

PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E OBJETIVOS DA POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE E VALORIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Amália Miriam Pereira de Freitas
Secretaria Municipal de Urbanismo - RJ

O presente documento propõe-se a apresentar, numa visão geral do Plano Diretor: sua importância, objetivos e instrumentos; e dentro de uma ética específica, os objetivos da Política de Meio Ambiente.

A maior parte do texto foi extraída do Relatório de Plano Diretor, elaborado em 1991 por equipe técnica da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, com a participação de técnicos de outras Secretarias e Órgãos Municipais.

1. INTRODUÇÃO

1.1 O Plano Diretor - sua importância e necessidade

O Plano Diretor foi considerado instrumento básico de política urbana, obrigatório para os municípios com população superior a 20.000 habitantes, a partir de outubro de 1988 com a promulgação da Constituição Federal. No entanto, considera-se mais importante que sua instituição a consolidação dos novos instrumentos de controle do solo urbano, previstos também na Constituição Estadual de 1989 e na Lei Orgânica Municipal de 1990. Tais instrumentos serão utilizados para garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana.

A elaboração do Plano Diretor, no caso da Cidade do Rio de Janeiro, não se fez necessária apenas por exigência constitucional, mas sim pela urgência na recuperação da Cidade, o que levou os técnicos da Prefeitura a questionar e conceituar o Desenvolvimento Urbano. Também a sua realização propiciou a oportunidade de revisão do modelo de crescimento da Cidade, de discussão e análise de seus principais problemas para definir o que se deseja para seu futuro.

Entende-se o Plano Diretor como um instrumento de transformação da Cidade no sentido de que ela seja um espaço real de cidadania e de prestação de serviços a seus habitantes, cumprindo sua função social. Almeja-se uma cidade com um modelo de organização social baseado na realidade, traduzido em: "uma cidade em que a habitação e os serviços complementares, o saneamento básico e o transporte estejam garantidos, em que o desenvolvimento econômico respeite a proteção dos recursos naturais e da paisagem, que assuma a sua condição de metrópole, sede de serviços específicos, culturais, científicos e financeiros e, que tenha valorizada a sua memória construída e resgatada a identidade de seus habitantes com seus espaços".

A moradia, entendida como direito social, remete a uma política habitacional, no Plano Diretor, que se preocupa não só com o controle da utilização do terreno urbano, com instrumentos efetivos como o solo criado, o imposto predial e territorial progressivos e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, mas também com a distribuição justa e equilibrada dos serviços e equipamentos urbanos por todo o Município.

Nesta reconstrução da cidade há o desafio de se compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente, visto que é importante para a economia da Cidade a utilização adequada e racional do solo, numa ética de desenvolvimento sustentável.

O Plano objetiva melhorar as condições de vida na Cidade, com crescimento harmonioso, no sentido de permitir a preservação de sua paisagem e das peculiaridades sócio-culturais locais, identificando o morador com seu habitat e, conseqüentemente, fortalecendo seu sentimento de cidadania.

"As ações de planejamento urbano incorporaram, nestes últimos anos, atitudes mais vinculadas à realidade das cidades, e particularizando soluções, de acordo com as características dos diversos lugares da cidade. A prática dos projetos locais (Projetos de Estruturação Urbana - PEUs) proporcionou uma experiência valiosa, tanto no que se refere ao reconhecimento concreto de que soluções generalizadas não funcionais, quanto no aprendizado de que a participação da comunidade interessada é fundamental na busca de soluções para os problemas da cidade. A consolidação deste procedimento, incorporando-o definitivamente ao processo permanente de planejamento, dá-se agora, com o Plano Diretor".

O Plano Diretor extrapola o papel de simples orientador no encaminhamento da questão urbana, uma vez que pretende vincular seus objetivos e diretrizes ao orçamento de investimentos, por exigência da Lei Orgânica.

A participação da população na definição de regras e instrumentos para a melhor gestão da cidade, propicia legitimidade para sua implantação.

1.2 Metodologia de elaboração e condução do Plano Diretor

O Plano Diretor, visto como parte do processo contínuo de planejamento, orientará o desenvolvimento da cidade, sendo reavaliado e revisto a cada 5 anos.

Baseando-se na pequena extensão territorial do Município, face à intensidade e complexidade dos problemas existentes, o plano prevê duas etapas complementares, sendo visto como um processo.

