

**Assessoria Técnica na análise do
PLC44/2021 - Revisão Do Plano Diretor:
SISTEMATIZAÇÃO DE DEBATES E
PROPOSTAS**



RELATÓRIO DE ATIVIDADES 1

Março/Abril 2022



Instituto Brasileiro De Administração Municipal – IBAM

Superintendente Geral - Paulo Timm

Superintendente de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (DUMA) - Alexandre Santos

COORDENAÇÃO

Alexandre Santos	Supervisão Geral
Henrique Barandier	Coordenação Técnica

EQUIPE TÉCNICA

Jessica Ojana	Arquiteta e Urbanista
Alberto Lopes	Arquiteto e Urbanista
Eduardo Rodrigues	Geógrafo
Eduardo Domingues	Consultor Jurídico
Marcus Alonso Ribeiro	Consultor Jurídico
Maria da Graça Neves	Administradora Pública
Bernardo Mercante	Cientista Social
Ângela Maria Fontes	Economista
Lucia Vetter	Arquiteta e Urbanista
Miria Maleque	Arquiteta e Urbanista

SUMÁRIO

SUMÁRIO	3
APRESENTAÇÃO	4
1. RELATOS SÍNTESE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS (março e abril de 2022)	5
1.1. Relato Síntese Audiência Pública 1.....	7
1.2. Relato Síntese Audiência Pública 2.....	10
1.3. Relato Síntese Audiência Pública 3.....	14
1.4. Relato Síntese Audiência Pública 4.....	20
1.5. Relato Síntese Audiência Pública 5.....	28
1.6. Relato Síntese Audiência Pública 6.....	33
2. REGISTRO DE ATIVIDADES REALIZADAS (março e abril de 2022)	36

APRESENTAÇÃO

O documento aqui apresentado registra as atividades realizadas nos meses de março e abril no âmbito do Contrato 08/2022, firmado entre a Câmara Municipal do Rio de Janeiro - CMRJ e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, tendo por objeto o "assessoramento à Comissão do Plano Diretor instituída pela RMD no 1.536/21, no exame do Projeto de Lei Complementar no 44/21, mediante estudo, elaboração de relatórios, apoio em audiências e tarefas correlatas".

O foco principal deste relatório, contudo, são as seis primeiras audiências públicas realizadas pela Câmara de Vereadores nos meses de março e abril de 2021, com o intuito de discutir o conteúdo do Projeto de Lei Complementar no 44/2021. Todas essas seis Audiências Públicas foram realizadas na própria Câmara de Vereadores, com transmissão on line pelo Canal Rio TV Câmara e pelo YouTube. Considerando que os registros formais do evento são produzidos pela própria equipe da Câmara e publicados tanto no Diário Oficial quanto no sitio oficial da Câmara, coube à assessoria organizar os registros das discussões com objetivo de apontar abordagens sobre os temas tratados, eventuais convergências e divergência e, quando for o caso, indicar assuntos que podem merecer análise mais detalhada por parte da Comissão do Plano Diretor. Busca-se, assim, extrair as contribuições dos participantes dos eventos na perspectiva de oferecer subsídios aos vereadores para aperfeiçoamento do projeto de lei.

Destaca-se que a assessoria técnica do IBAM engloba uma série de outras ações que incluem: análise técnica do projeto de lei; esclarecimentos de conteúdos para a Comissão do Plano Diretor; elaboração de mapas temáticos para apoiar a compreensão do projeto de lei, em especial as mudanças propostas para a legislação urbanística; análises da legislação proposta em cada Região de Planejamento; preparação de instrumentos de consulta à população e de sistematização de propostas de emendas, entre outras atividades sob demanda dos vereadores e suas assessorias. Os resultados obtidos nessas outras linhas de ação serão apresentados nos produtos e relatórios subsequentes, pois dizem respeito a atividades realizadas ou concluídas a partir do mês de maio.

As audiências públicas abordadas neste Relatório de Atividades 1 trataram dos seguintes temas:

- Audiência Pública 1: Princípios, Objetivos e Diretrizes
- Audiência Pública 2: Ordenamento do Território
- Audiência Pública 3: Instrumentos da Política Urbana - parte 1
- Audiência Pública 4: Instrumentos da Política Urbana - parte 2
- Audiência Pública 5: Parcelamento do Solo Urbano
- Audiência Pública 6: Uso e Ocupação do Solo - parte 1

A primeira parte deste documento reúne os relatos-síntese de cada audiência pública. Cabe observar que os comentários apresentados pelo IBAM em cada audiência pública, resultado de análise técnica do Projeto de Lei, serão consolidados no próximo produto a ser entregue pela consultoria. A segunda parte registra outras atividades desenvolvidas pela equipe de assessoria no período.

1.RELATOS SÍNTESE DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS (março e abril de 2022)

O relatório das Audiências Públicas aqui apresentado consolida as sínteses das principais questões e temas discutidos em cada evento, destacando-se pontos de convergência, pontos de divergência e assuntos que merecem aprofundamento ou registros de esclarecimentos para a sua boa compreensão. O objetivo principal dessas sínteses, que não substituem as atas das audiências produzidas pela própria equipe da CMRJ, é de organizar os aspectos relevantes de conteúdo dos debates para apoiar a Comissão do Plano Diretor na condução do processo de discussão no parlamento e definição de sua própria agenda de trabalho.

Observa-se que as considerações/análises feitas pelo próprio IBAM no início de cada audiência não estão tratadas neste relatório, pois correspondem a conteúdo a ser apresentado no Produto 2 que abrangerá uma análise preliminar do PLC nº 44/2021. E cabe ressaltar ainda que, paralelamente à produção das sínteses das audiências, está sendo estruturado um instrumento de sistematização de propostas que registrará as eventuais sugestões de inclusão, supressão, alteração de dispositivos do PLC nº 44/2021 apresentadas de forma objetiva nas audiências ou encaminhadas pelos canais de comunicação com a sociedade estabelecidos pela CMRJ. Até a finalização do ciclo de audiências, a assessoria do

IBAM fornecerá relatórios parciais das propostas apresentadas, que integrarão produtos a serem entregues no âmbito da assessoria, para que a Comissão do Plano Diretor possa definir os necessários encaminhamentos.

A seguir, são apresentados os relatórios das audiências pela ordem de realização.

1.1. Relato Síntese Audiência Pública 1

Tema: Princípios, Objetivos e Diretrizes

Local: Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro

Transmissão: Zoom e Youtube (Rio TV Câmara)

Data: 10/03/2022

Horário: 10h – 14h

Link da gravação:

<https://www.youtube.com/watch?v=7x1f8v44H94>

Registros fotográficos da audiência:

<https://www.flickr.com/photos/camarario/albums/72177720297262958>



Fonte: CMRJ, 2022

Apresentação inicial pelo Poder Executivo

Após falas iniciais institucionais do Presidente da Câmara Municipal Vereador Carlos Caiado e do Presidente da Comissão Especial do Plano Diretor Vereador Rafael Aloísio de Freitas, o Secretário Municipal de Planejamento Urbano fez a apresentação inicial dos princípios, objetivos e diretrizes do Plano Diretor expressos no PLC 44/2021. Destacou o processo realizado no âmbito do Executivo, que contou com 9 audiências públicas, sendo 3 audiências temáticas, 5 audiências territoriais (para cada área de planejamento) e 1 audiência gera e compartilhou a expectativa de que o Plano Diretor possa ser um instrumento para promoção de maior eficiência do uso do solo e de redução de desigualdades. Enfatizando a crítica ao modelo de desenvolvimento urbano de expansão continuada que, segundo o Secretário, se mostra inviável, afirmou que o Rio de Janeiro não conseguiu produzir melhores condições de ordenamento do território nos últimos 20 anos.

Assim, contrapôs a lógica vigente de expansão urbana com a proposta do Plano Diretor que é de adensar a cidade existente. Em rápida apresentação, foram comentados: os 18 princípios, com ênfase para a valorização do meio ambiente e paisagem cultural, a função social da cidade; o combate à exploração irregular do solo; os 17 objetivos, com ênfase para a redução do déficit habitacional, o respeito ao patrimônio, a promoção do adensamento populacional nas centralidades existentes e a promoção do acesso às áreas verdes e espaços públicos; as 23 diretrizes, com ênfase para o estímulo à agricultura familiar, a não remoção de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, a proibição de construção em áreas impróprias, a coexistência de usos, as soluções baseadas na natureza, o incentivo à utilização de imóveis históricos.

