por inúmeros vazios urbanos, com uma malha urbana descontínua. As autoras acima citadas, apresentam o seguinte gráfico sobre a expansão urbana e que permite compreender a questão acima tratada:

¹¹ MAIA, Amanda Carvalho; LAGE, Selena Duarte Lage e; LEONELLI, Gisela Cunha Viana. O impacto da legislação urbanística de São José do Rio Preto – SP: crescimento urbano espraiado, fragmentado e excludente. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, [S.l.], v. 7, n. 47, ago. 2019. ISSN 2318-8472. Disponível em: <https://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/2096>. Acesso em: 27 Jan. 2020.

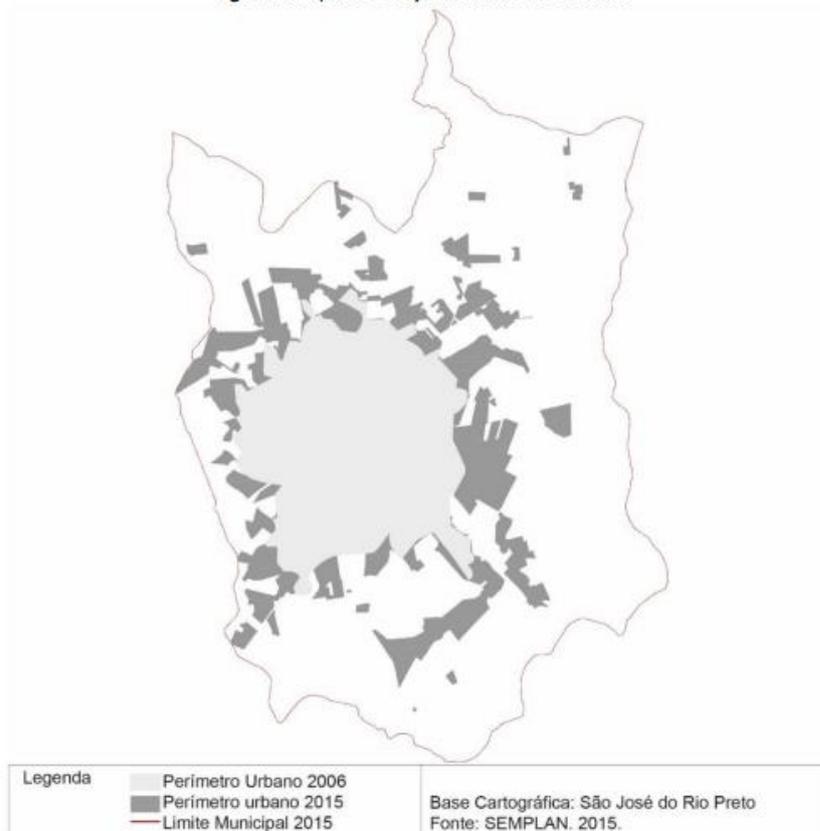
Figura 1: Evolução da Mancha urbana de São José do Rio Preto. 1923 a 2012.



Fonte: SEMPLAM, 2015, elaboração própria.

Na imagem acima é notável como o perímetro urbano de 2015 é quase idêntico à malha urbana, reflexo das aprovações pontuais dos limites municipais, a partir de pedidos de loteadores. Também é visível a fragmentação do espaço urbano, repleto de espaços vazios. Na imagem abaixo, também apresentado pelas autoras, a percepção da fragmentação – que traz custos elevados para a população, com mais infraestrutura para áreas maiores, custos de mobilidade, segregação socioespacial – fica mais notável:

Figura 2: Mapa de Evolução do Perímetro Urbano.



Fonte: SEMPLAM, 2015 apud MAIA; COCENZA; LEONELL, 2017.

Ressalte-se que Rio Preto foi identificada em levantamento do IBGE como um dos municípios que mais concentram áreas pouco densamente povoadas, resultado de uma expansão desordenada e responsável pelos vazios urbanos¹².

Na palestra de planejamento urbano, ocorrida em 04 de setembro de 2017, o secretário municipal da pasta traz uma informação importante: caso os vazios urbanos no município sejam utilizados para realizar loteamentos pela metragem mínima do município (200m²), seria possível a construção de cerca de 80 mil lotes¹³. Isso colocaria uma dúvida sobre a necessidade de ampliação do perímetro urbano. Arremata o palestrante, de forma acertada, que este seria um dos problemas a serem enfrentados na revisão do plano diretor.

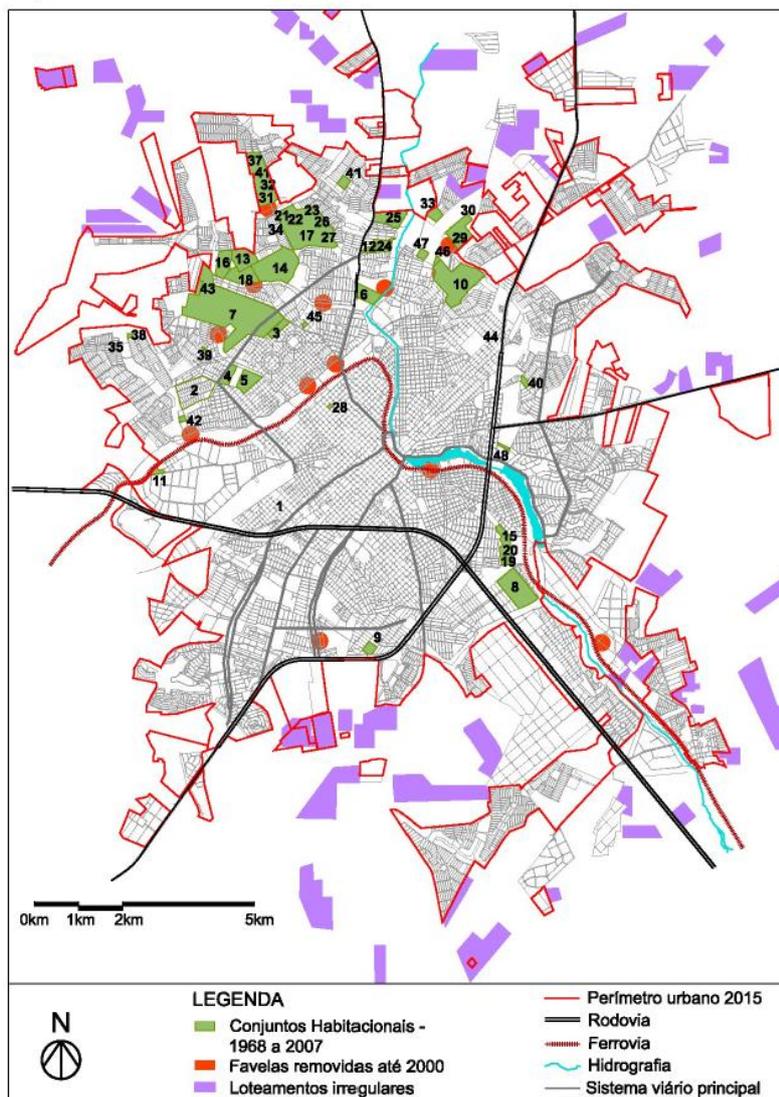
¹² Fonte: https://www.diariodaregiao.com.br/conteudo/2018/06/cidades/rio_preto/1112620-rio-preto-e-a-8-do-pais-em-ilhas-urbanas.html