"A primeira etapa do plano, já concluída, contempla a definição dos instrumentos, princípios e diretrizes relativos a questões gerais ou setorializadas dirigidas para todo o território municipal, e fixa as diretrizes para a segunda etapa. Essa contempla legislação urbanística complementar que regula o uso e a ocupação do solo, o parcelamento da terra, as construções e edificações e os Projetos de Estruturação Urbana dos bairros (PEU), que deverão ser elaborados ao longo dos próximos 3 anos".

A elaboração da 1ª etapa, observou duas fases:

- a primeira constituída por diagnósticos e propostas, setoriais, relativos a: meio ambiente, serviços públicos e equipamentos urbanos, habitação, atividades econômicas e transportes. Para isso foram criados subgrupos de trabalho, responsáveis pelos estudos, questionamentos e propostas de soluções para cada tema, constituídos por representantes de órgãos públicos, com a participação de entidades representativas da sociedade civil.
- a segunda, relativa à elaboração das propostas especializadas de direcionamento e racionalização do uso e ocupação do solo, em termos gerais e por Área de Planejamento. Nela definiu-se índices máximos de aproveitamento de terreno (IAT), limitando ou possibilitando o crescimento para as diferentes Unidades Especiais de Planejamento (UEP), índices que deverão orientar os futuros Projetos de Estruturação Urbana (PEUs).

2. OBJETIVOS DO PLANO DIRETOR

O Plano Diretor, como instrumento para disciplinar o melhor desenvolvimento de todas as funções sociais da cidade, garantindo melhor qualidade de vida a seus habitantes, objetiva:

I - compatibilizar o desenvolvimento urbano com a proteção do meio ambiente natural e cultural pela utilização racional do patrimônio ambiental e construído, sua conservação e recuperação, em benefício das gerações atuais e futuras;

II - propiciar melhores condições de acesso à terra, à habitação, ao emprego, aos transportes e aos equipamentos e serviços urbanos, para o conjunto da população;

III - ordenar o crescimento das diversas áreas da Cidade, compatibilizando-o com o saneamento básico, o sistema viário e de transportes, e os demais equipamentos e serviços urbanos;

IV - promover a distribuição justa e equilibrada da infraestrutura e dos serviços urbanos, repartindo as vantagens e ônus decorrentes da urbanização;

V - estimular na população a defesa dos interesses coletivos, reforçando o sentimento de cidadania e proporcionando o reencontro do habitante com a Cidade;

VI - estabelecer mecanismos de participação da comunidade no planejamento urbano e na fiscalização de sua execução;

VII - promover o cumprimento da função social da propriedade urbana".

3. A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR E SEUS INSTRUMENTOS

O Plano Diretor estabelece instrumentos para sua implementação, criando novos, complementando, ou consolidando os já previstos nas legislações federal, estadual e municipal, em especial os relacionados no artigo 430 da Lei Orgânica do Município.

Considera-se os instrumentos como de caráter institucional, financeiro-contábil, urbanístico e tributário.

São eles:

a) INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS

a.1) Sistema Municipal de Planejamento

"É o instrumento do processo de planejamento urbano destinado a dar organicidade às ações voltadas à implementação do Plano Diretor. O sistema integrará os diversos agentes setoriais de planejamento e execução da Administração Municipal, com a coordenação central do órgão de planejamento urbano do Município e a participação do Conselho Municipal de Política Urbana. A aplicação das diretrizes do Plano, bem como a revisão, o acompanhamento e a avaliação dos seus resultados, serão objeto da atuação do Sistema Municipal de Planejamento".

a.2) Sistema de Defesa da Cidade

"Este sistema visa a coordenação das ações e a prevenção dos casos de ameaça às condições normais de funcionamento da Cidade, tais como enchentes, desmoronamentos e outras situações de risco. Constitui-se por órgãos públicos municipais, facultada a participação de órgãos estaduais e federais e da comunidade. Este sistema também objetiva: impedimento e a fiscalização da ocupação de áreas de risco, de áreas públicas, faixas marginais de rios, lagoas e vias públicas e áreas de proteção ambiental".

a.3) Conselhos

"Os Conselhos Municipais, com a participação de representantes da sociedade civil, são órgãos consultivos e de assessoria do Poder Executivo, voltados para a proposição e avaliação de medidas que objetivem a concretização das políticas setoriais do Plano Diretor, dando-lhes publicidade. Estão previstos os Conselhos de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, de Proteção ao Patrimônio Cultural, de Meio Ambiente e de Transportes, que atuarão em colaboração com o Conselho Municipal de Política Urbana".

b) INSTRUMENTOS FINANCEIROS-CONTÁBIL

O Plano Diretor prevê a criação dos Fundos Municipais de Desenvolvimento Econômico, de Conservação Ambiental, de Transportes e Sistema Viário e o de Desenvolvimento Urbano. Todos são órgãos de natureza contábil, sem personalidade jurídica, com a aplicação de suas receitas voltadas exclusivamente aos objetivos do Plano.

