

**REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS
PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS**

COORDENAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**RELATÓRIO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO
LEI COMPLEMENTAR Nº 084 DE 12 DE JANEIRO DE 2007**

REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

Relatório sobre o Plano Diretor do Município de Belford Roxo Lei complementar Nº 084 de 12 de janeiro de 2007

Este relatório atende às orientações da coordenação regional do Rio de Janeiro da pesquisa Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos e ao roteiro apresentado para preenchimento.

Foram incorporados ao relatório insumos da Oficina Regional com municípios da Baixada Fluminense realizada em 18 de outubro de 2008, em Nova Iguaçu (RJ). Os documentos de referência do Plano Diretor e as informações sobre legislação urbanística foram fornecidos pela Prefeitura de Belford Roxo.

Concluído em 2006, o Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de Belford Roxo foi elaborado com a assessoria da empresa AGRAR Consultoria e Estudos Técnicos S/C Ltda.

REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

Nome do pesquisador: Fabricio Leal de Oliveira e Mauro Santos

E-mail e telefone de contato: fabriciolealdeoliveira@hotmail.com e mauro@fase.org.br

Município: Belford Roxo

Número da lei: Lei Complementar No 84 de 12 de janeiro de 2007.

Data da aprovação do Plano Diretor: 12 de janeiro de 2007.

Estado: Rio de Janeiro.

A. Informações gerais do município.

1. Caracterização socio-demográfica e econômica do município.

O Município de Belford Roxo tem cerca de 79 km² (CIDE, 2005) e pertence à Baixada Fluminense, região incluída na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Até 1990, quando se emancipou, a área do Município correspondia ao 4º Distrito do Município de Nova Iguaçu.

Belford Roxo faz divisa com os municípios de Duque de Caxias, São João de Meriti, Mesquita e Nova Iguaçu.

(a) População urbana e rural (Contagem 2007 – IBGE) e sua evolução nos últimos 20 anos.

Entre 1980 e 1991 a população de Belford Roxo cresceu 2,2% ao ano, taxa que se manteve relativamente constante na década seguinte (2,1% ao ano). A estimativa mais recente aponta para a diminuição do ritmo de crescimento, com uma taxa geométrica anual de 1,7% a.a. para o período de 2000 a 2008.

Em 2000, Belford Roxo tinha uma população de 434.474 habitantes, composta por 59,9% de pretos e pardos e 38,6% de brancos (Censo IBGE, 2000), e uma densidade de 57,22 hab/ha. Tal como a maioria dos municípios metropolitanos, Belford Roxo não tem área rural (CIDE, 2005).

Tabela 1. Belford Roxo - Distribuição da População segundo Sub-Prefeituras – 2.000

Subprefeitura I – Areia Branca	112.441
Subprefeitura II – Nova Aurora	81.032
Subprefeitura III – Jardim Redentor	83.242
Subprefeitura IV – Parque São José	68.012
Subprefeitura V – Lote XV	89.747
Município	434.474

Fonte: IBGE (Censo Demográfico).

A Subprefeitura I – Areia Branca, que abrange o Centro e o núcleo de ocupação mais antiga, abrigava, em 2000, 112.441 pessoas. Segundo a Síntese da Leitura Técnica (AGRAR, 2006), trata-se da Subprefeitura mais desenvolvida e consolidada do Município, onde há maior oferta de infra-estrutura, equipamentos, transporte e serviços.

As Subprefeituras II - Nova Aurora e V - Lote XV, abrigavam, respectivamente, 81.032 e

89.747 pessoas em 2000. São caracterizadas como as áreas mais carentes do Município, especialmente os bairros de Nova Aurora, Shangrilá e Lote XV. Distantes dos eixos viários e dos principais centros locais, as Subprefeituras registram as maiores incidências de situações de risco por inundação dos rios e deslizamentos de encostas e a maior ocorrência de invasões e loteamentos clandestinos (Idem, 2006). Nos bairros de Recantus (que abriga o vazadouro de lixo conhecido como o Lixão do Babi), Maringá e Ipê há áreas com ocupação rarefeita com algumas características rurais.

As Subprefeituras III - Jardim Redentor e IV – Parque São José contam, respectivamente, com 83.242 e 68.012 habitantes (IBGE, 2000), e abrigam bairros carentes, loteamentos legalizados e glebas vazias alagadiças em função das cheias do Rio Sarapuí, que também assolam os bairros de Santa Tereza e Jardim Gláucia (Idem, 2006).

Não incluído na Contagem da População de 2007, Belford Roxo teve a sua população estimada em 480.555 para 2007 e em 495.694 pessoas no ano 2008, de acordo com a estimativa enviada pelo IBGE para o Tribunal de Contas da União.

Tabela 2. População do Município de Belford Roxo – Fonte: IBGE.

Ano	Total	Taxas anuais
1980	282.428	
1991	360.714	2,2% (80-91)
2000	434.474	2,1% (91-00)
2007 (1)	480.555	1,5% (00-07)
2008 (1)	495.694	1,7% (00-08)

Notas: (1) Estimativas elaboradas para o TCU em 2007 e 2008.

(b) Evolução da PEA por setor nos últimos 10 anos.

Não há dados mais recentes sobre a população economicamente ativa de Belford Roxo. As informações censitárias (2000) indicam que 54,4% das pessoas em idade ativa (10 anos ou mais) eram economicamente ativas. Como, na época do Censo de 1991, Belford Roxo foi recenseado como uma parte do Município de Nova Iguaçu, o IBGE não divulga dados sobre a população economicamente ativa do Município neste ano.

Tabela 3. População Economicamente ativa em Belford Roxo – 2000.

	Pessoas de 10 anos ou mais de idade (Pessoas)	Pessoas de 10 anos ou mais de idade (Percentual)
Total	345.848	100
Economicamente ativa	188.240	54,43
Não economicamente ativa	157.608	45,57

Fonte: IBGE (Censo Demográfico 2000).

(c) Estratificação da população por renda e sua evolução nos últimos 10 anos.

Em 2000, segundo o Censo do IBGE, 52,1% das famílias de Belford Roxo tinham renda menor ou igual a 3 (três) salários mínimos, incluídas as famílias sem rendimento¹. 73,6% tinham renda entre 0 e 5 salários mínimos e apenas 6,4% tinham renda superior a 10 salários mínimos.

Tabela 4. Belford Roxo – Renda familiar mensal por classes de rendimento – participação das classes no total – 2000

¹ Excluídas as famílias sem rendimento, esse percentual chega a 43,4%.

Faixas de renda	%	Acumulado (1)
Sem rendimento	8,7%	8,7%
Até 2 salários mínimos	27,8%	36,5%
Mais de 2 a 3 salários mínimos	15,6%	52,1%
Mais de 3 a 5 salários mínimos	21,5%	73,6%
Mais de 5 a 10 salários mínimos	20,0%	93,6%
Mais de 10 a 15 salários mínimos	4,2%	97,8%
Mais de 15 a 20 salários mínimos	1,2%	99,0%
Mais de 20 salários mínimos	1,0%	100,0%

Notas: (1) inclui sem rendimento

Fonte: IBGE (Censo Demográfico 2000).

Considerada a renda mensal familiar *per capita*, verifica-se que mais de 80% das famílias tem renda mensal *per capita* igual ou inferior a 2 (dois) salários mínimos, incluídas as famílias sem rendimento.

Tabela 5. Belford Roxo - renda mensal familiar *per capita* por classe de rendimento - participação das classes no total – 2000

Até 1/4 de salário mínimo per capita	4,7%
Mais de 1/4 a 1/2 salário mínimo	13,4%
Mais de 1/2 a 1 salários mínimo per capita	27,3%
Mais de 1 a 2 salários mínimos per capita	27,3%
Mais de 2 a 3 salários mínimos	10,0%
Mais de 3 a 5 salários mínimos	6,0%
Mais de 5 a 10 salários mínimos	2,2%
Mais de 10 salários mínimos	0,4%
Sem rendimento	8,7%

Fonte: IBGE (Censo Demográfico 2000).

De acordo com os dados do TCE (2005), a renda *per capita* média do Município cresceu 31,88% entre em 1991 e 2.000 e a “pobreza (percentual de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a [...] metade do salário mínimo [...]) diminuiu 19,35%, passando de 37,1%, em 1991, para 29,9% em 2.000”. Por outro lado, a desigualdade aumentou: “o Índice de Gini passou de 0,45, em 1991, para 0,49, em 2.000” (TCE, 2005, *appud* AGRAR, 2006: pg. 59).

d) Déficit habitacional e déficit de acesso aos serviços de saneamento ambiental

Segundo a metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro (FJP), o déficit habitacional básico de Belford Roxo era de 9.802 domicílios, em 2000. A metodologia da FJP tem como base informações do Censo 2000 e soma os casos de coabitação familiar (famílias conviventes secundárias e famílias residentes em cômodos) com o número de domicílios improvisados e rústicos². O déficit habitacional básico de Belford Roxo representa 8,06% do total de domicílios do Município e é notadamente inferior aos 14.855 domicílios vagos contabilizados no Censo.

Segundo a FJP, dos 121.650 domicílios do Município (Censo 2000), 48.658 (40% do total) são inadequados em função de carência de infra-estrutura (iluminação elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário ou coleta de lixo) adequada. 23.874 (19,63% do total) não têm rede de esgotamento sanitário ou fossa séptica, 32.631 (26,82% do total) não têm ligação com rede geral de abastecimento de água e 13.767 (11,32% do total) não

² Os domicílios rústicos não foram contabilizados no Censo 2000. A FJP utiliza uma estimativa com base nas informações dos domicílios rústicos de 1991.

têm coleta direta ou indireta de lixo. 10.820 ou 8,89% dos domicílios não têm, ao mesmo tempo, abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados.

Tabela 6. Município de Belford Roxo - Domicílios Urbanos Inadequados em função de carência de infra-estrutura - 2000

Critérios	Número	%
Iluminação elétrica	183	0,15
Abastecimento de água (1)	32.631	26,82%
Esgotamento sanitário (2)	23.874	19,63%
Abastecimento de água e esgotamento sanitário (3)	10.820	8,89%
Coleta de lixo (4)	13.767	11,32%

Fonte: Fonte: Déficit Habitacional Básico, FJP (2005), com base no Censo 2000.

(1) Domicílios sem ligação com rede geral de água

(2) Domicílios sem rede de esgotamento sanitário ou fossa séptica

(3) Domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados

(4) Domicílios sem coleta direta ou indireta de lixo

Observe-se que os dados do Censo não permitem informar sobre a frequência ou a qualidade do abastecimento de água ou sobre a ocorrência de enchentes e alagamentos, questões críticas na Baixada Fluminense.

2. Localização do município em tipologia a ser utilizada na metodologia de avaliação.

O Município de Belford Roxo está incluído na tipologia produzida pelo Observatório das Metrôpoles no *Tipo A - Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo*.

Segundo a tipologia do Observatório das Metrôpoles, o grau de integração de Belford Roxo à RMRJ é “muito alto”.

3. Solicitar à Prefeitura/Câmara os diagnóstico/estudos que subsidiaram a elaboração do Plano Diretor, caso estes estejam disponíveis.

Em novembro de 2008, a Prefeitura disponibilizou as sínteses das leituras técnica e comunitária e alguns dos mapas utilizados nos diagnóstico/estudos.

4. Verificar se o município já possuía Plano Diretor antes da elaboração deste.

Sim, o Plano Diretor aprovado pela Lei complementar No 6/1997.

5. Ao final da leitura do Plano Diretor, com foco nos aspectos elencados nesse roteiro, solicita-se uma avaliação sintética, buscando refletir sobre o sentido geral do Plano, procurando responder às seguintes questões:

(i) Conteúdo: O Plano apresenta uma estratégia econômica/sócio-territorial para o desenvolvimento do município? Quais são os elementos centrais desta estratégia? Caso não apresente uma estratégia de desenvolvimento econômico/sócio/territorial, qual é o sentido do plano?

O Título II do Plano Diretor é dedicado às estratégias de desenvolvimento e está dividido em 6 (seis) capítulos: (i) *das potencialidades e sustentabilidade das atividades econômicas*; (ii) *do desenvolvimento e gestão*; (iii) *da inclusão social e cidadania*; (iv) *do meio ambiente e saneamento*; (v) *da habitação*; e (vi) *da mobilidade*.

No capítulo dedicado às potencialidades e sustentabilidade das atividades econômicas, o Plano estabelece que o “desenvolvimento econômico do Município deverá ser promovido com a adoção do princípio do desenvolvimento sustentável, para garantir a qualidade de vida da população atual de Belford Roxo e das futuras gerações” (Art. 5º). Inicialmente, são definidas diretrizes voltadas para a “instalação e o desenvolvimento econômicos de setores econômicos identificados com as potencialidades locais e fortalecer Belford Roxo como centro dinâmico regional”, que inclui orientações para a “integração das políticas econômicas municipais às estratégias de desenvolvimento regional”, o incentivo às atividades que gerem emprego e renda e à educação técnica e profissional, o estímulo à inclusão social, a promoção de parcerias público-privadas, o apoio ao desenvolvimento de atividades econômicas originadas no município etc.

O Plano dedica diretrizes abrangentes para o “desenvolvimento local”, incluindo desde o apoio às empresas existentes no município, à atração de novos empreendimentos e à integração com as políticas estaduais e federais, até a instalação de atividades econômicas em espaços ociosos dotados de infra-estrutura, a inclusão da participação comunitária nas discussões sobre o desenvolvimento econômico, a adequação dos processos produtivos às normas ambientais ou a implantação de eixos de desenvolvimento e de condomínios empresariais, entre muitas outras diretrizes. O PD estabelece que, para serem instaladas, as empresas produtivas devem se submeter à análise prévia pelos órgãos competentes onde serão observados a capacidade de geração de emprego – especialmente para a mão-de-obra local, contrapartidas ambientais e o que é chamado de “balanço social”, além de análise quando às possibilidades de cooperação para o desenvolvimento socioeconômico municipal.

Há também orientações para a “criação de novas oportunidades”, que envolvem diretrizes para a formação, capacitação e qualificação da mão-de-obra local, incentivos à criação de novas empresas e negócios - especialmente micro e pequenas empresas - e empreendimentos “populares e sustentáveis”, apoio ao micro-crédito, entre outras diretrizes.

Finalmente, o capítulo encerra com um conjunto de orientações para o fortalecimento genérico das atividades de indústria, do comércio e dos serviços no Município, o que inclui o apoio a empresas e cooperativas de reciclagem e aproveitamento de resíduos, o fomento ao desenvolvimento de novas áreas para atividades econômicas, o incentivo à criação de mercado popular etc.

Quanto ao ordenamento territorial, o plano estabelece que o crescimento urbano deve se adequar aos investimentos em “infra-estrutura física e social”, que os centros de bairro devem ser fortalecidos e que os instrumentos de política urbana devem ser utilizados para a indução, controle e regularização do desenvolvimento urbano. Entretanto, o Plano propõe a intensificação da urbanização e da ocupação de uma extensa área com muitas precariedades com relação à infra-estrutura e acesso a equipamentos, serviços e transporte, enquanto propõe maior controle da ocupação de áreas com melhores condições, o que não é compatível com as orientações genéricas definidas para o ordenamento territorial.

Cabe ainda destacar que o Plano enfatiza a preservação ambiental, o que se reflete nas mudanças com relação ao zoneamento de 1997, especialmente no que se refere às orientações para a restrição à ocupação nas áreas mais sujeitas a inundações (não eram destacadas na lei antiga) e para a preservação ambiental nas áreas mais periféricas ao norte e nordeste, antes destinadas à expansão urbana.

(ii) Linguagem: Verificar se o plano traz um glossário ou um documento explicativo. Verificar se a linguagem predominante no plano é excessivamente técnica, dificultando

sua compreensão pela população, ou se procura uma linguagem mais acessível.

O Plano não tem glossário e utiliza a linguagem técnica típica (urbanístico-jurídica) dos planos e leis urbanas.

(iii) Relação do Plano Diretor com o Orçamento Municipal. Verificar se o plano define prioridades de investimentos, relacionando-as ao ciclo de elaboração orçamentária subsequente.

O Plano define apenas, de maneira geral, populações ou áreas prioritárias para a implementação de programas ou investimentos. Não há nenhuma vinculação com a elaboração orçamentária subsequente.

(iv) Relação entre o Plano Diretor e o PAC ou outros grandes investimentos. Caso o município seja atingido por algum investimento importante em infraestrutura de logística/energia, avaliar se o Plano diretor leva em consideração estes investimentos e seus impactos.

Embora o arco metropolitano não passe pelo território de Belford Roxo, o Plano inclui entre as diretrizes de estruturação da mobilidade (art. 89) a criação de condições para integrar as áreas limítrofes de Belford Roxo com a Rodovia RJ 109 (Arco Metropolitano), em parceria com o governo federal.

Na Síntese da Leitura Técnica (AGRAR, 2006), é citado ainda que a Lei Federal do Plano Plurianual 2004-2007 prevê a transformação da ferrovia em metrô de superfície, o que, aparentemente, foi considerado para a elaboração da lei do Plano Diretor.

Os investimentos do PAC não parecem ter tido maior influência na elaboração do projeto de lei.

B. Acesso à terra urbanizada

Os objetivos da avaliação estarão centrados nos seguintes aspectos:

a) detectar que diretrizes do Estatuto da Cidade foram reproduzidas nos textos do PD

Embora não sejam reproduzidas no texto do Plano Diretor, muitas diretrizes que constam do art. 2º do Estatuto foram incorporadas – total ou parcialmente – como diretrizes para o Município de Belford Roxo. Além das diretrizes listadas no próximo tópico, o Plano estabelece também diretrizes relacionadas aos seguintes incisos do artigo 2º do Estatuto:

“III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social” (EC);

Há referências indiretas no art. 80, que, com relação à redução do déficit habitacional, estabelece que “os programas habitacionais serão desenvolvidos ou fomentados pela Prefeitura em parceria com órgãos da esfera federal e estadual e com a iniciativa privada, e serão subsidiados ou financiados em função do perfil socioeconômico da demanda beneficiada”. Em outro ponto do texto (art. 213, IV), é apresentada como uma das finalidades do Sistema de Planejamento e Gestão da Cidade a “viabilização de parcerias com a iniciativa privada no processo de urbanização compatível com a observância do cumprimento das funções sociais do Município e do interesse coletivo, especialmente quando da aplicação dos instrumentos da política urbana previstos nesta Lei”.

“IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de

modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (EC);

Há uma série de diretrizes ao longo do texto que incorporam parcialmente o conteúdo dessa diretriz, especialmente no que se refere aos impactos sobre o meio ambiente.

“V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais” (EC);

Há menções indiretas ao longo do texto.

“VI – ordenação e controle do uso do solo” (EC);

Embora não haja nenhuma diretriz referente à necessidade de evitar a retenção especulativa do imóvel, há diretrizes no PD referentes a evitar (a) *a utilização inadequada dos imóveis urbanas* (ainda que de forma muito tênue); (b) *a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes* (indiretamente); (c) *o parcelamento, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana* (há apenas uma diretriz relacionada ao transporte); (d) *a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente* (há referências indiretas a respeito no âmbito das diretrizes para estudos prévios de impacto de vizinhança e de impacto ambiental); (f) *deterioração das áreas urbanizadas* (há diretrizes voltadas para qualificação dos espaços públicos e das áreas centrais); (g) *a poluição e a degradação ambiental* (i - há um conjunto de diretrizes para a qualificação ambiental de Belford Roxo e, inclusive, a definição de áreas para a qualificação ambiental e orientações para a elaboração de um Plano Municipal de Qualificação Ambiental Urbana; ii- há, entre as diretrizes para o meio ambiente e o saneamento, diretrizes voltadas para recuperação ambiental, monitoramento da contaminação do lençol freático, fiscalização da contaminação da água, entre muitas outras).

“VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência” (EC);

Há apenas referências à necessidade de minimização da geração de resíduos.

“XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (EC);

Há diretrizes, ao longo de todo o texto, que correspondem plenamente à diretriz do Estatuto.

“XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população” (EC);

Nas subseções reservadas ao Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental está prevista a exigência de estudos e relatórios para o caso de licenciamento de empreendimentos potencialmente provocadores de impactos embora se remeta sempre para a regulamentação posterior em lei específica. Há previsão de audiência do Executivo municipal e, a critério deste, de realização de audiência pública.

b) apontar diretrizes que, embora não reproduzam o texto do Estatuto, se refiram como objetivos ou diretrizes do plano aos seguintes temas:

- Garantia do direito à terra urbana e moradia.

Há apenas a referência, no art. 75, à necessidade de assegurar o direito social à moradia.

Entre os objetivos gerais (art. 3º) do Plano consta “VI - favorecer o acesso à terra, à habitação, aos serviços urbanos e aos equipamentos públicos para toda população de Belford Roxo, estimulando os mercados acessíveis aos segmentos da população de baixa renda e promovendo oportunidades equânimes de bens e facilidades”.

- Gestão democrática por meio da participação popular.

No artigo 3º, consta, entre os objetivos gerais do Plano, fortalecer o setor público e a valorização das funções planejamento, articulação e controle com o apoio dos segmentos da sociedade e a “participação da população nos processos de decisão e planejamento do desenvolvimento territorial”.

Ao longo do texto há outras referências à participação popular na política de preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural, nas medidas para conservação, melhoria e aproveitamento do meio ambiente, no estabelecimento de critérios para priorizar o atendimento às necessidades habitacionais, na elaboração do Plano Integrado de Mobilidade e na utilização dos instrumentos da política urbana. Tais diretrizes, contudo, não são coerentes com as reduzidas atribuições do Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade, que se restringem a (i) acompanhar a implementação do PD e da execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; e (ii) auxiliar nos estudos de identificação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) e outras áreas de especial interesse e da instituição de programas para a regularização urbanística e fundiária.

- Ordenação e controle do uso e ocupação do solo de modo a evitar a retenção especulativa de terrenos.

Não há diretrizes referentes a este ponto, embora tenham sido regulamentados os instrumentos previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Ver observações sobre a regulamentação do instrumento no tópico VII – *Instrumentos de Política Fundiária*.

- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Há apenas diretrizes referentes à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos recursos hídricos e da infra-estrutura instalada e do uso dos diferentes modos de transporte urbano.

- Recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Não há diretrizes a respeito, nem é regulamentada a outorga onerosa do direito de construir. Mesmo no caso das diretrizes para a realização de operações urbanas, não são mencionadas contrapartidas pela alteração de parâmetros urbanísticos.

- Regularização Fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Há artigos no capítulo específico sobre habitação com diretrizes e orientações que atendem a essa diretriz. Especialmente no artigo 82, que estabelece que devem ser adotadas medidas como a “aplicação dos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade e regulamentados nesta Lei”, a “delimitação de Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS para fins de regularização urbanística e fundiária” e para definição de parâmetros e critérios urbanísticos diferenciados, desde que garantidos: a infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos; o “apoio às ações de regularização fundiária através do usucapião, para famílias de baixa renda”; e a “implantação de programa de regularização fundiária em parceria

com órgãos das esferas estadual e federal e com organizações não governamentais”, entre outras diretrizes.

Questões centrais:

I. A Função Social da Propriedade

O Plano estabelece como objetivo ou diretriz o cumprimento da função social da propriedade? De que forma?

Sim. No artigo 2º, parágrafo único, consta que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor e está “em consonância” com suas políticas de planejamento e gestão territorial, “ficando assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”. O Plano detalha ainda requisitos específicos que caracterizam o atendimento da função social da propriedade, como aqueles voltados para evitar a ociosidade ou a sobrecarga da infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis, garantir a “preservação e recuperação paisagística e ambiental bem como do patrimônio cultural, artístico e histórico do município”, “viabilizar o acesso à terra e ampliação da oferta de habitação para as faixas de renda média e baixa”, entre outras condições.

II. Controle do Uso e Ocupação do Solo

O Plano estabelece macrozoneamento? Da zona urbana e rural?

Sim, de todo o território municipal. Não há zona rural em Belford Roxo. Há, apenas, referência a atividades agrícolas na Macrozona de Preservação Ambiental.

Estão definidos os objetivos do macrozoneamento? Quais?

Sim. Segundo o Plano, o Macrozoneamento é um dos instrumentos de operacionalização do ordenamento e controle do território municipal e seu objetivo geral é orientar o ordenamento do solo urbano e estabelecer as bases para aplicação dos instrumentos de política urbana previsto no Estatuto da Cidade. O Macrozoneamento estabelece diretrizes e medidas para áreas que, por suas feições morfológicas e ambientais, pelas condições de ocupação e uso e por suas peculiaridades locais, apresentam características homogêneas. Essas diretrizes e medidas efetivas de planejamento, ação e controle seriam destinadas a explorar adequadamente suas potencialidades e promover o bem estar e a qualidade de vida de sua população.

O macrozoneamento está demarcado em mapas? Delimitado por perímetros?

O macrozoneamento está demarcado em mapas no Anexo I do Plano e delimitado por perímetros cuja descrição consta do Anexo II.

Além do Macrozoneamento o plano estabelece alguma outra forma de regulação do uso e ocupação do solo ou remete a uma revisão/elaboração de lei de uso e ocupação do solo?

O Plano Diretor remete à revisão e à elaboração de lei de uso e ocupação do solo e estabelece diretrizes para as normas futuras. O PD conceitua, caracteriza e classifica “modalidades” de uso a serem adotadas e institui e classifica as áreas de especial interesse. Obs: Quando este relatório estava sendo elaborado, já estava concluído o projeto de lei de revisão da lei de uso e ocupação do solo, elaborado com a assessoria da AGRAR.

III. Perímetro Urbano e Parcelamento do Solo

O Plano estendeu (ou diminuiu) o perímetro urbano? Criou alguma regra para a extensão do perímetro? Qual?

O Plano mantém o perímetro urbano: não há zona rural.

O plano incluiu regras para o parcelamento do solo urbano ou remeteu para legislação específica? Criou regras específicas para parcelamento de interesse social?

O plano remete para legislação específica e não criou regras específicas para parcelamento de interesse social.

Identificar a previsão de área de expansão urbana e sua definição.

O plano não nomeia nenhuma macrozona como de “expansão urbana”, apenas indica intensidades ou restrições de ocupação diferenciadas segundo as características das macrozonas.

Verificar se o plano estabelece que os novos loteamentos devem prever percentuais para área de habitação de interesses social.

Não, o plano não define nada a respeito e remete o parcelamento para lei específica.

IV. Coeficientes e Macrozonas:

Verificar quais são os tipos de zona e/ou macrozonas definidos no Plano.

O plano cria 6 Macrozonas: I - Macrozona de Ocupação Estratégica; II - Macrozona de Consolidação da Urbanização; III - Macrozona de Intensificação da Urbanização; IV - Macrozona de Ocupação Controlada; V - Macrozona de Ocupação Restrita; VI - Macrozona de Preservação Ambiental.

O plano institui também 5 Áreas de Especial Interesse (AEI Social, AEI Econômico, AEI Paisagístico, AEI Histórico, Artístico e Cultural e AEI Ambiental), mas remete sua delimitação para lei específica.

Definição de coeficientes de aproveitamento básico e máximo (se não forem definidos esses coeficientes, verificar quais são os parâmetros utilizados para o controle do uso e ocupação do solo).

Não há definição de coeficientes de aproveitamento no plano, nem quaisquer outros parâmetros definidos para o controle do uso e ocupação do solo. Tudo, inclusive a definição de coeficientes básico e máximo, é remetido para a regulamentação e revisão da legislação urbanística.

Definição do que é subutilização, não utilização e terreno vazio.

Não há definição no plano.

Definição de como se calculam os coeficientes de aproveitamento.

Não há definição no plano.

Definição das macrozonas e/ou zonas e seus coeficientes e/ou parâmetros de utilização.

Há diretrizes genéricas por macrozona, mas não há coeficientes ou outros parâmetros definidos.

Identificar o estabelecimento de zoneamento e políticas específicas para as áreas centrais e sítios históricos.

A área central compartilha com o principal pólo industrial e logístico a Macrozona de Ocupação Estratégica, para a qual constam diretrizes voltadas para a “requalificação do centro”, para a atração de novos investimentos e para a ampliação da competitividade da cidade. Prevê-se também a implementação de um projeto de revitalização e reformulação urbanística da área central da cidade.

Em seção destinada à definição de diretrizes e medidas para o desenvolvimento cultural do Município, é estabelecido que deverão ser delimitadas as áreas históricas da cidade de modo a protegê-las por lei (art. 41).

Identificar o estabelecimento de zoneamento específico para áreas de proteção ambiental.

O Macrozoneamento estabelece uma Macrozona de Preservação Ambiental, onde deverá ser estudada a possibilidade de criação de uma APA municipal em complementação à APA do Retiro em Nova Iguaçu.

Entre as Áreas Especiais de Interesse, o plano define, mas não regulamenta, a Área Especial de Interesse Ambiental, que inclui todas as áreas “que apresentem fragilidade da ação antrópica, sejam significativas para preservação da biodiversidade, interfira no micro clima local e representem dos recursos que devam ser explorados de forma racional em consonância como o desenvolvimento sustentado”. De acordo com o plano, a Lei de Zoneamento deverá estabelecer os limites, as diretrizes e as normas referentes às áreas especiais de interesse.

V. ZEIS

Definição de tipos de ZEIS.

O plano define a figura da Área Especial de Interesse Social como área pública ou privada destinada prioritariamente ao atendimento qualificado de habitação de interesse social para a população. Remete a delimitação de AEIS para Lei de Zoneamento.

Definição da localização em mapa, ou coordenadas ou descrição de perímetro.

As AEIS não foram delimitadas no plano. No Anexo 1, Mapa 4, contudo, estão localizados esquematicamente 53 (cinquenta e três) “assentamentos subnormais” conforme identificados, em 2005, pelo Plano Estratégico para Assentamentos Subnormais – PEMAS, conceituados no plano como “loteamento ou assentamento irregular sob o ponto de vista urbanístico e jurídico-fundiário, carente de infra-estrutura urbana e serviços sociais, onde em diversos casos estão localizadas moradias rústicas e improvisadas”. No Anexo 3, os assentamentos estão nominados.

Definição da população que acessa os projetos habitacionais nas ZEIS.

O plano define que habitação de interesse social é aquela destinada a famílias com renda até 6 (seis) salários mínimos mensais, considerada como a população prioritária para atendimento em programas habitacionais, podendo ou não se tratar de habitações situadas em “assentamentos subnormais”. O PD define também “assentamentos subnormais” como áreas que abrigam moradias situadas em áreas de risco, moradias irregulares sob o ponto de vista urbanístico ou fundiário e moradias precárias que necessitam de melhorias.

De acordo com o plano, a política habitacional deverá priorizar o atendimento às famílias

de renda mensal até 6 (seis) salários mínimos em situações de risco, precariedade da moradia ou de irregularidade urbanística e fundiária. Contudo, todas as demais famílias com renda até 6 salários mínimos estão qualificadas para receber uma habitação de interesse social, o que esvazia a utilidade do conceito como referência para programas e projetos voltados para a população de baixa renda, pois a maior parte da população de Belford Roxo se enquadra nele. Segundo o Censo 2.000, quase 74% da população tinha renda familiar até 5 salários mínimos. Como, entre 2000 e 2008, a valorização do salário mínimo superou a inflação, ampliou-se ainda mais a população candidata a habitação de interesse social e a programas habitacionais subsidiados.

Definição de tipologias habitacionais em ZEIS.

Não há.

A remissão para lei específica.

O plano estabelece que a Lei de Zoneamento delimitará as AEIS e que a lei definirá parâmetros e critérios diferenciados para o parcelamento e a ocupação do solo.

Caso as ZEIS já estejam demarcadas em mapas, identificar qual é o percentual da zona definido no plano.

As AEIS não estão demarcadas em mapa, mas a delimitação dos assentamentos subnormais nos mapas de apoio à elaboração do Plano abrange parte significativa do Município.

Verificar se existem definições de investimentos em equipamentos sociais nas ZEIS, tais como investimentos em educação, saúde, cultura, saneamento, mobilidade, etc.

Não há.

VI. Avaliação geral do zoneamento em relação ao acesso à terra urbanizada.

Qual o significado do zoneamento proposto sob o ponto de vista do acesso à terra urbanizada? (ou seja, procure avaliar o zoneamento, buscando identificar em que porções do território, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo zoneamento se favorece o acesso à terra urbanizada pelas classes populares ou, pelo contrário, se favorece a utilização das áreas pelos empreendimentos imobiliários voltados para classes médias e altas). Para fazer esta leitura, atentar para as seguintes características: tamanhos mínimos de lote, usos permitidos (incluindo possibilidades de usos mistos na edificação) e possibilidade de existência de mais de uma unidade residencial no lote.

O plano não define nenhum parâmetro para o macrozoneamento, mas as diretrizes para as macrozonas e para a área central apresentam algumas informações relevantes. O plano reserva a área com melhores condições de acessibilidade para empresas industriais, comerciais ou de logística. As indicações para a área central – o principal núcleo comercial junto à estação ferroviária – prevêm usos, índices e construções e áreas públicas orientadas para “ampliação e consolidação da área como pólo regional metropolitano”, o que certamente não orienta para a produção de habitação de interesse social nessas áreas.

O antigo zoneamento, ainda em vigor (Lei 673/1997), define um lote mínimo menor para as zonas residenciais (150 m²) e as poucas áreas de interesse social (125 m²), enquanto define um lote mínimo maior (de 300 m² a 600 m²) para a Zona Mista e a Zona de Indústria e Comércio, com maior ocorrência nas áreas incluídas na Subprefeitura I – com melhores condições infra-estrutura e transportes – e reserva áreas bem localizadas para

indústrias. Certamente, essas restrições podem estar associadas à reserva de áreas para classes de renda mais alta em bairros específicos, com melhores condições para a moradia. Essa avaliação, contudo, mereceria ser confirmada com uma pesquisa mais aprofundada sobre as áreas em questão, pois a lei prevê para essas mesmas áreas grande intensidade e variedade de usos, além de coeficientes de aproveitamento do terreno mais altos (como é o caso das Zonas Mistas) do que nas zonas residenciais.

Avaliar este zoneamento do ponto de vista quantitativo (percentual do território urbanizável destinado ao território popular frente ao percentual de população de baixa renda no município) e qualitativo (localização deste território no município)

Atenção: incluir as ZEIS nesta análise, porém não restringir a avaliação apenas às ZEIS, caso existam zonas do macrozoneamento que permitam, pelas características e parâmetros de uso e ocupação do solo, a produção de moradia popular. Caso estes parâmetros não sejam estabelecidos no próprio plano e sim na lei de uso e ocupação do solo, buscar a lei de uso e ocupação do solo ou lei de zoneamento em vigor.

O plano não permite essa avaliação e a antiga lei de zoneamento, com as ressalvas já citadas, possivelmente destaca áreas da Subprefeitura I – com mais infra-estrutura, serviços e transportes – para ocupações de maior renda, em função do lote mínimo maior definido para algumas áreas.

VII. Instrumentos de Política Fundiária

Parcelamento / Utilização / Edificação Compulsórios IPTU progressivo no tempo

Identificar se o instrumento está apenas listado/mencionado ou se sua forma de aplicação específica no município está prevista.

Sua forma de aplicação está prevista.

Caso esteja especificado sua forma de aplicação, identificar se esta é remetida à legislação complementar específica ou se é auto-aplicável através do próprio plano.

O instrumento não é auto-aplicável e é remetido para a regulamentação em lei específica.

Se foi remetido para uma lei específica, se foi ou não definido um prazo para sua edição/regulamentação e qual é este prazo.

Não foi definido um prazo.

Se for auto-aplicável, identificar se está definido o perímetro aonde a lei se aplica (se esta definição faz parte de mapa anexo ao plano e/ou descrição de perímetro).

Embora não seja auto-aplicável, o Plano define o perímetro onde a lei se aplica, com a inclusão de sua descrição e mapa em anexo. Além disso, estabelece que todos os lotes vagos com testada para vias arteriais e coletoras estão sujeitos aos instrumentos.

Identificar se a utilização do instrumento está explicitamente vinculada a um objetivo/estratégia do plano ou a seu macrozoneamento. Qual?

A utilização do instrumento está vinculada ao macrozoneamento – é futuramente aplicável nas Macrozonas de Consolidação da Urbanização, de Intensificação da Urbanização e de Ocupação Estratégica e nos lotes vagos das vias arteriais e coletoras.

Caso auto-aplicável, identificar se está previsto um prazo de transição entre a norma atual vigente e o novo plano.

Não é aplicável e não prevê transição.

Identificar se estão definidos prazos para o monitoramento do instrumento;

Não estão definidos.

Identificar se estão definidos prazos para revisão dos instrumentos.

Não estão definidos prazos para revisão dos instrumentos.

Identificar se está definido quem aprova a sua utilização.

A lei definirá a forma de aplicação do instrumento.

Identificar se está definido o procedimento para sua utilização.

O PD remete para definição em lei específica, mas destaca que a Lei deverá estabelecer a possibilidade de “defesa” por parte do proprietário e a eventual suspensão do processo de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, desde que decidido por “órgão competente”, sugerindo uma discricionariedade e flexibilidade na implantação do instrumento que não é contemplada no Estatuto da Cidade.

No caso de envolver pagamentos de contrapartida, identificar se estão definidos critérios de isenção.

O Estatuto não permite isenção neste instrumento.

Identificar se está especificada a fórmula de cálculo da contrapartida.

Remete-se para regulamentação posterior.

Identificar para onde vão os recursos.

O IPTU é um imposto e, como tal, não pode ser direcionado para uma finalidade específica.

Identificar qual a destinação dos recursos e suas finalidades.

O IPTU é um imposto e, como tal, não pode ser direcionado para uma finalidade específica.

Identificar quem é responsável pela gestão dos recursos.

O Executivo municipal.

Identificar se o Plano diretor prevê ou define lei específica para o instrumento em questão.

Sim, prevê sua regulamentação por lei municipal específica que deverá estabelecer prazo e forma de apresentação de defesa por parte do proprietário; casos de suspensão do processos; o órgão competente para julgar o processo. Lei específica também definirá a progressividade das alíquotas.

Identificar se estão definidos prazos.

Não estão definidos prazos.

Insumos para o Quadro Resumo dos Instrumentos do Estatuto da Cidade

(1) Como se aplica – fazer uma descrição sucinta do funcionamento do instrumento.

O PD institui os instrumentos, mas remete sua regulamentação para lei específica que deverá prever um rito onde o proprietário poderá requerer a suspensão do processo ou o estabelecimento de Consórcio Imobiliário. O Plano define apenas as áreas de incidência, não estabelece sequer lote mínimo para aplicação dos instrumentos, nem condições de subutilização, nem progressividade das alíquotas do IPTU progressivo. O PD prevê que o consórcio imobiliário deverá ser submetido à apreciação do Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade e objeto de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (quando se enquadrar nas definições da lei específica). Caso implantado, o Consórcio Imobiliário deverá atender a uma das seguintes finalidades: promover habitação de interesse social ou incentivar a implantação de atividades geradoras de trabalho e renda.

(2) Onde se aplica – identificar a relação com o zoneamento ou macrozoneamento.

Nas Macrozonas de Consolidação da Urbanização, Intensificação da Urbanização e de Ocupação Estratégica e, também, nos lotes vagos com testada para as vias arteriais e coletoras

(3) Quando se aplica – verificar se a aplicação ocorre a partir da data de aprovação do plano; se há prazo para regulamentação; ou se há outras definições.

Após a regulamentação em lei específica, sem prazo definido no Plano.

OUTORGA ONEROSA (DE DIREITOS DE CONSTRUÇÃO OU ALTERAÇÃO DE USOS)

Identificar se o instrumento está apenas listado/mencionado ou se sua forma de aplicação específica no município está prevista.

Não há menção à outorga onerosa no Plano Diretor.

OPERAÇÃO INTERLIGADA

Não há menção no Plano Diretor.

ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social

Identificar se os instrumentos listados abaixo estão apenas listados/mencionados ou se sua forma de aplicação específica no município está prevista.

Não é auto-aplicável.

Caso esteja especificado sua forma de aplicação, identificar se esta é remetida à legislação complementar específica ou se é auto-aplicável através do próprio plano.

As Áreas de Especial Interesse Social serão delimitadas na Lei de Zoneamento. A lei de zoneamento antiga (Lei No 673/1997) delimita algumas áreas de interesse social, em número muito inferior aos assentamentos identificados nos estudos para o Plano Diretor.