¹³ Ver em: <https://www.youtube.com/watch?v=IEda5wUnsIE>



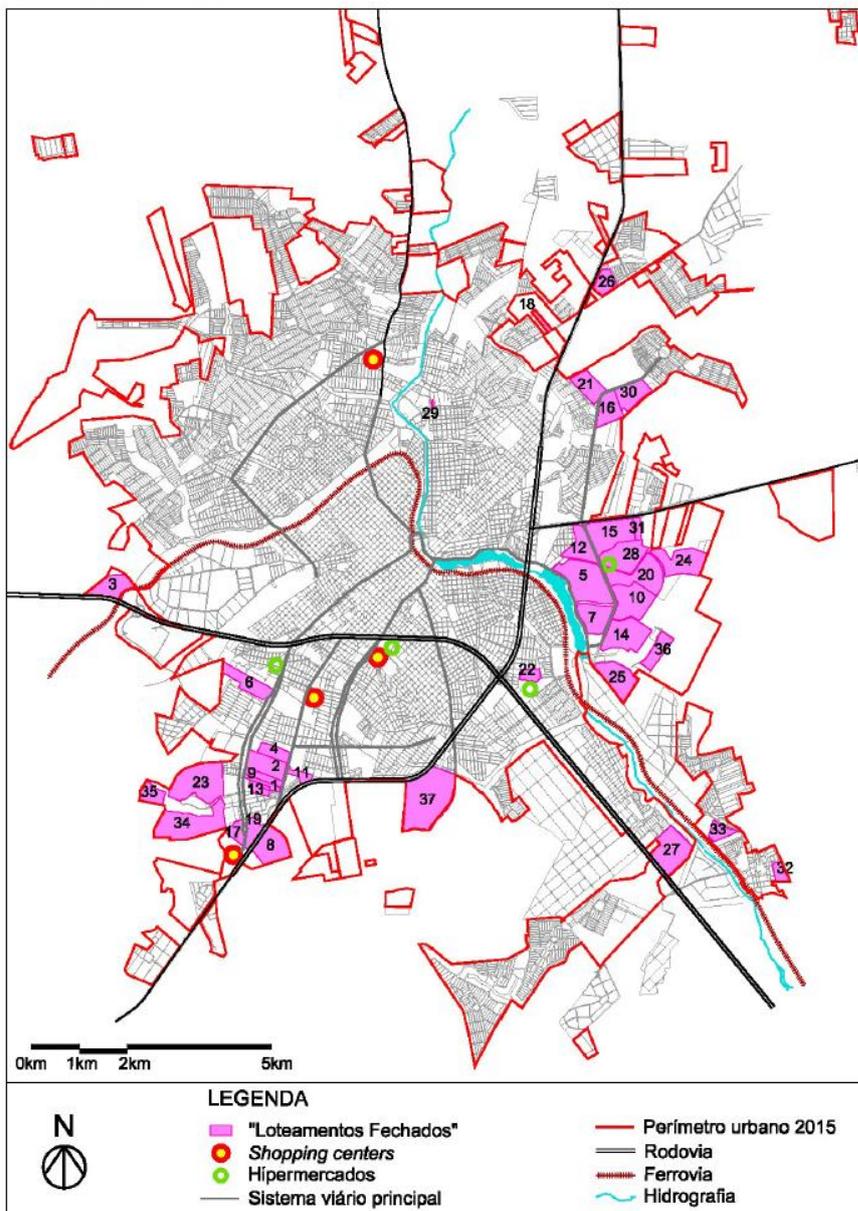
Em relação aos rumos recentes da urbanização de Rio Preto, Otero apresenta tese (2016, 163) de que a produção do espaço em cidades médias como São José do Rio Preto deixaram de serem reguladas por parâmetros urbanísticos, para sofrerem uma regulação eminentemente econômica, em que as demandas dos setores produtores da cidade passam a conduzir decisivamente os destinos da cidade (2017, p. 163). O crescimento dos núcleos mais ricos da cidade ocorre até os anos 2000 no sentido do quadrante sudoeste, entretanto, nos anos seguintes analisar um crescimento desordenado tanto nas habitações de interesse social, como nos condomínios de alto padrão (OTERO 2016, p. 196 e. 235), o que pode ser visto nos mapas abaixo:

Mapa 24 – São José do Rio Preto – Conjuntos Habitacionais implantados entre 1968-2007 e Loteamentos Irregulares



Fonte: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. SJRP, 2011. Elaborado pelo autor.

Mapa 37 – São José do Rio Preto - *Shopping Centers*, hipermercados e “loteamentos fechados” implantados de 1974 a 2014



Fonte: PMSJRP; Barroso, 2010, p.107; Sites dos empreendimentos. Elaborado pelo autor.

O referido doutoramento aponta como uma das características da atual dinâmica de produção de espaço urbano a dispersão da urbanização, espalhando a mancha urbana em espaços residenciais unifamiliares, com baixas densidades e grandes extensões de terra ocupadas. Tal processo gera uma fragmentação de espaço urbano, em um modelo de cidade com elevados custos de infraestrutura e ampliação de movimentos pendulares de seus moradores. Outro efeito é a diminuição da distinção entre cidade e

campo, considerando-se que a nova urbanização é feita por meio de “ilhas” com pedaços urbanos ao longo da cidade.

Explica o autor, que este modelo é complementado por um apartamento das relações de consumo, em que são relevantes hipermercados e *shopping centers*, servindo ao padrão residencial de loteamentos fechados. Há uma mudança da concepção de cidade como totalidade, para uma configuração descontínua e fragmentada.

3.2) DA IDÉIA DE PLANO DIRETOR A PARTIR DA MINUTA DE PROJETO DE LEI

A formulação da minuta de projeto de lei do Plano Diretor de São José do Rio Preto permite compreender a concepção que os gestores trazem sobre este elemento normativo, o que vai além da verificação semântica de dispositivos legais. Ainda que o “**Título I – das disposições preliminares**” defina que o Plano Diretor tem como diretrizes gerais a função social da propriedade urbana; a qualidade de vida e do meio ambiente; a redução das desigualdades sociais e; a equidade de oportunidades e de acessibilidade aos equipamentos e aos serviços públicos, é preciso uma análise mais profunda para discernir se são verdadeiras diretrizes da política urbana ou apenas textos vazios e sem exequibilidade.

Para esta tarefa, é importante compreender que o Plano Diretor é apenas um momento do planejamento urbano – não a sua totalidade – e que o processo contínuo é desenvolvido pelo planejamento urbano. Este último seria a atividade multidisciplinar que envolveria uma pesquisa prévia – o diagnóstico técnico – que revelaria e fundamentaria os problemas urbanos e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocaria a um órgão central (VILLAÇA, 1999, p. 187 e 188).

Portanto, o conteúdo dos Planos Diretores é variável, a partir da ideia de planejamento urbano. Esta noção fica mais clara ao se analisar a história do urbanismo brasileiro, que apresenta diversas fases ou formas de intervenção no espaço, que variam ao longo do tempo. Victor Carvalho Pinto (2011, p. 105-112) explica que no período

iniciado em 1875, tinham-se os planos de embelezamento, em que a preocupação era com as obras, não com o planejamento. A partir de 1930¹⁴ passa-se a um conceito que perdura até os dias atuais, em que o plano pretende tratar de todos os aspectos da cidade, inclusive econômicos, sociais e institucionais, buscando-se efetivar planejamento integrado, baseado em diagnósticos que envolvem várias áreas do conhecimento. Na década de 1960 passa-se a utilizar a expressão “planejamento integrado”, em que pretendiam ser um momento preparatório da elaboração dos demais instrumentos urbanísticos, com as leis de zoneamento e parcelamento.

Na década de 80 surge uma reação à fase anterior, criando-se planos pouco elaborados, sem diagnósticos ou mapas, apenas representando uma orientação geral da administração municipal. Recentemente, surge uma pretensão de planos politizados, em que os movimentos sociais buscam transformar o plano em instrumento de reforma urbana.

Pela avaliação da estrutura da minuta de projeto de lei do Plano Diretor, neste contexto, percebe-se que há uma pretensão totalizadora do Plano Diretor, que busca no “**Título III – das políticas setoriais e intersetoriais**” tratar das políticas públicas a serem traçadas pelo município: educação, saúde, esporte e lazer, cultura, assistência social, abastecimento e segurança alimentar, direitos para mulheres, pessoas com deficiência, raça e etnia, mobilidade urbana, habitação, gestão ambiental.

De acordo com este tópico o município passa a tratar no Plano Diretor de políticas que são de competência concorrente dos entes federativos, o que impede que haja uma execução completa do plano. Deste modo, o Título III não passa de um conjunto de objetivos, verdadeiras promessas, sem qualquer concretude para a população. Tais tipos de normas fazem parte do chamado populismo normativo, em que os textos legais possuem beleza, mas pouca eficácia.

¹⁴ O primeiro plano de que se tem notícia é o *Plano Agache*, adotado no Rio de Janeiro, e que remonta ao ano de 1930. Segundo consta, foi ele o primeiro documento no qual figurou a expressão *plano diretor* (CARVALHO FILHO, 2006, p. 262)



O que há de realmente efetivo e concreto nos Planos Diretores são as definições de zoneamento, coeficientes construtivos, perímetro urbano, ou seja, temáticas que terão aplicabilidade imediata e que são de interesse direto do mercado imobiliário. A simples alteração de taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento do solo, tipo de uso do solo, ampliação de perímetro urbano, podem ter o efeito imediato de produzir valorização de imóveis e induzir o crescimento urbano para certa região do município.

