

Contribuições para a revisão do Plano Diretor

O nosso Plano Diretor começa definindo áreas de planejamento, denominadas macrozonas, concebidas a partir de critérios geográficos, especialmente procurando limitá-las pelas divisas das bacias hidrográficas. Parece-nos interessante usar esta definição para abranger também os aspectos administrativos e sociais da gestão da cidade, procurando instituir mecanismos de coordenação das ações públicas dentro de cada macrozona, inclusive fazendo gestões junto aos poderes estaduais e federais para que serviços prestados por entidades geridas por órgãos a eles subordinados também estejam coordenados sob a mesma jurisdição. Este assunto merece estudos aprofundados avaliando as experiências bem sucedidas de outros municípios. Ou seja, entendemos que o PD deve conter regras que integrem os instrumentos de planejamento do desenvolvimento urbano com os da gestão da coisa pública.

Consideradas também os aspectos físicos das macrozonas é preciso estabelecer diretrizes para o controle das águas, planejando um amplo e profundo estudo da hidrologia do município, do qual resultem ações de intervenção nas partes urbanizadas reduzindo os riscos decorrentes das chuvas. É especialmente urgente estabelecer, com precisão técnica, as áreas de inundação dos córregos e rios do município, em principalmente nos trechos compreendidos pelo perímetro urbano e ainda não urbanizados, para que se evite a criação de novas situações de risco.

É absolutamente necessário um amplo trabalho de construção e manutenção de banco de dados, que permita base sólida para o planejamento e o controle da atividade global da cidade, mediante indicadores apropriados. Este banco de dados, face aos modernos recursos tecnológicos, poderá ser uma atividade de parceria, considerando os efeitos alavancadores de desenvolvimento sadio que informações essenciais, postas à disposição do munícipe, podem trazer. Todas as ações de planejamento, e de gestão do desenvolvimento urbano, são dependentes de informações. Informações sobre o território, sobre as edificações, sobre o sistema viário, sobre o desenvolvimento demográfico, entre muitas outras. A ausência dessas informações reduz, e muito, a confiabilidade das decisões que são tomadas. O planejamento sobre bases confiáveis levará também a uma otimização dos recursos públicos, reduzindo, de forma inteligente, as descontinuidades de ações resultantes dos cronogramas políticos, -o desenvolvimento em dente de serra-, de conseqüência desastrosa para o erário público.

Especial atenção deverão receber a área central e as envoltórias da nova Estação Rodoviária e do novo Terminal Metropolitano Regional. A região central deve receber incentivos e estímulos para voltar a atrair, também, empreendimentos habitacionais, de modo a evitar sua degradação. E as áreas envoltórias à nova Estação Rodoviária e do novo Terminal Metropolitano Regional, dois dos mais importantes investimentos da década na cidade, e que receberão mais de 50 milhões de passageiros por ano, devem ser objeto de estudos e de alteração da legislação de uso e ocupação do solo, de modo a permitir seu melhor aproveitamento possível.

As posturas edilícias e de uso e ocupação do solo municipal devem ser suficientemente estáveis (ter vigência, no mínimo, de 5 a 10 anos) para garantir disciplina e espírito de respeito à Lei. A confiança transmitida aos investidores é fundamental para incentivar a

aplicação de recursos no desenvolvimento da cidade. É fundamental que se estabeleça a crença de que as regras legais serão cumpridas, e que elas não serão mudadas da noite para o dia, de modo a permitir que os agentes econômicos e os cidadãos tenham elementos para tomar suas decisões. Para que essas decisões possam ser rápidas, e com a certeza de que não haverá alteração de última hora, tomada de forma aleatória, que vá comprometer o investimento projetado, ou o objetivo de vida do cidadão cumpridor das leis. Vale aqui lembrar o exemplo de Curitiba, cuja Lei de Uso e Ocupação do Solo sofreu apenas duas ou três mudanças ao longo de mais de 20 anos.

Sobre a verticalização e adensamento para os edifícios sugerimos que:

Direitos iguais para toda a cidade :

- a cidade deve ser densa o suficiente para que a infra-estrutura possa ser disponibilizada ao menor custo possível. Mas o adensamento deve ocorrer só até o ponto em que não comprometa a qualidade de vida
- o índice de aproveitamento dos edifícios deve ser igual para toda a cidade, nas áreas definidas como passíveis de adensamento. Não há razão para que bairros com moradores de diferentes poderes aquisitivos tenham direitos diferentes no que diz respeito às regras para realizarem suas construções
- tanto quanto possível, não estimular a diferenciação de áreas. Regiões que concentram população de maior e de menor poder aquisitivo devem receber os mesmos estímulos para a edificação.

Estímulo ao bom projeto:

- basicamente, o índice deveria ser "1" para todas as áreas definidas como passíveis de adensamento. A adoção de medidas que aperfeiçoassem o projeto iria somando pontos, até que o índice chegasse ao limite de "3"
- a atual lei 6.031 já possui uma fórmula que contempla a premissa citada acima. Seria recomendável acrescentar outras fórmulas que ampliem o incentivo ao bom projeto
- a fórmula atual estimula que a ocupação do terreno, pela torre, seja a menor possível. Outros estímulos seriam
 - a) acréscimo no índice pelo maior número de vagas para veículos
 - b) acréscimo no índice pela menor ocupação do térreo: em todos os casos, o índice máximo a que se poderia chegar seria "3".

Ocupação de vazios urbanos :

- A PMC deveria estabelecer uma área de suporte técnico para auxiliar a solução de problemas técnicos e legais que impedem, ou atrapalham, o aproveitamento dos vazios urbanos, quando esse aproveitamento é de interesse de seus proprietários.

Não acreditamos que esse tipo de solução possa ser considerado eficiente para as questões de hoje em dia. Os exemplos citados pelo Dr. Augusto Pimentel têm origem no plano do Prestes Maia, que pensava uma cidade com 10% da atual, que podia esperar décadas para a implantação de uma avenida.

Uma grande preocupação é, atualmente, o tratamento que o Plano Diretor dará aos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade.

Sobre esses instrumentos, fazendo referência aos artigos específicos, expressamos considerações que refletem a opinião de cidadãos e empreendedores interessados no desenvolvimento saudável da nossa cidade.

O desenvolvimento de Campinas hoje tem mais que ser focado na requalificação dos espaços urbanos e não na sua expansão populacional. O PD deve levar em consideração, especialmente: a vocação da cidade como pólo de ensino, sede de inúmeras universidades, entre as quais duas das mais importantes do país e mais de 100.000 professores e alunos de nível superior; a vocação da cidade como centro de pesquisa, quer seja dentro das universidades (a Unicamp, por exemplo, detém 50% das patentes concedidas a pesquisadores universitários do país), quer seja através dos vários institutos de pesquisa de renome internacional nela instalados; a vocação da cidade como centro de prestação de serviços em diversas áreas, em especial na de serviços bancários e na de serviços medidos; a vocação da cidade, e da Região Metropolitana de Campinas, para sediar indústrias de ponta e de alta tecnologia (de telecomunicações, automobilística, farmacêutica, etc); a situação particularmente favorável da cidade no que diz respeito ao transporte (importante entroncamento rodoviário e ferroviário, com estradas e ferrovias de excelente qualidade); e à expansão de Viracopos, que será, provavelmente, dentro dos próximo 20 anos, o mais movimentado da América Latina. Aliás, recente pesquisa elaborada pelo demógrafo Paulo de Martino Jannuzzi, prevê crescimento de apenas 0,97 % ao ano, esperando população de apenas 1.190.256 para o ano de 2.020.

Preliminarmente, considere-se que o Estatuto da Cidade foi concebido para ser aplicado em todo o território nacional, razão pela qual os instrumentos expostos na legislação federal não são impostos às cidades, mas **poderão ou não ser incluídos nos respectivos planos diretores**. E ele foi concebido para atender a uma enorme diversidade de situações, como as decorrentes de um processo acelerado de urbanização, situação que ocorreu em Campinas nas décadas de 60 a 80, quando sua população dobrou a cada 10 anos, e as que ocorrem em algumas poucas cidades do país, em que umas poucas famílias detêm a propriedade de quase todo o território municipal. Por esta característica da Legislação analisamos os dispositivos sob a luz das necessidades de nossa cidade.

Parcelamento e Edificação Compulsórios:

Estatuto da Cidade

Art. 5. Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, sub-utilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Comentários:

Este dispositivo objetiva dar ao executivo o poder de intervir em áreas não disponibilizadas por proprietários para edificação. Este instrumento não deve ser aplicado em Campinas, pois diz a estatística que a cidade tem espaços disponíveis aos empreendedores e cidadãos (85.000 lotes urbanizados não edificados objeto de lançamento de IPTU pela Prefeitura) e também grande número de imóveis desocupados, ofertados no mercado para aluguel ou venda. Também é notório que Campinas não tem grandes propriedades em mãos de poucos proprietários com o poder de interferir com o processo normal do desenvolvimento da cidade. Os lotes isolados entre construções, casos existentes em grande número na cidade, tem a solução no imposto alto para terrenos não edificados (3 %). O mercado está claramente atendido. Sugere-se que, como incentivo real à construção, seja a alíquota sobre imóvel não edificado reduzida a partir da aprovação de projeto de construção. O PD não deverá, pois, prever o instrumento e nem, por consequência, definir áreas onde se aplique nem cogitar-se dos artigos seguintes que tratam do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação em títulos da dívida pública.

Preempção:

Estatuto da Cidade

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Comentários:

Também este instrumento não cabe para Campinas. É dispositivo gestado há mais de 30 anos, em condições completamente diferentes das condições atuais.

Riscos que a comunidade correrá em consequência de aplicação deste artigo:

1. Dá ocasião à montagem de negócio com valores distorcidos;
2. Não apresenta vantagem evidente em relação ao instrumento de desapropriação;
3. O eventual negócio infringiria o princípio da licitação pública;
4. Para aplicação deste será necessário ter recursos para adquirir e para controlar o processo;
5. A implantação deste processo em área de importância urbana poderá trazer congelamento ao desenvolvimento.

O simples exame do decreto municipal que regulamenta o assunto na cidade de São Paulo, que o estabeleceu no seu PD de 2003, com 12 artigos e 29 parágrafos e incisos,

mostra que o poder público terá dispêndios enormes para cumprir a burocracia e as providências lá estabelecidas, sem contar o prejuízo aos negócios imobiliários, e sem auferir qualquer vantagem em relação ao atual sistema de desapropriação, que é usualmente utilizado para aquisição de imóveis.

Ou seja, o instrumento é ruim para o poder público municipal e é ruim para o mercado imobiliário.

Contrapartida:

Estatuto da Cidade

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

(Diz a Lei Orgânica de Campinas, em vigor: **Artigo 173** - A criação de espaços edificados superiores à área total de seu terreno, que se denominará solo criado, implicará ressarcimento ao poder público, proporcionalmente à quantidade de solo criado, conforme a lei dispuser. Isto significa coeficiente "1", com eficácia contida, até edição da Lei referida neste artigo).

Comentários:

Julgamos que este dispositivo invalida critérios objetivos de planejamento.

De fato, estabelecidas as condições que a comunidade deseja para seu ponto de equilíbrio, de conforto e disponibilidade de recursos básicos, não se admite que, na intenção de arrecadação de recursos, sejam quebrados os paradigmas desejados pela população.

Ainda mais, não encontramos evidências técnicas que demonstrem o aumento de arrecadação da Prefeitura, visto que a redução do potencial construtivo dos terrenos diminui seu valor venal, base de cobrança de IPTU e ITBI.

Operações Consorciadas:

Estatuto da Cidade

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Comentários:

Este é um instrumento que merece consideração especial, muito valioso para recuperação de áreas degradadas, vetor para desenvolvimento de áreas ainda não adensadas em vazios urbanos, etc.

Julgamos positivo, e o PD poderá definir as regras essenciais para a viabilização do processo.

O Poder Público deve, provocado por ações da sociedade civil, estabelecer as regras básicas para a operação.

Da transferência do direito de construir:

Estatuto da Cidade

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Comentários:

Este dispositivo será especialmente útil no caso de incentivo à conservação de imóvel tombado; não há na legislação atual do município dispositivos que concedam benefícios palpáveis aos proprietários de imóveis nessas condições. Entretanto é necessário que a legislação que regulamente a transferência estabeleça limites claros para isso tais como, por exemplo, a obediência aos parâmetros locais onde as edificações contempladas sejam implantadas.

Do estudo de impacto de vizinhança:

Estatuto da Cidade

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I - adensamento populacional;

II - equipamentos urbanos e comunitários;

III - uso e ocupação do solo;

IV - valorização imobiliária;

V - geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI - ventilação e iluminação;

VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Comentários:

A legislação de uso e ocupação do solo deve ser o caminho para organizar a urbanização aceitável para manutenção dos parâmetros desejados para o conforto de seus habitantes. Deveriam ser passíveis de EIV apenas empreendimentos de dimensões especialmente grandes (como definir? construções com mais que 100.000 m², loteamentos com mais que 1.000.000 m²?), e os que escapem, por características muito especiais, às regras da LUOS. Caso contrário os estudos de impacto serão mais um entrave burocrático ao desenvolvimento urbano.

Regional Campinas do SindusCon:

Edson Antonio Coghi
João de Souza Coelho Filho
Carlos Guilherme Ramasco Gargantini
Augusto Fernando de Barros Pimentel Filho
Monir Goraieb
Marcelo Goraieb
Mônica Elisa Monteiro
Vera Maria Magalhães

Colaboradores:

Leôncio Menezes
Dra. Darci Pimentel

20.03.2006