O processo de elaboração do Plano Diretor e a participação social

Alguns participantes registraram críticas em relação ao processo participativo conduzido pelo Poder Executivo, pois em meio à pandemia Covid-19 e com a realização de grande parte dos eventos apenas de forma on-line, a participação teria sido prejudicada. Destacou-se ainda que a proposta foi estruturada a partir de um diagnóstico anterior à pandemia, não levando em consideração, então, o aprofundamento da crise social e urbana nesse período. Paralelamente, várias intervenções destacaram a importância do processo de discussão no âmbito do Poder Legislativo e a necessidade de se garantir promover a participação social por meio de ampla divulgação do processo e de metodologias de audiências públicas que priorizem ouvir as pessoas, os movimentos sociais, os bairros, as favelas etc. Ainda neste tema, houve manifestações no sentido de destacar que a experiência mostra que planos elaborados sem participação social tendem a não sair do papel e que lideranças populares têm abdicado de participar de processos de planos diretores, priorizando outros espaços de atuação.

Desafios do Rio de Janeiro e o papel do Plano Diretor

Diversos participantes abordaram em suas intervenções o que consideram desafios para o Rio de Janeiro nos próximos anos, buscando, a partir daí, indicar o que deve ser considerado como prioridades e o papel do próprio Plano Diretor. Algumas questões levantadas são a seguir destacadas:

- Planejamento de áreas destinadas a REURB;
- Discutir a criação do “super centro” com as populações dos bairros envolvidos;
- Regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, em especial a Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- Fazer do Plano Diretor a virada de chave de reparação de direitos e reconstrução do Rio de Janeiro;
- Fazer com que o Plano Diretor não seja apenas uma “carta de intenções”, mas um “Plano de Estado”;

- Definição de metas e vinculação do Plano Diretor com demais instrumentos de gestão, em especial os orçamentários;
- Como conter a expansão irregular;
- Conciliar desenvolvimento econômico com proteção ambiental e proteção social;
- Tratamento das ZEIS, definidas apenas como favelas de mais de 500 domicílios;
- Conciliar forçar em conflito;
- Fortalecimento de órgãos municipais com GeoRio, Rio Águas e Defesa Civil;
- Retomar programas habitacionais, inclusive programas de autogestão;
- Participação social;
- Preservação e ampliação da agricultura no município e criação de um sistema de segurança alimentar;
- Adensamento em torno dos eixos de transportes;
- Destinação de terrenos públicos;
- Risco de descaracterização de bairros tradicionais em razão de aumento de potencial construtivo;
- Resgate áreas e agrícolas e aquelas com potencial agrícola;
- Participação das favelas, das comunidades, dos quilombos;
- Papel do Rio de Janeiro na Região Metropolitana.

1.2. Relato Síntese Audiência Pública 2

Tema: **Ordenamento Territorial**

Local: Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro

Transmissão: Zoom e Youtube (Rio TV Câmara)

Data: 17/03/2022

Horário: 10h – 14h

Link da gravação:

<https://www.youtube.com/watch?v=5N5Sunej5X8>

Registros fotográficos da audiência:

<https://www.flickr.com/photos/camarario/albums/72177720297420784>



Fonte: CMRJ, 2022

Apresentação inicial pelo Poder Executivo

A representante do Poder Executivo, autor do projeto de lei em tramitação no Legislativo, fez uma exposição sobre a natureza e o propósito do Plano Diretor, passando a destacar questões ligadas aos transportes, particularmente a desproporção de oferta e carregamento de passageiros entre os sistemas de BRT, trens e metrô. Segundo o Executivo, a proposta inclui o enfrentamento da questão da mobilidade com mais usuários de BRT do que de metrô e ônibus.

Tratou também com destaque a proposta das sete macrozonas inseridas no Plano Diretor e o caráter de cada uma delas. O macrozoneamento só teria sentido se reverberar no zoneamento mais detalhado das diversas áreas da cidade. Foi enfatizada também a necessidade de retomar e de fortalecer os incentivos para a ocupação do centro e adjacências (Porto Maravilha).

Temas e questões centrais tratados na audiência

- Houve menção na audiência à Nova Agenda Urbana (NAU) e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), firmados pelo Brasil no âmbito das Nações Unidas, como marcos de referência esperados para fundamentação e ação programática do Plano Diretor. Como exemplo em algumas falas, foi dito que o plano diretor deve ser também um instrumento de combate às desigualdades sócio territoriais, priorizando-se ações articuladas de governos em lugares com concentração combinada de população pobre, negra, do gênero feminino, sem oferta de lazer, bens culturais e amenidades em geral e dependente de transportes coletivos.
- Foram destacados avanços na formulação do PLC 44/2021, em relação a planos passados. E o Rio de Janeiro teria mesmo o compromisso de se alinhar ao que há de melhor no conhecimento no assunto, sinalizando para o país um ideário expresso no plano diretor.
- Habitação de Interesse Social (HIS) foi um tema central nessa AP. Foi mencionado que a Secretaria Municipal de Habitação estaria acelerando a elaboração de um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social para estruturar uma proposta de ação de governo no tema. Entre as várias questões envolvidas, que podem ser endereçadas a esse plano em elaboração, foi destacada a inserção do tema no quadro geral da urbanização da cidade do Rio de Janeiro (e do Brasil). Destaque para o fato da estabilidade demográfica e da expansão urbana que não pode ser identificada com desenvolvimento. O Brasil não teria expectativa de aumento demográfico. Haveria também uma redução do tamanho médio da família. Média de três pessoas por domicílio urbano, tendendo a diminuir essa relação, na qual teremos que produzir mais residências com novos perfis para menos moradores por domicílio, sem expandir a malha urbana. Os novos domicílios que precisam ser construídos não exigem expansão da malha urbana, devendo-se aproveitar a malha urbana existente. Isso exigiria múltiplas políticas e ações, em espaços novos e existentes, para atender à qualidade habitacional em favelas existentes, retaguarda portuária, eixos ferroviários e de transporte de massa em geral, etc. O Plano Diretor deve também utilizar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, inclusive para ampliar a capacidade de financiamento das iniciativas. A relação entre habitação e meio ambiente na cidade do Rio de Janeiro deve merecer políticas que favoreçam ambas as agendas. A questão habitacional na cidade do Rio de Janeiro deve também, obrigatoriamente, se inscrever no contexto e na dinâmica da sua Região Metropolitana. De todo modo, foi mencionado também que há questões para as quais o Plano Diretor é limitado ou se referem a assuntos que podem não ser da estrita ou exclusiva competência municipal. Ex. combate à pobreza.

- Os Projetos de Estruturação Urbana (PEUs) que, segundo o PLC 44/2021, mudariam a sua natureza, deixando de estabelecer legislação própria detalhada em suas circunscrições espaciais de referência, foram objeto de discussão sobre essa pertinência ou não, como instrumentos vocacionados à escala de bairros ou conjunto de bairros. Houve ainda proposta de criação de PEUs para as favelas.
- O financiamento do desenvolvimento urbano foi colocado no centro dos debates sobre a pertinência do plano diretor por vários dos participantes. Pelo Executivo municipal, foi feita uma defesa didática e enfática sobre a importância da recuperação de mais valias urbanas frente ao cumprimento da função social da propriedade. Foi também proposto que essa recuperação fosse feita em benefício de investimentos no combate às profundas desigualdades sócio territoriais na cidade, particularmente em habitação de interesse social.
- Mobilidade (particularmente transporte público) foi tratada como questão central do Plano Diretor, num momento da cidade que, mesmo depois de grandes investimentos em meados da década de 2010, mostra insuficiências e fragilidades, sobretudo para a população mais vulnerável em termos de renda, localização, necessidades de deslocamento na cidade e vulnerabilidade social. Mobilidade e transporte devem ser pensados não somente a partir dos grandes eixos de massa, mas também no conjunto de meios que com esses eixos se integram. A mobilidade deve também ser pensada em termos da integração mais eficiente entre modais, da qualidade dos espaços públicos para os pedestres e da distribuição do emprego frente ao planejamento do uso do solo. A mobilidade deveria estar também comprometida com a sustentabilidade urbana. Os sistemas de transportes por ônibus foram apontados como prioritários na cidade, pelo volume de passageiros que carregam. Foi dito também que o papel do Estado é fundamental para o setor, uma vez que, no quadro da formação social brasileira, o mercado sozinho, (leia-se mercado privado) não é capaz de oferecer soluções universais e acessíveis para todos. Sobre o papel do Estado, foi lembrada a responsabilidade na cooperação entre as três esferas de governo.
- A questão climática mereceria ser enfatizada no Plano Diretor, como questão de fundo para esse instrumento que, no caso do Rio de Janeiro, incide sobre um sítio bastante exposto aos fenômenos decorrentes. Isso implicaria, segundo alguns depoimentos, em buscar uma cidade de baixo carbono para reduzir emissões, adaptada a cenários de aumento do nível do mar e resiliente frente a fenômenos climáticos que já se manifestam na cidade.
- O macrozoneamento foi apontado como importante, mas que precisa considerar contextos urbanísticos e socioambientais particulares de setores distintos da cidade. O macrozoneamento deveria refletir (e ser refletido) pelo microzoneamento na escala da vida cotidiana dos cidadãos. Uma antiga disposição do planejamento da cidade, a

limitação da ocupação urbana acima da cota 100, poderia estar sob a ameaça pelo setor imobiliário que busca agregar valor ambiental nos seus negócios. Foi lembrada também a figura de Patrimônio Mundial da Paisagem atribuída ao Rio de Janeiro. Também foi tratado o tema do “adensamento”, que pode ser traduzido por populacional, construtivo ou pela concentração de geração ou atração de viagens incidentes no padrão de mobilidade da cidade.