Assim, a análise mais detida deve ocorrer no **“Título II - do ordenamento territorial”**, que traz os princípios e objetivos do ordenamento territorial, estabelecendo 05 (cinco) tipos de Macrozoneamentos (controle ambiental, consolidação, expansão urbana, restrição à ocupação e ocupação controlada). Do mesmo modo, deve ser avaliado o **“Título IV - áreas de especial interesse”**, que define localizações da cidade onde deve haver zoneamento de interesse ambiental, histórico, urbanístico, institucional e social; assim como do **“Título V- instrumento de planejamento”**, que estabelece os principais meios de execução do Plano Diretor e detalha os instrumentos de intervenção do poder público no mercado de terras e resgate da valorização imobiliária. Por fim, o **“Título VII - do perímetro urbano”**, recai sobre uma das matérias que mais gera discussão em reformulações de Planos Diretores, pelos impactos que trazem para a cidade.

3.2.1) DO ORDENAMENTO TERRITORIAL E DO PERÍMETRO URBANO

Em relação ao ordenamento territorial, a minuta do Plano Diretor dispõe que a estruturação territorial tem por diretrizes o disciplinamento do crescimento do perímetro urbano, consolidação do adensamento, abertura de novas possibilidades de adensamento, dentre outras. Em seguida a minuta aponta os princípios do ordenamento territorial, que são, na verdade, objetivos que abordam o uso equilibrado do solo, sustentabilidade ambiental, equilíbrio entre atividades rural e urbana e incentivo do uso e ocupação dos vazios urbanos contidos no perímetro urbano.

De acordo com tais diretrizes princípios, pode-se entender que a orientação do plano será de inverter a lógica da expansão urbana que foi relatada anteriormente, contendo o perímetro urbano, estimulando a ocupação dos vazios.

No estabelecimento dos objetivos, continua muito latente a preocupação com usos ambientais sustentáveis, a intenção de evitar ociosidade ou sobrecarga de infraestrutura. Note-se que a urbanização por meio de loteamentos fechados, horizontalizados e de baixa densidade, que foi uma tendência do município¹⁵ trazem, justamente, a necessidade de criação de ampla infraestrutura para baixas densidades populacionais e expansão horizontal do município que diminui as áreas rurais e são mais degradadoras ambientalmente.

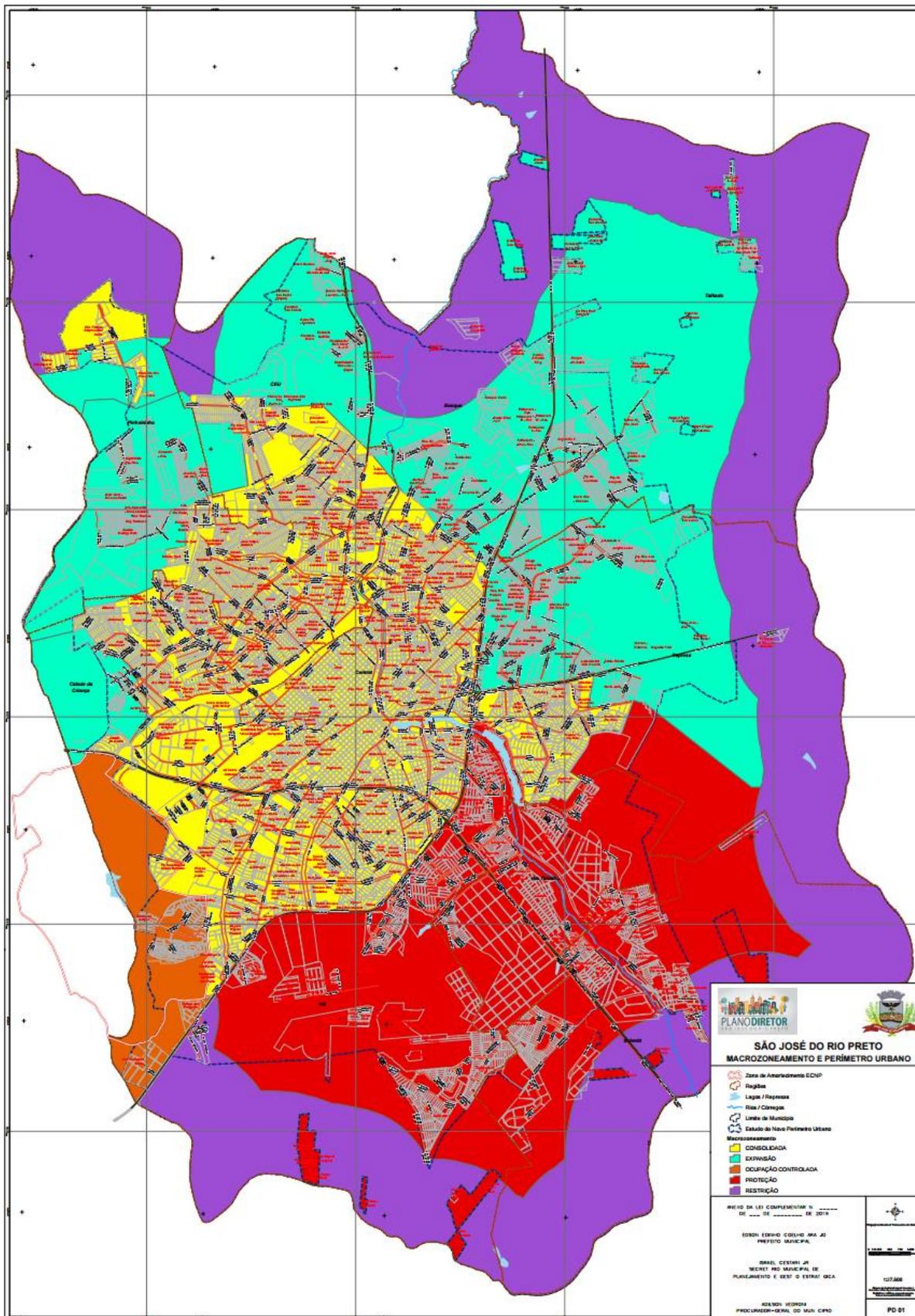
Em síntese, as diretrizes, princípios e objetivos são todos consonantes com uma cidade democrática, sustentável, com usos equilibrados e que aproveite todos os seus potenciais. Entretanto, é uma praxe que estas disposições sejam apenas alegorias que trazem uma aparência para a norma que não revela seus reais efeitos práticos.

No capítulo I sobre **macrozoneamento** a cidade é dividida em macrozona de proteção e controle ambiental; urbana de consolidação, expansão urbana, restrição à ocupação e ocupação controlada. Nas seções seguintes há a caracterização de cada um dos zoneamentos, novamente calcados apenas em definições semânticas e estabelecimento de objetivos para cada área, sem qualquer concretude sobre o modo em que tais orientações vão ser atingidas.

Dentre os macrozoneamentos, chama atenção a macrozona de expansão urbana. De acordo com o mapa retirado do portal da Prefeitura¹⁶ **pode-se afirmar que a revisão do Plano Diretor amplia o perímetro urbano, em contrariedade com as diretrizes, princípios e objetivos do ordenamento territorial do Título II.**

¹⁵ Rio Preto aprovou 98 loteamentos entre 2000 e 2014, representando novos 43.424 lotes urbanos, 26% dos quais na modalidade “loteamento fechado”. (OTERO, 2016, p.246)

¹⁶ Fonte: <https://www.riopreto.sp.gov.br/wp-content/uploads/arquivosPortalGOV/plano-diretor/PLANO-DIRETOR%202019-PD01-MACROZONEAMENTO-E-PERIMETRO-URBANO.pdf>



Inclusive, esta macrozona de expansão urbana é definida na minuta do Plano Diretor como área de “*alta taxa de crescimento populacional*”, o que é errôneo, considerando-se os dados apresentados acima, inclusive da própria Prefeitura que estima evolução populacional decrescente, chegando a 0,22% no ano de 2030. A ampliação do perímetro urbano, portanto, carece de justificativa e viola o art. 42-B, §1º do Estatuto da Cidade.

Foi conferido destaque à área de expansão, em que haverá um estímulo à ocupação, entretanto, considerando-se que a única área de restrição é o cinturão da macrozona de restrição à ocupação, pode-se entender que o novo perímetro urbano é toda a área restante.

Chama atenção o fato de não haver macrozoneamento de área rural, estabelecendo-se parâmetros de ocupação e uso dissonantes dos predominantemente urbanos. Novamente, o macrozoneamento viola os próprios princípios e objetivos do ordenamento territorial. Na **minuta revisão da Lei de Zoneamento** percebe-se que há previsão de zona rural (zona 13), mas que se assemelha muito com a região da macrozona de restrição, sendo um pouco mais ampla. Isso confirma a extensa ampliação do perímetro urbano na presente revisão de normas.