Se foi remetido para uma lei específica, se foi ou não definido um prazo para sua

edição/regulamentação e qual é este prazo.

Não foi definido prazo.

Se for auto-aplicável, identificar se está definido o perímetro aonde a lei se aplica (se esta definição faz parte de mapa anexo ao plano e/ou descrição de perímetro).

Não é auto-aplicável. Obs: na Lei de Zoneamento antiga as áreas de interesse social estão delimitadas em mapa.

Identificar se a utilização do instrumento está explicitamente vinculada a um objetivo/estratégia do plano ou a seu macrozoneamento. Qual?

O instrumento está vinculado à estratégia explicitamente voltada para a produção de habitação de interesse social e para a promoção do direito social à moradia.

Caso auto-aplicável, identificar se está previsto um prazo de transição entre a norma atual vigente e o novo plano.

Não se aplica.

Identificar se estão definidos prazos para o monitoramento do instrumento;

Não.

Identificar se estão definidos prazos para revisão dos instrumentos.

Não.

Identificar se está definido quem aprova a sua utilização.

Lei municipal.

Identificar se está definido o procedimento para sua utilização.

O PD conceitua as AEIS, define o público candidato a programas de habitação de interesse social (famílias com renda até 6 – seis – salários mínimos) e estabelece que os recursos aplicados em AEIS são geridos pelo Executivo, com exceção dos recursos do FMHIS, que serão geridos pelo Conselho Municipal de Habitação.

No caso de envolver pagamentos de contrapartida, identificar se estão definidos critérios de isenção.

Não se aplica.

Identificar se está especificada a fórmula de cálculo da contrapartida.

Não se aplica.

Identificar para onde vão os recursos.

Não se aplica.

Identificar qual a destinação dos recursos e suas finalidades

O PD define apenas que a política habitacional deverá priorizar o atendimento às famílias com renda até 6 (seis) salários mínimos em situações de risco, precariedade da moradia ou de irregularidade urbanística e fundiária.

Identificar quem é responsável pela gestão dos recursos.

Os recursos aplicados em AEIS são geridos pelo Executivo. No caso de recursos do FMHIS serão geridos pelo Conselho Municipal de Habitação, já existente.

Identificar se o Plano diretor prevê ou define lei específica para o instrumento em questão.

O PD remete a delimitação das AEIS para a lei de zoneamento.

Identificar se estão definidos prazos.

Não estão definidos prazos.

Insumos para o Quadro Resumo dos Instrumentos do Estatuto da Cidade

(1) Como se aplica – fazer uma descrição sucinta do funcionamento do instrumento.

O PD conceitua Áreas Especiais de Interesse Social como as áreas públicas ou privadas destinadas prioritariamente ao atendimento qualificado da habitação de interesse social para a população e remete sua delimitação, definição de diretrizes e normas de uso e ocupação do solo para a lei de zoneamento (obs: a lei de zoneamento antiga, em vigor, identifica algumas áreas de interesse social). AEIS são áreas adequadas para a implantação de programas de regularização fundiária e construção de habitação de interesse social para a população com renda até 6 (seis) salários mínimos. São incluídas nessa categoria “áreas favelizadas, invadidas, públicas ou privadas, ocupadas por edificações irregulares, loteamentos irregulares ou clandestinos e ocupações localizadas em áreas de risco”. Os recursos aplicados em AEIS são geridos pelo Executivo, com exceção dos recursos do FMHIS, que serão geridos pelo Conselho Municipal de Habitação.

(2) Onde se aplica – identificar a relação com o zoneamento ou macrozoneamento.

A antiga lei de zoneamento identifica algumas áreas de interesse social. O PD indica esquematicamente, em Anexo específico, 53 áreas definidas como “assentamentos subnormais”, possíveis candidatas a futuras AEIS.

(3) Quando se aplica – verificar se a aplicação ocorre a partir da data de aprovação do plano; se há prazo para regulamentação; ou se há outras definições.

Após a regulamentação em lei específica, sem prazo definido no Plano.

OPERAÇÃO URBANA

Identificar se o instrumento está apenas listado/mencionado ou se sua forma de aplicação específica no município está prevista.

O Plano Diretor institui todo o território municipal como área para operações urbanas consorciadas, define um conteúdo mínimo para o instrumento, dá orientações gerais para a sua aplicação e define as possibilidades de finalidades das operações urbanas. Como se verá adiante, o Plano não atende ao disposto no Estatuto da Cidade.

Caso esteja especificado sua forma de aplicação, identificar se esta é remetida à legislação complementar específica ou se é auto-aplicável através do próprio plano.

Não é auto-aplicável. Remete cada operação urbana futura para regulamentação em lei

específica.

Se foi remetido para uma lei específica, se foi ou não definido um prazo para sua edição/regulamentação e qual é este prazo.

Não é dado prazo para regulamentação da OU.

Se for auto-aplicável, identificar se está definido o perímetro aonde a lei se aplica (se esta definição faz parte de mapa anexo ao plano e/ou descrição de perímetro).

Não é auto-aplicável, mas o PD define que pode ser aplicada em qualquer área do território municipal.

Identificar se a utilização do instrumento está explicitamente vinculada a um objetivo/estratégia do plano ou ao seu macrozoneamento. Qual?

A utilização do instrumento não está vinculada a nenhuma estratégia específica, nem condicionada ao macrozoneamento.

Caso auto-aplicável, identificar se está previsto um prazo de transição entre a norma atual vigente e o novo plano.

Não se aplica.

Identificar se estão definidos prazos para o monitoramento do instrumento;

Não se aplica.

Identificar se estão definidos prazos para revisão dos instrumentos.

Não se aplica.

Identificar se está definido quem aprova a sua utilização.

Cada operação será votada na Câmara Municipal.

Identificar se está definido o procedimento para sua utilização.

O Plano dá orientações gerais, define o conteúdo mínimo e as finalidades possíveis das operações e estabelece que podem acontecer em todo o território municipal, desde que aprovadas em lei. Contudo, há discordâncias – em ênfase ou em conteúdo - entre o que estabelece a Lei municipal e o Estatuto da Cidade.

Na descrição do conteúdo mínimo (art. 183), não é previsto que a modificação de índices específicos para parcelamento, uso e ocupação do solo deva exigir, como norma geral, contrapartidas dos beneficiados – o Plano obriga a existência de contrapartidas apenas nos casos de regularização de usos ou construções em desacordo com a legislação vigente.

Por outro lado, enquanto o Estatuto exige as operações atendam sempre a três objetivos (alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental), o PD define que as operações deverão ter pelo menos duas dentre um conjunto de finalidades que não atendem necessariamente aos objetivos previstos no Estatuto. De acordo com o Plano, é possível, por exemplo, aprovar uma Operação Urbana que tenha como finalidade apenas ampliar e melhorar vias estruturais e implantar um parque empresarial.

Destaque-se ainda que o PD não exige que, no caso da necessidade de remoção de moradores de assentamentos subnormais, seja prevista solução habitacional dentro do

próprio perímetro da operação. De acordo com o Plano, os moradores podem ser removidos para vizinhanças próximas ou outras áreas com infra-estrutura e oferta de trabalho.

Finalmente, o Plano prevê que o controle da operação deve ser obrigatoriamente submetido ao Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade e ao Grupo Executivo do Plano Diretor.

No caso de envolver pagamentos de contrapartida, identificar se estão definidos critérios de isenção.

Não estão definidos critérios de isenção para pagamentos de contrapartida, embora o Plano faça referência direta apenas a contrapartidas no caso de regularização de usos ou construções em desacordo com a legislação. Cada lei, portanto, terá que definir seus critérios.

Identificar se está especificada a fórmula de cálculo da contrapartida.

Não está especificada a fórmula de cálculo da contrapartida, nem o Plano faz menção à emissão de certificados de potencial adicional de construção.

Identificar para onde vão os recursos.

De acordo com o que estabelece o Estatuto, para a própria área objeto da operação.

Identificar qual a destinação dos recursos e suas finalidades

O Plano define que as operações urbanas terão pelo menos duas das seguintes finalidades: promoção de habitação de interesse social; regularização de assentamentos subnormais ; implantação de equipamentos urbanos e sociais estratégicos para o desenvolvimento urbano; ampliação e melhoria das vias estruturais do sistema viário urbano; conservação de zonas ou unidades de interesse cultural; preservação de áreas de preservação permanente ou unidades de conservação; implantação de centros de comércio e serviços para dinamização de áreas visando à geração de trabalho e renda; recuperação de áreas ambientalmente degradadas; implantação de parques empresariais.

Identificar quem é responsável pela gestão dos recursos.

O Executivo municipal é responsável pela coordenação das operações urbanas e, portanto, pela gestão dos recursos

Identificar se o Plano diretor prevê ou define lei específica para o instrumento em questão.

O Plano estabelece que cada operação será objeto de lei específica.

Identificar se estão definidos prazos.

Não estão definidos prazos para a regulamentação do instrumento.

Insumos para o Quadro Resumo dos Instrumentos do Estatuto da Cidade

(1) Como se aplica – fazer uma descrição sucinta do funcionamento do instrumento.

O PD reproduz a definição do §1º, art. 32 do Estatuto, dá orientações gerais, define o conteúdo mínimo e as finalidades possíveis das operações, que podem acontecer em todo o

território municipal, desde que aprovadas em lei. O Plano não define fórmulas de cálculo para contrapartida nem prevê a possibilidade de emissão de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC).

Há discordâncias – em ênfase ou conteúdo - entre o que estabelece o PD e o Estatuto da Cidade: (i) não é previsto é previsto que a modificação de índices urbanísticos deva exigir, como norma geral, contrapartidas dos beneficiados – elas são necessariamente exigidas apenas nos casos de regularização de usos ou construções em desacordo com a legislação vigente; (ii) enquanto o Estatuto exige que as operações atendam sempre a três objetivos (alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental), o PD define que as operações deverão apenas duas dentre das seguintes finalidades: promoção de habitação de interesse social; regularização de assentamentos subnormais ; implantação de equipamentos urbanos e sociais; ampliação e melhoria das vias estruturais; conservação de zonas ou unidades de interesse cultural; preservação de áreas de preservação permanente ou unidades de conservação; implantação de centros de comércio e serviços; recuperação de áreas ambientalmente degradadas; implantação de parques empresariais.

O PD não exige que, no caso da necessidade de remoção de moradores de assentamentos subnormais, seja prevista solução habitacional dentro do próprio perímetro da operação. Os moradores podem ser removidos para vizinhanças próximas ou outras áreas com infraestrutura e oferta de trabalho.

Finalmente, o Plano prevê que o controle da operação deve ser obrigatoriamente submetido ao Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade e ao Grupo Executivo do Plano Diretor.

(2) Onde se aplica – identificar a relação com o zoneamento ou macrozoneamento.

Pode ser aprovada lei de operação urbana em qualquer lugar do território municipal.

(3) Quando se aplica – verificar se a aplicação ocorre a partir da data de aprovação do plano; se há prazo para regulamentação; ou se há outras definições.

O Plano estabelece que cada operação será objeto de lei específica e não define, nem dá prazo, para a realização de nenhuma operação.

TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Identificar se os instrumentos listados abaixo estão apenas listados/mencionados ou se sua forma de aplicação específica no município está prevista.

O Plano institui o instrumento transferência do direito de construir em todo o território municipal e dá orientações para a sua aplicação.

Caso esteja especificado sua forma de aplicação, identificar se esta é remetida à legislação complementar específica ou se é auto-aplicável através do próprio plano.

O Plano para regulamentação em lei específica.

Se foi remetido para uma lei específica, se foi ou não definido um prazo para sua edição/regulamentação e qual é este prazo.

Não foi dado prazo para a sua regulamentação.

Se for auto-aplicável, identificar se está definido o perímetro onde a lei se aplica (se esta definição faz parte de mapa anexo ao plano e/ou descrição de perímetro).

O instrumento não é auto-aplicável, mas o perímetro para a sua aplicação futura está definido e corresponde a todo o município.

Identificar se a utilização do instrumento está explicitamente vinculada a um objetivo/estratégia do plano ou a seu macrozoneamento. Qual?

Sim, está vinculada ao macrozoneamento. Só pode receber potencial construtivo transferido imóveis os imóveis em áreas com previsão de coeficiente de aproveitamento do terreno máximo localizados nas Macrozonas de Ocupação Estratégica, de Consolidação da Urbanização e de Intensificação da Urbanização. Destaque-se que a instituição de coeficiente de aproveitamento de terreno máximo é remetida para lei urbanística e que boa parte das áreas incluídas na Macrozona de Intensificação da Urbanização são extremamente carentes em infra-estrutura de saneamento ambiental e não têm como absorver de forma adequada potencial construtivo sem um maior investimento público.

Caso auto-aplicável, identificar se está previsto um prazo de transição entre a norma atual vigente e o novo plano.

Não há prazo de transição.

Identificar se estão definidos prazos para o monitoramento do instrumento;

Não há prazo para o monitoramento do instrumento.

Identificar se estão definidos prazos para revisão dos instrumentos.

Não há prazo definido.

Identificar se está definido quem aprova a sua utilização.

Quem aprova a transferência do direito de construir é o Executivo, que poderá, na forma da lei, autorizar o proprietário a transferir potencial construtivo. No caso de transferência para fins de preservação de imóvel de interesse histórico e cultural, a transferência está vinculada à conservação do bem pelo proprietário, com a anuência do Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade

Identificar se está definido o procedimento para sua utilização.

O PD dá algumas orientações gerais e estabelece finalidades e condições para a sua aplicação no caso de instituição da transferência por ocasião do parcelamento do solo. O PD define as áreas que poderão receber potencial construtivo e estabelece que a transferência com o objetivo de preservação de imóvel está vinculada à conservação do bem pelo proprietário beneficiado, desde que com a anuência do Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade.

No caso de envolver pagamentos de contrapartida, identificar se estão definidos critérios de isenção.

Não há previsão de contrapartidas.

Identificar se está especificada a fórmula de cálculo da contrapartida.

Não se aplica.

Identificar para onde vão os recursos.

Não se aplica.

Identificar qual a destinação dos recursos e suas finalidades

Não se aplica.

Identificar quem é responsável pela gestão dos recursos.

Não se aplica.

Identificar se o Plano diretor prevê ou define lei específica para o instrumento em questão.

Sim, prevê lei específica para regulamentar o instrumento.

Identificar se estão definidos prazos.

Não há prazos definidos para regulamentação.

Insumos para o Quadro Resumo dos Instrumentos do Estatuto da Cidade

(1) Como se aplica – fazer uma descrição sucinta do funcionamento do instrumento.

O instrumento é instituído em todo o território municipal e remetido para regulamentação por lei específica. O PD define apenas algumas condições específicas: (i) no caso de o proprietário transferir seu imóvel para o Município, poderá transferir todo o potencial construtivo permitido no imóvel, mesmo que exista edificação já construída no local; (ii) a transferência poderá ser instituída por ocasião do parcelamento urbano quando forem necessárias mais áreas públicas além do que define a lei, ou quando forem necessárias áreas para implementação de programas de habitação de interesse social; e (iii) transferência com a finalidade de preservação de imóvel está vinculada à conservação do bem pelo proprietário beneficiado, desde que com a anuência do Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade.

(2) Onde se aplica – identificar a relação com o zoneamento ou macrozoneamento.

Em todo o território municipal, mas apenas os imóveis com previsão de coeficiente de aproveitamento do terreno máximo localizadas nas Macrozonas de Ocupação Estratégica, de Intensificação da Urbanização e de Consolidação da Urbanização podem receber potencial construtivo transferido.

Destaque-se que o Plano não prevê coeficiente de aproveitamento de terreno e que boa parte das áreas incluídas na Macrozona de Intensificação da Urbanização são extremamente carentes em infra-estrutura de saneamento ambiental.

(3) Quando se aplica – verificar se a aplicação ocorre a partir da data de aprovação do plano; se há prazo para regulamentação; ou se há outras definições.

Após a regulamentação em lei específica, sem prazo definido no Plano

EIV – ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Identificar se os instrumentos listados abaixo estão apenas listados/mencionados ou se sua forma de aplicação específica no município está prevista.

O Plano institui e dá orientações para o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.

Caso esteja especificado sua forma de aplicação, identificar se esta é remetida à legislação complementar específica ou se é auto-aplicável através do próprio plano.

O Plano remete para regulamentação em lei específica.

Se foi remetido para uma lei específica, se foi ou não definido um prazo para sua edição/regulamentação e qual é este prazo.

Não foi definido prazo para sua regulamentação.

Se for auto-aplicável, identificar se está definido o perímetro aonde a lei se aplica (se esta definição faz parte de mapa anexo ao plano e/ou descrição de perímetro).

Não é auto-aplicável e o plano não faz referência a uma área de aplicação.

Identificar se a utilização do instrumento está explicitamente vinculada a um objetivo/estratégia do plano ou a seu macrozoneamento. Qual?

Embora não esteja explicitado, o instrumento está diretamente relacionado com objetivos e estratégias relacionadas à preservação ambiental e a evitar que a sobrecarga da infraestrutura urbana, entre outras disposições.

Caso auto-aplicável, identificar se está previsto um prazo de transição entre a norma atual vigente e o novo plano.

Não se aplica.

Identificar se estão definidos prazos para o monitoramento do instrumento;

Não se aplica.

Identificar se estão definidos prazos para revisão dos instrumentos.

Não se aplica.

Identificar se está definido quem aprova a sua utilização.

O Executivo municipal delibera sobre o licenciamento do projeto após a realização do estudo e do relatório de impacto de vizinhança, ouvido o Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade.

Identificar se está definido o procedimento para sua utilização.

O Plano Diretor remete para lei específica, mas dá orientações gerais para a sua regulamentação.

No caso de envolver pagamentos de contrapartida, identificar se estão definidos critérios de isenção.

De acordo como o Plano Diretor, o Executivo pode exigir medidas atenuantes e compensatórias para o licenciamento de projetos, mas não define critérios de isenção.

Identificar se está especificada a fórmula de cálculo da contrapartida.

Não se aplica.

Identificar para onde vão os recursos.

Não se aplica.

Identificar qual a destinação dos recursos e suas finalidades

Não se aplica.

Identificar quem é responsável pela gestão dos recursos.

Não se aplica.

Identificar se o Plano diretor prevê ou define lei específica para o instrumento em questão.

O Plano remete para regulamentação em lei específica.

Identificar se estão definidos prazos.

Não são definidos prazos.

No caso do EIV, incluir a definição da linha de corte do empreendimento que estaria sujeito ao EIV.

O Plano não define linha de corte do empreendimento.

Insumos para o Quadro Resumo dos Instrumentos do Estatuto da Cidade

(1) Como se aplica – fazer uma descrição sucinta do funcionamento do instrumento.

O instrumento é instituído e remetido para regulamentação por lei específica. O Plano dá orientações gerais sobre os aspectos a serem observados no estudo e estabelece que (i) o Município poderá exigir a execução de medidas atenuantes e compensatórias como condição para licença do empreendimento; (ii) o órgão municipal competente poderá, a seu critério, realizar audiência pública na área afetada, ouvido previamente o Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade. A elaboração do EPIV não substitui a elaboração e aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, requerido nos termos da legislação ambiental, mas a obrigatoriedade do EPIV-RIV poderá ser dispensada quando a análise do empreendimento em questão já tiver sido incorporada no Estudo e Impacto Ambiental.

(2) Onde se aplica – identificar a relação com o zoneamento ou macrozoneamento.

Não especificado. Subentende-se que seja em todo o território municipal.

(3) Quando se aplica – verificar se a aplicação ocorre a partir da data de aprovação do plano; se há prazo para regulamentação; ou se há outras definições.

Após a regulamentação em lei específica, sem prazo definido no Plano

CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA MORADIA

Identificar se os instrumentos listados abaixo estão apenas listados/mencionados ou se sua forma de aplicação específica no município está prevista.

O Plano dispõe que o Executivo Municipal poderá aplicar os instrumentos de usucapião especial de imóvel urbano, o que é um direito que independente do Executivo, assim como a concessão de uso especial para fins de moradia, o que também é garantido pela lei Federal, nos termos da medida provisória, que é válida apenas para ocupações anteriores a

2001.

Caso esteja especificado sua forma de aplicação, identificar se esta é remetida à legislação complementar específica ou se é auto-aplicável através do próprio plano.

O Plano remete o instrumento para regulamentação em lei específica.

Se foi remetido para uma lei específica, se foi ou não definido um prazo para sua edição/regulamentação e qual é este prazo.

Não é definido prazo.

Se for auto-aplicável, identificar se está definido o perímetro aonde a lei se aplica (se esta definição faz parte de mapa anexo ao plano e/ou descrição de perímetro).

O instrumento é aplicável em todo o território municipal pela lei federal.

Identificar se a utilização do instrumento está explicitamente vinculada a um objetivo/estratégia do plano ou a seu macrozoneamento. Qual?

Não se aplica.

Caso auto-aplicável, identificar se está previsto um prazo de transição entre a norma atual vigente e o novo plano.

Não se aplica.

Identificar se estão definidos prazos para o monitoramento do instrumento;

Não estão.

Identificar se estão definidos prazos para revisão dos instrumentos.

Não se aplica.

Identificar se está definido quem aprova a sua utilização.

Não se aplica.

Identificar se está definido o procedimento para sua utilização.

Sim.

No caso de envolver pagamentos de contrapartida, identificar se estão definidos critérios de isenção.

Não se aplica.

Identificar se está especificada a fórmula de cálculo da contrapartida.

Não se aplica.

Identificar para onde vão os recursos.

Não se aplica.

Identificar qual a destinação dos recursos e suas finalidades.

Não se aplica.

Identificar quem é responsável pela gestão dos recursos.

Não se aplica.

Identificar se o Plano diretor prevê ou define lei específica para o instrumento em questão.

O PD define que o instrumento será regulamentado em lei específica. O que restaria para ser regulamentado em lei específica seria tratar dos casos não previstos e mencionados no art. 5º do Estatuto e, também, nos casos para autorização de uso comercial de imóveis públicos em imóveis públicos municipais, como definido no art. 9º do Estatuto.

Identificar se estão definidos prazos.

Não se aplica.

O Plano dispõe que o Executivo Municipal poderá aplicar os instrumentos de usucapião especial de imóvel urbano, o que é um direito que independente do Executivo, assim como a concessão de uso especial para fins de moradia, o que também é garantido pela lei Federal, nos termos da medida provisória, mas válida apenas para ocupações anteriores a 2001.

No artigo art. 196, o PD institui o instrumento concessão de uso especial para fins de moradia no território de Belford Roxo e remete sua regulamentação para lei específica. O Plano, portanto, estende a concessão de uso especial para fins de moradia para além do prazo estabelecido pelo Estatuto – 2001 -, o que é não é amparado em uma legislação federal.

De acordo com o Estatuto, é facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito à concessão de uso especial para fins de moradia em outro local nos casos previstos no art. 5º. O Plano Diretor refere-se apenas aos imóveis públicos destinados a uso comum do povo e chega a afirmar que o “município continuará com a posse e o domínio sobre as áreas destinadas a uso comum do povo”, o que não impede que o morador de tais áreas, nelas residente por 5 anos sem contestação até 30 de junho de 2001 tenha o direito de exercer o seu direito à concessão especial de uso para fins de moradia em outro local. O Plano, contudo, não se refere às demais hipóteses de remoção para outro local previstas no Estatuto (morador de área destinada a projeto de urbanização, de interesse de preservação ambiental, reservado à construção de represas ou situada em via de comunicação).

A regulamentação está remetida para lei específica, que poderá tratar dos casos não previstos e mencionados no art. 5º do Estatuto e, também, nos casos para autorização de uso comercial de imóveis públicos em imóveis públicos municipais, como definido no art. 9º do Estatuto.

Insumos para o Quadro Resumo dos Instrumentos do Estatuto da Cidade

(1) Como se aplica – fazer uma descrição sucinta do funcionamento do instrumento.

O Plano dispõe que o Executivo Municipal poderá aplicar os instrumentos de usucapião especial de imóvel urbano, o que é um direito que independente do Executivo, assim como a concessão de uso especial para fins de moradia, o que também é garantido pela lei Federal, nos termos da medida provisória, mas válida apenas para ocupações anteriores a 2001.

No artigo art. 196, o PD institui o instrumento concessão de uso especial para fins de moradia no território de Belford Roxo e remete sua regulamentação para lei específica. O Plano, portanto, aparentemente estende a concessão de uso especial para fins de moradia

para além do prazo estabelecido pelo Estatuto – 2001 -, o que é não é amparado em uma legislação federal.

De acordo com o Estatuto, é facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito à concessão de uso especial para fins de moradia em outro local nos casos previstos no art. 5º. O Plano Diretor refere-se apenas aos imóveis públicos destinados a uso comum do povo e chega a afirmar que o “município continuará com a posse e o domínio sobre as áreas destinadas a uso comum do povo”, o que não impede que o morador de tais áreas, nelas residente por 5 anos sem contestação até 30 de junho de 2001 tenha o direito de exercer o seu direito à concessão especial de uso para fins de moradia em outro local. O Plano, contudo, não se refere às demais hipóteses de remoção para outro local previstas no Estatuto (morador de área destinada a projeto de urbanização, de interesse de preservação ambiental, reservado à construção de represas ou situada em via de comunicação).

A regulamentação está remetida para lei específica, que poderá tratar dos casos não previstos e mencionados no art. 5º do Estatuto e, também, nos casos para autorização de uso comercial de imóveis públicos em imóveis públicos municipais, como definido no art. 9º do Estatuto.

(2) Onde se aplica – identificar a relação com o zoneamento ou macrozoneamento.

Em todo o Município.

(3) Quando se aplica – verificar se a aplicação ocorre a partir da data de aprovação do plano; se há prazo para regulamentação; ou se há outras definições.

Após sua regulamentação em lei, o que vai contra o estabelecido o disposto no Estatuto da Cidade e ensejará pleitos judiciais.

DIREITO DE SUPERFÍCIE

Identificar se os instrumentos listados abaixo estão apenas listados/mencionados ou se sua forma de aplicação específica no município está prevista.

O PD afirma instituir o direito de superfície em Belford Roxo, quando o direito já existe independente do plano. Sua forma de aplicação está parcialmente prevista.

Caso esteja especificado sua forma de aplicação, identificar se esta é remetida à legislação complementar específica ou se é auto-aplicável através do próprio plano.

O instrumento é auto-aplicável por definição. Contudo, o plano pode estabelecer normas e orientações para o exercício do direito de superfície de imóveis municipais, o que estabelece em parte, relegando sua utilização em áreas de domínio público para lei específica.

Se foi remetido para uma lei específica, se foi ou não definido um prazo para sua edição/regulamentação e qual é este prazo.

Não foi definido prazo.

Se for auto-aplicável, identificar se está definido o perímetro aonde a lei se aplica (se esta definição faz parte de mapa anexo ao plano e/ou descrição de perímetro).

A possibilidade do direito de superfície está em vigor em todo o território nacional.

Identificar se a utilização do instrumento está explicitamente vinculada a um

objetivo/estratégia do plano ou a seu macrozoneamento. Qual?

Não se aplica.

Caso auto-aplicável, identificar se está previsto um prazo de transição entre a norma atual vigente e o novo plano.

Não se aplica

Identificar se estão definidos prazos para o monitoramento do instrumento;

Não estão definidos prazos.

Identificar se estão definidos prazos para revisão dos instrumentos.

Não se aplica.

Identificar se está definido quem aprova a sua utilização.

No caso de imóveis municipais, caberá ao Poder Público Municipal nos termos da legislação em vigor.

Identificar se está definido o procedimento para sua utilização.

O plano estabelece critérios para a concessão (onerosa ou não) do direito de superfície em imóveis municipais, com exceção das áreas de domínio público, cuja concessão do direito de superfície será regulamentada por lei.

No caso de envolver pagamentos de contrapartida, identificar se estão definidos critérios de isenção.

Não se aplica.

Identificar se está especificada a fórmula de cálculo da contrapartida.

Não se aplica.

Identificar para onde vão os recursos.

Não se aplica.

Identificar qual a destinação dos recursos e suas finalidades.

Não se aplica.

Identificar quem é responsável pela gestão dos recursos.

Não se aplica.

Identificar se o Plano diretor prevê ou define lei específica para o instrumento em questão.

Sim, no que se refere às normas para aplicação do instrumento em áreas de domínio público.

Identificar se estão definidos prazos.

Não estão definidos prazos.

Insumos para o Quadro Resumo dos Instrumentos do Estatuto da Cidade

(1) Como se aplica – fazer uma descrição sucinta do funcionamento do instrumento.

O PD afirma instituir o Direito de superfície em Belford Roxo, quando o direito já existe independente do plano.

O PD (art, 190) estabelece as situações em que o Município poderá conceder, nos termos da legislação, o direito de superfície e remete a aplicação do direito de superfície em áreas de domínio público para lei específica e estabelece que o instrumento será utilizado onerosamente em imóveis integrantes dos bens dominiais do patrimônio público, destinados a implementação das diretrizes do plano. Finalmente, o plano define que a transferência do direito de superfície entre particulares não é permitida sem a anuência do Poder Público Municipal (art. 191), o que não tem amparo da legislação federal.

(2) Onde se aplica – identificar a relação com o zoneamento ou macrozoneamento.

No caso de imóveis municipais, onde é possível alguma regulamentação no Plano. Não se verifica relação com o zoneamento, mas com as diretrizes do Plano Diretor.

(3) Quando se aplica – verificar se a aplicação ocorre a partir da data de aprovação do plano; se há prazo para regulamentação; ou se há outras definições.

O plano diretor estabelece que todo o plano só é válido após 180 dias de sua aprovação, o que é válido para toda

DIREITO DE PREEMPÇÃO

Identificar se os instrumentos listados abaixo estão apenas listados/mencionados ou se sua forma de aplicação específica no município está prevista.

Sua forma de aplicação está prevista.

Caso esteja especificado sua forma de aplicação, identificar se esta é remetida à legislação complementar específica ou se é auto-aplicável através do próprio plano.

Parece auto-aplicável, embora não detalhe todos os procedimentos como no plano. Contudo, o instrumento tem dispositivos que não obedecem ao Estatuto da Cidade, o que permite que a sua aplicação quanto a estes aspectos seja contestada na justiça.

Se foi remetido para uma lei específica, se foi ou não definido um prazo para sua edição/regulamentação e qual é este prazo.

Não se aplica.

Se for auto-aplicável, identificar se está definido o perímetro aonde a lei se aplica (se esta definição faz parte de mapa anexo ao plano e/ou descrição de perímetro).

Aplica-se em todo o território municipal.

Identificar se a utilização do instrumento está explicitamente vinculada a um objetivo/estratégia do plano ou a seu macrozoneamento. Qual?

Os critérios para sua aplicação são compatíveis com os objetivos, estratégias e diretrizes definidos no plano.

Caso auto-aplicável, identificar se está previsto um prazo de transição entre a norma atual vigente e o novo plano.

Não se aplica.

Identificar se estão definidos prazos para o monitoramento do instrumento;

Não está previsto prazo para o monitoramento.

Identificar se estão definidos prazos para revisão dos instrumentos.

Não.

Identificar se está definido quem aprova a sua utilização.

O Executivo municipal exercerá, a seu critério, o direito de preempção.

Identificar se está definido o procedimento para sua utilização.

Sim, embora não obedeça plenamente o Estatuto da Cidade, o que poderá implicar questionamentos quanto à sua constitucionalidade.

No caso de envolver pagamentos de contrapartida, identificar se estão definidos critérios de isenção.

Não se aplica.

Identificar se está especificada a fórmula de cálculo da contrapartida.

Não se aplica.

Identificar para onde vão os recursos.

Não se aplica.

Identificar qual a destinação dos recursos e suas finalidades.

Não se aplica.

Identificar quem é responsável pela gestão dos recursos.

Não se aplica.

Identificar se o Plano diretor prevê ou define lei específica para o instrumento em questão.

Não é prevista nenhuma lei específica para regulamentação do instrumento, embora o instrumento não detalhe o instrumento como o Estatuto o faz.

Identificar se estão definidos prazos.

Não se aplica.

Insumos para o Quadro Resumo dos Instrumentos do Estatuto da Cidade

(1) Como se aplica – fazer uma descrição sucinta do funcionamento do instrumento.

O plano estabelece condições para o exercício do direito de preempção em todo o território de Belford Roxo, mas, entre as finalidades do instrumento, acrescenta duas não previstas no Estatuto: (i) desenvolvimento de atividades geradoras de trabalho e renda para faixas de população incluídas em programas habitacionais e (ii) reforma e urbanização da área central e dos centros de bairros. O segundo ponto, com alguma boa vontade, ainda poderia ser considerado como compatível com a finalidade de “ordenamento e direcionamento da expansão urbana” prevista no Estatuto, mas o primeiro não, o que permite que seja questionada a sua constitucionalidade.

Na regulamentação, o Plano estabelece que o Executivo deverá notificar toda a população no prazo de 30 dias a contar da vigência do plano (180 dias após a sua aprovação) e define o prazo de 5 anos para o exercício do instrumento. O PD não obedece ao prazo máximo de 30 dias para exame pela Prefeitura e resposta ao proprietário interessado em vender o seu imóvel (art. 27, caput, Estatuto da Cidade). Ao invés disso, estabelece que o Município terá 60 dias (art. 180, §2º, PD).

A regulamentação no PD não é detalhada como no Estatuto – subentende-se que ficam valendo as regras do Estatuto -, mas, com exceção ao art. 180, parece auto-aplicável.

Obs.: Caso a Prefeitura não responda em 30 dias - tal como previsto no art. 27 do Estatuto da Cidade -, mas em 60 dias – como prevê o plano -, é possível que o proprietário realize a venda e se crie uma contenda judicial.

(2) Onde se aplica – identificar a relação com o zoneamento ou macrozoneamento.

Em todo o território municipal.

(3) Quando se aplica – verificar se a aplicação ocorre a partir da data de aprovação do plano; se há prazo para regulamentação; ou se há outras definições.

O instrumento é válido a partir da vigência do plano (180 dias após a sua aprovação).

Quadro resumo da regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade			
Instrumento	Como se aplica ¹	onde se aplica ²	quando se aplica ³
Edificação/Parcelamento Compulsórios IPTU progressivo no tempo	O PD institui os instrumentos e remete sua regulamentação para lei específica, que deverá prever rito onde o proprietário poderá requerer a suspensão do processo ou o estabelecimento de Consórcio Imobiliário. O Plano define as áreas de incidência, mas não estabelece sequer lote mínimo para aplicação dos instrumentos, nem condições de sub-utilização, nem progressividade das alíquotas do IPTU progressivo. O PD prevê que o consórcio imobiliário deverá ser submetido à apreciação do Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade e objeto de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, quando a lei exigir. O Consórcio Imobiliário deverá atender a uma das seguintes finalidades: promover habitação de interesse social ou incentivar a implantação de atividades geradoras de trabalho e renda.	Nas Macrozonas de Consolidação da Urbanização, Intensificação da Urbanização e de Ocupação Estratégica e, também, nos lotes vagos com testada para as vias arteriais e coletoras	Após a regulamentação em lei específica, sem prazo definido no Plano.
Outorga Onerosa (de direitos de construção ou alteração de usos)	Não previsto no Plano Diretor.		
Operação Interligada	Não previsto no Plano Diretor.		
ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social	O PD conceitua Áreas Especiais de Interesse Social como as áreas públicas ou privadas destinadas prioritariamente ao atendimento qualificado da habitação de interesse social para a população e remete sua delimitação, definição de diretrizes e normas de uso e ocupação do solo para a lei de zoneamento (obs: a lei de zoneamento antiga, em vigor, identifica algumas áreas de interesse social). AEIS são áreas adequadas para a implantação de programas de regularização fundiária e construção de habitação de interesse social para a população com renda até 6 (seis) salários mínimos. São incluídas nessa categoria “áreas favelizadas, invadidas, públicas ou privadas, ocupadas por edificações irregulares, loteamentos irregulares ou clandestinos e ocupações localizadas em áreas de risco”. Os recursos aplicados em AEIS são geridos pelo Executivo, com exceção dos recursos do FMHIS, que serão geridos pelo Conselho Municipal de Habitação.	A antiga lei de zoneamento identifica algumas áreas de interesse social. O PD indica esquematicamente, em Anexo específico, 53 áreas definidas como “assentamentos subnormais”, possíveis candidatas a futuras AEIS.	Após a regulamentação em lei específica, sem prazo definido no Plano.
Operação Urbana	O PD reproduz a definição do §1º, art. 32 do Estatuto, dá orientações gerais, define o conteúdo mínimo e as finalidades possíveis das operações. O Plano não define fórmulas de cálculo para contrapartida nem prevê a possibilidade de emissão de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC). Há discordâncias – em ênfase ou conteúdo – com o Estatuto da Cidade: (i) não é previsto que a modificação de índices urbanísticos deva exigir contrapartidas dos beneficiados – elas são necessariamente exigidas apenas nos casos de regularização de usos ou construções em desacordo com a legislação vigente; (ii) enquanto o Estatuto exige que as operações devem alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental, o PD define que as operações deverão atender apenas duas dentre as seguintes finalidades: promoção de habitação de interesse social; regularização de assentamentos subnormais; implantação de equipamentos; ampliação e melhoria das vias estruturais; conservação de áreas de interesse cultural; preservação de áreas de preservação permanente ou unidades de conservação; implantação de centros de comércio e serviços; recuperação de áreas ambientalmente degradadas; implantação de parques empresariais. O PD define que, no caso da necessidade de remoção de moradores de assentamentos subnormais, os moradores podem ser removidos para vizinhanças próximas ou outras áreas com infra-estrutura e oferta de trabalho. Finalmente, o Plano prevê que o controle da operação deve ser obrigatoriamente submetido ao Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade e ao Grupo Executivo do Plano Diretor.	Pode ser aprovada lei de operação urbana em qualquer lugar do território municipal.	O Plano estabelece que cada operação será objeto de lei específica e não define, nem dá prazo, para a realização de nenhuma operação.
Transferência do Direito de Construir	O instrumento é instituído em todo o território municipal e remetido para regulamentação por lei específica. O PD define apenas algumas condições específicas: (i) no caso de o proprietário transferir seu imóvel para o Município, poderá transferir todo o potencial construtivo permitido no imóvel, mesmo que exista edificação já construída no local; (ii) a transferência poderá ser instituída por ocasião do parcelamento urbano quando forem necessárias mais áreas públicas além do que define a lei, ou quando forem necessárias áreas para implementação de programas de habitação de interesse social; e (iii) transferência com a finalidade de preservação de imóvel está vinculada à conservação do bem pelo proprietário beneficiado, desde que com a anuência do Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade.	Apenas as áreas com previsão de coeficiente de aproveitamento do terreno máximo localizadas nas Macrozonas de Ocupação Estratégica, de Intensificação da Urbanização e de Consolidação da Urbanização podem receber potencial construtivo transferido.	Após a regulamentação em lei específica, sem prazo definido no Plano
EIV – Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança	O instrumento é instituído e remetido para regulamentação por lei específica. O Plano dá orientações gerais sobre os aspectos a serem observados no estudo e estabelece que (i) o Município poderá exigir a execução de medidas atenuantes e compensatórias como condição para licença do empreendimento; (ii) o órgão municipal competente poderá, a seu critério, realizar audiência pública na área afetada, ouvido previamente o Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade. A elaboração do EPIV não substitui a elaboração e aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, requerido nos termos da legislação ambiental, mas a obrigatoriedade do EPIV-RIV poderá ser dispensada quando a análise do empreendimento em questão já tiver sido incorporada no Estudo e Impacto Ambiental.	Em todo o território municipal.	Após a regulamentação em lei específica, sem prazo definido no Plano
Concessão de uso especial para moradia	O Plano dispõe que o Executivo Municipal poderá aplicar os instrumentos de usucapião especial de imóvel urbano, o que é um direito que independente do Executivo, assim como a concessão de uso especial para fins de moradia, que é instituída no artigo art. 196 e remetida para regulamentação para lei específica. Quanto ao estabelecido no Estatuto, art. 5º, o Plano Diretor refere-se apenas aos imóveis públicos destinados a uso comum do povo e chega a afirmar que o “município continuará com a posse e o domínio sobre as áreas destinadas a uso comum do povo”, o que não impede que o morador de tais áreas, nelas residente por 5 anos sem contestação até 30 de junho de 2001 tenha o direito de exercer o seu direito à concessão especial de uso para fins de moradia em outro local. O Plano, contudo, não se refere às demais hipóteses de remoção para outro local previstas no Estatuto (morador de área destinada a projeto de urbanização, de interesse de preservação ambiental, reservado à construção de represas ou situada em via de comunicação). A regulamentação está remetida para lei específica, que poderá tratar dos casos não previstos e mencionados no art. 5º do Estatuto.	Em todo o território municipal.	Após sua regulamentação em lei, o que vai contra o estabelecido o disposto no Estatuto da Cidade e ensejará pleitos judiciais.
Direito de superfície	O PD afirma instituir o Direito de superfície em Belford Roxo, quando o direito já existe independente do plano. O PD (art. 190) estabelece as situações em que o Município poderá conceder, nos termos da legislação, o direito de superfície e remete a aplicação do direito de superfície em áreas de domínio público para lei específica e estabelece que o instrumento será utilizado onerosamente em imóveis integrantes dos bens dominiais do patrimônio público, destinados a implementação das diretrizes do plano. Finalmente, o plano define que a transferência do direito de superfície entre particulares não é permitida sem a anuência do Poder Público Municipal (art. 191), o que é não tem amparo na legislação federal.	No caso de imóveis municipais, onde é possível alguma regulamentação no Plano. Não se verifica relação com o zoneamento, mas com as diretrizes do Plano Diretor.	Todo o plano só é válido após 180 dias de sua aprovação, o que é válido para todas as suas disposições
Direito de preempção	O plano estabelece condições para o exercício do direito de preempção em todo o território de Belford Roxo, mas, entre as finalidades do instrumento, acrescenta duas não previstas no Estatuto: (i) desenvolvimento de atividades geradoras de trabalho e renda para faixas de população incluídas em programas habitacionais e (ii) reforma e urbanização da área central e dos centros de bairros. O segundo ponto, poderia ser considerado como compatível com a finalidade de “ordenamento e direcionamento da expansão urbana” prevista no Estatuto, mas o primeiro não, o que permite que seja questionada a sua constitucionalidade. Na regulamentação, o Plano estabelece que o Executivo deverá notificar toda a população no prazo de 30 dias a contar da vigência do plano e define o prazo de 5 anos para o exercício do instrumento. O PD não obedece ao prazo máximo de 30 dias definido no Estatuto para exame pela Prefeitura e resposta ao proprietário interessado em vender o seu imóvel. Ao invés disso, estabelece que o Município terá 60 dias (art. 180, §2º, PD).	Em todo o território municipal.	O instrumento é válido a partir da vigência do plano (180 dias após a sua aprovação).

C. Acesso aos serviços e equipamentos urbanos, com ênfase no acesso à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e à mobilidade.

O Estatuto das Cidades estabelece que o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40). Nesse sentido é fundamental avaliar em que medida o Plano Diretor aprovado pelos municípios incorporam diretrizes, instrumentos e programas visando o acesso aos serviços e equipamentos urbanos e a sustentabilidade ambiental, com ênfase no acesso à habitação, ao saneamento ambiental, ao transporte e mobilidade e ao meio ambiente urbano sustentável.

Questões centrais:

I – O Plano Diretor e a Integração das Políticas Urbanas

Buscar-se-á avaliar a existência de uma abordagem integrada das políticas urbanas através dos seguintes aspectos:

1. Definições, diretrizes e políticas que expressem essa abordagem integrada

No capítulo destinado à política de meio ambiente e saneamento, o plano orienta para a articulação e para a visão integrada das políticas de saneamento (água, esgoto, lixo, drenagem) com a gestão dos recursos hídricos e a política de meio ambiente.

A integração das políticas de mobilidade e saneamento se dá mais no campo das políticas habitacionais, em virtude do próprio conceito de moradia já direcionar esta integração. Entre as diretrizes para a produção de novas moradias, por exemplo, o plano orienta para o aumento da oferta de novas alternativas habitacionais em áreas dotadas de infra-estrutura e serviços urbanos e equipamentos sociais (art. 78). De forma explícita, o plano se refere à “promoção de política habitacional participativa, includente e integrada às demais políticas setoriais, em especial às políticas de inclusão social e de desenvolvimento urbano”, com destaque para a associação dos programas habitacionais com programas de geração de emprego e renda.

Da mesma maneira, o próprio conceito de mobilidade já implica uma visão da articulação das políticas de transporte com as políticas de ordenamento do uso e ocupação do solo. Entre as diretrizes do plano consta, por exemplo, “aumentar a oferta de novas alternativas habitacionais em áreas dotadas de infra-estrutura e serviços urbanos e equipamentos sociais”. O plano prevê a integração das políticas públicas de controle do uso do solo, habitação e desenvolvimento econômico com as proposições da mobilidade municipal.

O plano estabelece que o ordenamento territorial visa “visando harmonizar as políticas públicas setoriais com a diversidade ambiental, social, econômica e cultural” e estabelece como diretriz para as normas urbanísticas que a expansão urbana deve se dar de acordo com a oferta de infra-estrutura física e social e as condições de mobilidade e acessibilidade.

2. A criação de programas e a instituição de instrumentos visando a integração da políticas urbanas.

Não há programa ou instrumento específico com esse fim, mas essa integração é implícita no campo da análise de projetos para fins de impacto de vizinhança que prevê que devem ser considerados impactos na mobilidade, no saneamento e na prestação de serviços

públicos.

O plano estabelece que deverão ser elaborados planos setoriais que irão direcionar de forma integrada as políticas públicas municipais. As diretrizes para o Plano Municipal Integrado de Mobilidade Urbana prevêm a integração com a política de uso e controle do solo urbano, assim como as diretrizes para os planos municipais de Qualificação Ambiental Urbana, Conservação Ambiental, Regularização Fundiária e de Habitação de Interesse Social

O Sistema de Planejamento e Gestão da Cidade instituído no plano prevê a “articulação da política urbana às demais políticas setoriais, promovendo a integração entre secretarias e autarquias municipais e a cooperação com os governos federal, estadual e com os municípios vizinhos no planejamento e gestão das questões de interesse comum”. O Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade, um dos componentes desse sistema, tem entre suas finalidades a promoção da integração entre as ações dos conselhos setoriais municipais referentes às políticas municipais. Aparentemente, a inclusão de representantes de todos os órgãos municipais afetos à política urbana no Conselho pretende estimular essa integração.

Está previsto que a política habitacional deverá ser “integrada às demais políticas setoriais, em especial às políticas de inclusão social e de desenvolvimento urbano”.

3. Identificar eventuais contradições e dicotomias entre as definições e instrumentos relativos às políticas setoriais previstas no Plano.

As diretrizes e objetivos do plano são tão genéricos que não permitem um maior aprofundamento sobre as contradições e dicotomias entre as diferentes políticas urbanas.

II – O Plano Diretor e a Política de Habitação.

Buscar-se-á identificar:

1. A existência de diagnóstico identificando a situação habitacional do município, com ênfase nas desigualdades sociais nas condições de moradia e no déficit habitacional. Identificar se essa avaliação incluiu levantamentos específicos ou se o plano prevê a elaboração de cadastros de moradias precárias.

De acordo com a Síntese da Leitura Técnica (AGRAR, 2006) disponibilizada para a pesquisa, foi realizado diagnóstico sobre a situação habitacional, com apoio dos estudos realizados para a elaboração do Plano Estratégico para Assentamento Subnormais (PEMAS), dos estudos da Fundação João Pinheiro sobre déficit habitacional municipal, informações do IBGE, da Fundação CIDE e de órgãos municipais. No documento são feitas considerações sobre os investimentos em habitação realizados no Município e apontada a necessidade da realização de levantamentos sobre loteamentos irregulares e clandestinos, sua situação fundiária e condições de infra-estrutura.

O Relatório Síntese das Leituras Comunitárias (AGRAR, 2006), também disponibilizado, aponta que foram realizadas reuniões temáticas sobre equipamentos públicos, acesso à moradia, transporte, saneamento ambiental etc, que podem ter contribuído para a qualificação das informações colhidas na leitura técnica, mas não temos maiores informações sobre a interação dos dois processos.

Na Oficina Regional da Baixada Fluminense realizada em 18 de outubro de 2008, representantes da sociedade civil no Núcleo Gestor do Plano afirmaram que houve participação popular no processo de elaboração do Plano, que durou de abril a dezembro de 2006. Contudo, os representantes presentes afirmaram que a finalização do Plano

(texto aprovado na Câmara) não respeitou decisões tomadas no processo participativo e que o Prefeito não deu prosseguimento à regulamentação do Plano. Um dos representantes afirmou que há dois anos (desde 2006) o Conselho de Habitação não se reunia.

Na elaboração do Plano Diretor foram identificados e listados no Anexo 3 um conjunto de “assentamentos subnormais”, identificados como “loteamento ou assentamento irregular sob o ponto de vista urbanístico e jurídico-fundiário, carente de infra-estrutura urbana e serviços sociais, onde em diversos casos estão localizadas moradias rústicas e improvisadas” (art. 71). O Plano define 3 categorias de assentamentos subnormais: (i) moradias situadas em áreas de risco passíveis de serem regularizadas ou não; (ii) moradias irregulares sob o ponto de vista urbanístico ou fundiário que não tenham a titularidade do terreno ou, alternativamente, que apresentem precariedade no que se refere à infra-estrutura ou acesso a equipamentos públicos; (iii) moradias precárias que necessitam de melhorias por apresentar pelo menos uma de um conjunto de características elencadas no plano: moradia sem banheiro ou instalações hidráulicas e elétricas adequadas; moradia construída com materiais precários, insegura e insalubre; moradia com coabitação (mais de 1 família por moradia); moradia com adensamento habitacional excessivo (mais de 3 pessoas por cômodo usado como dormitório). Ou seja, o Plano assume, às vezes com modificações, alguns dos critérios utilizados pela FJP para cálculo do déficit habitacional, mas não prevê a elaboração de cadastros de moradias precárias.

2. As diretrizes estabelecidas para a política de habitação

As diretrizes estabelecidas para a política de habitação estão divididas ao longo de uma série de artigos no capítulo destinado à habitação, dentro do *Título II – Das estratégias de desenvolvimento*.

O PD estabelece que a política habitacional visa assegurar o direito social à moradia a fim de:

“I - reduzir o déficit habitacional - qualitativo e quantitativo - através da oferta de novas moradias e de lotes urbanizados;

II - melhorar as condições das moradias precárias;

III - identificar e promover ações visando eliminar as situações de risco para os moradores;

IV - promover a regularização urbanística e fundiária dos loteamentos irregulares ou clandestinos;

V - incentivar a busca por sistemas e métodos construtivos que possam reduzir o custo da construção de habitações de interesse social”.(art. 75).

O PD define ainda que:

- a política habitacional deverá participativa, includente e integrada às demais políticas setoriais;
- será priorizado o atendimento às famílias com renda mensal até 6 (seis) salários mínimos em situação de risco, de precariedade de moradia ou de irregularidade urbanística e fundiária;
- deverá ser ampliada a captação de recursos financeiros e as áreas destinadas a fins habitacionais;
- as iniciativas habitacionais devem estar associadas com programas sociais e de geração de renda;
- deverão ser estabelecidas parcerias com órgãos públicos estaduais e federais, ONGs, instituições educacionais e associações comunitárias para promoção de soluções que otimizem recursos e respeitem a cultura local;
- deverão ser implantados programas habitacionais de oferta de lotes urbanizados,

aquisição de materiais de construção com assistência técnica aos moradores, construção de novas moradias, regularização fundiárias, melhorias habitacionais (programa de reforma e ampliação de moradias, programa de melhoria da infraestrutura urbana e de equipamentos sociais e incentivos fiscais voltados para aplicação em melhorias habitacionais) e eliminação do risco na moradia;

- Belford Roxo deve aderir ao SNHIS;
- Deve ser fortalecido o Conselho Municipal de Habitação;
- Deve ser criado o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e constituído o seu Conselho Gestor;
- Deve ser elaborado o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e o Plano Municipal de Regularização Fundiária;
- Devem ser produzidas novas habitações de interesse social de qualidade mediante a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, assistência técnica ao processo de autoconstrução desde a concepção até a execução, promoção de programas de autoconstrução e mutirão visando minorar o custo final, promoção de novos loteamentos e HIS;
- Os programas habitacionais serão desenvolvidos em parceria com a União, o Estado e a iniciativa privada e serão subsidiados ou financiados em função do perfil socioeconômico da população beneficiada.

Com relação aos assentamentos de baixa renda, o Plano estabelece ainda que deverão ser delimitadas Áreas de Especial Interesse Social para fins de regularização urbanística e fundiária e definição de parâmetros específicos de parcelamento e ocupação solo “desde que garantido o saneamento básico, a instalação das redes de serviços urbanos e os equipamentos sociais necessários”. Entre as orientações para os assentamentos constam como diretrizes:

- a regularização urbanística e fundiária será apoiada em ações de qualificação ambiental e urbana e de promoção social;
- “apoio às ações de regularização fundiária através do usucapião, para famílias de baixa renda;
- associação das iniciativas de regularização fundiária a mecanismos de geração de trabalho e renda para a população;
- promoção da consolidação das áreas já ocupadas com infra-estrutura e transporte urbano;
- implantação de programa de regularização fundiária em parceria com órgãos das esferas estadual e federal e com organizações não governamentais;
- implantação de programas de esclarecimento à população para evitar o surgimento de novas moradias em áreas de risco e de novos assentamentos irregulares”;
- “Os programas de regularização urbanística ou fundiária deverão estar associados a programas de melhoria de infra-estrutura urbana e equipamentos sociais e a programa de oferta de materiais de construção a preços subsidiados e assistência técnica, quando for o caso.”(83)

3. A definição de objetivos (e o grau de concretude dos mesmos) e o eventual estabelecimento de metas concretas.

Os objetivos são genéricos e o plano não apresenta nenhuma meta relativa a

implementação da política habitacional.

4. A definição de uma estratégia de aumento da oferta de moradias na cidade pela intervenção regulatória , urbanística e fiscal na dinâmica de uso e ocupação do solo urbano.

Além dos programas e das diretrizes apresentados acima, o plano não tem uma estratégia mais clara a respeito, embora defina que serão implementados os instrumentos do art. 182 da CF.

5. A definição de instrumentos específicos visando a produção de moradia popular. Verificar se o plano define instrumentos específico voltado para cooperativas populares.

Não há instrumento específico voltado para cooperativas ou para a produção de moradia popular, além das orientações genéricas incluídas nas diretrizes para a política habitacional.

6. A criação de programas específicos (urbanização de favelas, regularização de loteamentos, etc.)

O Plano estabelece que deverão ser implantados programas habitacionais de oferta de lotes urbanizados, aquisição de materiais de construção com assistência técnica aos moradores, construção de novas moradias, regularização fundiárias, melhorias habitacionais (programa de reforma e ampliação de moradias, programa de melhoria da infra-estrutura urbana e de equipamentos sociais e incentivos fiscais voltados para aplicação em melhorias habitacionais) e eliminação do risco na moradia;

7. A utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade – em especial, (i) a instituição de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, inclusive em áreas vazias; (ii) a demarcação de áreas dotadas de infra-estrutura, inclusive em centrais, para fins de habitação popular; (iii) o estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação do solo condizentes com os princípios da função social da propriedade; (iv) a outorga onerosa do direito de construir; (v) o parcelamento compulsório e o IPTU progressivo – e sua relação com a política de habitação definida no plano diretor, observando a aplicação desses instrumentos em áreas definidas, seus objetivos e o estabelecimento de prazos.

(i) O Plano prevê a instituição de Áreas de Especial Interesse Social, mas não para as áreas vazias. A definição das AEIS do Plano, contudo, não obedecem às orientações do Estatuto da Cidade, pois não se referem necessariamente à população de baixa renda, mas à população com renda familiar até 6 salários mínimos, que constitui a maior parte da população de Belford Roxo.

(ii) o Plano não reserva áreas centrais para habitação popular – aliás, o próprio conceito de “áreas centrais” não se aplica a muitos municípios da periferia metropolitana do Rio de Janeiro.

(iii) o Plano não estabelece parâmetros urbanísticos.

(iv) o Plano não prevê a outorga onerosa do direito de construir.

(v) o Plano prevê o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo mas não prevê uma relação direta com a política habitacional, a não ser no caso de instituição de consórcio imobiliário associado ao instrumento, mesmo assim de forma muito frágil.

8. O uso de outros instrumentos voltados para a política habitacional tais como

consórcios imobiliários, operações interligadas com destinação de recursos para o Fundo de Habitação, etc.

O Plano diz que o consórcio imobiliário deverá atender obrigatoriamente a uma de duas finalidades: promover habitação de interesse social ou incentivar a implantação de atividades geradoras de emprego e renda, o que significa qualquer empreendimento comercial, industrial ou de serviços. Como a HIS é direcionada para famílias com renda até 6 salários mínimos e como qualquer atividade econômica é permitida, não há nenhuma garantia de realização de moradia popular.

A regulamentação dos instrumentos do Estatuto dependem de outras leis e não há vinculação estabelecida com a política habitacional. Não há destinação discriminada de recursos para o FMHIS, nem outorga onerosa do direito de construir, nem operações interligadas.

9. O estabelecimento de plano municipal de habitação, a definição de objetivos, diretrizes e o estabelecimento de prazos.

O Plano estabelece que deverá ser elaborado o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e define objetivos (integração com a política de uso e controle do solo urbano, inclusão social e direito à moradia) e diretrizes genéricas para a sua elaboração.

10. A existência de princípios e objetivos que visem a ação articulada com os níveis de governo estadual e federal.

Há orientações genéricas para a ação articulada com órgãos do governo estadual e federal entre as diretrizes para a política de habitação.

11. A instituição de fundo específico de habitação de interesse social, ou de fundo de desenvolvimento urbano (desde que também seja destinado à habitação), e suas fontes de recursos, observando: (i) o detalhamento da destinação dos recursos do Fundo; (ii) quem gere o Fundo criado; (iii) quais são as receitas do Fundo; (iv) a necessidade de legislação específica; (v) prazos estabelecidos.

O Plano estabelece apenas que deve ser criado o Fundo Municipal de Habitação Interesse Social e constituído o seu Conselho Gestor. Belford Roxo tem um Conselho de Habitação, mas não é definido que ele será o Conselho gestor do FMHIS. Não estão detalhados os recursos, as receitas, nem os prazos relativos ao FMHIS, que necessitará de legislação específica.

12. A existência de definições relativas ao orçamento municipal (PPA, LDO e LOA), como tornar obrigatório a existência de um Programa de Habitação a ser contemplado nos instrumentos orçamentários PPA, LDO e LOA ou a determinação de prioridades de investimentos, a definição de obras e investimentos concretos na área habitacional, por exemplo.

Não há nenhuma articulação entre os instrumentos orçamentários com as prioridades estabelecidas para a política habitacional ou para qualquer prioridade, ação, medida ou diretriz incluída no Plano Diretor. O plano define apenas genericamente que os instrumentos orçamentários devem respeitar o Plano.

13. A definição de critérios de gênero, etnia/raça ou de outras políticas afirmativas.

Não há referência a respeito.

14. O grau de auto-aplicabilidade das definições estabelecidas na política habitacional.

O único elemento aplicável da política habitacional são as áreas de especial interesse social delimitadas no Plano.

15. A definição dos instrumentos e mecanismos de controle social na política de habitação.

Não há definição de novos instrumentos e mecanismos de controle social na política de habitação além da menção ao existente Conselho de Habitação ou à menção à necessidade de instituição do Conselho Gestor do FMHIS.

III – O Plano Diretor e a Política de Saneamento Ambiental.

Buscar-se-á identificar:

1. A existência de diagnóstico identificando a situação do município na área do saneamento ambiental, com ênfase nas desigualdades sociais no acesso ao abastecimento de água, à rede de esgotos e à coleta de resíduos sólidos, bem como a situação social relativa à gestão de recursos hídricos, em especial à drenagem urbana e seus impactos sobre as áreas sujeitas às enchentes.

No documento Síntese da Leitura Técnica (AGRAR, 2006) são tratadas questões relativas ao saneamento ambiental em 3 itens do diagnóstico dirigidos aos chamados “quadro ambiental” e “quadro urbano” e, especificamente, ao saneamento ambiental, tópico incluído no item *infra-estrutura e serviços*.

No item “quadro ambiental” há referências à análise da hidrologia local, onde são apresentadas informações sintéticas sobre as bacias hidrográficas e sobre as vazões dos principais rios de Belford Roxo, e, também, à qualidade do ar do Município, situado na bacia aérea mais poluída do Estado do Rio de Janeiro. A péssima qualidade da água dos principais rios (Botas, Sarapuí e Iguaçu) também é abordada.

No item “quadro urbano”, há tópico específico voltado para a ocorrência de áreas de risco, com a identificação de bairros e sub-bairros com áreas alagáveis e o mapeamento com a localização e área de abrangência das áreas de risco municipais (deslizamento ou inundação).

Finalmente, são apresentados dados sobre abastecimento de água (sistemas e mananciais, número de economias, consumo, dados censitários etc), esgotamento sanitário, drenagem (caracterização das áreas de risco) e coleta e disposição final do lixo.

2. As diretrizes estabelecidas para a política de saneamento ambiental, identificando se o PD apresenta uma visão integrada de saneamento ambiental. Aqui também é fundamental verificar se na política de uso do solo há definições relativas à disponibilidade de infra-estrutura de saneamento.

O PD apresenta uma visão integrada da política de saneamento. Cabe ressaltar que o capítulo IV do plano não separa saneamento de meio ambiente. Por isso, além dos componentes relativos ao abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a drenagem, a coleta e o destino de resíduos sólidos (com estímulo à coleta seletiva), o plano inclui a dimensão da proteção ambiental (Art. 51). Além disso, um dos objetivos gerais dessa política é “adotar visão integrada para as políticas públicas de saneamento básico, gestão dos recursos hídricos e do meio ambiente” (Art. 52).

Entretanto, prevê plano específico de Saneamento Ambiental, que engloba os Planos

Integrados de Drenagem Urbana, Esgotamento Sanitário e Gestão de Resíduos e as estratégias para garantir a oferta universal da água.

Apresenta como diretrizes gerais o planejamento da oferta universal do saneamento básico (água, esgoto e drenagem), a revisão do contrato com a concessionária de água e esgoto no Estado do Rio de Janeiro a fim de estabelecer metas e prazos para universalização do fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, articular planos e projetos de saneamento básico de âmbito municipal, estadual e federal, e promoção da redução, o tratamento e a disposição final de lixo (art. 60 – I a IV).

Quanto às definições relativas à disponibilidade de infra-estrutura de saneamento na política de uso e ocupação do solo, o PD estabelece diretrizes visando orientar a ocupação urbana de acordo com a oferta de infra-estrutura (*Art. 15 - “...são diretrizes relativas ao uso e ocupação do solo urbano em Belford Roxo: I - consolidação das áreas urbanas já ocupadas, promovendo seu adensamento de acordo com a da infra-estrutura física e social ofertada; II - condicionamento da expansão urbana ... à capacidade de infra-estrutura; III - regulamentação das normas urbanísticas, de acordo com a vocação das áreas urbanas e da oferta de infra-estrutura física e social”*).

Entretanto, nas diretrizes referentes às Macrozonas, o Plano propõe a intensificação da urbanização e da ocupação de uma área extensa com muitas precariedades com relação à infra-estrutura e acesso a equipamentos, serviços e transporte (Macrozona de Intensificação da Urbanização), enquanto propõe maior controle do crescimento urbano em áreas com melhores condições (Macrozona de Consolidação da Urbanização).

3. A definição de objetivos (e o grau de concretude dos mesmos) e o eventual estabelecimento de metas concretas. Verificar se o PD apresenta alguma definição sobre a titularidade municipal do serviço ou sobre o papel do município na gestão dos serviços, se traz alguma indicação de privatização dos mesmos, ou ainda se traz alguma informação relativa ao contrato com a prestadora de serviços.

A maior parte dos objetivos e das diretrizes para a política de saneamento são genéricos, tendo em vista que não se concretizam em termos de instrumentos, metas concretas, com prazos e responsáveis pela sua implementação.

Duas estratégias previstas podem resultar na definição de metas concretas: o Plano Municipal de Saneamento e a revisão do contrato com a concessionária de água e esgoto, que prevê a definição de metas e prazos para universalização do fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos.

No art. 60, destacam-se: *“i) planejar a oferta universal de saneamento básico – água, esgoto e drenagem urbana; ii) rever contrato com a concessionária de água e esgoto no Estado do Rio de Janeiro, firmando compromisso com a realização de metas a serem cumpridas com prazos definidos, visando a universalização do fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos; iii) articular planos e projetos municipais com planos e projetos estaduais e federais, visando a melhoria dos serviços de saneamento básico; iv) desenvolver ações e instrumentos que promovam a redução, o tratamento e a disposição final do lixo”*.

Também foram definidas diretrizes para os componentes do saneamento, como água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos, entretanto, sem definição de metas concretas. O estabelecimento de metas concretas é remetido para o plano municipal de saneamento ambiental (que deve incorporar o plano integrado de drenagem urbana, de esgotamento sanitário, de gestão de resíduos e deve incluir estratégias para universalizar a oferta de água) e a revisão do contrato com a CEDAE – Companhia Estadual de Água e Esgoto. Entretanto, o PD não define prazos e responsáveis pela elaboração do plano e pela revisão

do contrato com a CEDAE.

Cabe ressaltar que a definição de diretrizes para todos os componentes do saneamento ambiental, independentemente do município prestar diretamente os serviços, e a diretriz de revisar o contrato com a CEDAE a fim de comprometer a companhia com o estabelecimento de metas visando a universalização dos serviços de água e esgoto, permite dizer que o PD reconhece a titularidade municipal dos serviços de saneamento, mesmo que não o explicita diretamente. Destaca-se, portanto, a posição de manutenção da concessão dos serviços de saneamento à CEDAE, mas em novas bases

4. A definição de instrumentos específicos visando a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental.

O PD adota a diretriz de planejar a oferta universal do saneamento básico, incluindo água, esgoto e drenagem (Art. 60 I) e estabelece as seguintes estratégias: i) “rever contrato com a concessionária de água e esgoto no Estado do Rio de Janeiro” para definição de metas e prazos “visando a universalização do fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos” (Art. 60 II); e ii) a elaboração do Plano Municipal de Saneamento, que deve incluir a oferta universal da água, do esgoto e da drenagem (Art. 61 I). A universalização dos serviços de coleta, tratamento e destino final de resíduos será estabelecida através da criação da Política de tratamento de resíduos sólidos (Art. 68 I).

5. A utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade – em especial, (i) a instituição de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, inclusive em áreas vazias; (ii) a demarcação de áreas dotadas de infra-estrutura, inclusive em centrais, para fins de habitação popular; (iii) o estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação do solo condizentes com os princípios da função social da propriedade; (iv) a outorga onerosa do direito de construir; (v) o parcelamento compulsório e o IPTU progressivo – e sua relação com a política de saneamento ambiental definida no plano diretor, observando a aplicação desses instrumentos em áreas definidas, seus objetivos e o estabelecimento de prazos.

Apesar de estabelecer enquanto diretriz a articulação entre a política de uso do solo e a disponibilidade de infra-estrutura de saneamento e diretrizes visando orientar a ocupação urbana de acordo com a oferta de infra-estrutura³, o Plano não adota nenhum instrumento de regulação do uso e ocupação do solo de forma articulada à política de saneamento. No Macrozoneamento estabelece diretrizes quanto à intensificação ou à restrição da ocupação sem levar em consideração a infra-estrutura de saneamento.

Para a área central de Belford Roxo (área com indicadores mais adequados em termos de infra-estrutura de saneamento) foi delimitada pelo PD como zona de ocupação estratégica, tendo como diretriz à implantação de condomínios empresariais para a instalação de micro e pequenas empresas (Art. 111). Para a zona de intensificação da urbanização, definida como área de incentivo à ocupação, não é possível perceber o grau de cobertura da infra-estrutura urbana devido à ausência de indicadores intramunicipais de acesso ao saneamento ambiental.

Ou seja, mesmo que os critérios e parâmetros específicos padrões de ordenamento territorial das zonas ainda não estejam definidos (serão definidos na Lei de Zoneamento)

³ (Art. 15 - “...são diretrizes relativas ao uso e ocupação do solo urbano em Belford Roxo: I - consolidação das áreas urbanas já ocupadas, promovendo seu adensamento de acordo com a da infra-estrutura física e social ofertada; II - condicionamento da expansão urbana ... e à capacidade de infra-estrutura; III - regulamentação das normas urbanísticas, de acordo com a vocação das áreas urbanas e da oferta de infra-estrutura física e social”).

não há uma diretriz clara de incentivo à ocupação de áreas com infra-estrutura de saneamento.

Também cabe ressaltar que o PD não define os critérios para definição de propriedade vazia e subutilizada (remete para a revisão da lei de Zoneamento) onde poderão ser utilizados os instrumentos de parcelamento compulsório e o IPTU progressivo e o instrumento das ZEIS não está previsto para áreas vazias do município.

6. A utilização de outros instrumentos para viabilizar a política de saneamento ambiental, tais como direito de preempção sobre áreas destinadas a implementação de estação de tratamento de efluentes; transferência de direito de construir sobre perímetros a serem atingidos por obras de implementação de infraestrutura de saneamento, etc.

O PD não prevê a utilização desses instrumentos na perspectiva de viabilizar a política de saneamento.

7. O estabelecimento de plano municipal de saneamento ambiental, a definição de objetivos, diretrizes e o estabelecimento de prazos.

O PD prevê a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental, que tem como atribuição estabelecer normas e sanções para articular, integrar e coordenar recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros. Entretanto, o PD não estipula prazos nem responsáveis pela elaboração do plano.

O Plano pretende “alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos recursos hídricos e da infra-estrutura instalada; minimização dos custos econômicos em decorrência dos inconvenientes e danos causados pela degradação dos recursos hídricos e da infra-estrutura inexistente ou mal administrada; e incentivo à adoção de energias renováveis e não-poluentes” (Art. 210).

O Plano de Saneamento deve seguir as seguintes diretrizes: “garantir acessibilidade aos serviços urbanos e qualidade de vida em todo o território municipal; reduzir a poluição e manter a qualidade do ar; e ampliar o acesso aos recursos hídricos” (Art. 211).

Além disso, o Plano deverá garantir a oferta universal de saneamento básico – água, esgoto e drenagem (Art. 60 I).

Não há definição quanto ao prazo para elaboração do plano de saneamento.

8. A existência de princípios e objetivos que visem a ação articulada com os níveis de governo estaduais e federal.

Sim, em relação ao controle e gerenciamento dos recursos hídricos e na articulação de projetos visando a melhoria de saneamento básico: “Art. 52 I - controle e gerenciamento dos recursos hídricos do Município, em articulação com órgãos estaduais e federais”; e Art. 60 - III - “articular planos e projetos municipais com planos e projetos estaduais e federais, visando a melhoria dos serviços de saneamento básico”;

9. A instituição de fundo específico de saneamento ambiental, ou de fundo de desenvolvimento urbano (desde que também seja destinado ao saneamento ambiental), e suas fontes de recursos, observando: (i) o detalhamento da destinação dos recursos do Fundo; (ii) quem gere o Fundo criado; (iii) quais são as receitas do Fundo; (iv) a necessidade de legislação específica; (v) prazos estabelecidos.

Não há previsão de fundo específico, nem de desenvolvimento urbano.

10. A existência de definições relativas ao orçamento municipal (PPA, LDO e LOA), como a determinação de prioridades de investimentos, ou a definição de obras e investimentos concretos na área de saneamento ambiental, por exemplo.

Não há definições de prioridades para o orçamento em termos de investimentos e obras.

11. A definição de critérios de gênero, etnia/raça ou de outras políticas afirmativas.

Não há definição de políticas afirmativas.

12. O grau de auto-aplicabilidade das definições estabelecidas na política de saneamento ambiental.

O PD não estabelece definições auto-aplicáveis, mas estabelece diretrizes para formulação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental e para a revisão do contrato com a empresa concessionária dos serviços de água e esgoto (CEDAE), que, se implementadas, visam definir metas, prazos e responsáveis relativos ao saneamento ambiental.

13. A definição de uma política de extensão da rede de serviços de saneamento ambiental na expansão urbana.

O PD apresenta somente uma diretriz geral quanto ao condicionamento da expansão urbana à capacidade de infra-estrutura e quanto à definição de indicadores ambientais e urbanos de monitoramento da expansão urbana. Essas diretrizes estão expressas nos seguintes artigos: Art. 15, II “...são diretrizes relativas ao uso e ocupação do solo urbano em Belford Roxo: II – condicionamento da expansão urbana às reais demandas por novas áreas, à preservação ambiental e à capacidade de infra-estrutura” e Art. 16, I – “definição de indicadores ambientais e urbanos para monitorar a expansão e a ocupação urbana”.

14. A definição dos instrumentos e mecanismos de controle social na política de saneamento ambiental.

O PD não estabelece nenhum mecanismo específico para a política de saneamento ambiental. Entretanto, mesmo que nas atribuições do Conselho de Planejamento e Gestão não esteja prevista de forma explícita o controle social sobre a política de saneamento ambiental, o Conselho pode ter esse papel, uma vez que é responsável pela gestão da política de desenvolvimento urbano.

IV – O Plano Diretor e a Política de Mobilidade e Transporte.

Buscar-se-á identificar:

1. A existência de diagnóstico identificando a situação do município na área da mobilidade e do transporte, com ênfase nas desigualdades sociais no acesso as áreas centrais (trabalho, escola e lazer).

De acordo com a Síntese da Leitura Técnica (AGRAR, 2006) disponibilizada para a pesquisa, o diagnóstico sobre mobilidade e transporte concentrou-se na relação dos sistemas de transporte e sistema viário com a estruturação urbana metropolitana; no papel das centralidades e sua relação intra e inter municipal; na análise das vias de acesso ao Município e sua integração na Região Metropolitana do Rio de Janeiro; na análise dos

eixos estruturadores e da malha viária municipal; na análise das condições de acessibilidade aos logradouros e equipamentos públicos; na análise do transporte público por ônibus e ferroviário, com considerações a respeito dos transportes complementares; na análise dos projetos previstos para Belford Roxo e para a RMRJ, quando relevante.

2. As diretrizes estabelecidas para a política de mobilidade e transporte, com ênfase na inclusão social. Identificar-se-á a existência de alguma política ou diretrizes relativa às tarifas.

O Plano define diretrizes para estruturação da mobilidade, para o transporte público e para a acessibilidade universal.

Destacam-se, entre elas:

- ampliar e criar novos acessos, integrando o Município ao seu entorno mais próximo, dinamizando o transporte de passageiros e de cargas;
- hierarquizar a malha viária e compatibilizar usos com essa classificação;
- reestruturar e melhorar as condições de circulação intra-municipais;
- criar terminais de integração;
- implantar rede de ciclovias;
- estruturar o sistema viário por meio da integração dos dois lados da via férrea, garantindo melhor mobilidade;
- implantar um sistema de monitoramento e avaliação da política de transporte urbano;
- promover, organizar e fortalecer os mecanismos de gestão local e regional dos serviços públicos de transporte;
- implantar corredores de transporte coletivos integrando os diversos modais
- elaborar parceria entre governo municipal e concessionárias de serviços de transportes para construção de Estação Rodoviária;
- garantir o direito de transporte público coletivo a todos os cidadãos e “tarifas socialmente justas, estabelecidas de comum acordo entre o poder público, o setor privado, com a participação do Conselho de Política Urbana”;
- as políticas setoriais devem estar em consonância com as proposições da mobilidade municipal;
- priorizar as alternativas que reduzam deslocamentos casa-trabalho;
- implementar a acessibilidade universal, garantindo a acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e priorizando a circulação para o pedestre e pessoas com necessidades especiais;
- integrar as áreas limítrofes do Arco Metropolitano a Belford Roxo;
- elaborar o Plano Integrado de Transporte Urbano de Belford Roxo;
- estimular e apoiar programas de educação para o trânsito;
- elaborar o Plano Municipal de Mobilidade;
- promover o acesso democrático a todos os espaços públicos.

3. Deve ser avaliado se as diretrizes e os objetivos de intervenção visam: a) conformar o

sistema de transportes pela definição de modais com funções diferentes; b) definição do modal prioritário a ser estimulado pelo poder público; c) a existência de princípios regulatórios; d) a existência de diretrizes para integração de modais; e) a definição de uma hierarquização do sistema viário.

As diretrizes e os objetivos do PD não indicam funções diferentes para os modais ou definição de princípio regulatório, o que, em tese, poderá ser desenvolvido depois no Plano Integrado de Mobilidade de Belford Roxo. O PD estabelece que devem ser priorizados os modos de transporte coletivo e não-motorizados, dá diretrizes para a integração dos modais e define a hierarquização viária em mapa.

4. A definição de objetivos (e o grau de concretude dos mesmos) e o eventual estabelecimento de metas concretas.

Entre os objetivos do Plano relacionados à mobilidade urbana destacam-se: (i) o estabelecimento de uma estrutura viária e de um sistema de transportes compatível com os parâmetros e formas de uso e ocupação do solo; (ii) a distribuição das atividades de modo a reduzir deslocamentos e promover o uso de veículos não motorizados; (iii) a implementação da acessibilidade universal; (iv) a universalização do direito ao transporte público coletivo e a tarifas socialmente justas

Podem ser entendidas como metas com algum grau de concretude a elaboração do Plano Integrado de Transporte Urbano de Belford Roxo, a elaboração do projeto de transposição ligando os dois lados do centro de Belford Roxo (Rua José Haddad e a Rua Floripes Rocha) e a criação de projeto de lei que permita a utilização do espaço aéreo dos logradouros públicos como forma de interligação predial e transposição da malha viária e ferroviária existente.

5. A definição de instrumentos específicos visando a ampliação da mobilidade da população e promoção de serviços de transporte público de qualidade (identificando a existência de política de promoção de ciclovias e transportes não-poluentes e/ou não-motorizados).

O principal instrumento para a ampliação da mobilidade é o Plano Municipal Integrado de Mobilidade Urbana (PMIMU). Entre as orientações para o PMIMU e as diretrizes para a mobilidade estabelecidas no PD, são destacadas a necessidade de incentivo ao transporte não-poluente e não-motorizado e de implantação de rede de ciclovias.

6. A utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade – em especial, (i) a instituição de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, inclusive em áreas vazias; (ii) a demarcação de áreas dotadas de infra-estrutura, inclusive em centrais, para fins de habitação popular; (iii) o estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação do solo condizentes com os princípios da função social da propriedade; (iv) a outorga onerosa do direito de construir; (v) o parcelamento compulsório e o IPTU progressivo – e sua relação com a política de mobilidade e transportes definida no plano diretor, observando a aplicação desses instrumentos em áreas definidas, seus objetivos e o estabelecimento de prazos.

O Plano não define zonas especiais de interesse social - remete a delimitação de áreas de especial interesse social para a lei de zoneamento -, não reserva áreas centrais para habitação popular, não estabelece parâmetros urbanísticos, nem prevê a outorga onerosa do direito de construir. Entre as áreas destinadas à aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e o IPTU progressivo no tempo estão incluídos os lotes vagos com testada para as vias arteriais e coletoras, o que caracteriza o incentivo à ocupação de áreas

com melhor acessibilidade. Estes instrumentos, contudo, serão aplicados apenas após a sua regulamentação em lei específica.

7. A utilização de outros instrumentos vinculados à política de transporte/mobilidade, tais como: operações urbanas consorciadas para viabilizar intervenções no sistema viário e/ou sistemas de transporte coletivo, transferência de potencial construtivo de perímetros a serem atingidos por obras de implementação de infraestrutura, outorga onerosa de potencial construtivo etc.

O Plano prevê a possibilidade de operação urbana para a ampliação e melhoria das vias estruturais municipais e a utilização do direito de preempção para fins de “ordenamento de área urbana através de melhorias viárias”. A outorga onerosa não é prevista no PD e a transferência do direito de construir não prevê nenhuma orientação relacionada à implementação de obras de infraestrutura (a regulamentação do instrumento é remetida para lei específica).

8. O estabelecimento de plano municipal de mobilidade e/ou de plano viário da cidade, seus objetivos, suas diretrizes e o estabelecimento de prazos.

O PD prevê que suas definições e diretrizes para a mobilidade urbana sejam complementadas, detalhadas e regulamentadas no Plano Municipal Integrado de Mobilidade Urbana (PMIMU), que deverá ser elaborado no prazo de 12 (doze) meses. Segundo do PD, o PMIMU deverá atender ao disposto no artigo 41 Estatuto da Cidade, que prevê a obrigatoriedade de plano de transporte urbano integrado para cidades com mais de quinhentos mil habitantes, embora a população de Belford Roxo, segundo as estimativas do IBGE para 2008, ainda não tenha atingido essa marca (chegaria a cerca de 495 mil).

São apresentados como princípios que devem orientar a elaboração do plano: universalização da oferta de serviços de transporte coletivo (inclusive para as pessoas com necessidades especiais); integração rodoviária intramunicipal, intermunicipal e metropolitana; integração ferrometroviária metropolitana; implantação de ciclofaixas, ciclovias e bicicletários em pontos de transbordo; criação de condições físicas e operacionais adequadas ao transporte de cargas; implantação de terminais municipais de integração de modais; implantação de melhorias físicas nas principais vias arteriais e coletoras; implantação de mobiliário urbano e sistema de sinalização adequados; compatibilização da mobilidade com as demandas de uso e ocupação do solo.

São apresentados como objetivos do PMIMU: integração com a política de uso e controle do solo; diversidade e complementaridade entre os serviços e modos de transportes; minimização dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos; inclusão social; incentivo à adoção de energias renováveis e não-poluentes; e priorização dos modos de transporte coletivo e não-motorizados.

São apresentadas como diretrizes do PMIMU: garantir a acessibilidade universal; garantir o acesso ao transporte coletivo urbano, garantir a eficiência e eficácia na prestação de serviços de transporte coletivo; contribuir para o desenvolvimento sustentável municipal; garantir transparência e participação social no planejamento, controle e avaliação dos serviços de transporte e da política de mobilidade urbana; promover a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos de transporte urbano; e promover a equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros;

9. A existência de princípios e objetivos que visem a ação articulada com os níveis de governo estaduais e federal. No caso de municípios integrantes de RM, verificar a existência de propostas referentes à integração do sistema, integração tarifária, etc

É proposta, de forma geral, a integração rodoviária intermunicipal e metropolitana, assim como a integração ferrometroviária, visando à sua conexão com o sistema metroviário metropolitano.

Há orientação específica para que, em parceria com o governo federal, sejam criadas condições para a integração das áreas limítrofes do Arco Metropolitano a Belford Roxo.

Não há referência à integração tarifária, mas apenas menção genérica à necessidade de tarifas “socialmente justas”.

10. A instituição de fundo específico de mobilidade e transportes, ou de fundo de desenvolvimento urbano (desde que também seja destinado a área de transporte e mobilidade), e suas fontes de recursos, observando: (i) o detalhamento da destinação dos recursos do Fundo; (ii) quem gere o Fundo criado; (iii) quais são as receitas do Fundo; (iv) a necessidade de legislação específica; (v) prazos estabelecidos.

Não há instituição de fundo de mobilidade, transporte ou de desenvolvimento urbano.

11. A existência de definições relativas ao orçamento municipal (PPA, LDO e LOA), como a determinação de prioridades de investimentos, ou a definição de obras e investimentos concretos na área de mobilidade e transportes, por exemplo.

Não há definições relativas ao orçamento municipal.

12. A definição de critérios de gênero, etnia/raça ou de outras políticas afirmativas.

Não há política afirmativa baseada em gênero, etnia, cor ou raça. Pode-se destacar que o PD enfatiza a necessidade de inclusão social das pessoas com deficiência ou necessidades especiais, especialmente no tocante à política de mobilidade.

13. O grau de auto-aplicabilidade das definições estabelecidas na política de mobilidade e transportes.

As definições não são auto-aplicáveis.

14. A definição de uma política de extensão da rede de serviços de transportes públicos na expansão urbana.

O PD estabelece apenas que a expansão urbana deve ser compatibilizada com a oferta de infra-estrutura física e social e as condições de mobilidade e acessibilidade.

15. A definição dos instrumentos e mecanismos de controle social na política de transporte e mobilidade.

O PD cita, no art. 92, que o Conselho de Política Urbana⁴ deve participar, junto com o poder público e o setor privado, do estabelecimento de tarifas socialmente justas, mas não há outras orientações a respeito no plano, além da orientação de que o Plano Municipal Integrado de Mobilidade Urbana deve garantir a transparência e a participação social no planejamento, controle e avaliação dos serviços de transportes e da Política de Mobilidade Urbana.

Na Oficina Regional da Baixada Fluminense, realizada em outubro de 2008, os participantes de Belford Roxo presentes (entre eles um representante do Núcleo Gestor do Plano Diretor) afirmaram que foram retiradas do texto do ante-projeto de lei as

⁴ O Conselho responsável pelos assuntos relativos às políticas urbanas e territoriais, contudo, tal como definido em seção específica, chama-se Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade.

disposições aprovadas no processo participativo que ampliavam a possibilidade de controle social ou que davam poder de deliberação ao Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade.

V – O Plano Diretor e a Política de Meio Ambiente.

Buscar-se-á identificar:

1. A existência de diagnóstico identificando a situação do município na área do meio ambiente, com ênfase nas desigualdades sociais relacionadas aos impactos da degradação do meio ambiente sobre as diferentes áreas da cidade (localização de depósitos de lixo ou de resíduos tóxicos, disponibilidade de áreas verdes, por exemplo), na perspectiva da justiça sócio-ambiental.

O documento Síntese da Leitura Técnica (AGRAR, 2006), fornecido pela Prefeitura, mostra que houve diagnóstico na área do meio ambiente, embora não haja ênfase para a relação entre impactos da degradação do meio ambiente e desigualdades sociais existentes. Em item voltado para tratar do “quadro ambiental”, há tópicos específicos voltados para a análise do clima, dos recursos naturais (recursos minerais, geomorfologia, hidrologia etc), da qualidade ambiental (cobertura vegetal, indicações para reflorestamento, qualidade do ar, qualidade da água, áreas degradadas etc) e proteção e recuperação do patrimônio ambiental, onde são identificadas áreas degradadas e de risco e indicações de programas, ações e projetos voltados para a melhoria das condições urbanas.

2. As diretrizes estabelecidas para a política de meio ambiente. Verificar particularmente se existem dispositivos restritivos à moradia de interesse social (por exemplo, remoções de moradias em áreas de preservação).

As diretrizes estabelecidas para a política de meio ambiente não apresentam dispositivos restritivos à moradia de interesse social. Apenas estabelece como prioridade a remoção de população das áreas de risco e seu reassentamento em áreas próximas e seguras e o controle da ocupação residencial e das construções nas margens dos rios e nas áreas destinadas à bacia de retenção. Na seção referente às normas urbanísticas, foi estabelecida a diretriz de coibir o parcelamento e a ocupação do solo nas áreas de interesse ambiental, nas áreas de risco e nas áreas de fragilidade ambiental (art. 154).

As diretrizes para a política de meio ambiente e saneamento estão voltadas ao controle e gerenciamento dos recursos hídricos em articulação com órgãos estaduais e federais, à redução das deficiências dos serviços urbanos e à proteção, recuperação e desenvolvimento dos ambientes urbanos.

Especificamente para proteção e recuperação ambiental das áreas de interesse ambiental, as diretrizes são de preservação das coroas dos morros, recuperação das áreas degradadas de extração mineral e estudo de implantação de reflorestamento em áreas sugeridas pelo órgão estadual responsável.

3. A definição de objetivos (e o grau de concretude dos mesmos) e o eventual estabelecimento de metas concretas.

O grau de concretude dos objetivos é baixo, tendo em vista que não são estabelecidos prazos, responsáveis e recursos. Não há estabelecimento de metas concretas, pois a maioria das diretrizes precisam de regulamentação em leis específicas ou em planos.

Os objetivos gerais da política de meio ambiente e saneamento estão relacionados à adoção

de visão integrada para as políticas públicas de saneamento básico, gestão dos recursos hídricos e do meio ambiente; a promoção da participação popular nas medidas para conservação e a incorporação do componente ambiental na educação formal e informal (art. 52).

Além das diretrizes e objetivos gerais quanto ao controle e gerenciamento dos recursos hídricos, controle das enchentes, proteção ambiental e diretrizes para a Macrozona de Ocupação Restrita e de Preservação Ambiental, o PD estabelece como objetivo elaborar o Plano Integrado de Recuperação Ambiental e o Plano de Conservação Ambiental e estudar a criação da Área de Preservação Ambiental em complementação à APA do Retiro, localizada em área limítrofe a Belford Roxo.

4. A definição de instrumentos específicos visando a sustentabilidade ambiental (zoneamento ambiental e instrumentos jurídicos e fiscais). Verificar se o plano tem definições – e quais – e relativas aos seguintes pontos:

(i) Delimitação de Áreas de restrição ambiental.

(ii) Delimitação de Áreas de utilização e conservação dos recursos naturais.

(iii) Delimitação de Áreas de preservação permanente em função de situações críticas existentes.

(iv) Delimitação de Áreas a serem revitalizadas.

(v) Delimitação de Áreas a serem recuperadas ambientalmente.

(vi) Delimitação de unidades de conservação.

(vii) Delimitação de zonas de transição entre as Áreas a serem preservadas, conservadas e ocupadas.

(viii) Delimitação de Áreas de recuperação e proteção da Fauna e Flora.

(ix) Delimitação de Áreas de recuperação e proteção de Recursos Hídricos.

O PD estabelece alguns instrumentos relativos à política ambiental, como o Plano Municipal de Conservação Ambiental (a ser elaborado); o Plano Integrado de Recuperação Ambiental (a ser desenvolvido como parte integrante do Plano de Qualificação Ambiental Urbana); e o zoneamento (necessita de lei específica).

Não foram definidos instrumentos jurídicos e fiscais voltados à sustentabilidade ambiental.

Os tópicos abaixo referem-se aos itens destacados acima.

(i) Delimitação de Áreas de restrição ambiental

O Plano Diretor delimita no Anexo II a Macrozona de Proteção Ambiental, mas estabelece diretrizes muito genéricas para estas áreas. As Áreas de interesse Ambiental instituídas pelo PD não são delimitadas em mapa.

(ii) Delimitação de Áreas de utilização e conservação dos recursos naturais.

Delimita a Macrozona de Proteção Ambiental, adotando como diretrizes a valorização das qualidades ambientais e a promoção do aproveitamento de suas potencialidades, bem como o estabelecimento de normas de controle e ações de gestão e planejamento com ênfase na preservação e recuperação ambiental e paisagística (art. 122, I e II).

(iii) Delimitação de Áreas de preservação permanente em função de situações críticas existentes.

Não são delimitadas Áreas de Preservação Permanente.

(iv) Delimitação de Áreas a serem revitalizadas.

Foram identificadas (mas não delimitadas em mapas) as áreas prioritárias para a execução

de projetos de qualificação e revitalização a serem realizados a partir do Plano de Qualificação Ambiental Urbana (art. 23), que prevê medidas de criação de corredores verdes em eixos viários estruturantes e ampliação das áreas verdes e a arborização dos logradouros (art. 22).

(v) Delimitação de Áreas a serem recuperadas ambientalmente.

As áreas a serem recuperadas ambientalmente não foram delimitadas. O plano diretor estabelece que a implementação das diretrizes de proteção e recuperação ambiental se dará através da proteção das áreas de coroas dos morros, promovendo o reflorestamento, no que couber, da recuperação das áreas degradadas pela atividade de extração mineral e através de estudos de reflorestamento em áreas sugeridas pelo órgão do estado responsável.

(vi) Delimitação de unidades de conservação.

O plano não delimita unidades de conservação.

(vii) Delimitação de zonas de transição entre as Áreas a serem preservadas, conservadas e ocupadas.

Não há delimitação de zonas de transição.

(viii) Delimitação de Áreas de recuperação e proteção da Fauna e Flora.

Não há delimitação de áreas de recuperação e proteção da fauna e da flora.

(ix) Delimitação de Áreas de recuperação e proteção de Recursos Hídricos.

Não há delimitação das áreas de recuperação e proteção de recursos hídricos, apenas a definição de diretrizes de identificar e mapear as nascentes existentes no município, promovendo o reflorestamento e a proteção das mesmas, bem como de recuperar a mata ciliar e coibir a ocupação a fim de preservar as margens dos rios, e controlar as atividades poluidoras das águas.

5. A compatibilização do planejamento territorial com o diagnóstico ambiental, através das seguintes definições:

(i) Delimitação de Áreas de Risco de Inundação.

(ii) Delimitação de Áreas de Risco Geológico.

(iii) Mapeamento da geomorfologia dos solos e aptidões.

(iv) Mapeamento de declividades.

(v) Delimitação de Áreas com restrição de impermeabilização dos solos.

(vi) Delimitação de Áreas de ocupação e de expansão urbana, considerando as condições dos ecossistemas locais e a capacidade de suporte da infra-estrutura.

(vii) Delimitação de Áreas de risco à ocupação humana.

(viii) Delimitação de Áreas de atividades agrícolas.

(ix) Delimitação de Áreas de atividades de exploração.

(x) Localização preferencial de comércio, indústria e serviços.

(xi) Áreas especiais instituídas em correspondência com as atividades econômicas geradoras de impacto nos ecossistemas locais.

(xii) Áreas especiais instituídas em correspondência com as atividades de infra-estrutura urbana geradoras de impacto nos ecossistemas locais

Com base nos documentos recebidos da Prefeitura de Belford Roxo - mapas, sínteses das leituras técnica e comunitária etc -, foi possível observar que o diagnóstico incluiu a indicação em mapa das áreas inundáveis e sujeitas a deslizamentos, assim como tratou, de alguma maneira, da geologia e dos recursos minerais, da geomorfologia, da hidrologia, da localização das atividades econômicas etc. É possível que o diagnóstico tenha se

aprofundado mais do que o exposto nas sínteses encaminhadas e que parte das indicações do Plano tenham relação mais direta com o diagnóstico ambiental, mas não foi possível maior aprofundamento a partir das informações disponíveis.

(i) Delimitação de Áreas de Risco de Inundação.

Consta do diagnóstico mapa com as 'manchas de alagamento'. Além disso, o PD delimita a Macrozona de Ocupação Restrita (art. 119), que abrange áreas situadas nas faixas marginais de cursos de d'água e sujeitas a inundações, marcadas pela presença de ocupações irregulares.

(ii) Delimitação de Áreas de Risco Geológico.

Não há tal delimitação no PD, embora o diagnóstico aponte áreas de risco de deslizamento.

(iii) Mapeamento da geomorfologia dos solos e aptidões.

Há considerações na Síntese da Leitura Técnica sobre a geomorfologia de Belford Roxo, embora não haja referência no PD a respeito.

(iv) Mapeamento de declividades.

Há considerações gerais na Síntese da Leitura Técnica, embora não haja referência no PD a respeito.

(v) Delimitação de Áreas com restrição de impermeabilização dos solos.

O diagnóstico incluiu a caracterização das áreas sujeitas a enchentes, mas não há - nos documentos disponibilizados e, tampouco, no Plano Diretor - delimitação de áreas com restrição relacionada à impermeabilização dos solos.

(vi) Delimitação de Áreas de ocupação e de expansão urbana, considerando as condições dos ecossistemas locais e a capacidade de suporte da infra-estrutura.

O plano não delimita nomeia nenhuma macrozona como de “expansão urbana”, apenas indica intensidades ou restrições de ocupação diferenciadas segundo as características das macrozonas.

Cabe destacar que o Plano enfatiza a preservação ambiental, o que se reflete nas mudanças com relação ao zoneamento de 1997, especialmente no que se refere às orientações para a restrição à ocupação nas áreas mais sujeitas a inundações (não eram destacadas na lei antiga) e para a preservação ambiental nas áreas mais periféricas ao norte e nordeste, antes destinadas à expansão urbana.

(vii) Delimitação de Áreas de risco à ocupação humana.

São delimitadas no Anexo II Macrozonas de Ocupação Restrita que são áreas sujeitas a inundações e impróprias à urbanização, onde ocorrem ocupações irregulares expondo os moradores ao risco.

(viii) Delimitação de Áreas de atividades agrícolas.

Belford Roxo não tem área rural. Não há delimitação de áreas de atividades agrícolas, apenas a diretriz de incentivar as atividades de agricultura na Macrozona de Preservação Ambiental (art. 122 – V).

(ix) Delimitação de Áreas de atividades de exploração.

De acordo com a Síntese da Leitura Técnica, “o município destaca-se na região da Baixada Fluminense como produtor daqueles recursos minerais conhecidos como material de empréstimo (saibro) [...]. Outras substâncias minerais presentes no município e com potencial para aproveitamento econômico são, segundo o cadastro do Departamento Nacional da Produção Mineral, a argila refratária e o caulim”.

Não há delimitação de áreas de exploração nos documentos fornecidos pela Prefeitura, nem referência a isso no PD.

(x) Localização preferencial de comércio, indústria e serviços.

Foi delimitada no PD a Macrozona de Ocupação Estratégica como área que apresenta grande vocação e potencialidades para ampliação das atividades econômicas, em especial para implantação de indústrias e condomínios empresariais (art. 110 e 111). Entretanto, a relação dessas áreas com o diagnóstico ambiental não foi explicitada, quer nos documentos do diagnóstico disponibilizados, quer no PD.

(xi) Áreas especiais instituídas em correspondência com as atividades econômicas geradoras de impacto nos ecossistemas locais.

O PD cria as áreas especiais de interesse econômico, que serão regulamentadas na lei de Zoneamento. A relação dessas áreas com eventuais impactos nos ecossistemas locais diagnóstico ambiental não foi explicitada, quer nos documentos do diagnóstico disponibilizados, quer no PD.

(xii) Áreas especiais instituídas em correspondência com as atividades de infra-estrutura urbana geradoras de impacto nos ecossistemas locais

Não há referência a respeito nos documentos disponíveis à época da pesquisa ou no PD.

6. O estabelecimento de plano municipal de meio ambiente, seus objetivos, suas diretrizes e o estabelecimento de prazos.

O PD prevê a criação de um Plano Municipal de Conservação Ambiental, que aparentemente é equivalente a um plano municipal de meio ambiente.

Os objetivos do Plano Municipal de Conservação Ambiental são: (i) promover a integração com a Política Nacional de Meio Ambiente; (ii) integração com a política de uso e controle do solo urbano; (iii) ampliar a diversidade da flora, fauna, fontes hídricas e cursos d'água; (iv) minimização dos custos ambientais, sociais e econômicos, e dos inconvenientes e danos causados pela degradação do meio ambiente; (v) incentivo à adoção de energias renováveis e não-poluentes (Art. 204).

As diretrizes do plano são: (i) garantir a qualidade de vida aos cidadãos; (ii) garantir eficiência e eficácia na prevenção ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental; (iii) contribuir para o desenvolvimento sustentável do Município; (iv) reduzir a poluição e manter a qualidade do ar (Art. 205).

Além disso, prevê planos específicos, como o Plano Integrado de Recuperação Ambiental (que deve definir as áreas de preservação), como parte integrante do Plano de Qualificação Ambiental Urbana, que por sua vez deve criar corredores verdes em eixos viários estruturantes e ampliar as áreas verdes nos bairros. O PD definiu as áreas prioritárias para a execução de projetos de qualificação e revitalização.

Não foram definidos prazos para a elaboração desses planos.

7. A existência de princípios e objetivos que visem a ação articulada com os níveis de governo estaduais e federal.

Prevê ação articulada com o governo federal e estadual no que diz respeito ao controle e gerenciamento dos recursos hídricos do município (art. 52) e com o governo estadual e municípios vizinhos para a proteção e a recuperação ambiental das bacias hidrográficas compartilhadas (art. 55, III).

8. A instituição de fundo específico de meio ambiente e suas fontes de recursos, observando: (i) o detalhamento da destinação dos recursos do Fundo; (ii) quem gere o

Fundo criado; (iii) quais são as receitas do Fundo; (iv) a necessidade de legislação específica; (v) prazos estabelecidos.

O Fundo de Meio Ambiente não foi instituído no Plano Diretor.

9. A existência de definições relativas ao orçamento municipal (PPA, LDO e LOA), como a determinação de prioridades de investimentos, ou a definição de obras e investimentos concretos na área ambiental, por exemplo.

Não há definições relativas ao orçamento municipal.

10. A definição de critérios de gênero, etnia/raça ou de outras políticas afirmativas.

Nada consta a respeito.

11. O grau de auto-aplicabilidade das definições estabelecidas na política de meio ambiente.

Não é auto-aplicável, tendo em vista que remete para leis específicas e planos a serem elaborados, a definição dos instrumentos e das normas de controle, proteção e recuperação ambiental, bem como o zoneamento ambiental.

12. A definição dos instrumentos e mecanismos de controle social na política de meio ambiente.

Não foram definidos instrumentos e mecanismos de controle social na política de meio ambiente.

VI – O Plano Diretor e a Política Metropolitana (apenas para os municípios situados em regiões metropolitanas).

A idéia é situar os municípios segundo o grau de integração metropolitana e o grau de autonomia fiscal dos municípios (utilizando a tipologia e os estudos do Observatório das Metrôpoles)

O Município de Belford Roxo foi classificado em estudo do Observatório das Metrôpoles como um município com nível de integração muito alto com o município pólo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ).

Em 2003, as receitas tributárias próprias representavam 9,3% da receita líquida municipal, enquanto a receita da dívida ativa era de 1,9%, o que resulta em um indicador de autonomia da base tributária igual a apenas 11,2%, percentual entre os mais baixos da RMRJ. As transferências correntes chegavam a 83,2% e apenas a transferência do Fundo de Participação dos Municípios – FPM já era maior do que o total das receitas tributárias próprias e chegava a 10,9% da receita líquida (Observatório das Metrôpoles, 2008).

Para os municípios situados em regiões metropolitanas, buscar-se-á avaliar em que medida os planos diretores incorporaram instrumentos de gestão compartilhada em torno das políticas urbanas. Buscar-se-á identificar:

1. A existência de diagnóstico identificando a situação do município no contexto metropolitano, com ênfase nos problemas de coordenação e cooperação entre os municípios e nas desigualdades sociais existentes na metrópole.

O diagnóstico aborda a situação do município no contexto metropolitano, mas, nos

documentos disponibilizados pela Prefeitura, não são enfatizados os problemas de coordenação e cooperação entre os municípios ou nas desigualdades sociais existentes na metrópole.

2. As diretrizes estabelecidas na perspectiva da integração do município à metrópole.

Há diretrizes voltadas para a integração das políticas econômicas municipais às estratégias de desenvolvimento regional (o objetivo é fortalecer Belford Roxo como centro dinâmico regional) e para a ação articulada com o governo estadual e municípios vizinhos para a proteção e recuperação ambiental das bacias hidrográficas compartilhadas, mas as principais orientações para a integração metropolitana são relacionadas ao transporte e à mobilidade urbana.

O PD orienta para a integração rodoviária intermunicipal e metropolitana, com a ampliação da oferta e otimização do sistema de transporte público coletivo, assim como para a integração ferrometroviária, visando à otimização do ramal ferroviário e da sua conexão com o sistema metroviário metropolitano. É definido ainda que devem ser criadas, em parceria com o governo federal, condições para integrar as áreas limítrofes da Rodovia RJ 109 (Arco Rodoviário) a Belford Roxo, o que permitiria ao Município uma outra inserção do Município na RMRJ.

3. A definição de objetivos (e o grau de concretude dos mesmos) e o eventual estabelecimento de metas concretas visando uma política metropolitana.

O PD estabelece como objetivo a integração metropolitana, mas não há metas concretas voltadas para a implementação de uma política metropolitana.

4. A definição de instrumentos específicos visando a gestão compartilhada e cooperativa com outros municípios metropolitanos (por exemplo, a definição de consórcios municipais) e se envolve outros âmbitos federativos (estados e união).

O Plano não define ou orienta para a implementação de instrumentos específicos de gestão cooperativa metropolitana, embora oriente para a articulação de ações conjuntas com os municípios vizinhos voltadas para a proteção e a recuperação ambiental das bacias hidrográficas compartilhadas.

5. O grau de auto-aplicabilidade das definições estabelecidas na política metropolitana.

As definições estabelecidas não são auto-aplicáveis.

D – Sistema de Gestão e Participação Democrática

Nesse item, a avaliação está centrada nos seguintes objetivos:

(i) Identificar os elementos presentes nos planos diretores que garantam a implementação do estatuto das cidades nos itens referentes à participação social no planejamento e gestão das cidades.

O objetivo estabelecido pelo PD de fortalecer a participação da população nos processos de decisão e planejamento do desenvolvimento territorial não se traduz, no corpo da lei, em mecanismos e instrumentos claros de ampliação e fortalecimento da participação conforme definidos pelo Estatuto da Cidade.

Identificamos alguns pontos frágeis na seção referente ao sistema de planejamento e gestão:

1. não prevê situações obrigatórias para a ocorrência de audiências públicas;
2. apesar de prever a instituição do orçamento participativo em lei específica não define os objetivos e as diretrizes para o seu funcionamento;
3. cria o Conselho de Planejamento e Gestão com caráter consultivo e deliberativo, mas não garante que o Conselho participe e delibere sobre a formulação de planos relativos à política urbana;
4. cria um Conselho voltado para as políticas urbanas e territoriais e outro para a política de habitação, tendo como risco a fragmentação da participação da sociedade na política urbana.

(ii) Identificar se o plano regulamenta ou prevê a criação de Conselhos das Cidades e outros mecanismos de participação.

Prevê a criação do Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade, porém até o momento o conselho não foi instituído

(iii) Identificar a relação entre as ações do PD e o processo orçamentário (PPA, LDO e LOA).

Não há articulação entre as ações previstas no PD e o processo orçamentário. O PD estabelece apenas que o processo orçamentário deverá observar as diretrizes e prioridades definidas no PD (Art. 1. & 3) e prevê que o Sistema de Planejamento e Gestão tem como uma dos objetivos promover a integração da política urbana ao processo orçamentário (Art. 213, III) através da coordenação da execução integrada de planos, programas e projetos, articulando-os com a elaboração e execução do orçamento municipal (Art. 215 II).

Cabe ressaltar que o orçamento participativo é incluído no sistema de planejamento e gestão de Belford Roxo, entretanto a lei não define as diretrizes para o seu funcionamento, remetendo para lei específica a definição dos parâmetros para a sua implementação (sem definir prazo para sua elaboração).

(iv) Identificar as referências e definições relativas à estrutura de gestão da Prefeitura e as condições para o planejamento das ações e seu monitoramento.

O PD cria o Sistema de Planejamento e Gestão, que tem as seguintes finalidades: conduzir a política urbana de acordo com o PD; articular a política urbana às demais políticas setoriais; promover a cooperação com os governos federal e estadual, bem como com os municípios vizinhos; integrar a política urbana aos instrumentos de planejamento orçamentário; e viabilizar parcerias com a iniciativa privada no processo de urbanização, principalmente na aplicação dos instrumentos da política urbana.

Integram o Sistema de Planejamento e Gestão, os órgãos da administração direta e indireta, o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão, o Grupo de Trabalho Executivo de Planejamento da Cidade (não especificado) e o orçamento participativo na forma da lei. Define também que deve haver um órgão central responsável pela articulação entre as secretarias e autarquias municipais e a sociedade, e que o Grupo de Trabalho Executivo de Planejamento da Cidade deve ser instituído pelo chefe do poder executivo para fornecer apoio técnico (multidisciplinar e intersetorial) ao planejamento e à gestão urbana. O Grupo de Trabalho deve monitorar a implementação do PD, formular estudos, pesquisas, planos e projetos urbanos, subsidiar o sistema municipal de informações e emitir parecer técnico ao Conselho de Planejamento e Gestão sempre que solicitado.

O PD não define os órgãos da administração direta e indireta que participarão do sistema

de planejamento e gestão, somente diz que serão órgãos que desempenham funções relevantes para a definição e implementação da política urbana.

Para a gestão territorial, a lei institui cinco unidades de planejamento e gestão territorial, que correspondem às áreas das subprefeituras existentes. Entretanto, o PD não define de forma clara as atribuições dessas unidades.

Se por um lado, o sistema de planejamento apresenta algumas estratégias visando a articulação das ações públicas, tendo como foco o planejamento territorial e a política urbana (definição de um órgão central com essa atribuição; grupo de trabalho executivo reunindo representantes de secretarias e autarquias; e Conselho de Planejamento e Gestão, reunindo setores e políticas setoriais diversas), por outro lado, as indicações quanto a um plano de trabalho integrado são incipientes. Não foram definidas as áreas a serem articuladas, as atribuições dos órgãos nos sistema de planejamento, as prioridades de ação, e as diretrizes e prioridades para o sistema de informações.

Questões centrais:

1. A existência de previsão de audiências públicas obrigatórias. Se sim, em que casos?

As audiências públicas não são obrigatórias. Para os casos que requerem EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança, as audiências podem ser convocadas a critério do órgão municipal responsável (Art. 165).

2. As definições relativas às consultas públicas (plebiscito; referendo popular ou outras)

Não há definições a respeito.

3. As definições relativas às Conferências (identificar quais) e sua periodicidade.

Não existe nenhuma definição no plano referente às conferências.

4. A instituição de Conselho das Cidades e outros Conselhos ligados à política urbana (Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social, Conselho de Transporte, Conselho de Saneamento, de Desenvolvimento Urbano, etc.) e se existem conexões ou mecanismos de articulação entre estes.

O PD cria o Conselho de Planejamento e Gestão, que tem atribuições relativas ao planejamento e à gestão da política urbana e territorial - Art. 219, mas não define a forma de escolha dos representantes e prevê a criação do Conselho Gestor do FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Também estabelece como diretriz o fortalecimento da atuação do Conselho Municipal de Habitação - Art. 77.

A criação de um Conselho para tratar de questões relativas à política urbana e outro para tratar da política de habitação representa um risco de fragmentação da participação na política urbana.

5. Identificar para cada Conselho:

a) Composição por Segmento (identificar os seguintes segmentos: (i) governo, (ii) empresários, (iii) trabalhadores e entidades de ensino e pesquisa, (iv) movimento popular, (v) ONGs, (vi) outros – especificar, (vii) total. Anotar o número de representantes por segmento e o percentual sobre o total de conselheiros(as). Observação: Estão sendo considerados os mesmos segmentos que orientam a composição do Conselho Nacional das Cidades

O Conselho de Gestão e Planejamento - incorpora todos os segmentos da sociedade representados no Conselho Nacional das Cidades e inclui também na representação da sociedade, o segmento da associação de municípios e o segmento das concessionárias de serviços públicos. No caso do poder público, inclui a representação da Câmara de Vereadores.

Para o Conselho de Habitação não há indicações quanto a sua composição, tendo em vista que este Conselho foi criado antes da lei do plano diretor.

b) Composição do poder público e sociedade

O Conselho Municipal de Gestão e Planejamento é paritário e é composto por 30 membros.

Tabela – Composição poder público e sociedade

Composição (Poder Público e Soc. Civil)	Segmentos representados
15 do Poder Público (50%) e 15 da Sociedade Civil (50%)	13 Poder Executivo (43,3%)
	1 representante de associação dos municípios (3,3%)
	2 Poder Legislativo (6,7%)
	6 Mov. Popular (20%)
	2 Entidades Profissionais, acadêmicas e de pesquisa (6,7%)
	2 Entidades Sindicais (6,7%)
	2 Entidades Empresariais (6,7%)
	1 ONGs (3,3%)
	1 empresas concessionárias de serviços públicos (3,3%)

c) Caráter (consultivo ou deliberativo ou ambos)

Apesar do PD estabelecer que o Conselho de Planejamento e Gestão tem caráter consultivo e deliberativo, só identificamos a natureza consultiva de suas atribuições e finalidades.

Nas atribuições a orientação é a de acompanhar e auxiliar às políticas urbanas e territoriais: Art. 222 – Parágrafo único – I – “acompanhar a implementação do PD e a execução de planos, programas, projetos de interesse para o desenvolvimento urbano e III - auxiliar nos estudos de identificação das Áreas Especiais de Interesse Social e da instituição de programas para regularização urbanística e fundiária, quando necessário. Nas finalidades do Conselho também sobressai seu caráter consultivo, como: Art. 222 – “I - auxiliar o Executivo municipal nas questões urbanas e territoriais, examinando e opinando sobre os assuntos relativos às políticas urbanas e territoriais municipais; II – conduzir a interlocução entre o Executivo Municipal e a sociedade...; V – auxiliar o Poder Municipal na ação fiscalizadora...”.

d) Atribuições (verificar se está prevista como uma das atribuições a iniciativa de revisão dos planos diretores)

Não está prevista como atribuição do Conselho a iniciativa de revisão dos planos diretores, apenas que o Conselho deve acompanhar a implementação do PD.

Ver Art. 222, Parágrafo Único:

“São atribuições do Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade de Belford Roxo:

I - acompanhar a implementação do Plano Diretor de Belford Roxo e da execução de planos, programas e projetos de interesse para o desenvolvimento urbano;

III - auxiliar nos estudos de identificação de Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, ou de outras áreas de especial interesse e da instituição de programas para regularização urbanística e fundiária, quando necessário”. Obs: Os incisos II, IV, V e VI foram vetados.

e) A definição da forma de eleição dos conselheiros.

Não foi definida a forma de escolha dos representantes.

f) A definição de critérios de gênero na composição do conselho.

Não há definição de critérios de gênero.

6. Previsão de participação da população e de entidades representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A participação da população se limita ao Conselho de Gestão e Planejamento, mas não garante a participação na formulação dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, somente o acompanhamento da execução dos mesmos (Art. 122).

7. A definição de criação de Fóruns entre governo e sociedade para debate de políticas urbanas.

Não há nada a respeito no PD.

8. A definição de criação de instâncias de participação social no orçamento público municipal (definir quais instâncias estão previstas: debates, reuniões periódicas, audiências, consultas públicas, etc. e se são condição obrigatória para o encaminhamento das propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentária e do orçamento anual).

O PD não estabelece regras de participação para aprovação do orçamento. Somente estabelece que o orçamento participativo deve ser criado em lei e compõe o sistema de planejamento e gestão, mas não estabelece nenhuma diretriz para sua implementação, nem prazo para aprovação da lei (Art. 214 & 1).

9. Verificar no plano diretor a relação que existe entre a definição de obras e investimentos propostos com a capacidade financeira do município (se existem definições relativas a essa relação e quais).

Nada há a respeito.

10. A definição de outras instâncias de participação

O PD somente cria o Conselho de Gestão e Planejamento e prevê que deve ser criado o orçamento participativo na forma da lei.

11. Identificar a existência no plano da instituição de sistema de gestão, estrutura, composição e atribuições de cada órgão; as formas de articulação das ações dos

diferentes órgãos municipais.

O PD cria o Sistema de Planejamento e Gestão, que tem as seguintes finalidades: conduzir a política urbana de acordo com o PD; articular a política urbana às demais políticas setoriais; promover a cooperação com os governos federal e estadual, bem como com os municípios vizinhos; integrar a política urbana aos instrumentos de planejamento orçamentário; e viabilizar parcerias com a iniciativa privada no processo de urbanização, principalmente na aplicação dos instrumentos da política urbana.

Integram o Sistema de Planejamento e Gestão, os órgãos da administração direta e indireta, o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão, o Grupo de Trabalho Executivo de Planejamento da Cidade (não especificado) e o orçamento participativo na forma da lei. Define também que deve haver um órgão central responsável pela articulação entre as secretarias e autarquias municipais e a sociedade, e que o Grupo de Trabalho Executivo de Planejamento da Cidade deve ser instituído pelo chefe do poder executivo para fornecer apoio técnico (multidisciplinar e intersetorial) ao planejamento e à gestão urbana. O Grupo de Trabalho deve monitorar a implementação do PD, formular estudos, pesquisas, planos e projetos urbanos, subsidiar o sistema municipal de informações e emitir parecer técnico ao Conselho de Planejamento e Gestão sempre que solicitado.

O PD não define os órgãos da administração direta e indireta que participarão do sistema de planejamento e gestão, somente diz que serão órgãos que desempenham funções relevantes para a definição e implementação da política urbana.

Para a gestão territorial, a lei institui cinco unidades de planejamento e gestão territorial, que correspondem às áreas das subprefeituras existentes. Entretanto, o PD não define de forma clara as atribuições dessas unidades.

Se por um lado, o sistema de planejamento apresenta algumas estratégias visando a articulação das ações públicas, tendo como foco o planejamento territorial e a política urbana (definição de um órgão central com essa atribuição; grupo de trabalho executivo reunindo representantes de secretarias e autarquias; e Conselho de Planejamento e Gestão, reunindo setores e políticas setoriais diversas), por outro lado, as indicações quanto a um plano de trabalho integrado são incipientes.

Não foram definidos os órgãos da administração direta e indireta que participarão do sistema de planejamento e gestão, nem qual será o órgão central responsável pela articulação entre secretarias e autarquias e a sociedade, somente diz que serão órgãos que desempenham funções relevantes para a definição e implementação da política urbana. Também não foram definidas as atribuições dos órgãos nos sistema de planejamento, as prioridades de ação, as diretrizes e as prioridades para o sistema de informações.

Cabe ressaltar que o PD institui cinco unidades de planejamento e gestão territorial, que não integram o sistema de planejamento e gestão municipal.

12. Identificar no plano diretor as formas de planejamento e execução das ações; se existem definições relacionadas às formas regionalizadas e centralizadas de gestão; Como está previsto a participação da sociedade neste processo?

O PD estabelece que deve ser definido um órgão central do sistema de planejamento e gestão, que deve estabelecer procedimentos administrativos visando à coordenação das ações dos integrantes do sistema. Foram definidas formas regionalizadas de gestão através da instituição de cinco unidades de planejamento e gestão, que correspondem às áreas das subprefeituras.

Entretanto, as unidades de planejamento não integram o sistema de planejamento e gestão e o Conselho de Planejamento e Gestão tem atribuições restritas de acompanhamento da

implementação do PD e da execução de planos e projetos e de auxiliar o poder público na definição das AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social.

Não foram definidos mecanismos descentralizados de participação, mas é preciso regulamentar em lei específica o Orçamento Participativo previsto no PD.

13. Identificar, no plano, as formas de monitoramento das ações no território municipal; Está previsto a participação da sociedade?

Estão previstos dois espaços com atribuições de monitoramento do PD: O Grupo de Trabalho Executivo de Planejamento da Cidade, que tem como função “monitorar e analisar os efeitos das medidas e ações efetivadas em decorrência da implementação do Plano Diretor de Belford Roxo, inclusive os relativos à aplicação dos instrumentos da política urbana previstos nesta Lei” (Art. 218, I) e o Conselho de Planejamento e Gestão da Cidade, que tem como atribuição acompanhar a implementação do PD e a execução de planos, projetos e programas.

Como instrumento de monitoramento identificamos o sistema municipal de informações, composto de dados relativos ao desenvolvimento territorial. O sistema de informações deve estar adequado às cinco unidades de planejamento e gestão territorial instituídas pelo PD e ser subsidiado pelo Grupo de Trabalho Executivo.

14. Identificar, no plano, a referência a existência de cadastros (imobiliário, multifinalitário, georeferenciados, planta de valores genéricos e as formas de atualização) e a implementação dos impostos territoriais (IPTU, ITR e ITBI). Observação: O ITR pode não aparecer porque o plano pode ter sido aprovado antes do ITR ser passado para o município.

O PD não faz referência a existência ou a criação de cadastros imobiliários ou outros, bem como não estabelece diretrizes para implementação dos impostos territoriais.

15. Identificar a previsão no plano, de revisão do código tributário.

Não há indicações para a revisão do Código Tributário.

Bibliografia

AGRAR. Plano Diretor Participativo de Belford Roxo – Síntese da Leitura Técnica. Belford Roxo, RJ: Prefeitura de Belford Roxo, 2006.

_____. Relatório Síntese do Fórum Temático. 2006

_____. Relatório Síntese das Leituras Comunitárias. 2006.

_____. Relatório Síntese da Leitura Técnica. 2006.

FUNDAÇÃO CIDE. Anuário Estatístico 2005. Disponível em: <http://www.cide.rj.gov.br>. Acesso em dezembro de 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações. Déficit Habitacional no Brasil - Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas. Belo Horizonte: FJP, 2005.

LEI DE ZONEAMENTO URBANO. Lei nº 673 de 24 de outubro de 1997.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Como anda a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net>. Acesso em dezembro de 2008.

_____. IPPUR, FASE e IPARDES. Projeto Análise das regiões metropolitanas do Brasil. Relatório da Atividade 1: Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net>. Acesso em dezembro de 2008.

PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BELFORD ROXO. Lei Complementar Nº 084 de 12 de janeiro de 2007.