O Fundo de Desenvolvimento Urbano, vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, suporte financeiro à implantação dos objetivos e projetos da política habitacional, nas áreas de especial interesse social.

c) INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

c.1) Solo Criado

Principal instrumento urbanístico, o solo criado é uma concessão onerosa do direito de construir para as novas construções em todas as áreas do Município que ultrapassem o índice máximo de aproveitamento de terreno (IAT), igual a 1.

A fixação do coeficiente 1 (um) para todos os terrenos do Município à medida de cunho democrático que reforça a ordenação urbanística da Cidade. O Poder Público poderá autorizar a criação de solo, que exceda ao coeficiente 1 (um) mediante pagamento e observados os diversos parâmetros urbanísticos vigentes para terreno. Dessa forma, o proprietário, criador de solo urbano, dará ao Município contrapartida financeira correspondente, em parte, aos custos decorrentes do aumento da demanda provocada pelo criação do solo.

Este instrumento objetiva:

- a apropriação pelo Poder Público de parcela de valorização das terras urbanas, em decorrência do processo sucessivo e permanente de urbanização.
- a canalização destas parcelas para programas sociais, de habitação e infra-estrutura, priorizando esta aplicação nas áreas de interesse social.
- a promoção da justiça social de investimentos públicos, combatendo a especulação imobiliária, evitando-se que as elites proprietárias de terra se beneficiem dos investimentos públicos, auferindo exorbitantes rendas da terra urbana sem dar a função social à propriedade.

A aplicação do solo criado apresenta como conseqüências:

- a transferência de renda de camadas da elite para as populações de baixa renda.
- a distribuição mais equilibrada e harmônica da população no território municipal.
- uma desvalorização gradativa do preço da terra urbana, facilitando seu acesso para a população em geral e, em especial, para as de mais baixa renda. Isto acontece porque é excluído do preço do terreno o seu potencial construtivo concedido pela legislação urbanística.

c.2) Operação Interligada e Urbanização Consorciada

A operação interligada constitui-se na alteração nos limites e na forma definidos em lei, determinados parâmetros urbanísticos, pelo Poder Público, mediante contrapartida dos interessados, igualmente definida em lei.

Este instrumento permite a implantação de projetos de interesse coletivo que não estejam contemplados ou previstos na legislação urbanística geral.

Para efeito de utilização das operações interligadas, serão estabelecidas as contrapartidas dos interessados, calculadas proporcionalmente à valorização acrescida ao empreendimento projetado, pela alteração de determinados parâmetros urbanísticos, sob a forma de:

- recursos para o Fundo de Desenvolvimento Urbano;
- obras de infra-estrutura urbana;
- terrenos e habitações destinados à população de baixa renda;
- recuperação ambiental ou do patrimônio cultural.

Além desses instrumentos, estão previstos para serem aplicados, o parcelamento e edificação compulsórios, a desapropriação com pagamento por títulos de dívida pública e a legislação urbanística municipal.

d) INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS

Ressalta-se o imposto progressivo sobre a propriedade territorial urbana, conforme previsto no artigo 156 da Constituição Federal. Este imposto, a ser aplicado em terrenos localizados em áreas que se deseja adensar, é um instrumento urbanístico que visa a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Além de contribuir para aumentar a arrecadação, esse instrumento funciona, como um indutor à ocupação urbana de áreas determinadas. Como o seu valor aumenta a cada ano, os proprietários serão estimulados a darem uma utilização socialmente adequada às suas terras ociosas.

Este instrumento visa:

- aumentar a oferta de terrenos no mercado imobiliário, reduzindo os seus preços;
- evitar a especulação imobiliária, que inviabiliza o ordenamento racional do uso e ocupação do solo e a execução de programas de habitação de interesse social. - evitar a "periferização" da ocupação urbana, com segmentos populacionais que demandam moradias ou lotes para construir;
- diminuir ou racionalizar os gastos do Poder Público em urbanização.

4. PROPOSTAS DO PLANO DIRETOR

O Plano Diretor reconhece que a proteção da paisagem, as questões ambientais e a capacidade do sistema viário e de transporte são condicionantes importantes para a ocupação do solo e, a partir deles, são determinados os limites e possibilidades de adensamento das diversas áreas da Cidade.