Portanto, o macrozoneamento não estimula a ocupação dos vazios urbanos, promove a expansão urbana e a ampliação de novos loteamentos sem a justificativa da necessidade desta nova extensão, considerando-se a evolução populacional decrescente, a possibilidade de construção de 80 mil lotes em vazios afirmada pelo secretário de planejamento¹⁷, além dos princípios e diretrizes afirmados no próprio Plano Diretor.

3.2.2) ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE

O título IV apresenta como áreas de especial interesse as de finalidade ambiental, histórica, urbanística, institucional e social. Como o órgão prolator da presente nota técnica é um Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, será feita

¹⁷ Ver em: <https://www.youtube.com/watch?v=IEda5wUnsIE>

Os zoneamentos de interesse social podem servir ao propósito de regularizar áreas com ocupação consolidada, em política de regularização fundiária, a exemplo do objetivo da AEIS 02. Entretanto, uma de suas maiores destinações é zonedar áreas centrais, incluindo áreas subutilizadas e vazios urbanos, permitindo que a população de baixa renda resida perto dos locais de trabalho, com acesso aos equipamentos públicos, permitindo melhorias na mobilidade urbana.

Nota-se que quase todas as áreas gravadas estão nas regiões periféricas da cidade, confirmando todo o histórico de segregação espacial da formação da malha urbana, em que a população de baixa renda foi alocada, especialmente na região norte. Caso o zoneamento de interesse social não seja feito em áreas centrais o instrumento fica esvaziado, pois perde seu potencial de criar regramentos específicos e para estimular a diversidade, redução das desigualdades, melhorias na mobilidade, dentre outros benefícios.

Assim, o zoneamento de interesse social não permite a implementação eficaz dos objetivos de desenvolvimento sustentável apresentados pela Prefeitura Municipal na palestra de 04 de setembro de 2019, especialmente, os de redução das desigualdades e cidades sustentáveis.

Deve ser lembrado que não há informações no Portal da Prefeitura sobre a quantidade de ocupações irregulares de baixa renda e se todas estas foram gravadas como AEIS. Igualmente, não há mapeamento dos lotes vazios que possibilitem a análise de possibilidades de zoneamentos em áreas mais centrais do município. Não há acesso facilitado para dados sobre o déficit habitacional de Rio Preto, em que pese o Prefeito Municipal ter afirmado, em janeiro de 2019, que este estaria em torno de 15 mil moradias¹⁸.

Não há, também, registros de manifestações de movimentos ou instituições que defendam o direito de moradia e quais suas solicitações. Deste modo, qualquer outro apontamento relevante sobre o referido zoneamento fica dificultado.

¹⁸ Fonte: <https://www.riopreto.sp.gov.br/prefeitura-lanca-mais-um-empreendimento-habitacional/>

Por fim, para se ter noção da relevância do levantamento destes dados e o cruzamento com o orçamento, dispõe-se abaixo o valor previsto para na Lei Orçamentária Anual de 2019 para gastos com regularização fundiária no exercício de 2020¹⁹:

| Anexo 06 | | Consolidado por Programa de Trabalho | | | | | | |
|-------------------|-----------|--------------------------------------|------|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Exercício de 2020 | | | | | | | | |
| Função | Sub Funç. | Progr. | Ação | Especificação | Projetos | Atividades | Operações Especiais | Total |
| 15 | 451 | 4 | 1007 | MOBILIDADE URBANA | 66.400.000,00 | 0,00 | 0,00 | 66.400.000,00 |
| 15 | 451 | 4 | 1008 | CONSTRUÇÃO/REFORMA DE VIADUTOS E PONTES | 9.585.835,36 | 0,00 | 0,00 | 9.585.835,36 |
| 15 | 451 | 4 | 1009 | INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE - CIDE | 500.000,00 | 0,00 | 0,00 | 500.000,00 |
| 15 | 451 | 4 | 1010 | CONTRAPARTIDA DE CONVÊNIOS | 2.000.000,00 | 0,00 | 0,00 | 2.000.000,00 |
| 15 | 451 | 4 | 1013 | AMPLIAÇÃO/MANUTENÇÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA | 24.169.000,00 | 0,00 | 0,00 | 24.169.000,00 |
| 15 | 451 | 4 | 1029 | Construção de Estacionamento na Ilha Central dos Corredores na Av. Mirassolândia | 1.000,00 | 0,00 | 0,00 | 1.000,00 |
| 15 | 451 | 4 | 1032 | OBRAS DE INFRAESTRUTURA NO ECO PARQUE | 1.000,00 | 0,00 | 0,00 | 1.000,00 |
| 15 | 451 | 4 | 2039 | MANUTENÇÃO DE OBRAS DE ARTE | 0,00 | 50.000,00 | 0,00 | 50.000,00 |
| 15 | 451 | 10 | | SERVIÇOS MUNICIPAIS | 0,00 | 12.500.000,00 | 0,00 | 12.500.000,00 |
| 15 | 451 | 10 | 2041 | RECAPEAMENTO ASFÁLTICO E TAPA-BURACOS | 0,00 | 12.500.000,00 | 0,00 | 12.500.000,00 |
| 15 | 452 | | | SERVIÇOS URBANOS | 0,00 | 18.002.000,00 | 0,00 | 18.002.000,00 |
| 15 | 452 | 10 | | SERVIÇOS MUNICIPAIS | 0,00 | 18.002.000,00 | 0,00 | 18.002.000,00 |
| 15 | 452 | 10 | 2011 | MANUTENÇÃO DE PRAÇAS/PARQUES/JARDINS | 0,00 | 9.002.000,00 | 0,00 | 9.002.000,00 |
| 15 | 452 | 10 | 2028 | MANUTENÇÃO DA LIMPEZA EM VIAS PÚBLICAS | 0,00 | 9.000.000,00 | 0,00 | 9.000.000,00 |
| 16 | | | | HABITAÇÃO | 1.140.000,00 | 5.097.000,00 | 0,00 | 6.237.000,00 |
| 16 | 482 | | | HABITAÇÃO URBANA | 1.140.000,00 | 5.097.000,00 | 0,00 | 6.237.000,00 |
| 16 | 482 | 14 | | MORADIAS URBANAS | 1.140.000,00 | 5.097.000,00 | 0,00 | 6.237.000,00 |
| 16 | 482 | 14 | 1021 | REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA | 100.000,00 | 0,00 | 0,00 | 100.000,00 |
| 16 | 482 | 14 | 1022 | CONJUNTOS E LOTEAMENTOS HABITACIONAIS | 650.000,00 | 0,00 | 0,00 | 650.000,00 |
| 16 | 482 | 14 | 1023 | REFORMAS E AMPLIAÇÕES DE UNIDADES HABITACIONAIS | 390.000,00 | 0,00 | 0,00 | 390.000,00 |
| 16 | 482 | 14 | 2001 | MANUTENÇÃO GERAL | 0,00 | 4.947.000,00 | 0,00 | 4.947.000,00 |

EMPRO / OF71420 30/09/2019 - 09:57:28

Versão 03/09/2015 14:49 8

O orçamento previsto para regularização fundiária urbana é de apenas R\$ 100.000,00. Considerando-se que a regularização fundiária representa não apenas a titulação da terra, mas melhorias urbanísticas e ambientais, deve ser questionado se este montante de dotação orçamentária é capaz de regularizar todas as áreas AEIS 2 propostas no Plano Diretor. Este é o formato em que os debates podem ser travados de forma mais concreta e transparente.

3.2.3) DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A) Do Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável

Os instrumentos de planejamento possuem a relevância de permitir a execução do Plano Diretor e, a partir dos instrumentos de indução da função social da

¹⁹ Fonte: anexos disponibilizados no portal <https://www.riopreto.sp.gov.br/loa/>

propriedade e do fundo municipal de desenvolvimento, permitirem uma distribuição mais igualitária dos benefícios e ônus da cidade.

A minuta mantém o **fundo municipal de desenvolvimento sustentável**, que é custeado pela aplicação dos instrumentos de planejamento, orçamento, ressarcimento de custos de infraestrutura, dentre outras, assim como são previstas as hipóteses de aplicação destas verbas.

A respeito do referido fundo, é de central importância a publicização de todo seu funcionamento nos últimos anos. Quais foram as origens de suas receitas e onde foram aplicadas as despesas. Normas como o Decreto Municipal nº 18.365/2019 (art. 5º) revelam a previsão de que o proprietário beneficiado pela ampliação de perímetro urbano deve para contrapartida social mediante depósito em dinheiro ao fundo.