- O tema da agricultura urbana foi tratado no debate por atoras e atores legitimados na prática no assunto. Em quase toda a cidade, mas particularmente na zona oeste, a agricultura é praticada permanentemente ao longo dos anos. Isso seria um ativo de segurança alimentar para o Rio de Janeiro a ser preservado. No entanto, todo o município é tratado como área urbana, apesar de muitos terrenos onde se pratica a agricultura pagarem ITR, em vez de IPTU.
- Sobre as propostas do plano para a área da Barra da Tijuca (e adjacências), foi mencionado que teria havido a opção de não se alterar, pelo menos nos seus princípios gerais, o Plano Lúcio Costa de 1969.

Temas indicados como objeto de discussões mais aprofundadas pela Comissão Especial do Plano Diretor

No âmbito da revisão do Plano Diretor, mas já com o PLC 44/2021 em tramitação e discussão na Câmara de Vereadores, caberia recuperar estudos e cenários que devem embasar ou melhor qualificar propostas, tanto na vertente da mitigação quanto da adequação da cidade à mudança do clima. Trata-se de uma questão de fundo para um plano que tem como objeto precípuo o ordenamento territorial da cidade e do município, com suas conhecidas vulnerabilidades socioespaciais, para as próximas décadas.

1.3. Relato Síntese Audiência Pública 3

Tema: Instrumentos da Política Urbana – Parte 1

Local: Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro

Transmissão: Zoom e Youtube (Rio TV Câmara)

Data: 24/03/2022

Horário: 10h – 14h

Link da gravação:

https://www.youtube.com/watch?v=pdvWOCp3Jew&ab_channel=RioTVC%C3%A2mara

Registros fotográficos da audiência:

<https://www.flickr.com/photos/camarario/albums/72177720297592464>



Fonte: CMRJ, 2022

Apresentação inicial pelo Poder Executivo: incentivo ao adensamento do “Super Centro” x crescimento da cidade em direção às APs 4 e 5

A apresentação inicial feita pela representante do Poder Executivo parte da observação de que apesar das diretrizes do Plano Diretor 2011, a cidade cresceu para onde não se queria, em direção às Áreas de Planejamento (APs) 4 e 5. A avaliação é de que os instrumentos previstos não foram eficientes para implementar as diretrizes de priorização da ocupação da área central e AP3. Para explicar os instrumentos previstos no PLC 44/2021, a apresentação reforça a ideia principal da proposta que é de incentivar o adensamento do que foi chamado de “Super Centro”, o que constitui o desenho macro de ordenamento territorial, mas garantindo a preservação das características dos bairros no seu interior.

Financiamento do desenvolvimento urbano

Na apresentação inicial feita pelo Executivo, foi realizada uma análise ilustrada sobre como o “espraçamento” da malha urbana gera desequilíbrio fiscal no município, uma vez que a cidade avança sobre muitas áreas com pouca infraestrutura e com baixa densidade populacional, enquanto áreas com muita infraestrutura estariam congeladas. “Crescemos onde ainda precisamos investir muito; resultado: contínuo desequilíbrio fiscal” (Slide 4 da apresentação). No entanto, essa análise talvez não se aplicasse a todas as zonas da cidade

De modo geral, um assunto central nas intervenções e contribuições, sobretudo de vereadores e vereadoras que se manifestaram diz respeito, foi a necessidade de vincular fundos (Habitação e Desenvolvimento Urbano, p.ex.) explicitamente ao financiamento em habitação de interesse social, até mesmo para que os instrumentos do PD sejam coerentes com os objetivos expressos no Capítulo I do PLC 44/2021 que apontam para o combate das desigualdades na cidade. Trata-se de mais uma exigência de coerência interna do PD. De todo modo, num sentido mais amplo relativo ao financiamento do desenvolvimento urbano, cabe lembrar que lei federal (Estatuto da Cidade) obriga que as peças orçamentárias do município devem prever dotações para garantir a execução / implementação dos Planos Diretores em todo o país. Isso quer dizer que o texto do PD deveria instruir claramente o orçamento municipal.

Outorga Onerosa do Direito de Construir; Outorga Onerosa de Alteração de Uso; Coeficiente de Aproveitamento Básico igual a 1,0 ou menor

As diversas falas durante a audiência convergiram para um amplo entendimento sobre a relevância do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) na forma proposta, como instrumento de aplicação geral na cidade, diferentemente da concepção adotada no PD 2011.

Conceitualmente, pareceu também muito bem compreendida a legitimidade da cobrança da OODC tendo como referência o Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) igual a 1,0. Destaca-se que, pela proposta, em áreas em que se pretende restringir a ocupação do solo, o CAB pode ser menor que um, nesses casos sem a previsão de Coeficiente de Aproveitamento Máximo e, portanto, de OODC.

Foram feitos destaques sobre a importante relação entre Coeficiente de Aproveitamento e padrão de parcelamento do solo, no sentido de que coeficientes aparentemente baixos como 1,0 ou 2,0 podem ser excessivos em algumas áreas, notadamente aquelas que abrigam grandes terrenos ou glebas.

Algumas considerações foram feitas em relação às regras de transição para a plena incorporação de cobranças de contrapartidas financeiras para construção acima do CAB (art. 96) no sentido, de um lado, de reforçar o entendimento de sua previsão, mas, de outro, que merece ser avaliado com mais aprofundamento o que está proposto. Também foram levantados questionamentos, ainda que pontuais, sobre a fórmula de cálculo (art. 97 / Anexo XXVI) e alguns dos parâmetros adotados.

Quanto à Outorga Onerosa de Alteração de Uso, foram feitos destaques indicando que a situação prevista para sua aplicação (art. 100) não corresponde exatamente a alteração de uso, sendo oportuno melhor avaliação da proposta. O conteúdo tratado no artigo, se considerado relevante e adequado, pode ser tratado em outro capítulo do texto legal.

Aplicação dos recursos da Outorga Onerosa / indução do desenvolvimento urbano

Apesar do amplo entendimento em torno da previsão do instrumento da OODC, tal como proposta, uma questão que perpassou diversas falas diz respeito à aplicação dos recursos advindos de sua aplicação.

Um dos aspectos levantados diz respeito à utilização da expressão “prioritariamente” no art. 99, pois o artigo traz as destinações possível da aplicação de recursos advindos da OODC, e a expressão sugere a possibilidade de sua utilização para outras finalidades. Mas muitas intervenções foram críticas à opção de apenas relacionar as destinações previstas no Estatuto de Cidade, sem se estabelecer prioridades claras – nem de destinação, nem de localização de investimentos.

Essa discussão está muito relacionada com reivindicações que vem sendo apresentadas desde a primeira audiência pública de que o Plano Diretor indique mecanismos para direcionamento de recursos para algumas finalidades consideradas prioritárias, tendo sempre destaque os temas da habitação de interesse social e da mobilidade urbana.

Algumas das falas sugerem que o Plano Diretor deve fixar o direcionamento de percentuais mínimos dos recursos da OODC para tais finalidades.

Outro aspecto levantado, menos aprofundado na discussão, mas também relevante, seria quanto a possibilidade de se utilizar a isenção da OODC (Anexo XVIII) como mecanismo para indução de ocupação das áreas que se pretende incentivar o adensamento, mas considerando tipologias adequadas à estratégia de redirecionamento do desenvolvimento urbano. Nesse sentido, houve sugestão de se considerar na fórmula de cálculo de contrapartidas não apenas fatores de uso, mas também fatores de planejamento.

Coeficientes de Aproveitamento Máximo e Mínimo

Em algumas falas destacou-se a preocupação em relação a propostas de Coeficientes de Aproveitamento Máximo (CAMax) possivelmente muito elevados em determinadas áreas. Essa preocupação engloba algumas críticas: a ideia de que a oferta mais índice construtivo é necessária para induzir a produção imobiliária em áreas que se pretende adensar; a adoção dos eixos de transportes como elemento principal e sempre associado a CAMax elevados; a necessidade de considerar outras infraestruturas e a real capacidade de suporte das diferentes áreas da cidade.

Houve crítica também em relação a adoção do CAMax 7,0 para a Macrozona de Estruturação Urbana na AP2 (que engloba a Zona Sul), considerado por alguns muito elevados. A representante da SMPU, no entanto, esclareceu e enfatizou que o CAM 7,0 não se aplica em nenhuma área da Zona Sul.

Quanto ao Coeficiente de Aproveitamento Mínimo (CAMin), a principal crítica diz respeito a previsão desse parâmetro em áreas que não se pretende forçar a ocupação. Mas também se observou que o dispositivo que isenta de CAMin usos unifamiliares e bifamiliares (Art. 93) pode ser, ao menos em determinadas circunstâncias, contraditório ao objetivo de aplicação do parâmetro.

Eficácia da Norma

Algumas falas refletem grande preocupação quanto à eficácia da norma, ou seja, a preocupação com que o Plano Diretor possa ser efetivamente aplicado e seus objetivos

alcançados. Nesse sentido, algumas questões de fundo sobre a realidade da cidade do Rio de Janeiro foram mencionadas, tais como a situação de pobreza de grande parcela da população, o avanço da produção informal (“desordem”) e também do poder das milícias. Mais concretamente, algumas ideias mencionadas sinalizam para essa intenção de garantir as condições de implementação do plano, como por exemplo: a demarcação de Áreas Especiais de Interesse Social, a vinculação das propostas do PD com as leis orçamentárias, a fixação de metas, a determinação de prazos para a regulamentação de alguns instrumentos; a organização da gestão para aplicação dos instrumentos.

Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)

Sobre as AEIS, pelo menos dois aspectos levantados tiveram destaque. O primeiro relativo à proposta do Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) da Defensoria Pública, de que se tenha um mapa de AEIS/ZEIS no Plano Diretor, destacando como essencial a demarcação de AEIS na área central.

Outra preocupação levantada foi em relação ao fato de que o PLC afirmar que as AEIS vigentes permanecem válidas, mas revoga lei que criaram AEIS, podendo resultar em dificuldade de interpretação.

Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios / IPTU Progressivo no Tempo

Alguns participantes trataram desse instrumento e, nesse caso, houve divergências claras. Houve tanto a defesa do instrumento, da necessidade de sua aplicação e, portanto, previsão no Plano Diretor, com crítica à sua inclusão, uma vez que a Prefeitura já dispõe de milhares de imóveis vazios ou subutilizados.

Na discussão do instrumento, se enfatizou a necessidade de levantamentos mais detalhados sobre tudo que existe de ocioso para enfrentar a especulação imobiliária, para entender as razões pelas quais proprietários privados não dão destinação aos seus imóveis.

Transferência do Direito de Construir

Houve algumas menções ao instrumento da Transferência do Direito de Construir, mas sem debate mais aprofundado. Contudo, cabe registrar que houve falas que indicam

preocupação com relação ao instrumento, devendo ser de aplicação restrita, tal como previsto no PLC 44/2021. Mas também houve falas ressaltando a importância do instrumento e a necessidade de ser valorizado. Bem como crítica no sentido de ser tratado de forma muito genérica. Em relação à aplicação propriamente do instrumento, foi feito alerta para a necessidade de se tratar de forma diferenciada o instrumento quando utilizado para aquisição de imóvel pelo Município e quando sua utilização não se destinar à aquisição de imóvel.

Operação Urbana Consorciada, Operação Urbana Simplificada, Operação Interligada

Houve apenas algumas menções a esses instrumentos, com destaque para preocupações manifestadas, ainda que pouco desenvolvidas, em relação às Operações Urbanas Simplificadas

Cota 100

Foi retomada a discussão da reunião anterior em relação ao tratamento dado às áreas da cidade acima da cota 100, reivindicando-se que em vez de se flexibilizar parâmetros do Dec. 322/76, esses deveriam ser estendidos para a Cota 60, em razão da vulnerabilidade das encostas. A representante da SMPU, entretanto, esclareceu que todas as áreas acima da Cota 100 continuam sendo preservadas pela proposta apresentada no PLC 44/2021.

Projeto de Estruturação Urbana (PEUs)

Destaque sobre a mudança de natureza do instrumento no PLC 44/2021. Pela proposta, ele deixa de ser um instrumento para definição de normas ou parâmetros urbanísticos locais, para assumir um caráter indicativo de projetos urbanísticos para a área.

Temas indicados como objeto de discussões mais aprofundadas pela Comissão do Plano Diretor

- Regras de transição da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC);
- Fórmula de cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC);
- Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios / IPTU Progressivo no Tempo;
- Transferência do Direito de Construir.

1.4. Relato Síntese Audiência Pública 4

Tema: Instrumentos da Política Urbana – parte 2

Local: Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro

Transmissão: Zoom e Youtube (Rio TV Câmara)

Data: 31/03/2022

Horário: 10h – 14h

Link da gravação:

https://www.youtube.com/watch?v=hrvQqcsYm_U

Registros fotográficos da audiência:

<https://www.flickr.com/photos/camarario/albums/72177720297763284>



Fonte: CMRJ, 2022

Apresentação inicial pelo Poder Executivo

O modelo de planejamento da Barra da Tijuca, com baixa densidade de ocupação, produziu um efeito perigoso no desenvolvimento territorial, pois significou reserva de terras na Barra e obrigou que o mercado saltasse dessa área para mais adiante. O mercado foi empurrado para a Zona Oeste. Isso ocorreu também em detrimento dos investimentos na AP3. Esse é um modelo de espraiamento muito peculiar, em função das estruturas ambientais, sistemas de montanhas e impacto do Plano Barra (Lúcio Costa, 1969) na entrada de terras na dinâmica urbana. Seria preciso reverter isso, o que já vem sendo dito em planos diretores anteriores. Historicamente, foram sendo adotados IATs elevados na zona sul e na região central, acompanhando estruturas de transportes e outras benesses urbanas. Este plano em exame na Câmara (PLC 44/2021) precisa alterar isso. Esse cenário tem também dimensão ambiental. Esse padrão de ocupação nas zonas litorâneas é de grande risco em

razão das mudanças climáticas. Esse padrão representará a necessidade de se fazer grandes investimentos de gerenciamento costeiro. É preciso induzir a ocupação/adensamento para partes mais altas da cidade, onde tem infraestrutura.

Neste plano, o Centro é tratado como uma macrozona de caráter único, diferentemente do plano diretor de 2011, que separava o Centro e a Área Portuária. A região de Benfica e São Cristóvão tem uma estrutura fundiária desafiadora. Por isso propõe-se o CAM elevado. A partir daí, CAM 7 ao longo das estruturas de transporte do subúrbio, sendo preservados os miolos de bairro. É preciso levar o potencial de adensamento historicamente realizado na Zona Sul para outras áreas infraestruturadas. Um estudo do IPEA sobre acesso a oportunidades (IPEA, 2019) orienta parte da proposta da Macrozona de Estruturação Urbana, a partir da quantificação de tempos de alcance da população aos equipamentos de educação e saúde e à oferta de emprego. Verifica-se a possibilidade de maior acesso a oportunidades na AP3. Se sabemos que o solo tem que ter uma função social, isso se faz pelo acesso, pela possibilidade de mais pessoas terem acesso a oportunidades.

A importância dos instrumentos incluídos no plano diretor: PEUC, Consórcio Imobiliário, Arrecadação de Imóveis, Direito de Superfície (ampliação da oferta), OODC, OOAU (recursos). O instrumento do OODC é fundamental. Quem é contra esse instrumento hoje está sendo anacrônico. Os agentes de mercado criticam muito a OODC, mas estão errados. O que temos que discutir é a transição. Agentes do mercado falam em 10 anos de transição, mas isso não faz o menor sentido, porque daqui a 10 anos deverá ocorrer uma nova revisão do plano diretor. Outros instrumentos para reestruturação urbana: AIEU, OUC, OUS, Concessão Urbanística, Urbanização Consorciada, instrumentos de Gestão do Uso do Solo – PEU.

Temas e questões relevantes surgidas nos debates

Houve manifestação enfática de que o PLC 44/2021 apresentaria uma assustadora insensibilidade social, pois se há um problema que pode ser enfrentado diretamente pelo plano diretor é o da **habitação de interesse social (HIS)**. Dois insumos básicos para isso são terra e recursos. E isso o plano diretor pode alavancar. Um dos principais instrumentos para conseguir terra seriam as AEIS/ZEIS de vazios urbanos. Sem demarcação concreta dessas áreas, a lei vira letra morta. No plano diretor de São Paulo foram definidos 90 perímetros de AEIS/ZEIS de vazios urbanos, 60 deles em áreas centrais. Numa conta tosca, essas AEIS/ZEIS de São Paulo representam 2% de todas as terras da cidade. Transportando esse percentual para o Rio, poderíamos ter terras para produzir 300mil unidades de HIS. Nessa audiência, como em outra anterior, foi comentada a omissão do PLC 44/2021 de fixar percentual de recursos da OODC para HIS. Se no Rio tivéssemos uma arrecadação pelo mecanismo da OODC de 50% do valor arrecadado em São Paulo, teríamos cerca de 150 milhões de reais ao ano. O crescimento da demanda por habitação é da ordem de 40 mil por ano. Esses recursos poderiam ser destinados para a produção de cerca de 30 mil

habitações por ano, estacando-se o aumento do déficit. Esses recursos podem ser destinados também para a urbanização de favelas. Um outro exemplo de insensibilidade é a exclusão da Cota de Solidariedade. Temos empreendimentos com potencial de solidariedade e estamos deixando ao largo populações em situação de rua, em áreas precárias.

Sobre o **Programa de Locação Social**, nos artigos correspondentes do PLC 44/2021 a Prefeitura se tornaria uma imobiliária, o que é atividade do corretor de imóveis protegida por legislação federal. O programa pode ser importante e a Prefeitura pode gerir um cadastro, mas a Prefeitura não pode funcionar como imobiliária, o que deve ser observado no PLC.

É preciso definir melhor o que é **Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) / ZEIS**. Nas ações nas AEIS, considerar o tempo de moradia e carências da população presente nas ocupações. Na AP1, mais de 55 ocupações deveriam ter sido demarcadas como AEIS, o que gera discordância na aprovação do Reviver Centro antes do plano diretor. Foi também apresentada proposta de criação dessas 55 AEIS na AP1. Houve o caso da Favela Indiana, cuja proposta de AEIS foi recentemente aprovada pela CMRJ, mas vetada pelo Prefeito. É preciso também criar AEIS em vazios urbanos. Propõe-se também aglutinar comunidades para serem reconhecidas como AEIS. É necessário ainda que os mapas das AEIS/ZEIS sejam apresentados.

Para as AEIS foi proposto que fossem definidos parâmetros urbanísticos e edifícios, recuperando-se também os princípios e a missão dos antigos Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs) que funcionaram em favelas da cidade em décadas passadas. Foi solicitado também que os mapas das AEIS fossem melhorados, com inclusão de AEIS ainda não ocupadas ou que representem vazios urbanos.

O **Termo Territorial Coletivo (TTC)** é um instrumento que se relaciona diretamente à segurança da posse da terra, principalmente após a regularização fundiária. A simples titulação não é garantia de segurança da posse. Muitos beneficiários de programas de regularização não conseguem se manter em seus imóveis, mesmo depois da titulação, por diversos motivos (assédio do mercado, aumento dos custos de moradia etc.). O resultado indesejado é a gentrificação. O TTC propõe um modelo de gestão coletiva da posse da terra para populações vulneráveis, de baixa renda. Há experiências de TTC em diversos países. Trata-se de modelo bem-sucedido em diferentes contextos, que significa separação entre propriedade da terra e propriedade da edificação, para retirar a terra do mercado. A terra fica em nome da comunidade, por meio de pessoa jurídica criada e gerida para este fim, e as construções em nome de cada morador por meio do direito de superfície. Ao garantir a terra para o interesse social, o TTC preserva investimentos públicos na área. O TTC seria capaz também de fortalecer a participação democrática dos moradores das comunidades. O instrumento está tão em consonância com as boas práticas atuais que foi incluído na Nova Agenda Urbana. A adesão dos moradores é espontânea, o controle é comunitário e a

acessibilidade econômica é para a perpetuidade. Embora o TTC seja um instrumento novo, ele se constitui a partir de instrumentos que já existem: regularização fundiária, constituição pessoa jurídica, direito de superfície. O Direito de Superfície é regulado pelo Código Civil e pelo Estatuto da Cidade. Já representa conflitos e debates sobre o instrumento.

Mas o PLC 44/2021 traz um terceiro formato do instrumento do TTC, o que pode representar a inviabilidade de sua aplicação. Essa questão precisa ser resolvida pela Câmara de Vereadores. O TTC já pode ser aplicado independentemente de sua previsão no plano diretor. Mas, ganha força se for introduzido no plano. É um tema recente no Brasil e o Rio de Janeiro tem oportunidade de assumir o protagonismo na aplicação pioneira do instrumento.

Sobre o **financiamento do desenvolvimento urbano**, foi defendida a definição de áreas e recursos para investimentos na implementação do plano diretor. Houve propostas de que os recursos da OODC sejam 100% direcionados para HIS.

Foi lembrado que a **recuperação de mais valias** pode ser feita por meio de vários instrumentos existentes, como contribuição de melhorias, atualização de plantas de valores para cobrança do IPTU, Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e outros.

O momento atual se caracteriza pelo desafio de que o plano diretor seja implementado. Para isso é necessário definir muito claramente **onde se deve investir** e, mais que isso, onde não se deve investir. A expansão da cidade para a Barra da Tijuca não existiria sem construção da estrada Lagoa-Barra e sem o saneamento. O Plano Diretor tem que dizer claramente onde será realizado o investimento público.

Segundo o artigo 99 do PLC 44/2021, na OODC os recursos podem ser direcionados para diversas finalidades. Mas, propõe-se que os **recursos financeiros** sejam claramente direcionados para as áreas de baixa renda, segundo um percentual mínimo definido dos recursos, e dirigidos a um fundo de habitação de interesse social. Para cada destinação seria necessário fixar percentuais e áreas de investimentos.

O que justifica a aplicação da OODC é a necessidade de **recuperar a valorização fundiária**. A OODC sem redistribuição e sem redução de desigualdades não tem sentido. O plano diretor permite a aplicação na própria área de arrecadação da outorga onerosa, o que seria uma perversão do instrumento. Além disso, o plano diretor prevê CAM muito altos. A proposta seria concentrar recursos nas áreas centrais e direcionados para favelas e comunidades de baixa renda. PEUC é um instrumento fundamental para direcionar a ocupação urbana, devendo ser pensado de forma articulada com AEIS. Não faz sentido utilizar o PEUC para incentivar o espraiamento urbano.

Pesquisa recente da USP trata das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) realizadas em São Paulo, no período de 1995 a 2019. Segundo a pesquisa, houve uma grande arrecadação de recursos combinada com grande concentração de investimentos públicos, expulsão de populações de baixa renda e maior desigualdade social. As OUCs têm servido mais como formas de viabilização de negócios privados.

Sobre as **Operações Urbanas Consorciadas (OUCs)**, há necessidade de esclarecer o que seria “pequeno porte” e também não permitir (ou limitar) a possibilidade investimento dos recursos da contrapartida na própria área da operação, que resultaria numa contrapartida a favorecer de forma redundante quem a deu. As OUCs não poderiam se tornar a institucionalização do lobby que atuará na Câmara de Vereadores e diretamente no Executivo. O plano diretor tem que ser um plano de Estado.

É necessário debater a essência do **IPTU Progressivo**, mas como vamos implementar o instrumento de forma justa se a Prefeitura diz que não tem como fiscalizar? É difícil falar de déficit habitacional no Rio de Janeiro se há anos não vemos investimentos da Secretaria de Habitação na produção de unidades de habitação de interesse social. Não seria apenas com a Prefeitura mexendo em padrões de ocupação solo que a cidade vai melhorar. Depende de investimentos da prefeitura nas regiões onde se quer que a cidade cresça.

Estudos apontados por um vereador da Câmara indicariam dificuldades para aplicação do **IPTU Progressivo**. Mas, a existência de dificuldades não impede que se comece a aplica-lo. O IPTU Progressivo tem que ser entendido como multa para quem não cumpre a função social da propriedade urbana e não como aumento de imposto.

Próprios municipais sem uso, utilização ou destinação deveriam ser objeto de incorporação produtiva à vida da cidade pelo plano diretor. É preciso discutir como o poder público contribui para a ociosidade dos imóveis urbanos, mas a metodologia de venda de próprios municipais não seria assunto de plano diretor. A Prefeitura tem muitos imóveis sem destinação e a venda desses imóveis poderia gerar recursos para habitação de interesse social (HIS). A Prefeitura teria cerca de sete mil imóveis sem destinação alguma. A Prefeitura não sabe quais são os seus imóveis e se estão com uso ou sem uso. Na questão da ociosidade dos terrenos, a aplicação do PEUC combinada com o IPTU Progressivo poderia não surtir o efeito desejado. Não haveria dados seguros sobre a taxa de ociosidade dos terrenos. Além disso, muitas pessoas não conseguem dar destinação aos seus imóveis por imbrólios judiciais. Antes de aplicar o instrumento, a Prefeitura teria que realizar estudo de ociosidade dos terrenos nos bairros e identificar as razões da ociosidade. Sem esses estudos e informações, o resultado seria a ineficácia do instrumento.

Por que a Prefeitura não sabe onde estão os **terrenos vazios**? Desde 1850 (*NOTA DO RELATOR: ano de aprovação da lei nacional de terras*), o que os proprietários fazem é não

permitir que se saiba onde estão os imóveis públicos e os imóveis privados. E os maiores proprietários estão no Estado e não fora dele.

Quanto à disputa de oportunidades apontada na apresentação inicial do Executivo, o estudo do IPEA é muito claro sobre a **concentração de oportunidades** na cidade do Rio de Janeiro. Não está claro ainda no plano diretor como responder à **retenção especulativa da terra** urbana. É preciso reforçar no capítulo próprio do PLC 44/2021 a necessidade do cumprimento da **função social da propriedade** na AP1, AP2 e AP3. Falta saber a posição da Secretaria Municipal de Habitação, que lançou recentemente um programa a respeito. É preciso discutir o que fazer com a área de estruturação urbana prevista no PLC, para que seja uma área objeto de **redução de vulnerabilidades**. Não se deve repetir os erros do plano diretor de 2011 e do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Também há leis recentes aprovadas na Câmara relativas à alienação de imóveis, que deveriam alimentar um **fundo de terras** para a produção de moradias.

O Rio de Janeiro não pode, mais uma vez, perder a oportunidade de **regulamentar os instrumentos da política urbana**. Se são esses os instrumentos, é importantíssimo vincular recursos decorrentes da sua aplicação. O fato da proposta dessa vinculação estar nos GTs e não aparecer no PLC 44/2021 se explica pelos interesses que atravessam o Estado. O que se quer é que a Secretaria de Planejamento planeje e para isso há que se definir a destinação de recursos.

O PLC 44/2021 amplia demais o leque de **instrumentos do plano diretor**, alguns sem precedente de aplicação no Rio de Janeiro, dificultando o seu entendimento e possivelmente a sua aplicação combinada. Seria importante que o plano amarrasse o rol de instrumentos para que se possa detalhar sua aplicação. O fundo de terras é importante.

Haveriam diversos trechos do PLC 44/2021 que vão contra a **função social da propriedade** urbana, protegendo de forma irrestrita a propriedade privada. Afinal, a natureza de um plano diretor é impor mesmo limitações à propriedade.

É preciso estabelecer **correlação entre os Princípios, Diretrizes e propostas** de aplicação dos instrumentos do plano. As populações mais vulneráveis e em assentamentos de baixa renda devem ser priorizadas.

Foi apresentada uma manifestação contrária ao chamado “**direito de protocolo**”, por ser um artifício para burlar leis que estariam sendo elaboradas contra interesses particulares e não coletivos, o que seria o caso do Art. 96 do PLC 44/2021.

Houve também manifestação sobre uma determinada propriedade particular específica na AP5, adquirida em 1983, foi dito que depois da aquisição houve alterações nas taxas de ocupação do terreno. Na Certidão de Informações solicitada se viu a impossibilidade de

comercialização dessas terras. Em 1992 o IAT era 0.4; em 2011, 0.2 e no PLC 44/2021, 0.1. O lote mínimo em 1992 era 1.000 m², passou para 4.000 m² e agora passou para 10.000m². Isso estaria tornando a terra inviável comercialmente. Com essa nova regra desse novo plano diretor, o proprietário pode perder todo o investimento dele. Não se quer passar o trator nas árvores, construir torres de edifícios em encostas, mas há preocupação com a possibilidade de utilização da área. O plano diretor se baseia em estudos e propõe medidas para melhorar a vida da população, mas a cidade cresce, por ela mesmo, para onde ela quiser. No artigo 74 do PLC dispõe sobre diretrizes prioritárias para a Macrozona de Controle de Ocupação e no inciso II que deve “recuperar gradualmente os investimentos do poder público que tenham resultado ou venham a resultar na valorização de imóveis urbanos”. Isso é o contrário do que acontece com caso do terreno aqui exemplificado. Neste caso, o Poder Público estaria atuando para dar prejuízo ao proprietário. Foi sugerido então que o Poder Executivo desaproprie o terreno.

Teria sido criada uma mística sobre a polarização política do Brasil, colocando-se o capital, gerador de empregos, como vilão. O melhor programa social seria a geração de emprego. É **legítimo que o empreendedor imobiliário queira lucro** como qualquer empreendedor. Não se pode “vilanizar” o empresário, pois o que vem ocorrendo nos últimos anos é o medo de investir no Rio de Janeiro pela insegurança jurídica.

A questão principal no plano diretor seria como expandir as áreas de qualidade na cidade do Rio de Janeiro. Mas combater quem quer morar em áreas de boa qualidade e quem quer produzir nessas áreas não leva a lugar algum.

Em manifestações finais na audiência, foi dito que a cidade do Rio de Janeiro vive neste momento uma clara **crise urbana**, com greve de garis, de ônibus, de motoristas de aplicativos. O plano diretor não é a tábua de salvação do Rio de Janeiro. Mas, pode intervir em algumas questões e para isso é necessário impor limites à especulação imobiliária.

Nas **palavras finais do Executivo** foi enfatizada a preocupação com a efetividade do plano diretor. Ao contrário do que havia sido falado anteriormente, foi defendido que o plano diretor teria sim muito sensibilidade social. O plano cria macrozona de vulnerabilidade social, prevê vários instrumentos para HIS, como TTC e Locação Social. Buscou-se sair de um contexto de grande bagunça institucional, para um zoneamento racional. A OODC e o princípio de colaboração entre bairros seriam radicalmente distintos do que há hoje, com bairros competindo de maneira agressiva. A OODC seria um instrumento fundamental para HIS. Do ponto de vista objetivo, não há oposição à Cota de Solidariedade, mas esta deve estar coordenada com o potencial construtivo.

Quanto à comparação com São Paulo (*NOTA DO RELATOR: sobre a aplicação da OODC*), a verdade é que não há oposição a fixar percentuais de recursos de contrapartida. A diretriz da Fazenda Municipal é desvincular recursos de fundos. Mas, é preciso ter o Plano de

Habitação para ser implementado. O IPTU Progressivo é muito interessante, mas é muito difícil de implementar, pois como separar vacância orgânica de especulação. Não há também oposição à redução da área de aplicação do IPTU Progressivo. Além do deserto, existe o silêncio. E vozes em silêncio nessas audiências são vozes que serão contra a OODC. Como seria possível criar uma base de dados confiável sobre a vacância de imóveis? Pesquisas apontam, por exemplo, para a verificação de consumo de energia. Está sendo estudado como classificar os imóveis, com dados que ofereçam base jurídica para a sua aplicação.

Foi informado também que existe hoje no COMPUR dois GTs – um sobre Estudo/Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) e outro sobre Áreas/Zonas de Interesse Social (AEIS/ZEIS). Há um questionamento sobre AEIS/ZEIS em áreas pequenas que poderá ser melhor discutido.

Sobre a OODC, é possível pensar em regras de transição em função das áreas onde se pretenda induzir ou não ocupação urbana. É preciso ainda aprofundar a discussão sobre gestão e transparência.

1.5. Relato Síntese Audiência Pública 5

Tema: **Parcelamento do Solo**

Local: Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro

Transmissão: Zoom e Youtube (Rio TV Câmara)

Data: 07/04/2022

Horário: 10h – 14h

Link da gravação:

<https://www.youtube.com/watch?v=4944YWKTzEM>

Registros fotográficos da audiência:

<https://www.flickr.com/photos/camarario/albums/72177720297937049>



Fonte: CMRJ, 2022

Apresentação inicial pelo Poder Executivo

A Prefeitura tenta produzir uma **cidade mais compacta**, contendo a sua expansão, mas há ainda grande oferta de solo vacante na cidade. E isso atenta contra a boa forma urbana, entendendo-se que (*NOTA DO RELATOR: ao contrário dos espaços particulares dos bairros objeto de edificação*) o espaço público não se amplia na cidade. (*NOTA DO RELATOR: O controle do adensamento urbano*) é fundamental para a qualidade do espaço público.

É desafiador o **processo de “condomínialização” da cidade**, em especial o modelo verificado na AP4 e na AP5. Esse processo tem relação com o medo vivido na cidade, com o fracasso das políticas públicas. O medo se converte em ferramenta política. A condomínialização da cidade se converte em condomínialização social e condomínialização

do pensamento, com redução das trocas e do valor democrático da cidade. Isso implica o parcelamento do solo e a produção de uma boa urbanidade.

Nas áreas de expansão das AP4/AP5 verifica-se descontinuidades viárias, ruptura do tecido urbano, áreas públicas dispersas e com acesso limitado. O que está por trás disso é uma relação entre desejo e pragmatismo. O pragmatismo diz que “é assim mesmo”, aceitando a desintegração do tecido urbano em loteamentos e grupamentos de edificações.

A proposta é realizar **Relatório de Diretrizes Territoriais** (RDTs) orientados para a produção de quarteirões abertos. Essa é uma ideia que não tem tanto impacto nas áreas consolidadas da cidade, mas é muito importante para nas áreas de expansão.

Seriam **padrões urbanísticos desejáveis**: quadra máxima de 20.000m²; testada de 200m; largura mínima de logradouros de 13m. A quadra de 20.000m² é o padrão mais recorrente nas zonas Sul, Norte, Oeste e Barra da Tijuca. Além das orientações sobre a forma urbana, haveria que ser feita previsão das obras de urbanização exigidas. A exigência para transferências obrigatórias (*NOTA DO REDATOR: de áreas públicas para constituírem próprios municipais nos parcelamentos*) são para lotes/glebas de 20.000 a 40.000m² e mais de 40.000m². Na cidade do Rio de Janeiro, as categorias de lotes mínimos vão de 125m² a 50.000m².

Lembrar que a LOM determina que haja Lei específica de Licenciamento e Fiscalização.

Temas e questões relevantes surgidas nos debates

O reconhecimento da **agricultura urbana** / agroecologia pelo poder público permitiria superar o quadro de fome e insegurança alimentar. Morar e plantar na cidade deveria também ser um direito, com garantia de acesso pleno à terra, à água e às sementes. A cidade não dá acesso a quem quer plantar. (*NOTA DO RELATOR: essa manifestação foi feita por uma agricultora urbana, que disse morar no Piscinão de Ramos e para ir até o local da audiência – Câmara de Vereadores – passara por “desertos urbanos”, como a área do Porto Maravilha*). Seria preciso fazer uma reunião de trabalho específica sobre o tema da agricultura urbana / agroecologia, para dar centralidade ao assunto e pensar em emendas necessárias ao PLC 44/2021.

O corretor de imóveis teria o sentimento de quem está na ponta, junto ao proprietário e ao comprador. Uma das competências do corretor é a avaliação. E um fator de desvalorização do imóvel é a informalidade. Hoje existem diversos **parcelamentos irregulares** na cidade, mas que não seriam totalmente ilegais. Essa é toda uma problemática que pode ser resolvida no plano diretor. O art. 268 (do PLC 44/2021) admite situações que atenderiam demandas de regularização.

Para diminuir a distância entre o que se diz e o que se faz, entre o discurso e a prática, seria preciso verificar a pertinência das diretrizes gerais nas regras e padrões estabelecidos na redação geral do PLC do plano diretor. Não se deve ter medo de planejar uma cidade democrática. A **tipologia de condomínios** deveria ser muito limitada e, no limite, eliminada.

A prioridade do Rio de Janeiro deveria ser o **combate ao déficit habitacional**, mas não está claro no PD como fazer isso. Não é tratado, por exemplo, a destinação percentual de lotes para HIS nos parcelamentos. É muito importante trazer para esse plano práticas internacionais de inserção dos mais pobres na lógica urbanística. O PLC 72/2022 teria sido elaborado à revelia dos movimentos sociais, sem discussão sobre prioridade e sem diálogo com a sociedade e os próprios setores da Prefeitura. O PLC 72, de fato, não passou pela SMPU, e não contou com a colaboração de nenhum membro dessa secretaria no assunto. Esse PLC deveria ser devolvido ao Executivo. E é fundamental que projetos desse porte sejam discutidos juntamente com o plano diretor.

O PLC 44/2021 não revoga a LC 97/2009, criada para dar viabilidade a **empreendimentos do Programa MCMV**. A lei permite 500 unidades habitacionais, sem limite de contiguidade. Seria necessário revogar essa lei ou alterá-la no plano diretor, pois não seria possível ter diretrizes apontando numa direção e se admitir algo diverso para habitação de interesse social.

A LC 72/2022 mudou o **regramento urbano em Inhoaíba**, sem passar pela SMPU nem pela SMA. Essa área de Inhoaíba é muito sensível e os parâmetros estabelecidos no PL 72/2022 não consideram as condições da área de extravasamento de rios e do potencial agrícola.

Nas duas audiências anteriores não se falou na APA (*NOTA DO RELATOR: APA junto à Estrada do Cantagalo*), que teria sido retirada da Secretaria do Meio Ambiente e passada para o Secretaria do Urbanismo. A APA não pode se transformar em MCMV. A área teria sido vendida e nela agora teria surgido um projeto desconhecido dos moradores do local.

Se o discurso é o da simplificação do regramento urbanístico, quais seriam as disposições para **loteamentos** menores de 20.000m². É preciso também haver alguma disposição clara sobre empreendimentos contíguos. Foi criticado o modelo dos condomínios, mas o PLC está assumindo todas as regras do Plano Lucio Costa, disposto no Decreto 3.041/1981.

Há necessidade de saber de onde estamos partindo. Tenho muito acordo com algumas diretrizes que o PD traz, que é a de potencializar a ocupação da área central e dos eixos estruturantes da cidade. As áreas de BROP (Bonsucesso, Ramos, Olaria, Penha) são prioridade. Isso não está claro. O que falar da legislação de **vilas**? Qual é o **perímetro urbano**? É mesmo pertinente que o município inteiro esteja incluído no perímetro urbano? É necessário explicar por que está sendo estimulado o remembramento de lotes em algumas áreas e em outras não.

Se a AP5 é a área que estaria mais exposta às **mudanças climáticas**, como afirmar que são áreas passíveis de ocupação urbana? Se vai ser admitida a ocupação nessa direção, é preciso indicar como serão garantidas as condições para isso. É possível pensar áreas urbanas na AP5, mas é preciso ter clareza sobre as diferenças internas na área.

O **automóvel** não deve ser elemento central no plano diretor. A exigência de caixas de vias de 13m seria contraditória com dispositivos do Código de Obras e Edificações (COE) que reduz exigências de vagas de garagem nas edificações.

A ideia de **capacidade viária** levaria ao adensamento. Passos maiores poderiam ser dados no sentido de limitar as caixas de rua para veículos e aumentar as calçadas.

Existiria um “**gabinete paralelo de transações urbanísticas**”, como um *by pass* à tramitação do plano diretor. Essa acusação da existência de gabinete paralelo, no entanto, foi rebatida e solicitada a retirada desse trecho dos anais oficiais da sessão (da audiência pública).

Manifestação final do Executivo Municipal

É desejo, sim, da SMPU fazer a revogação total do **Decreto 3800**.

Em relação à questão dos **condomínios**, é um processo. A partir do plano diretor seria possível começar um processo de transição, como a prefeitura já está fazendo, por exemplo, proibindo muros com altura acima de 1,10m. Isso é um elemento de transição.

É interessante observar que não há uma oposição entre a ação privada e a diretriz pública. Por isso é fundamental estabelecer as **diretrizes**, e já estamos atrasados. O plano diretor é um balanceamento entre desejo e pragmatismo.

Quanto às doações (**transferências obrigatórias**), não pode haver uma avaliação só numérica, mas também morfológica e hoje não é assim. A prefeitura quer ousadia, mas o plano diretor também tem que funcionar. Por isso, a previsão das quadras, as dimensões de vias, pois as pessoas ainda usam carros. Talvez o plano pudesse tratar da previsão de faixas para ciclovias. A emissão das diretrizes precisa ter prazo e o prazo precisa ser cumprido. E a tecnologia pode ajudar nisso. Esse problema não é em si o prazo, mas o entendimento de como esse procedimento é fundamental

Sobre a questão da **habitação de interesse social**, o Plano Municipal de HIS é que vai dar operacionalidade às disposições do plano diretor no tema. Sobre lotes sociais, houve debate sobre a Lei 97/2009, mas optou-se por deixar um artigo incluído nas Disposições Transitórias. Sobre a produção de loteamentos sociais, a SMPU considera boa a Lei 4.698/2007, mas não é usada.

Sobre **condomínios de lotes ou loteamento de acesso controlado**, a opção da prefeitura é eliminar essas figuras. Não haverá mais licenciamento desse tipo de empreendimento.

Sobre a discussão sobre a cidade real, ocupações como as das Vargens e de Jacarepaguá, são situações de muito difícil legalização e que devem buscar a **regularização fundiária** por meio da REURB-E.

Sobre a questão de **logradouros acima da cota 60**, não há contradição porque o artigo é necessário para ações de regularização em AEIS. A vedação da abertura de logradouros naquelas RAs vem de décadas atrás. Está apenas se mantendo as regras, por causa de áreas ambientais. Pode se ampliar essa disposição para outras RAs, mas entendemos que para essas demais há outras restrições.

Quando à previsão das dimensões de vias, é preciso pensar que o parcelamento aberto hoje pode ser a área adensável no futuro.

1.6. Relato Síntese Audiência Pública 6

Tema: **Uso e Ocupação do Solo – parte 1**

Local: Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro

Transmissão: Zoom e Youtube (Rio TV Câmara)

Data: 28/04/2022

Horário: 10h – 14h

Link da gravação:

<https://www.youtube.com/watch?v=yaVBt6bIQDU>

Registros fotográficos da audiência:

<https://www.flickr.com/photos/camarario/albums/72177720298462191>



Fonte: CMRJ, 2022

Apresentação inicial pelo Poder Executivo

Após apresentar o vídeo “Power of Tem”, o Secretário Municipal aborda a noção de escala, destacando que escalas são geográficas, mas também de tempo. No tema do macrozoneamento, tratado em audiência público anterior, além os aspectos territoriais, se falava de uma escala temporal de dez anos, da visão macro de tendências desejadas para esse período. No tema do uso e ocupação do solo, se fala da escala temporal do cotidiano, que envolve o regramento, o licenciamento, a dinâmica de produção da cidade no ritmo mais frenético. E é importante entender essa articulação entre escalas, em articular os tempos distintos na cidade.

O ordenamento territorial tem visão de escala macro e tempo mais longo, mas isso tem que ter rebatimento nas zonas, nas normativas para os bairros, nessa escala da rua e dos micro-setores urbanísticos da cidade.

A cidade vem produzindo regramento urbanístico fragmentado, como se cada bairro tivesse seu tempo distinto. Além de fragmentação normativa, representa também fragmentação temporal. Em vez de produzirmos solidariedade entre bairros e um sistema coeso de desenvolvimento territorial, intensificamos a fragmentação. Produzimos fragmentação temporal do uso do solo. Não se conseguiu superar esse quadro em planos diretores anteriores, sendo fundamental desta vez se promover a coesão da legislação.

A proposta do PLC busca padronizar o zoneamento, que hoje é muito difuso, ainda que muitas vezes mantendo os mesmos parâmetros urbanísticos atuais. Apesar de se manter na nomenclatura das zonas o uso predominante, o plano incorpora o conceito de mistura de usos, mediante avaliação de impactos. Outros aspectos de destaque na proposta de uso e ocupação do solo:

- Ampliação do potencial construtivo na Zona Norte, em especial nos eixos de transporte;
- Incorporação e respeito à legislação ambiental e cultural no zoneamento;
- Ampliação das zonas agrícolas na Zona Oeste;
- Incorporação das favelas acima de 500 domicílios como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) existentes permanecem em vigor;
- A APA do Sertão Carioca (Decreto 50412/22) será incorporada ao PD;
- Predominância de usos mistos, mas com gradação em função das zonas (Anexo 19);
- Previsão do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), com a proposta de três modelos para pequeno, médio e grande porte;
- Para além dos usos, são estabelecidos os critérios de ocupação por meio de diversos parâmetros que indicam como pode construir, incluindo coeficientes, taxa de ocupação, superfície mínima drenante, altura máxima das edificações, afastamento frontal, dimensões mínimas do lote, índice de comércio e serviços (ICS), estacionamento e guarda de veículos.

Temas e questões relevantes surgidas nos debates

Algumas intervenções abordaram a questão dos **afastamentos**. Por um lado, foi questionado se o afastamento frontal é um parâmetro que deve, de fato, ser adotado na legislação, em especial se tratando de afastamento frontal progressivo, como previsto no projeto de lei. Os edifícios com diferentes afastamentos nas ruas resultam em grades, áreas inseguras etc. Por outro lado, foi questionado também a ausência de previsão de afastamentos laterais. Embora definidos no Código de Obras e Edificações, foi manifestada

reivindicação de que sejam incorporados ao Plano Diretor, pois seriam fundamentais para garantia da qualidade ao ambiente urbano.

Foram registradas preocupações quanto à análise de alguns conteúdos previstos no PD (como **Planos Mestres e grau de impacto de empreendimentos e atividades**) em relação ao órgão competente (se for a SMPU), uma vez que o licenciamento está no desenvolvimento econômico. E essa questão tem relação também com outra questão levantada relativa à possível incompatibilidade entre previsão de usos para zonas e a lei da liberdade econômica.

Uma crítica levantada em relação à própria concepção do zoneamento diz respeito à adoção dos **eixos de transportes como eixos de adensamento**, o que representaria a retomada de uma lógica rodoviarista. A concepção de adensamento nos eixos se aplica nos metroviários e ferroviários em que o mais importante seria pensar tratamento especial para as áreas em torno das estações. Nesse sentido, a discussão sobre a relação entre Coeficientes de Aproveitamento e Transportes deveria ser aprofundada.

Foi feita reivindicação para que se apresente mapa de **ZEIS e AEIS** antes das reuniões regionalizadas além de se questionar o critério de 500 domicílios para configuração de ZEIS. Voltou-se a questionar a distinção entre AEIS e ZEIS, sendo importante se trazer à Comissão resultados do trabalho em andamento por Comissão do Compur dedicada a esse tema (o que de certo modo confirma que o assunto não está resolvido no PLC) e também se levantou a necessidade de se indicar AEIS de vazios no PD, pois é preciso reservar terrenos para a produção de HIS. Levantou-se a necessidade de se deixar mais claro no texto que as AEIS criadas pela Câmara Municipal serão respeitadas e solicitou-se esclarecimento sobre quais AEIS sugeridas no mapa colaborativo do processo conduzido pelo Executivo Municipal foram acatadas e quais foram rejeitadas.

Diversos apontamentos relativos à redação de dispositivos do Título de Uso e Ocupação do Solo foram registrados, seja para indicar problemas de redação propriamente, que dificultam a compreensão do texto, seja para indicar pontos que requerem esclarecimentos. Nesse sentido destaca-se preocupações manifestadas em relação à redação da seção que trata “Dos **Limites de Zonas e dos Terrenos situados em mais de uma Zona**”; sobre o dispositivo que trata do Anexo XX sobre **classificação de impactos por uso**; e em relação aos critérios para construção de **embasamento** e aplicação de afastamentos na edificação sobre embasamento.

Foi, ainda, apresentada proposta objetiva supressão de parte do texto do art. 365, parágrafo 2º, após a expressão Plano de Manejo, uma vez que a indicação de um ato legal não definido abriria brecha para eliminar o Plano de Manejo, o que violaria legislação federal do SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

2. REGISTRO DE ATIVIDADES REALIZADAS (março e abril de 2022)

1. Reunião da Comissão do Plano Diretor

Data: 22 de março de 2022

Assuntos tratados:

- Dinâmica das audiências públicas;
- Cronograma preliminar das audiências públicas territoriais;
- Fórum de Acompanhamento de entidades da sociedade civil.

2. Reunião com as assessorias dos vereadores que compõem a Comissão do Plano Diretor

Data: 24 de março de 2022

Assuntos tratados:

- Plano de Trabalho da assessoria do IBAM;
- Enquete, site, totens.

3. Reunião com as assessorias dos vereadores que compõem a Comissão do Plano Diretor

Data: 5 de abril de 2022

Assuntos tratados:

- Roteiro para estruturação de enquete junto à população;
- Plataforma on-line da Câmara sobre o Plano Diretor.

4. Reunião da Comissão do Plano Diretor

Data: 13 de abril de 2022

Assuntos tratados:

- Balanço das primeiras audiências públicas realizadas;
- Organização das audiências públicas territoriais;
- Assessoria do IBAM, consolidação do Plano de Trabalho e demais produtos;
- Versão preliminar de enquete junto à população.

5. Reunião com as assessorias dos vereadores que compõem a Comissão do Plano Diretor

Data: 26 de abril de 2022

Assuntos tratados:

- Área do plano diretor no site da CMRJ;
- Concepção de enquete a ser aplicada junto à população;
- Condições para recebimentos de contribuições e propostas da população por email e/ou outros mecanismos

***A missão do IBAM é promover – com base na ética,
transparência e independência partidária – o desenvolvimento
institucional do Município como esfera autônoma de Governo,
fortalecer sua capacidade de formular políticas, prestar serviços
e fomentar o desenvolvimento local, objetivando uma sociedade
democrática e a valorização da cidadania.***



Rua Buenos Aires, nº 19 – 20070-021 – Centro – RJ
Tel. (21) 2142-9797 – Fax: (21) 2142-1262
E-mail: ibam@ibam.org.br – Web: www.ibam.org.br