O Plano também contempla as diretrizes e programas relativos às políticas setoriais de meio ambiente e valorização do patrimônio cultural, habitação, transportes, serviços públicos e equipamentos urbanos, atividades econômicas, e a política de administração do patrimônio imobiliário.

4.1 Quanto ao uso e ocupação do solo, são definidos:

"I - Os princípios básicos e as diretrizes por AP.

II - Os vetores de crescimento da Cidade e seu macrozoneamento, o qual determina as áreas a serem ocupadas (urbana ou de expansão urbana) e as áreas de restrição à ocupação (frágeis ou impróprias à urbanização, as destinadas à ocupação agrícola, as sujeitas à proteção ambiental, ou as destinadas à ocupação futura).

III - a Estrutura Urbana Básica que contém as áreas residenciais, o sistema de centros de comércio e de serviços, e as áreas industriais, integradas pela rede estrutural de transportes.

IV - as áreas sujeitas à intervenção que, por suas condições urbanísticas e ambientais, necessitam de obras, redefinição das condições de uso e ocupação ou de regularização fundiária.

V - os índices de aproveitamento de terreno (IATs), os quais determinam as possibilidades de adensamento para cada UEP".

Essas diretrizes são observadas e detalhadas nos Projetos de Estruturação Urbana (PEUs), onde se realiza o conhecimento da realidade local e a participação mais efetiva da comunidade. E é através do Plano Diretor que os Projetos de Estruturação Urbana (PEUs) são incorporados ao processo permanente de planejamento.

No Plano são definidas também as diretrizes para a legislação urbanística complementar relativas ao parcelamento da terra, ao zoneamento e às construções e edificações. A legislação urbanística aí é vista como um instrumento de ordenamento da Cidade que consolida o Plano Diretor.

4.2 Quanto às políticas setoriais, tendo em vista que é bastante extenso o leque de objetivos, programas e projetos referentes a cada uma delas, serão apenas mencionada a política setorial de meio ambiente e de valorização do patrimônio cultural, por ser um dos objetos principais deste "workshop".

Desta forma pinçarei e transcreverei trechos do relatório do Plano Diretor que dão corpo à referida política.

"As políticas de meio ambiente e de valorização do patrimônio cultural são, no caso da Cidade do Rio de Janeiro, indissociáveis. Os recursos paisagísticos do Município imprimem à Cidade características ímpares. Os elementos naturais e culturais integram-se de tal modo, que não se pode conceber uma imagem da Cidade como ente urbanístico, sem referi-la ao enquadramento que lhe é conferido pelas montanhas, florestas, praias oceânicas, lagoas e baías".

As políticas de preservação, proteção, controle e recuperação da qualidade ambiental no território municipal, visam alcançar os seguintes objetivos:

"I - garantia de integridade do patrimônio ecológico, genético, paisagístico e cultural do Município;

II - utilização racional dos recursos naturais e culturais;

III - criação de instrumentos normativos, administrativos e financeiros para viabilizar a gestão do meio ambiente;

IV - descentralização das ações relativas à política de meio ambiente e compatibilização das ações dos vários órgãos públicos;

V - conscientização da população quanto aos valores ambientais, naturais e culturais e à necessidade de sua proteção e recuperação;

VI - impedimento ou controle do funcionamento e da implantação ou ampliação de edificações ou atividades que comportem risco efetivo ou potencial de dano à qualidade de vida e ao meio ambiente;

VII - impedimento ou restrição o da ocupação urbana em áreas frágeis das baixadas e das encostas impróprias à urbanização, bem como em áreas de notável valor paisagístico;

VIII - incorporação da proteção do patrimônio cultural e paisagístico ao processo permanente de planejamento e ordenação do território”.

Com base em tais objetivos e visando a implementação da política de meio ambiente e valorização do patrimônio cultural, foram estabelecidas as seguintes diretrizes:

I - Instituir o sistema de gestão ambiental, o qual terá como órgãos centrais o Conselho Municipal de Meio Ambiente, o Fundo de Conservação Ambiental e entidade a ser criada por lei, que funcionará como órgão executivo e de suporte técnico-administrativo do Sistema. Os órgãos da administração direta, indireta e fundacional do Município, com atribuições e atividades relacionadas ao meio ambiente, integrarão o sistema como seus órgãos setoriais.

O poder de polícia ambiental do Município será exercido pelo órgão executivo central do sistema.

Será o objeto da atuação do sistema de gestão ambiental a fauna, a flora, o solo, o subsolo, a água, e o ar, bem como as obras, instalações e atividades deles modificadoras, potencial ou efetivamente, tais como: de indústria, de produção de energia, de parcelamento do solo, de edificação, de extração mineral e vegetal, de caça e pesca, de agricultura, de transporte e outras definidas em resolução o do Conselho Municipal do Meio Ambiente.

II - Implantar processo de avaliação de impacto ambiental, para o controle, por parte do órgão executivo central do sistema, das obras, atividades ou instalações potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente. Integrarão este processo, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

São instrumentos básicos para que se atinjam os objetivos deste Plano, além de outros previstos nesta lei e nas legislações federal, estadual e municipal:

a) o Sistema de Gestão Ambiental

b) a criação de Unidades de Conservação Ambiental;

c) a declaração da Área de Especial Interesse Ambiental.

a) o Sistema de Gestão Ambiental garantirá :

- a formulação e a execução de programas e projetos de interesse para a solução de problemas ambientais, diretamente ou mediante convênio;

- a implantação de processo de avaliação de impacto ambiental, de impacto de vizinhança e do controle da poluição;

- a integração das ações fiscalizadoras do Município com as dos órgãos da União e do Estado e o acompanhamento das tarefas de fiscalização realizadas pelos órgãos setoriais;

- a integração das Administrações Regionais às tarefas de gestão ambiental;

- o exame de projetos, obras ou atividades, efetiva ou potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente;

- a fixação de normas para aplicação dos recursos do Fundo de Conservação Ambiental;

- a implantação do Sistema de Informações Geográficas (SIG), para o monitoramento da situação ambiental do Município, com base na utilização de imagens obtidas por satélites;

- a criação de um banco de dados para armazenamento de informações ambientais, e atendimento à demanda dos órgãos públicos, das entidades privadas e do público em geral.

b) As Unidades de Conservação Ambiental serão criadas para proteção de áreas de valor ambiental e cultural e de áreas frágeis impróprias à urbanização, ainda não degradadas ou recuperáveis.

Classificam-se em:

- Áreas de Proteção Ambiental (APA), dotada de características ecológicas e paisagísticas notáveis, cuja utilização deve ser compatível com sua conservação ou com a melhoria das suas condições ecológicas;
- Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), que apresente interesse cultural e características paisagísticas notáveis, cuja ocupação deve ser compatível com a valorização e proteção da sua paisagem e do seu ambiente urbano, e com a preservação e recuperação de seus conjuntos urbanos, ficando mantidas as disposições da legislação municipal pertinente.
- Área de Relevante Interesse Ecológico, com características naturais extraordinárias e que abrigue remanescentes raros da biota regional a ser protegida ou recuperada;
- Reserva Biológica, área destinada à preservação de ecossistemas naturais;
- Estação Ecológica, área cujo ecossistema seja objeto de conservação para realização de pesquisas, podendo ser criada no interior de outras unidades de conservação;
- Parque, área destinada à visitação pública e ao lazer, podendo compreender área de Relevante Interesse Ecológico ou Área de Preservação Permanente, caso em que será vedado qualquer uso;
- Área de Preservação Permanente, para proteção de mananciais, dunas remanescentes da Mata Atlântica, onde será vedada a exploração da vegetação nativa e qualquer forma de utilização dos recursos naturais.

c) Para a avaliação do interesse ambiental de determinada área e a sua classificação o como unidade de conservação ambiental, o Poder Executivo poderá declará-la, de especial interesse. Esse ato de declaração poderá determinar a suspensão temporária, nunca superior a 180 dias, do licenciamento de construção, edificações, acréscimo ou modificação de uso em edificação, parcelamento do solo, abertura de logradouro e instalação de mobiliário urbano.

O elenco de Programas e Projetos de Meio Ambiente e Valorização do Patrimônio Cultural do Município reporta-se a um amplo espectro de ações que o Executivo deverá promover ou desenvolver, muitas vezes complementando ações do Estado ou da União, sempre com a participação da sociedade civil e da população.

Tais programas serão elaborados sob a coordenação do órgão executivo central do Sistema de Gestão Ambiental, com a participação dos seus órgãos setoriais, das Administrações Regionais, dos órgãos federais e estaduais de competência ambiental e da população. Os programas prioritários dessa política são os seguintes:

- I - programa de controle da poluição;
- II - programa de controle e recuperação das unidades de conservação;
- III - programa de proteção de encostas e de baixadas sujeitas à inundações;
- IV - programa de recuperação e valorização do ambiente urbano;
- V - programa de educação ambiental.