Entretanto, não se tem qualquer informação se estes valores foram cobrados a todos os beneficiados e em qual montante. A receita do fundo não é apontada como uma das principais receitas municipais no documento de análise de conjuntura de 2019, conforme se percebe abaixo:

Quadro Comparativo das Principais Receitas da administração direta

| Especificação da Receita | 2015 | | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | R\$ milhões | % Participação |
| ICMS | 170,6 | 14,23 | 174,5 | 14,46 | 184,3 | 14,63 | 190,2 | 13,46 |
| ISSQN | 163,3 | 13,62 | 165,3 | 13,69 | 178,6 | 14,17 | 191,4 | 13,54 |
| Fundeb | 138,1 | 11,52 | 142,8 | 11,52 | 163,8 | 13,00 | 165,6 | 11,71 |
| IPTU | 139,9 | 11,67 | 154,4 | 12,79 | 150,7 | 11,96 | 171,0 | 12,10 |
| SUS | 101,4 | 8,46 | 105,7 | 8,76 | 115,7 | 9,18 | 133,5 | 9,44 |
| IPVA | 82,8 | 6,91 | 86,0 | 7,12 | 87,9 | 6,98 | 92,8 | 6,56 |
| FPM | 44,5 | 3,71 | 54,6 | 4,52 | 52,9 | 4,20 | 56,4 | 3,99 |
| ITBI | 29,9 | 2,49 | 27,1 | 2,25 | 21,5 | 1,71 | 36,8 | 2,60 |
| IR Retido nas Fontes - Outros Rendimentos | 36,7 | 3,06 | 40,6 | 3,36 | 45,7 | 3,63 | 50,3 | 3,56 |
| Receita da Dívida Ativa | 38,0 | 3,17 | 25,2 | 2,09 | 24,8 | 1,97 | 49,6 | 3,51 |
| Total da Receita Arrecadada no Ano | 1.198,6 | 100,00 | 1.207,1 | 100,00 | 1.260,1 | 100,00 | 1.413,6 | 100,00 |

Na Lei Orçamentário Anual (Lei nº 1.3369/2019) não há rubrica específica em relação ao fundo nos documentos anexos²⁰. Apesar disso, a Lei nº 13.368/2019, aprovada apenas um dia depois da LOA, abriu crédito adicional de R\$ 8.157.646,45 para o referido fundo de desenvolvimento, porém direcionado para serviços de pessoa jurídica à secretaria de obras.

²⁰ Fonte: anexos disponibilizados no portal <https://www.riopreto.sp.gov.br/loa/>

O potencial do fundo é enorme, constituindo grande fonte de receitas para reduzir as desigualdades municipais. Diversos instrumentos urbanísticos como a outorga onerosa e outras contrapartidas podem financiar este fundo, que deve ser revertido para melhorias urbanísticas para a população, especialmente os mais vulneráveis.

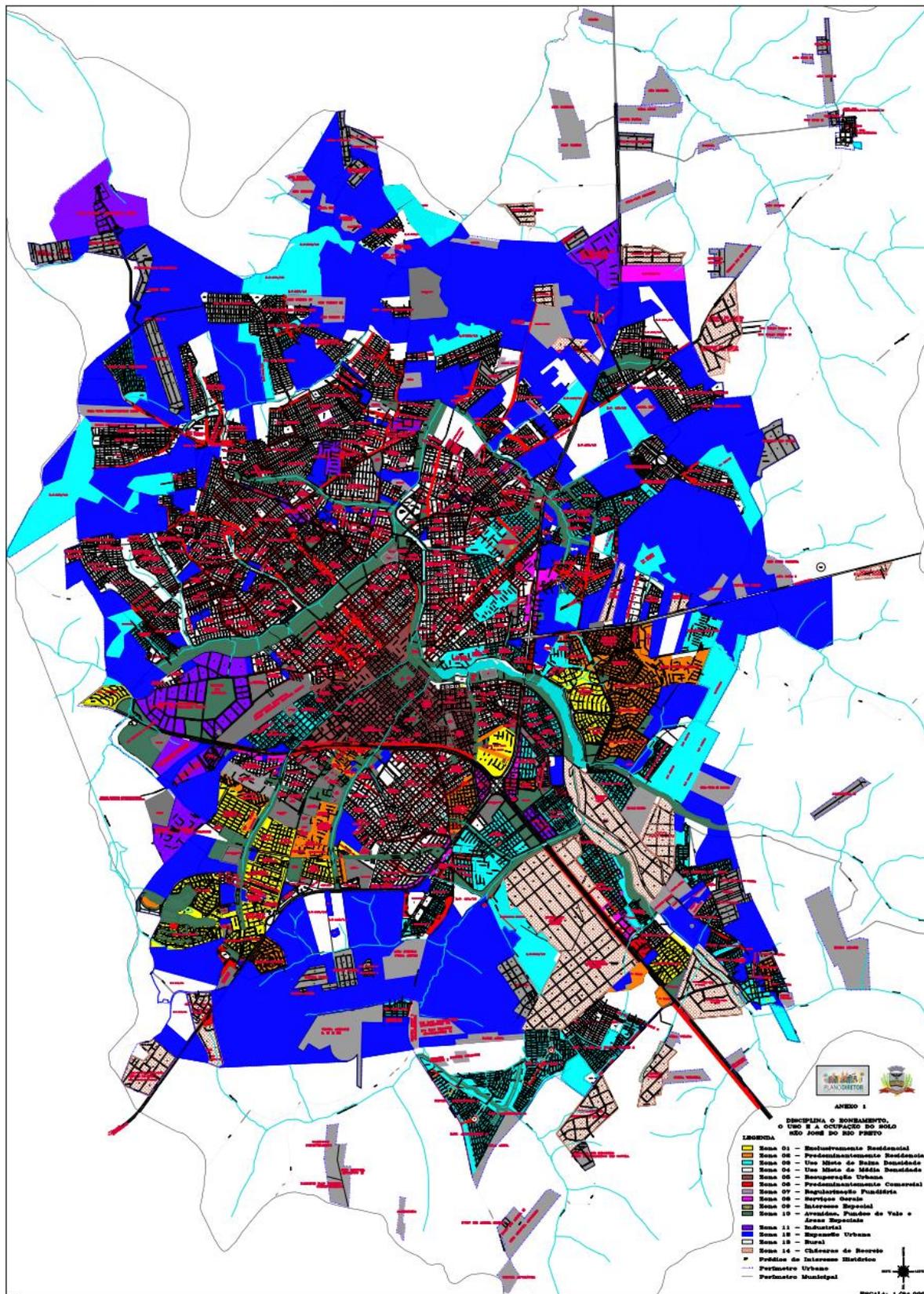
B) Dos instrumentos de política urbana e o Zoneamento Urbano

Todo Plano Diretor prevê instrumentos que contribuam para indução do cumprimento da função social da propriedade, que permitam a distribuição dos ônus e bônus da cidade para todos. O Plano Diretor prevê instrumentos como o Parcelamento Edificação ou Utilização Compulsória – PEUC, outorga onerosa, transferência do direito de construir, consórcio imobiliário, operações urbanas consorciadas, entre outros.

Para realizar uma análise sobre a possibilidade de uso destes instrumentos, é necessário analisar a **minuta da Lei de Zoneamento** de São José do Rio Preto, pois são suas definições de parâmetros de uso para cada setor do município que permite ou inviabiliza a aplicação dos instrumentos, induzindo o crescimento da cidade

A Lei de Zoneamento divide o município em 14 zonas, cada uma com um limite mínimo de área de lote. Estes lotes possuem parâmetros para ocupação do solo que indicam que tipologia construtiva vai existir em cada zona, definindo a forma que a cidade se expande. Analisando-se tais indicadores é possível perceber que tipo de cidade o Plano Diretor está induzindo a ser formada e se as promessas de cumprimento da função social da propriedade, de redução das desigualdades ou melhorias de mobilidade vão ser possíveis.

Para adentrar neste debate, é necessário apresentar o zoneamento proposto para o município de São José do Rio Preto, seguidos das tabelas de parâmetros de uso e ocupação para cada uma das zonas.





| Zona | Usos | | Lote | | Índice de Aproveitamento Máximo | Taxa de Ocupação Máxima | Altura Máxima | Construção | | | |
|-------------------------------|------|---|--|-----------|---------------------------------|--|---------------|------------|--|---|---|
| | | | Dimensões Mínimas | | | | | Frontal | Recuos Mínimos | | |
| | | | Testada | Área | | | | | Lateral | de Fundo | |
| Exclusivamente Residencial | 01 | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em habitação unifamiliar isolada | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em loteamento fechado ou condomínios institucional | 15,00m | 450,00m ² | 1 | 60% | 7,50m | 6,00m | 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote, desde que a soma dos recuos de ambas as laterais seja equivalente ou superior a 4,00m * 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote 2,00m edificação em divisa com a via pública | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote recuo da zona edificação em divisa com a via pública |
| | | | | Exceções: | | * em caso de garagem, esta pode avançar até 6,00m (seis metros) de profundidade no recuo lateral, exceto em vias públicas. | | | Obs.: em lotes com testada inferior a 15,00m e área inferior a 450,00m ² , os recuos mínimos de frente e lateral podem ser estabelecidos conforme valores determinados à Zona 02. | | |
| Predominantemente Residencial | 02 | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em habitação unifamiliar isolada atividades econômicas: em edificação térrea ou edificação com dois pavimentos, conforme Níveis do Anexo 05 | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em loteamento fechado ou condomínios institucional | 12,00m | 360,00m ² | 1 | 60% | 7,50m | 4,00m | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote 2,00m edificação em divisa com a via pública | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote recuo da zona edificação em divisa com a via pública |

| Zona | Usos | | Lote | | Índice de Aproveitamento Máximo | Taxa de Ocupação Máxima | Altura Máxima | Construção | | | |
|------------------------------|------|---|--|--------|---------------------------------|---|---------------|------------|--|--|---|
| | | | Dimensões Mínimas | | | | | Frontal | Recuos Mínimos | | |
| | | | Testada | Área | | | | | Lateral | de Fundo | |
| Uso Misto de Baixa Densidade | 03 | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em habitação unifamiliar isolada ou duas habitações unifamiliares superpostas ou geminadas (conforme condições do capítulo desta Zona) atividades econômicas: em edificação térrea, edificação com dois pavimentos ou conjuntos comerciais, conforme Níveis do Anexo 05 | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em loteamento fechado, condomínios ou conjunto habitacional, tanto justaposto quanto superposto atividades econômicas: em condomínios institucional | 10,00m | 200,00m ² | 2 | 60% | 7,50m | 3,00m | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote 2,00m edificação em divisa com a via pública | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote recuo da zona edificação em divisa com a via pública |
| Uso Misto de Média Densidade | 04 | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em habitação unifamiliar isolada ou habitação multifamiliar vertical atividades econômicas: em edificação térrea ou edificação vertical, conforme Níveis do Anexo 05 | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em loteamento fechado, condomínios ou conjunto habitacional, tanto justaposto quanto superposto institucional | 10,00m | 200,00m ² | 2 edificação com até dois pavimentos 4 edificação acima de dois pavimentos | 60% | 7,50m | 3,00m conforme CINDACTA e COMAER 5,00m | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote 2,00m edificação em divisa com a via pública 3,00m ou (H/6 - 3) de cada lateral edificação acima de dois pavimentos | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote recuo da zona edificação em divisa com a via pública |



| Zona | Usos | | Lote | | Índice de Aproveitamento Máximo | Taxa de Ocupação Máxima | Altura Máxima | Construção | | | |
|--------------------|------|---|---|--------|---------------------------------|-------------------------|---------------|---|----------------|---|--|
| | | | Dimensões Mínimas | | | | | Frontal | Recuos Mínimos | | |
| | | | Testada | Área | | | | | Lateral | de Fundo | |
| Recuperação Urbana | 05 | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em habitação unifamiliar isolada ou habitação multifamiliar vertical atividades econômicas: em edificação térrea ou edificação vertical, conforme Níveis do Anexo 05 misto outros: em área de recuperação urbana a ser revitalizada, preservada com diversidade de uso, configurada como zona de qualidade urbana em vias de degradação e que por isso deve ser recuperada, expansão central controlada destinada à expansão do atual centro urbano para áreas próximas, com controle de uso e ocupação do solo | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em loteamento fechado, condomínios ou conjunto habitacional, tanto justaposto quanto superposto institucional | 10,00m | 200,00m ² | 4 | 40% | 7,50m edificação com até dois pavimentos | 5,00m | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote | 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote | 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 2,00m edificação em divisa com a via pública | recuo da zona edificação em divisa com a via pública |
| | | | | | | | | conforme CINDACTA e COMAER edificação acima de dois pavimentos | | 3,00m ou (H/6 – 3) de cada lateral edificação acima de dois pavimentos | 3,00m ou (H/6 – 3) de cada lateral edificação acima de dois pavimentos |
| | | | | | | | | | | Taxa de Permeabilidade Mínima: 50% da área de recuo frontal sendo a área drenante localizada em recuo com a via pública, subtraindo-se esta área do cômputo necessário para o dispositivo de retenção de águas pluviais | |

| Zona | Usos | | Lote | | Índice de Aproveitamento Máximo | Taxa de Ocupação Máxima | Altura Máxima | Construção | | | |
|-----------------------------|------|--|---|--------|---------------------------------|-------------------------|---------------|---|----------------|--|--|
| | | | Dimensões Mínimas | | | | | Frontal | Recuos Mínimos | | |
| | | | Testada | Área | | | | | Lateral | de Fundo | |
| Predominantemente Comercial | 06 | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em habitação unifamiliar isolada ou habitação multifamiliar vertical atividades econômicas: em edificação térrea ou edificação vertical, conforme Níveis do Anexo 05 | <ul style="list-style-type: none"> industrial: em microindústrias, conforme Níveis do Anexo 05 | 12,00m | 360,00m ² | 4 | 66% | 7,50m edificação com até dois pavimentos | 5,00m | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote | 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote | 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 3,00m edificação em divisa com a via pública | recuo da zona edificação em divisa com a via pública |
| | | | | | | | | conforme CINDACTA e COMAER edificação acima de dois pavimentos | | 3,00m ou (H/6 – 3) edificação acima de dois pavimentos | 3,00m ou (H/6 – 3) edificação acima de dois pavimentos |
| | | | | | | | | | | 5,00m edificação acima de dois pavimentos em divisa com a via pública | 5,00m edificação acima de dois pavimentos em divisa com a via pública |

| Zona | Usos | | Lote | | Índice de Aproveitamento Máximo | Taxa de Ocupação Máxima | Altura Máxima | Construção | | | |
|-------------------------|------|--|-------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|--|------------|----------------|--|--|
| | | | Dimensões Mínimas | | | | | Frontal | Recuos Mínimos | | |
| | | | Testada | Área | | | | | Lateral | de Fundo | |
| Regularização Fundiária | 07 | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em habitação unifamiliar isolada atividades econômicas: em edificação térrea ou com dois pavimentos, conforme Níveis do Anexo 05 | --- | dimensão existente <i>in loco</i> | dimensão existente <i>in loco</i> | 1 | 60% ou área consolidada contida no LEPAC | 7,50m | 3,00m | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote | 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote | 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 2,00m edificação em divisa com a via pública | recuo da zona edificação em divisa com a via pública |



| Zona | Usos | | Lote | | Índice de Aproveitamento Máximo | Taxa de Ocupação Máxima | Altura Máxima | Construção | | | |
|-----------------|------|---|---|--------|---------------------------------|-------------------------|---------------|--|----------------|--|--|
| | | | Dimensões Mínimas | | | | | Frontal | Recuos Mínimos | | |
| | | | Testada | Área | | | | | Lateral | de Fundo | |
| Serviços Gerais | 08 | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em habitação unifamiliar isolada atividades econômicas: em edificação térrea, conforme Níveis do Anexo 05 | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em habitação multifamiliar vertical atividades econômicas: em edificação vertical conforme Níveis do Anexo 05 | 12,00m | 360,00m ² | 2 | 70% | 8,00m edificação com até dois pavimentos | 5,00m | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote | 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote | 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 2,00m edificação em divisa com a via pública | 2,00m recuo da zona edificação em divisa com a via pública |
| | | | | | | | | conforme CINDACTA e COMAER edificação acima de dois pavimentos | | 3,00m ou (H/6 - 3) edificação acima de dois pavimentos | 3,00m ou (H/6 - 3) edificação acima de dois pavimentos |

| Zona | Usos | | Lote | | Índice de Aproveitamento Máximo | Taxa de Ocupação Máxima | Altura Máxima | Construção | | | |
|---|------|--|--|---|---|---|---|---|---|---|--|
| | | | Dimensões Mínimas | | | | | Frontal | Recuos Mínimos | | |
| | | | Testada | Área | | | | | Lateral | de Fundo | |
| Interesse Especial | 09 | --- | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em edificação a critério do GRAPROURB e do CPDDS atividades econômicas: em edificação a critério do GRAPROURB e do CPDDS | A critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | A critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | A critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | A critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | A critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | A critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | A critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | |
| Avenidas, Funções de Vale e Áreas Especiais | 10 | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em habitação unifamiliar isolada ou habitação multifamiliar vertical atividades econômicas: em edificação térrea ou edificação vertical, conforme Níveis do Anexo 05 | <ul style="list-style-type: none"> atividades econômicas: em edificação ou condomínios a critério do GRAPROURB e do CPDDS, conforme Níveis do Anexo 05 | 12,00m | 360,00m ² | 2 | 60% edificação com até dois pavimentos | 7,5 | 5,00m | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote | 0,00m edificação térrea sem aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote | 1,50m edificação térrea com aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote | 2,00m edificação com dois pavimentos e com aberturas à divisa do lote |
| | | | | | | | | | | 2,00m edificação em divisa com a via pública | 2,00m recuo da zona edificação em divisa com a via pública |
| | | | | | | | | | | 50% edificação acima de dois pavimentos | conforme CINDACTA e COMAER |
| | | | | | | | | | | Obs.: para construção de edificações acima de 2 (dois) pavimentos nas Avenidas Anísio Haddad, José Muria, Juscelino Kubitschek de Oliveira, Lino José de Seixas e Philadelpho Gouveia Neto, consultar Capítulo referente à Zona 10. | |
| | | | | | | | | | | Taxa de Permeabilidade Mínima: 50% da área de recuo frontal sendo a área drenante localizada em recuo com a via pública, subtraindo-se esta área do cômputo necessário para o dispositivo de retenção de águas pluviais | |

| Zona | Usos | | Lote | | Índice de Aproveitamento Máximo | Taxa de Ocupação Máxima | Altura Máxima | Construção | | | |
|---------------------|------|---|---|---|---|---|--|---|---|--|---|
| | | | Dimensões Mínimas | | | | | Frontal | Recuos Mínimos | | |
| | | | Testada | Área | | | | | Lateral | de Fundo | |
| Industrial | 11 | <ul style="list-style-type: none"> atividades econômicas: em edificações de uso industrial localizadas em Distritos e Minidistritos Industriais, conforme Níveis do Anexo 05 | <ul style="list-style-type: none"> atividades econômicas: em edificações de uso industrial, cuja indústria caracterize impacto incômodo ou nocivo ao meio no qual se insere, conforme Níveis do Anexo 05 | 20,00m Distrito Industrial | 1000,00m ² Distrito Industrial | 2 | mínimo de 30% e máximo de 70% Distrito Industrial | 12,00m respeitando o máximo de dois pavimentos e aprovação no CINDACTA | 5,00m | 3,00m edificação em meio de quadra | 3,00m Distrito Industrial |
| | | | | 10,00m Minidistrito Industrial | 240,00m ² Minidistrito Industrial | | | | | mínimo de 40% e máximo de 70% Minidistrito Industrial | 3,00m em uma divisa e 2,00m em outra edificação em lote de esquina |
| Expansão Urbana | 12 | --- | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em edificação a critério do GRAPROURB e do CPDDS atividades econômicas: em edificação ou condomínios a critério do GRAPROURB e do CPDDS | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso |
| Rural | 13 | --- | <ul style="list-style-type: none"> residencial: em edificação a critério do GRAPROURB e do CPDDS atividades econômicas: em edificação a critério do GRAPROURB e do CPDDS | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso |
| Chácaras de Recreio | 14 | edificação destinada a lazer | <ul style="list-style-type: none"> atividades econômicas: em edificação a critério do GRAPROURB e do CPDDS | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso | a critério do GRAPROURB e do CPDDS, caso a caso |

Para a presente análise dos instrumentos da política urbana, serão avaliados a **taxa de ocupação** (uma relação, expressa em valores percentuais, entre a área de projeção da edificação sobre o terreno e a área do referido terreno) e o **índice ou coeficiente de aproveitamento** (relação numérica entre a somatória das áreas computáveis da construção e a área do lote).

Para calcular a taxa de ocupação basta somar a área total construída do primeiro pavimento com área excedente dos outros pavimentos e dividir pela área total do lote. Assim, por exemplo, se na Zona de Recuperação Urbana (Zona 05) há um terreno de 10 x 20, ou seja, com o limite mínimo de 200 m², e a é feita uma obra de 80 m², a taxa de ocupação dessa obra é de 40%, em conformidade com o zoneamento.

Entretanto, o índice de aproveitamento, indica a área total, em metros quadrados, que pode ser construída dentro de um terreno, somando as áreas todos os seus pavimentos. Portanto, neste mesmo terreno da Zona 05, em que o índice de aproveitamento é 4, é permitido construir o quádruplo da metragem mínima estabelecida, ou seja, 800m². Isto significa, que a edificação com primeiro pavimento de 80m², poderá construir um total de 10 pisos.

Ocorre que nas tabelas acima **não há para qualquer área limites máximos de lotes, o que indica que não há limites para a verticalização do município**, posto que, na mesma zona 05, se o imóvel tiver área de 600 m², por exemplo, pode-se cogitar um edifício com 30 pavimentos.

Supondo, contudo, que este empreendedor deseje construir acima deste limite, seria possível mediante o pagamento da chamada **outorga onerosa**, que é um instrumento que permite ao município receber contrapartida financeira deste empreendedor que irá se beneficiar da infraestrutura da cidade para construir em parâmetros mais elevados. A outorga onerosa é um instrumento que busca reduzir desigualdades, pois cobra-se de quem terá lucratividade maior que com uma edificação mais ampla, utilizando-se tais recursos para melhorias urbanas, a partir de um fundo como o de desenvolvimento sustentável.

Ocorre que a macrozona de consolidação está submetida, majoritariamente, aos zoneamentos de recuperação urbana (zona 05), de uso misto de média densidade (zona 04), com corredores predominantemente comerciais (zona 06), todas com **índices de aproveitamento máximo 02 ou 04, que são extremamente generosos, quase que inviabilizando o uso de tal mecanismo.** No exemplo dado acima, demonstrou-se que o empreendedor pode construir até 30 pavimentos em uma área de 600 m², sem pagar nenhum valor adicional, o que torna desnecessária a solicitação de novos pisos acima do permitido.

A minuta do Plano Diretor falha em não estabelecer índices de aproveitamento mínimos e máximos. Se a intenção for a redução de desigualdades, melhoria da mobilidade, cidade sustentável, o mais recomendável seria um índice de aproveitamento básico 01 para toda a cidade, de forma que qualquer construção acima deste nível, deveria ser pago mediante outorga onerosa. Em complementação, a fixação de coeficientes máximos permite entender qual será o limite construtivo da cidade.

Assim, em áreas residenciais como as zonas 01 e 02, os índices de aproveitamento mínimo e máximo podem ser apenas 01, mantendo-se construções baixas. Entretanto, nas áreas cobiçadas como as centrais e as comerciais (zonas 05 e 06), é recomendável que os índices de aproveitamento básicos sejam 01, porém com aproveitamento máximo 04. Deste modo, se define um parâmetro mínimo em que se pode construir sem pagamento de valores extras, ao passo em que se coloca um critério máximo em que as alturas das construções podem chegar. Isso permitiria vislumbrar um potencial enorme de utilização da outorga onerosa, financiando melhorias urbanas para o município.

Outro equívoco é a não definição de parâmetros de uso para as zonas de expansão urbana (zona 12). Uma simples visualização do mapa de zoneamento permite afirmar que uma marca central é a intensão de expansão, pois representa área extremamente ampla do município. Entretanto, não há qualquer parâmetro de ocupação definido, o que representa uma exclusão da população dos debates de como a cidade deve ser expandida, se é que merece ser expandida.

A previsão de que os critérios serão definidos critério do Grupo de Análise de Projetos Urbanísticos – GRAPROURB, a partir de cada requerimento de produção de loteamentos, e do Conselho do Plano Diretor, mantém a lógica até então vigente de expansão da cidade, de forma pontual, sem planejamento, resultando no desenho urbano fragmentado e repleto de vazios urbanos.

O alegado combate aos vazios urbanos se mostram enfraquecidos pelos critérios de ocupação e uso estabelecidos. Isso ocorre, pois um dos principais instrumentos para isto é o **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória – PEUC**, em que imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, localizados no perímetro urbano, são notificados a serem utilizados, sob risco de sofrerem cobrança progressiva de IPTU e terem o imóvel desapropriado.

A minuta do Plano Diretor define como **não edificado** os terrenos e glebas, de um mesmo proprietário, com área superior a 2500,00 m² (dois mil e quinhentos metros quadrados), no todo ou em partes, quando o coeficiente de aproveitamento utilizado for igual à zero. Neste ponto, torna-se trivial o esclarecimento da municipalidade sobre qual tipo de imóvel será forçado a edificar em um dos municípios do país com mais vazios urbanos, segundo o IBGE.

A intenção de combate aos vazios urbanos, sobre a especulação imobiliária, os custos que decorrem para toda população devem ser feitos com metragens muito mais reduzidas, a partir do mapeamento de todos os imóveis vazios, suas áreas e proprietários. Somente este tipo de análise permite uma justificativa para a metragem a ser considerada para um imóvel enquadrado como não edificado.

Em relação à **subutilização**, a minuta entende que são os terrenos e glebas com área igual ou superior a 400,00 m² (quatrocentos metros quadrados), quando o coeficiente de aproveitamento não atingir o mínimo de 0,2, ou quando a área reflorestada nos terrenos e glebas não atingir 20% do total da área. Neste ponto, novamente fica clara a falta de um levantamento diagnóstico do município que indicasse quais tipos de uso não são aceitos em cada zona da cidade, a exemplo, de

estacionamentos em excesso em áreas consolidadas ou edificações residenciais que são utilizados como depósito de estabelecimentos comerciais.

A zona 05 foi definida como de recuperação urbanística, visando a diversidade de usos, porém, é difícil compreender como tal definição de subutilização poderá contribuir para estimular tais objetivos. Inclusive pela exclusão do PEUC de terrenos medindo até 400 metros quadrados e cujo proprietário comprovar não possuir outro terreno.

Por fim, **não utilizado** é todo tipo de edificação que esteja comprovadamente desocupada há mais de dois anos, a partir da publicação do Plano Diretor, ressalvados os casos de imóveis integrantes de massa falida. Neste caso há dois apontamentos que merecem ser feitos à Prefeitura Municipal: a) o motivo da benevolência com imóveis de massas falidas, que estão sujeitas a hipóteses de perda da propriedade como o abandono ou pela usucapião e submetidas ao cumprimento da função social da propriedade. O município tem o dever de compelir as massas falidas a darem uso a seus imóveis, ainda que seja pela alienação, no caso de não conseguirem cumprir seus encargos; b) ausência de um critério de subutilização em que um percentual da área esteja desocupado pelo mesmo prazo de 2 anos.

Ante o exposto, entende-se que instrumentos indutores da função social da propriedade como o PEUC ou resgatadores de valores para a cidade como a outorga onerosa, estão bastante fragilizados pela minuta de Plano Diretor, pelo zoneamento e índices de aproveitamento propostos.

Importante, salientar também que a macrozona de proteção, de forma contraditória, é zoneada em sua maior parte como área de expansão urbana (zona 12) ou como chácara de recreio (zona 14), assim como a macrozona de urbanização controlada também sofre zoneamentos de expansão urbana, o que também gera incompatibilidade. Tais elementos também necessitam de maiores esclarecimentos.

A dissonância entre os princípios, diretrizes e objetivos do plano diretor, com sua parte que é realmente eficaz (zoneamento e parâmetros de ocupação do solo),

reforça o entendimento de Villaça (1999, p. 177) para quem o zoneamento sempre correspondeu a interesses específicos das elites brasileiras delimitando o espaço de acordo com os objetivos destes grupos, sem ter relação direta com elaborações teóricas ou com a ideia de Plano Diretor.

Conclusão 02:

Considerando-se a proposta técnica apresentada, pode-se inferir que:

- 1) Uma grande marca do plano diretor proposto é orientação de expansão urbana e ampliação significativa do perímetro urbano, sem qualquer justificativa, em razão da incoerência com necessidade de combate aos vazios urbanos e com a evolução populacional decrescente;
- 2) Destaca-se a ausência de proposta para criação de outorga onerosa de alteração de uso do solo - OOAUS como instrumento de contenção do espraiamento urbano e de distribuição dos ônus, tendo em vista que há apenas previsão de outorga onerosa do direito de construir.
- 3) A ampliação do perímetro urbano quase que extingue as áreas rurais do município, tornando inócua eventual proposta de criação de outorga onerosa de alteração de uso do solo - OOAUS, que seria uma das medidas que contribuiriam na contenção da mancha urbana, pois pode tornar mais cara a expansão urbana do que seu adensamento.
- 4) A outorga onerosa do direito de construir é enfraquecida, talvez, inviabilizada ante os elevados índices de aproveitamento, associados com as taxas de ocupação, o que permitem construções elevadas na cidade, sem qualquer custo ao empreendedor. Seria recomendável um índice de aproveitamento básico 01 para toda a cidade, de forma que qualquer construção acima deste nível,



deveria ser pago mediante outorga onerosa. Em complementação, a fixação de coeficientes máximos permite entender qual será o limite construtivo da cidade;

- 5) A não definição de parâmetros de uso para as zonas de expansão urbana (zona 12) mantém a lógica vigente de expansão da cidade, feita de forma pontual, sem planejamento, a partir de cada pedido de loteamento, resultando em um desenho urbano fragmentado e repleto de vazios urbanos.
- 6) O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória – PEUC também se mostra de difícil aplicação, considerando-se os conceitos generosos conferidos para não edificação, subutilização e não utilização.
- 7) Sobre a não utilização a Prefeitura Municipal deve apresentar justificativa sobre: a) o motivo da benevolência com imóveis de massas falidas; b) ausência de um critério de subutilização em que um percentual da área esteja desocupado pelo mesmo prazo de 2 anos.
- 8) Deve ser solicitado à Prefeitura um estudo sobre todos os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados do município, incluindo seus tipos de uso, metragens, localização, permitindo que se avalie a pertinência dos conceitos e avaliação dos impactos da medida;
- 9) Deve ser solicitado à Prefeitura justificativa de zoneamentos de expansão em áreas de urbanização controlada de proteção;
- 10) Deve ser solicitado à Prefeitura a vinculação de todos os debates com o orçamento. No caso das AEIS, deve ser justificado como um orçamento anual para regularização fundiária urbana de R\$



100.000,00 permitirá a regularização de todas as áreas AEIS 2 propostas no Plano Diretor;

- 11) Não se faz qualquer vinculação das propostas apresentadas com o orçamento municipal, o que impede que seja verificável em que medida as propostas podem ser executadas nos próximos 10 anos, correndo o risco do Plano Diretor ser apenas um conjunto de promessas sem lastro real.
- 12) Não é feita qualquer projeção de arrecadação para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável, apesar da proposta de arrecadação por diversos instrumentos, o que impede que se vislumbre a viabilidade de concretude das demais propostas para os próximos 10 anos. Deve ser solicitado à Prefeitura a publicização de todo seu funcionamento nos últimos anos, incluindo quais foram as origens de suas receitas e onde foram aplicadas as despesas.

Diante o exposto, sugere-se à população envolvida no procedimento que exija estudos sobre os impactos das propostas, em destaque as de zoneamento e de regramentos de uso e ocupação sobre os instrumentos indutores da função social da propriedade; explicação de quais áreas podem ser afetadas pela PEUC e IPTU progressivo diante dos coeficientes apresentados; qual a projeção para que o município arrecade imóveis não utilizados diante dos novos parâmetros; os impactos sobre novos projetos de loteamentos fechados; projeção de arrecadação para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentável diante das propostas apresentadas, etc.

Importante salientar que mais importante do que um Plano Diretor que preveja todos os problemas da cidade e crie dispositivos legais para todas as áreas da cidade, é um Plano Diretor com propostas concretas e exequíveis. Assim, as propostas que captem a valorização imobiliária para toda a população, impeçam a expansão pouco adensada da cidade, não permita vazios urbanos, garantam regularização fundiária de interesse social, demarquem AEIS, sejam concretas e com aplicabilidade comprovada pelos estudos técnicos. Um Plano Diretor que resuma tais anseios em diretrizes ou

previsões de regulamentações futuras, se torna um plano de pouca possibilidade de intervenção no espaço urbano para redução das desigualdades sociais, distribuição dos benefícios e ônus e promoção de uma cidade justa e sustentável.

São Paulo, 31 de janeiro de 2020.

RAFAEL NEGREIROS DANTAS DE LIMA

Defensor Público do Estado de São Paulo

Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

ALLAN RAMALHO FERREIRA

Defensor Público do Estado de São Paulo

Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

VANESSA CHALEGRE DE ANDRADE FRANÇA

Defensora Pública do Estado de São Paulo

Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo