

Nota Técnica nº 01/2019

Assunto: Revisão do Plano Diretor de Valinhos – Lei Municipal nº 3841/2004 e Revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei Municipal nº 4186/2007.

O Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, órgão de execução e de atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, pelos Defensores Públicos que esta subscrevem, no cumprimento de suas atribuições legais, especialmente previstas no artigo 134 da Constituição da República de 1988; artigos 1º e 4º, incisos I, II, III, VII da Lei Complementar nº 80/94; e artigos 5º, inciso XII e 53, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 988/2006, que tem como missão primordial atuar em demandas sempre pertinentes ao direito à moradia e ao direito à cidade, bem como propor e acompanhar propostas de elaboração, revisão e atualização legislativa na área de habitação e urbanismo (artigo 4º da Deliberação CSDP nº 105/2008), vem apresentar

NOTA TÉCNICA

sobre a Revisão do Plano Diretor de Valinhos – Lei Municipal nº 3841/2004 e Revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei Municipal nº 4186/2007.

A elaboração da presente nota técnica teve como ponto de partida a representação formulada pelo “Movimento Mobiliza Plano Diretor Valinhos”, que não reconhece o procedimento estabelecido pela Prefeitura Municipal de Valinhos para a revisão do Plano Diretor. O movimento aponta equívocos de ordem formal e material no procedimento de revisão:

- a) Formal em virtude de processo participativo deficitário: apesar de haver debates com a sociedade civil, muitas propostas apresentadas não teriam sido levadas em consideração e haveria extrema arbitrariedade, pela Prefeitura, e descumprimento do Estatuto da Cidade. Além disso, o edital de chamamento não esclarece os regramentos de participação popular, que são estabelecidos no início dos trabalhos, o que gera descontentamento.

- b) Material: ampliação do perímetro urbano em 40%; urbanização sobre áreas rurais; urbanização controlada em área de preservação ambiental; não indicação nos mapas sobre as áreas de ZEIS; ausência de justificativa para expansão urbana; outorga onerosa de alteração de uso que considera valor venal de imóvel no ITR e permissão de compensação ambiental, entre outros pontos.

O movimento apresentou para o Núcleo de Habitação e Urbanismo a “Proposta Técnica de revisão dos instrumentos legais” realizado pela Geo Brasilis, por meio do contrato nº 59/2018; ofício emitido pelo Prefeito Municipal, respondendo a questionamentos do vereador José Henrique Conti, sobre o procedimento de participação popular; estudo técnico elaborado pelo Movimento Mobiliza Plano Diretor de Valinhos, em que se faz uma análise dos problemas do município e propostas para sua superação.

Este é o relato.

1) DAS EXIGÊNCIAS FORMAIS PARA REVISÃO DE PLANOS DIRETORES

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

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

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

documentos e informações produzidos; (iii) o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos¹.

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

As referências normativas ganham maior profundidade com a **Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades**, a qual prevê que “a coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões”². Esta estipulação consagra o pressuposto de que a **participação engloba a tomada de decisões sobre o plano final**.

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

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

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

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

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

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

1.1. DAS INSTANCIAS PARTICIPATIVAS DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE VALINHOS

1.1.1. Do plano de trabalho

O procedimento de revisão do Plano Diretor de Valinhos está publicizado no sítio eletrônico da Prefeitura⁴, onde se apresenta toda a metodologia de desenvolvimento da participação popular.

A Prefeitura instaurou um grupo de trabalho – composto por membros de secretarias municipais e de autarquia municipal – que teve sua primeira reunião em 04 de julho de 2018 com a empresa a ser contratada para realização dos estudos e proposta de revisão do Plano Diretor. Na reunião foi apresentado o plano de trabalho e de mobilização social formulado pela aludida empresa.

O plano de trabalho apresenta estabelece dentre suas estratégias:

- a) Realizar processo participativo aderente aos requisitos legais e normativos, por meio da realização de Audiências Públicas, de Oficinas Setoriais, Encontros Temáticos e do envolvimento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU;
- b) Considerar os diversos atores envolvidos nas questões de desenvolvimento urbano, como Organizações não governamentais, representantes de bairros, associações de preservação ambiental e histórica, e movimentos sociais, Entidades de Classe, Empreendedores e Associação Comercial e Industrial de Valinhos.
- c) Construir visão territorializada de Valinhos, com apoio de mapas georreferenciados com base em dados secundários de fontes confiáveis, visitas de campo e informações disponibilizadas pela municipalidade;

⁴ <http://www.valinhos.sp.gov.br/governo/planejamento-e-meio-ambiente/revisao-do-plano-diretor-2018>



- d) Disponibilizar os documentos da elaboração do plano e agendas de reuniões públicas em site específico, a fim de garantir a transparência do projeto e Adotar linguagem adequada, favorecendo o controle e acompanhamento da política urbana de Valinhos.

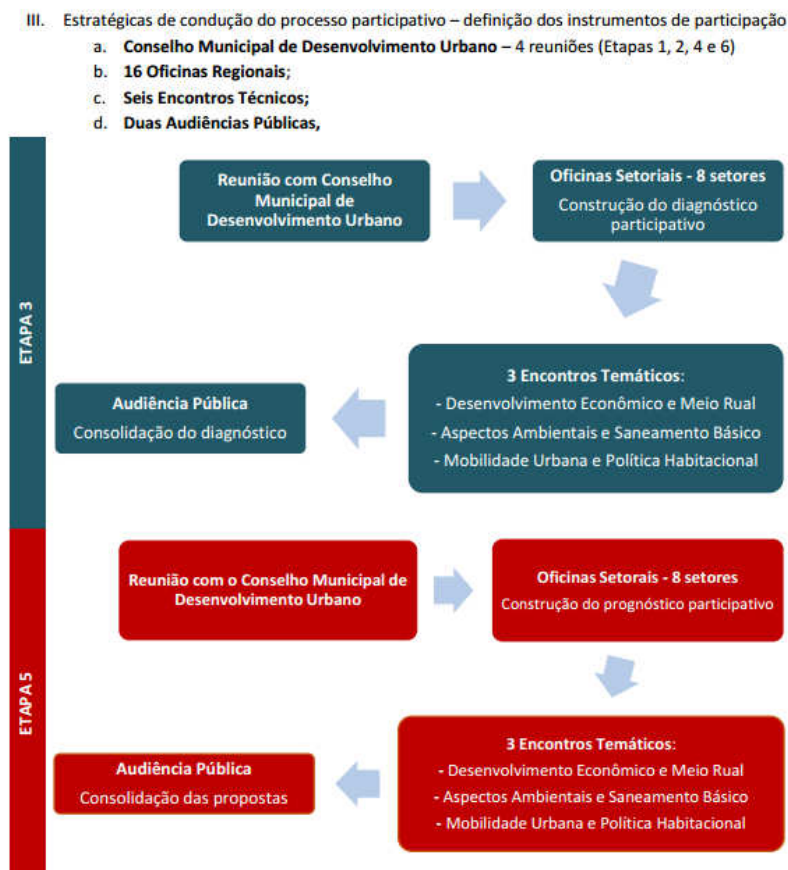
As estratégias elencadas acima possuem consonância com a normatização do Estatuto da Cidade e com a Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades, ao prever instâncias participativas, informativas e de publicidade. Há a preocupação com a informação detalhada, inclusive por mapas, e com a linguagem acessível. Além disso, era proposta a participação de todos os setores da sociedade e envolvimento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. O relevante, portanto, torna

O plano de trabalho apresentou o cronograma abaixo:

Produto e atividades em campo	jun/18		jul/18		ago/18		set/18		out/18		nov/18		dez/18		jan/19	
	10	20	10	20	10	20	10	20	10	20	10	20	10	20	10	20
1. Plano de Trabalho																
Reunião inicial com prefeito, gestores e técnicos municipais		28														
2. Compilação da percepção de Valinhos e prognóstico						3										
Coleta de dados primários junto à administração municipal																
Reunião com o Grupo de Trabalho																
3. Relatório Consolidado: Compilação da Percepção de Valinhos e Prognóstico e registro da Audiência Pública								6								
Reunião com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano																
Ciclo de eventos de caráter técnico-comunitários (8 oficinas setoriais e 3 reuniões temáticas)																
Reunião com o Grupo de Trabalho																
Audiência Pública																
4. Proposta técnica de revisão dos instrumentos legais, incluindo anexos e mapas necessários à sua completa compreensão										16						
Reunião com o Grupo de Trabalho																
5. Registro da Audiência Pública correspondente e compilação das contribuições recebidas													30			
Reunião com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano																
Ciclo de eventos de caráter técnico-comunitários (8 oficinas regionais e 3 reuniões temáticas)																
Reunião com o Grupo de Trabalho																
Audiência Pública																
6. Consolidação das propostas com mapas e anexos incluídos															14	
Reunião com o Grupo de Trabalho																
7. Minuta da revisão das Leis, incluindo anexos e mapas necessários à sua completa compreensão																18

O plano previu como primeira etapa reunião inicial com Prefeito e gestores técnicos, o que foi efetivado pela reunião com o chamado grupo de trabalho. Posteriormente, houve a apresentação do Plano de Trabalho na 82ª Reunião Ordinária do CMDU, ocorrida em 12 de julho de 2018, momento em que o colegiado referendou o plano de forma unânime. Tal medida pode ser entendida como um compartilhamento do Plano com o Conselho Municipal, atendendo o previsto no art. 3º, §2º da Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades.

Em relação à participação social, após a segunda etapa, em que se elaboraria um diagnóstico da cidade, haveria apresentação para o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, e uma terceira etapa de consolidação, com a realização de 8 oficinas e reuniões temáticas. Todo o fluxo de mobilização social, que envolve uma quinta etapa foi ilustrado da seguinte forma:



Em síntese, pode-se afirmar que a parte inaugural do procedimento de revisão do Plano Diretor, assim como o Plano de Trabalho apresentado pela empresa, foram condizentes com as balizas normativas que exigem participação social, levantamento de dados, informação e publicidade.

1.1.2. Da execução do plano em relação aos aspectos formais

A segunda etapa resultou no documento “Compilação da Percepção de Valinhos e Prognóstico”⁵, de agosto de 2018, que estuda o município a partir de seu

⁵ Fonte:

http://www.valinhos.sp.gov.br/sites/valinhos.sp.gov.br/files/comunicacao/etapa_2_compilacao_da_percepcao.pdf

contexto regional na região metropolitana de Campinas; caracterização do território, população, economia, infraestrutura urbana, aspectos sociais, qualidade de vida, serviços públicos, caracterização urbana e institucional. O estudo se mostra, portanto, bastante abrangente e completo para diagnosticar a realidade do município, visando um planejamento territorial. Há o levantamento de todo o histórico de urbanização do município, de forma que tais aspectos serão melhor discutidos no tópico acerca das questões materiais da revisão do Plano Diretor. Neste momento, se concentrará nos aspectos formais e participativos.

Para desenvolver a discussão com a população, realizou-se um ciclo de reuniões técnico-comunitárias composta por 08 oficinas setoriais (20 e 23 de agosto de 2018), 3 encontros temáticos (28 a 30 de agosto de 2018) e 01 audiência pública (12 de setembro de 2018). Estes eventos foram divulgados por meio da rádio local, portal da internet, faixas e carros de som.

As oficinas foram separadas de forma territorial pelo município, ocorrendo às 18h, com duração de 2h e 30min. No documento “Relatório Consolidado: compilação da percepção de Valinhos e prognóstico e registro da Audiência Pública”⁶ apresentam-se todas as contribuições feitas pelos munícipes ao fim das oficinas. Houve a divisão dos debates pela cidade, separando-a em 08 áreas, possibilitando discutir a realidade de cada setor do município, assim como houve a divisão de temas.

Outro modelo de oitiva da sociedade foi a realização de 03 **encontros temáticos**, em que o objetivo era convidar as entidades e associações de Valinhos para debate. Os temas foram restritos ao “meio rural e desenvolvimento econômico”, “aspectos ambientais e saneamento básico” e “mobilidade urbana e política habitacional”.

Não há no relatório divulgação de quais entidades e associações foram convidadas para os encontros, nem de quais participaram. As listas de presença não tinham coluna para que os presentes informassem quais entidades representavam. Na tabulação das contribuições, há descrição das entidades de alguns dos participantes, o que revela a repetição de intervenções de uma quantidade restrita de associações e instituições. No evento sobre mobilidade urbana e política habitacional,

⁶ Fonte: http://www.valinhos.sp.gov.br/sites/valinhos.sp.gov.br/files/comunicacao/etapa_3_rev01_0.pdf

o debate se concentra majoritariamente em questões de mobilidade de participação, praticamente sem haver intervenções sobre a questão da moradia, o que revela um déficit deste evento.

Em relação à **audiência pública**, esta ocorreu em 12 de setembro de 2018, contando com a presença de 152 pessoas. Seu objetivo era apresentação da leitura técnica e o diagnóstico preliminar e teve o horário da primeira chamada às 19h e encerramento às 22h e 30min.

Houve contribuições com **propostas via protocolo geral na Prefeitura (61); contribuições presenciais (20) e contribuições por endereço eletrônico (123)**, todas com pedidos mais específicos e detalhados, normalmente envolvendo questões de zoneamento da cidade.

Conclusão 01:

Considerando-se, portanto, os mecanismos de participação ofertados para a consolidação do diagnóstico inicial, estima-se que:

- 1) Há uma afinidade com as previsões do Estatuto da Cidade e da Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades, especialmente aos artigos 5 e 8, que estabelecem a necessidade de diversidade e parâmetros para que as audiências públicas ou outros formatos abranjam a maior parte possível de pessoas.
- 2) Em relação à exigência do artigo 7 da Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades – promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, etc – **não se constatou amplitude neste sentido**. Em que pese ter havido encontros temáticos com entidades e associações, verifica-se ausência de divulgação das organizações convidadas, baixa pluralidade de entidades e associações nos eventos e a reduzida diversidade de propostas, especialmente na área de moradia, o que representa um déficit democrático e de construção das visões da cidade.
- 3) Nas propostas dos cidadãos que foram divulgadas no relatório consolidado não se vê qualquer tipo de manifestação orientada



para resolução da precariedade habitacional da população de baixa renda, pedidos de habitação ou de regularização fundiária de interesse social. Ao contrário, há inúmeras manifestações preocupadas com “invasões” de terras, o que **indica que a sensibilização social proposta pela empresa não atingiu as camadas mais vulneráveis da população.**

- 4) **Não há percepção de que houve a transferência do conhecimento levantado na avaliação diagnóstica ao cidadão médio participante.** Os materiais divulgados no Portal da Revisão do Plano Diretor Diversas falas na audiência pública e nas reuniões temáticas demonstram a preocupação dos moradores com o nível de informação da população e sua ciência sobre a importância do Plano Diretor e sua revisão. Os materiais possuíam linguagem acessível, porém as dinâmicas de apresentação do conteúdo eram curtas e limitadas para explicar qual o contexto do município apontados no diagnóstico.
- 5) A falta de transferência de conhecimento ou a parca mobilização nas articulações com movimentos organizados faz com que a etapa de participação tenha representado formalidade sem qualquer impacto para a proposta final. **A análise comparativa entre o estudo diagnóstico, as propostas apresentadas e a proposta técnica final demonstram que, dentro das propostas analisadas no recorte material que foi feito para esta nota técnica (ver abaixo), a participação social não teve qualquer influência.** Ao contrário, algumas das propostas nem mesmo guardam coerência com certas manifestações.

1.1.3. Da execução do plano em relação aos aspectos materiais

O modelo de participação contou com oficinas, reuniões temáticas, audiência pública e consulta por meio de propostas por protocolo, pela via eletrônica ou presencial. Uma etapa importante na análise da participação é a efetiva consideração das propostas apresentadas na consolidação do diagnóstico preliminar.

Para fins de facilitação de análise desta nota técnica, será feito um recorte temático, para análise sobre sua percepção no diagnóstico preliminar, as manifestações nos mecanismos participativos e seu acolhimento ao final.

Como a finalidade do Núcleo de Habitação e Urbanismo se envolve com questões relativas ao direito à cidade e ao direito à moradia, nos deteremos em aspectos relativos à expansão urbana que se referem à densidade demográfica e perímetro urbano, ordenação do solo urbano, regularização fundiária, estímulo ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade e controle de vazios urbanos.

Valinhos é definida pelo estudo “Compilação da Percepção de Valinhos e Prognóstico”⁷ como uma cidade de médio porte, com intenso crescimento urbano e populacional e com grande presença de áreas exclusivamente residenciais e de condomínios fechados. Valinhos apresenta Produto Interno Bruto (PIB) de Valinhos somou R\$ 5,2 bilhões (IBGE), IDH-M de 0,805 (IDH muito alto), com a maior parte de sua população com vulnerabilidade baixa, muito baixa ou baixíssima, conforme o gráfico abaixo:

Tabela 7.1-2: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), em 2010

Grupos de Vulnerabilidade	Pessoas	Part. %
Grupo 1 - Baixíssima Vulnerabilidade	13.534	12,7%
Grupo 2 - Vulnerabilidade Muito Baixa	63.409	59,4%
Grupo 3 - Vulnerabilidade Baixa	24.937	23,4%
Grupo 4 - Vulnerabilidade Média (Urbanos)	4.050	3,8%
Grupo 5 - Vulnerabilidade Alta (Urbanos)	746	0,7%
Grupo 6 - Vulnerabilidade Muito Alta (Aglomerados Subnormais Urbanos)	-	-
Grupo 7 - Vulnerabilidade Alta (Rurais)	-	-

Fonte: Fundação Seade, 2018. Elaboração: Geo Brasília, 2018.

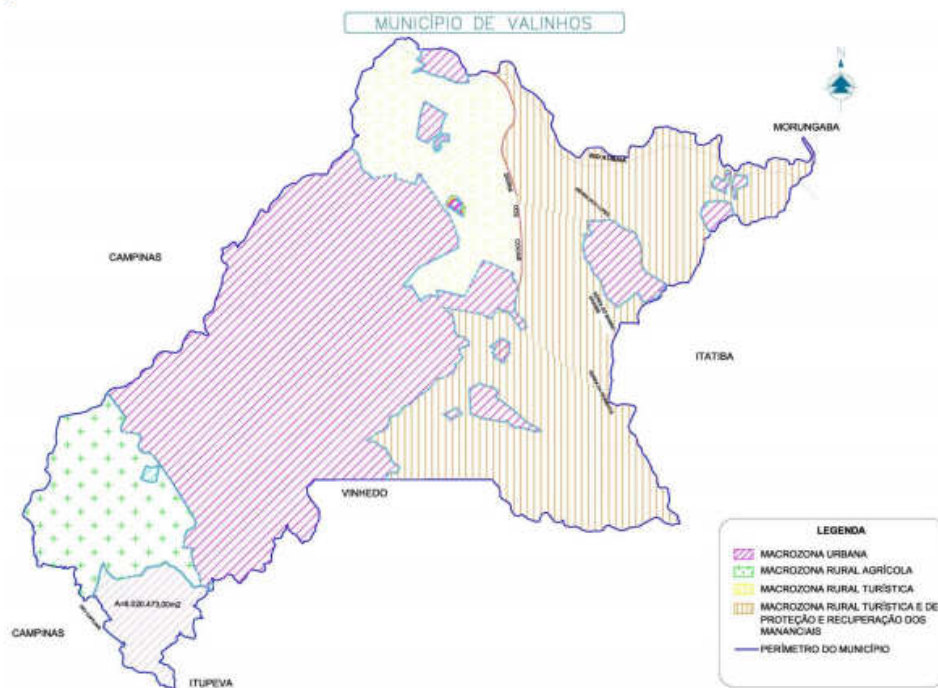
A população do município é estimada em 118.947 e teve crescimento demográfico de 2010 a 2017 superior à média do Estado de São Paulo e da Região Metropolitana de Campinas. A projeção populacional para 2030 é de 133.638, com quase toda expansão sendo na área urbana, enquanto a população rural permanece estável, sem um aumento significativo.

⁷ Fonte:

http://www.valinhos.sp.gov.br/sites/valinhos.sp.gov.br/files/comunicacao/etapa_2_compilacao_da_percepcao.pdf

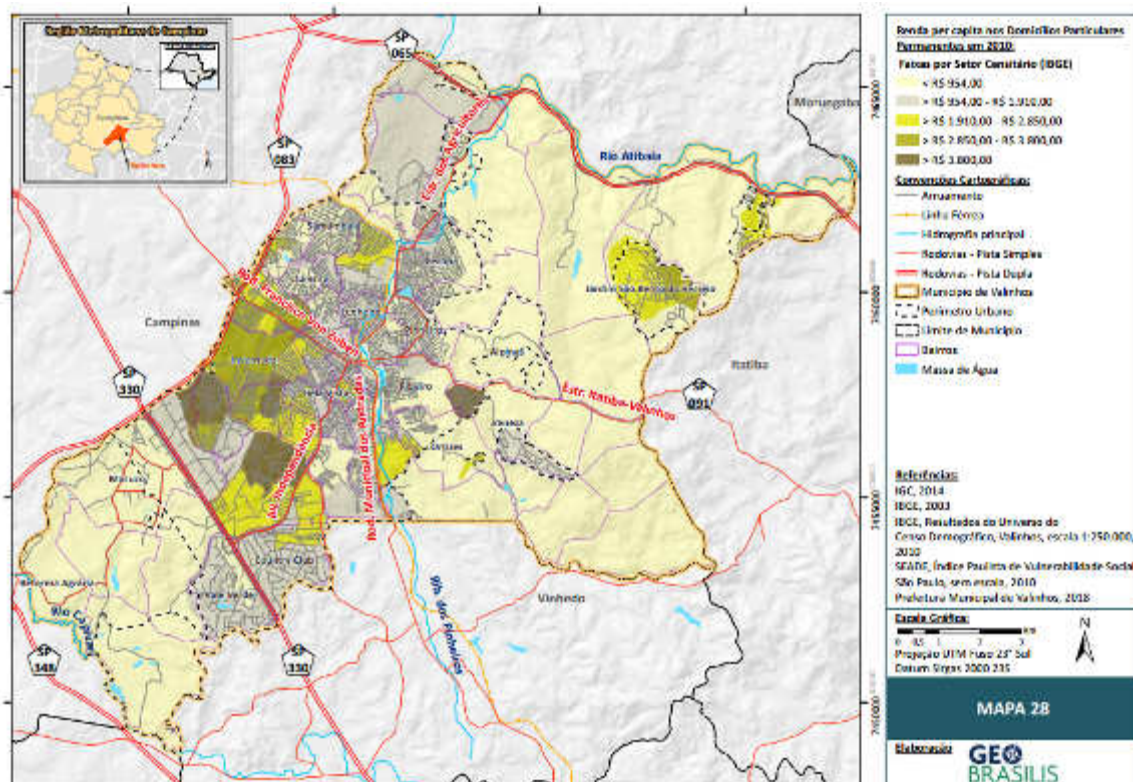
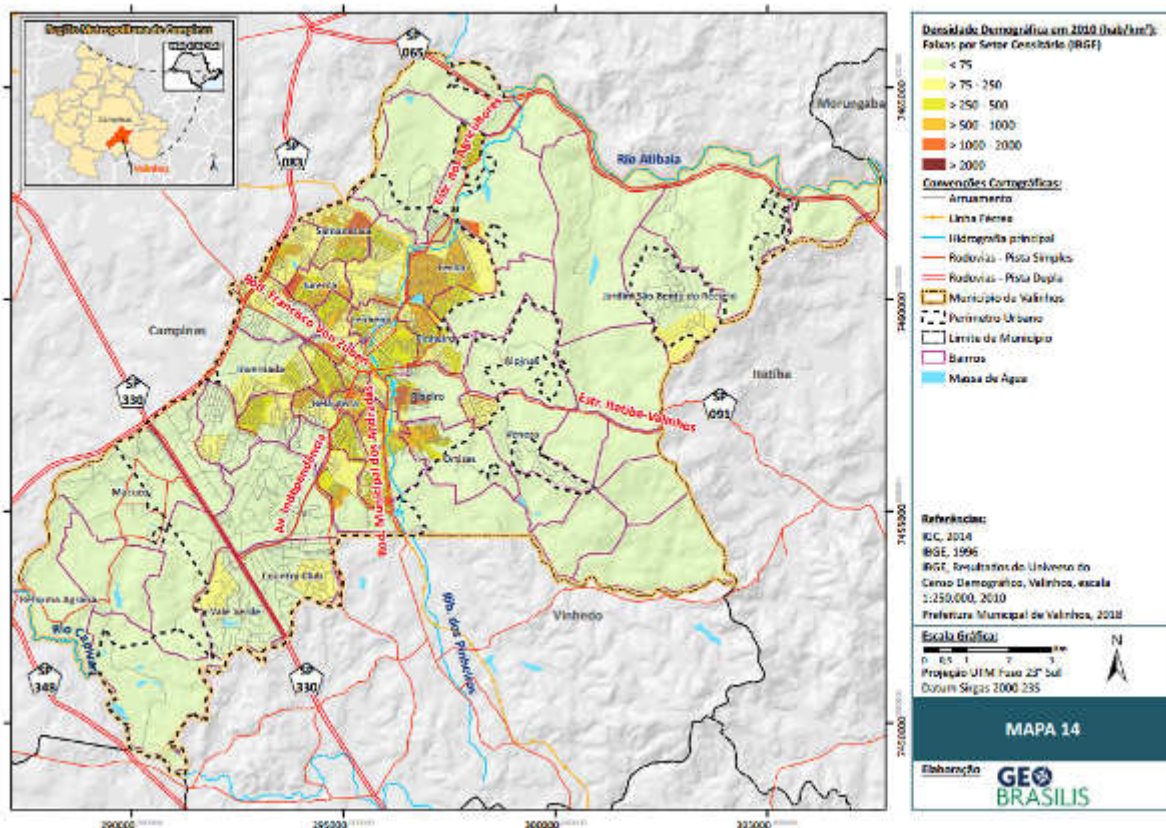
O estudo preliminar aponta a fragmentação do perímetro urbano, que é retratada no mapa abaixo, que ilustra os espaços urbanos desconexos:

Figura 8.2-1: Macrozoneamento de Valinhos

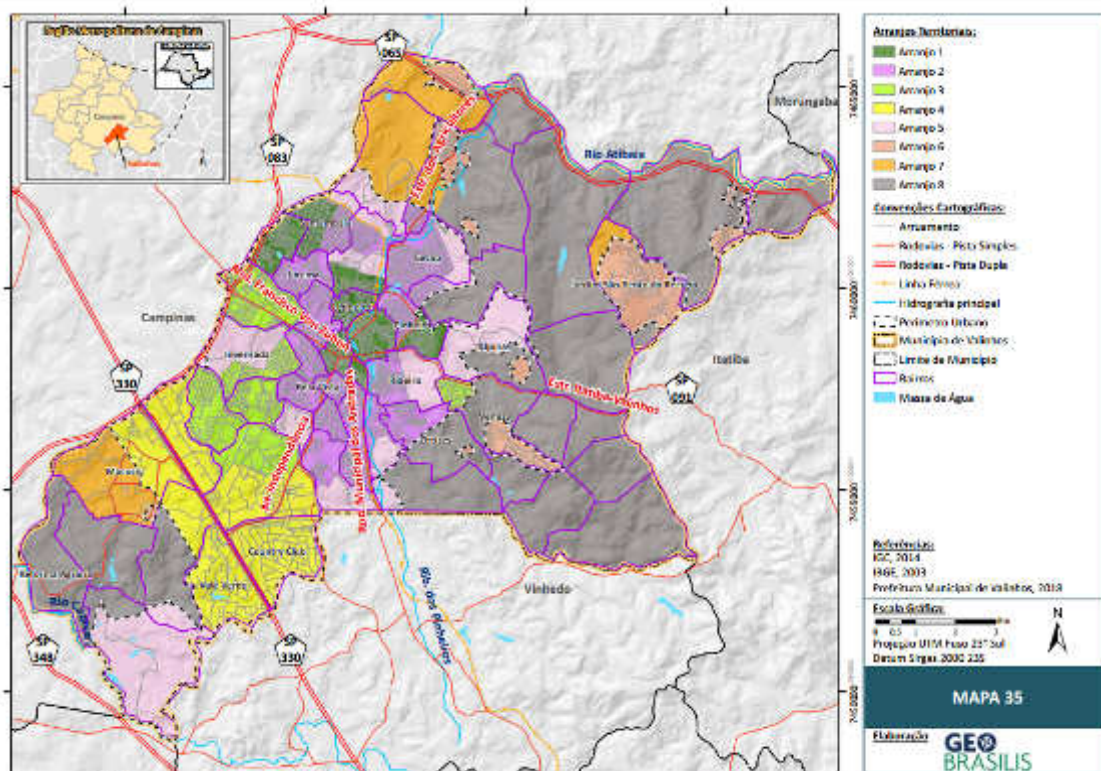


Fonte: Leis Municipais nº 3.841/2004, 4.669/2011, 4.720/2011 e 4.909/2013. Elaboração: Geo Brasilis, 2018.

A densidade demográfica reflete a fragmentação e se concentra nas “ilhas” urbanas, tanto em densidade como em renda, conforme as imagens abaixo:



A análise enquadra os bairros da cidade em 08 arranjos territoriais que permitem a esquematização das características da cidade por região:

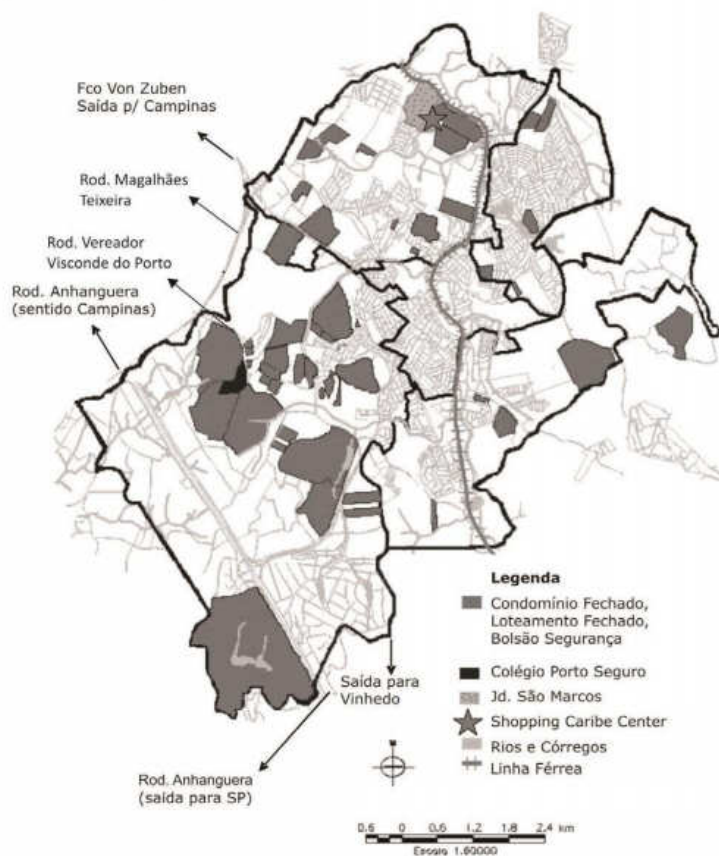


Na área 01 haveria uso residencial e misto, baixa a média densidade demográfica, renda *per capita* muito baixa, existência de equipamentos urbanos, habitação precária nos bairros Santana e Samambaia e vazios urbanos nos bairros Samambaia e Roncaglia.

Na área 02 haveria uso exclusivamente residencial, alguma verticalização, densidade demográfica média (alguns com alta densidade), renda *per capita* muito baixa/baixa vazios no bairro Santa Escolástica, diversos equipamentos urbanos, assim como núcleos urbanos irregulares de interesse social nos bairros Santa Elisa, Ortizes, Ribeiro, Jurema.

A área 03 é estabelecida como de uso exclusivamente residencial, com densidade demográfica muito baixa, renda *per capita* alta, sem assentamento irregulares ou precários, edificações horizontais e nenhum equipamento de infraestrutura urbana. A região coincide com as áreas de diversos loteamentos fechados, conforme a imagem abaixo:

Figura 5.4-1: Localização dos condomínios e loteamentos fechados, em 2002



Fonte: CUNHA et al., 2006.

A área 04 apresenta usos residenciais e industriais, regiões com uso agropastoril, densidade demográfica baixa, renda *per capita* baixa (bairro Dois Córregos com renda *per capita* alta).

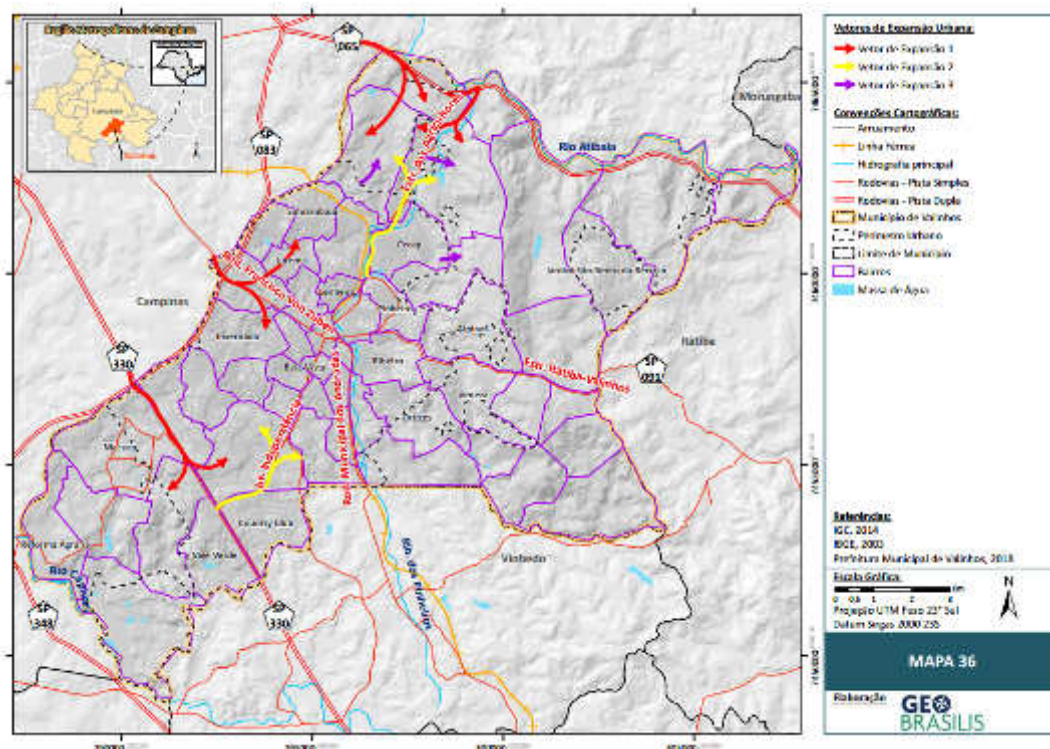
A área 05 tem uso predominantemente rural, densidade demográfica baixa, pouca existência de equipamentos ou infraestrutura urbana.

A área 06 possui núcleos urbanos isolados, dispersos pelo território. Alguns destes, como o Bairros Alpinas tem uso majoritário rural, densidade demográfica baixa, renda *per capita* muito baixa, ausência de equipamentos urbanos; outros como o Bairro Clube de Campo Valinhos tem uso predominante residencial, loteamentos irregulares, densidade demográfica baixa, renda *per capita* alta e ausência de equipamentos urbanos.

A área 07 é marcado pela pressão à urbanização, tendo em vista a proximidade com a zona urbana com a infraestrutura pública instalada.

Na área 08 há o uso exclusivamente rural e a existência de Área de Preservação Ambiental.

Deste modo, o estudo aponta os vetores de expansão urbana:



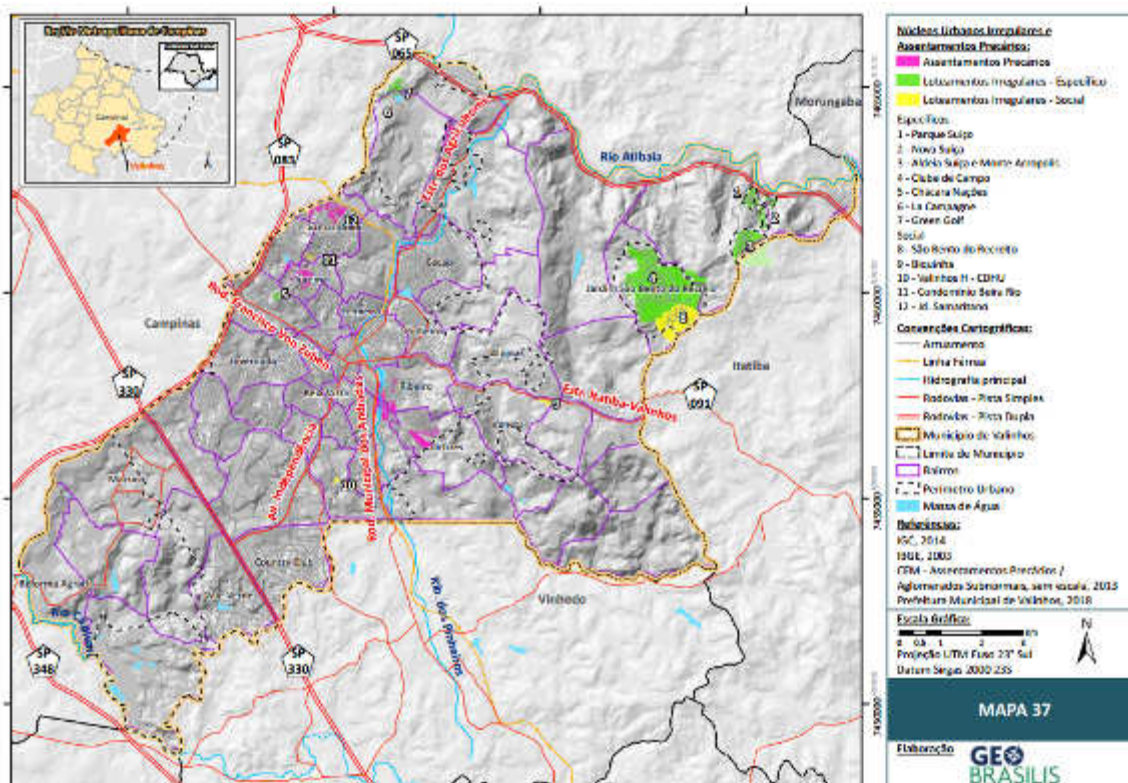
O diagnóstico explica que o estabelecimento da Macrozona Urbana de forma descontínua, com a existência de núcleos urbanos dispersos pelo território, incentiva a criação de grandes vazios e a necessidade de altos investimentos com a extensão da infraestrutura e a provisão de serviços públicos básicos. Isso fica muito claro no levantamento da área 03, em que há ocupações de alta renda, sem infraestrutura, o que demandará futuros investimentos em ampla área, porém de baixa densidade demográfica.

O estudo indica que em 2010, Valinhos contava com 38.780 domicílios particulares, sendo 94,2% em área urbana e 5,8% em área rural. O **percentual de domicílios urbanos desocupados no município foi de 13,3%**, um número significativo de imóveis sem uso e ocupação.

Indica-se que a ampliação do perímetro urbano ocorreu de maneira pontual, com ênfase na porção norte da localidade, em função da existência de pressão à urbanização, devido à proximidade com a zona de ocupação consolidada; e que há uma

ausência de regulamentação dos instrumentos urbanísticos, o que dificulta o atendimento dos objetivos da política urbana.

No diagnóstico, indicam-se as localidades onde existem assentamentos precários e loteamentos irregulares, sejam de interesse social ou específico:



O estudo preliminar indica que os loteamentos irregulares ocupam 3,979km² do território municipal, com 1.826 unidades habitacionais, porém os os loteamentos de característica específica, ou seja, que não apresentam vulnerabilidade, são substancialmente maiores que os sociais, representando 1.333 e 493 unidades, respectivamente.

Sobre as precariedades habitacionais, destaca-se o seguinte:



- Existem 1.296 domicílios em situação de precariedade;
- Cerca de 4.200 pessoas vivem em situações inadequadas sejam por falta de condições de habitabilidade, risco ambiental ou vulnerabilidade social;
- Não existem assentamentos precários fora do perímetro urbano;
- A área total da ocupação subnormal é de 1,169km², 30% maior que a área dos loteamentos irregulares;
- Não existe sobreposição espacial entre loteamentos irregulares e assentamentos precários.

Após entrevistas com gestores municipais, identificou-se a necessidade de elaboração de estudo específico sobre habitação de interesse social e assentamentos precários, visto que:

- Plano de Habitação de Interesse Social foi elaborado em 2010, porém não foi regulamentado;
- Defasagem dos dados utilizados requer atualização, frente à lacuna temporal e os lançamentos imobiliários identificados no município; e
- Dificuldade de acesso às informações sobre o tema, tendo em vista a recém-estruturação administrativa do Setor Habitacional.

Por outro lado, boa parte da dinâmica de urbanização é associada com a forte presença de fluxos migratórios, especialmente, das Classes A e B, que buscam qualidade de vida, presença de áreas verdes, índices baixos de violência, o que amplia a demanda por condomínios fechados e núcleos isolados. A expansão para este público se orienta em regiões afastadas do centro e mais próximas das rodovias, o que coincide com a localização dos condomínios fechados, como: Invernada; Vale do Itamaracá; Nações; Paiquerê; e Dois Córregos.

Conclusão 02:

Considerando-se o conteúdo do estudo diagnóstico, pode-se afirmar que:

- 1) Há um aprofundado levantamento sobre a realidade urbanística para a revisão de Plano Diretor consonante com as exigências do art. 42 e seguintes do Estatuto da Cidade, assim como a Resolução nº 34/2005 do Ministério das Cidades;
- 2) Demonstra-se uma concepção ampliada de planejamento, em que se faz levantamentos de ordem física, social, econômica, política e administrativa da cidade, trazendo uma grande complexidade técnica ao planejamento urbano.
- 3) Pouco se aborda sobre as temáticas relacionando com a questão orçamentária, o que dificulta o cumprimento do art. 6º da

Resolução nº 25/2005 do Ministério das Cidades, correndo o risco de resultar em propostas dissonantes das reais possibilidades do município, podendo gerar descrédito futuro no Plano Diretor.

(***)

O estudo preliminar foi conduzido para sua consolidação, a partir de mecanismos de participação popular, conforme exposto anteriormente. O intuito, a partir de então, é verificar dentro do recorte de conteúdo feito, que tipos de propostas foram apresentadas e se estas foram acolhidas no relatório final e na proposta consolidada.

Sobre as **oficinas**, em todos os 08 setores da cidade, se apresentou como visão de futuro da cidade a contenção da expansão urbana, por meio das seguintes propostas:

No **setor 02** há pedidos como: (i) região “não deve ser transformada em zona urbana”; (ii) controle do crescimento imobiliário; (iii) limitação da expansão urbana; (iv) inibir invasão de terras, (v) Regularização fundiária – organização e zoneamento do bairro.

No **setor 05** elegeu-se (i) redução ou contenção da mancha urbana, (ii) limitação do adensamento urbano com determinação de altura máxima das edificações, (iii) Não alteração ao macrozoneamento, priorizando a ocupação dos vazios já existentes; (iv) Necessidade de regulamentar os instrumentos garantidores da função social da terra; (v) Não mudar o zoneamento;

No **setor 03** as propostas foram transcritas como: (i) Conter a expansão urbana, controlando a especulação imobiliária e fazendo valer a função social da terra; (ii) Restrição dos bairros onde não houver vias arteriais, não permitir a implantação de empreendimentos verticais devido à saturação do bairro; (iv) Projetos para regularizar as edificações irregulares; (v) A não alteração do macrozoneamento - espaço vazio a ocupar, (vi) Revisar uso e ocupação do solo para maior verticalização nas áreas urbanas.

No **setor 04** foram apresentadas as seguintes propostas: (i) Zoneamento – adensamento; (ii) Cuidado com o crescimento desordenado; (iii) Aplicação do Estatuto das Cidades (vazios urbanos); (iv) Restrição à liberação de novos condomínios H-V.

No **setor 01** houve as proposições a seguir: (i) Ocupação dos vazios urbanos antes da expansão urbana; (ii) Contenção da mancha urbana; (iii) Regularização fundiária; (iv) Invasão - ocupação MST.

O **setor 06** teve como propostas (i) Adensamento da cidade - antes de expandir, adensar; (ii) Conter a mancha urbana com maior adensamento populacional e ocupação dos vazios urbanos; (iii) Evitar / barrar especulação imobiliária; (iv) Densidade demográfica x qualidade de vida; (v) Ocupação dos espaços urbanos vazios.

O **setor 07** apresentou como contribuições: (i) Evitar favelas; (ii) Possibilidade de loteamento residencial / casas; (iii) Criar critérios de crescimento de forma a proteger a produção agrícola; (iv) Existe grande porcentagem de sítios abandonados visando à especulação.

Por fim, o **setor 08** apontou (i) Manutenção da mancha urbana - Adensamento nas áreas centrais degradadas; (ii) Outorga onerosa (potencial construtivo) para financiar restauro de patrimônio histórico; (iii) Não regularização de construções clandestinas ou em desacordo com a legislação; (iv) Proibição de construções clandestinas ou em desacordo com o zoneamento vigente; (v) Não alteração do macrozoneamento, priorizando a ocupação dos vazios urbanos.

Ainda que as contribuições acima possuam alguma divergência ou incompatibilidade entre si, o fato é que uma preocupação central da população é com o impedimento da expansão urbana, utilização de vazios urbanos, uso de instrumentos indutores da função social, ampliação do adensamento e controle de ocupações irregulares – que foram diagnosticadas como sendo, predominantemente de renda mais alta, de interesse específico.

Além disso, foram indicadas como preocupações importantes dos moradores a pauta da preservação ambiental, atração de ecoturismo, estímulo à atividade rural e manutenção da participação popular na execução do Plano Diretor, gerando um monitoramento social.

Na **audiência pública** houve, novamente, preocupações com o espraiamento urbano por meio de temas como (i) Conter a mancha urbana e preservar os recursos hídricos; (ii) Planejar o crescimento da cidade, considerando os vazios urbanos e a disponibilidade hídrica para abastecimento público; (iii) Manter zonas



exclusivamente residenciais e de baixa densidade; (iv) regularização fundiária de bairros.

Diversas contribuições na consulta por protocolo, envio eletrônico ou presencial apontam no mesmo sentido, em que pese uma preocupação maior com aspectos específicos de zoneamento para determinadas áreas.

Após todos os mecanismos de participação social, o estudo de consolidação aponta forças e fraquezas do município dentro do recorte temático escolhido para a presente nota técnica da seguinte forma:

Forças	Fraquezas
Aspectos Urbanos	
<ul style="list-style-type: none">• Presença áreas com potencial para o adensamento e ocupação de vazios existentes dentro da malha urbana em consolidação, e de vetores favoráveis à expansão ordenada, em consonância com a preservação ambiental• Inserção do município no Programa Cidade Legal visa solucionar problemas fundiários historicamente conhecidos na localidade, permitindo o acesso aos serviços públicos e a garantia de segurança jurídica aos proprietários	<ul style="list-style-type: none">• Ocupação municipal urbana descontínua, desordenada e intermeada por áreas verdes e rurais, na qual seu núcleo tem o entorno imediato cercado por condomínios dispersos e áreas vazias em processo de consolidação• Ausência de regulamentação dos instrumentos de incentivo à ocupação de vazios urbanos• Linha férrea existente se constitui como eixo estruturador e segregador, reforçando a necessidade de pontos de travessia e conexão entre as duas porções de cidade, ao longo de seu trajeto• Presença de 1.296 domicílios urbanos em situação de precariedade no município, os quais demandam ações de assistência técnica, política habitacional e ampliação do atendimento à infraestrutura urbana• Carência de ações de fiscalização que visem monitorar a impermeabilização do solo, principalmente nas bacias de contribuição dos corpos hídricos utilizados no abastecimento público e nas áreas de preservação
Aspecto Institucional	
<ul style="list-style-type: none">• Instituição de importantes marcos legais para implementação de políticas públicas ao longo dos últimos 14 anos, como o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (2018), o Plano Municipal de Saneamento Básico (2016), o Plano de Mobilidade Urbana (2015) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (2010)• Existência de 14 conselhos municipais regulamentados, os quais atuam como instrumentos de participação popular e reforçam a gestão democrática no município• Manutenção e conservação de áreas verdes e de preservação através de incentivos de IPTU	<ul style="list-style-type: none">• Desatualização do quadro de legislações ligadas ao planejamento e ordenamento territorial geram conflitos e dificuldade de aplicação, com destaque para o Código de Obras e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, os quais necessitam inúmeras contribuições da população para revisão e adequação• Código de Posturas (Lei nº 2.953/1996) se encontra defasado frente à transformação da dinâmica de comportamento da população na cidade• Complexidade da Lei Municipal nº 4.186/2007, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo e aborda questões territoriais, dificulta o entendimento e possibilita interpretação ambígua, refletindo no recebimento de diversas solicitações da sociedade civil para sua atualização• Ausência de regulamentação do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS (2010), já desatualizado• Defasagem do Plano Diretor de Macro drenagem de 2006 e ausência do Plano Diretor de Drenagem Urbana - PDPU que avante não apenas a situação da Bacia do Ribeirão dos Pinheiros, mas do município como todo• Atraso na implementação do Sistema de Informações e do Banco de Dados Georreferenciados previstos no PD III, refletiu na fragmentação e sobreposição das atividades, retrabalho e lentidão nas ações de gestão e planejamento territorial ao longo da última década

Após todo o procedimento participativo, houve apresentação de seu resultado na 6ª reunião extraordinária do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, ocorrida em 30 de janeiro de 2019. Na apresentação aponta-se para apresentação da proposta técnica em fevereiro de 2019, chamada de 4ª etapa, que conduziria para outro ciclo participativo (5ª etapa). Passa-se a analisar, portanto, em que medida a participação popular alterou o diagnóstico inicial, consolidando-o.

Conclusão 03:

Considerando-se o relatório consolidado sobre a participação social, pode-se afirmar que:

- 1) O quadro sobre forças e fraquezas do município guarda relação direta com o estudo diagnóstico, o que revela, por um lado, coerência no estudo, mas revela, por outro lado, a pouca relevância das manifestações populares para a consolidação;
- 2) Há manifestações sociais reiteradas em quase todos os setores pedindo contenção da mancha urbana, participação popular na execução e monitoramento do Plano Diretor, utilização de vazios urbanos, uso de instrumentos indutores da função social, ampliação do adensamento e controle de ocupações irregulares.
- 3) Há manifestações sociais que tratam de ocupação do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – o que também é retratado na 83ª Reunião Ordinária do CMDU – porém esta questão social não é abordada pelos estudos da empresa contratada, o que resultará em ausência de propostas para pacificação em conflitos no campo.

(***)

A Etapa 4 contém relatório denominado “*Proposta técnica de revisão dos instrumentos legais, incluindo anexos e mapas necessários à sua completa compreensão*”, que é, em síntese, uma avaliação prognóstica do município, apresentando propostas para o futuro da cidade, que serão base da efetiva revisão do plano diretor. As propostas deste documento que são impugnadas pelo “Movimento Mobiliza Plano Diretor Valinhos”.

A proposta técnica apresenta Eixos Estruturadores do Desenvolvimento Urbano de Valinhos, com foco nos temas: (i) Planejamento Urbano e Ambiental; (ii) Competitividade, Dinamismo e Fortalecimento Econômico; (iii) Cidadania, Gestão e Governança; cada um dos temas possui objetivos, diretrizes e ações apresentadas.

Diante do recorte temático realizado para a presente nota técnica, haverá uma restrição de análise no Eixo de Planejamento Urbano, objetivo 01: *Ocupar o território de forma equilibrada e sustentável, promovendo o uso dos vazios urbanos e o*

desenvolvimento da cidade apoiado nos eixos de transporte; e no Eixo Cidadania, Gestão e Governança, objetivo 1: Aprimorar a gestão territorial de Valinhos, por meio da informatização dos dados e da atualização das legislações com impacto no planejamento urbano. Entende-se que os objetivos escolhidos abarcam diretrizes e ações que se relacionam com o objeto de análise até então avaliado. Da mesma forma, serão analisados os princípios e objetivos gerais e propostas concretas que possuam esta correlação.

Ao avaliar as tendências do município, caso se mantenham as condições atuais e o que se deseja que seja implementado para enfrentamento destas situações, o estudo aponta o seguinte na temática da expansão urbana:

Cenário Tendencial	Cenário Desejável
<ul style="list-style-type: none"> • Continuidade da ocupação urbana descontínua e dispersa, em função do processo desordenado de expansão urbana, da aprovação de condomínios sem conexão à malha viária existente e da ausência de regulamentação dos instrumentos de indução à ocupação dos vazios • Reforço dos eixos de segregação territorial existente no município, devido à ausência de estruturas que superem as barreiras físicas do município (Linha férrea, Ribeirão Pinheiros) • Implantação de ações voltadas à regularização urbana, com base Lei Federal nº 13.465/2017 e com auxílio técnico do Programa Cidade Legal • Aumento da impermeabilização do solo decorrente da ausência de focalização e aplicação de parâmetros urbanísticos no entorno das bacias de contribuição dos corpos hídricos e nas áreas preservadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Ocupação estruturada dos vazios urbanos e orientação da expansão urbana com definição e adensamento dos eixos viários e polos comerciais • Reestruturação e incorporação da ferrovia e dos eixos rodoviários de Valinhos à dinâmica de crescimento do município, com a potencialização destes vetores • Plano Local de Habitação de Interesse Social institucionalizado e atualizado, proporcionando atendimento técnico, salubridade e melhoria da infraestrutura urbana aos assentamentos precários • Aumento da área permeável no município, considerando o incremento de ações fiscalizatórias e incentivo à utilização de pisos e pavimentações com alta capacidade de drenagem, o que impacta na melhoria da microdrenagem em área urbana
Aspecto Institucional	
<ul style="list-style-type: none"> • Incremento gradual da participação popular nos conselhos municipais e instâncias de participação, garantindo a gestão democrática no município • Aumento dos conflitos e entraves burocráticos ocasionados pela desatualização e complexidade das legislações municipais de ordenamento territorial e obras • Melhora nas atividades e ações referentes à gestão e planejamento territorial decorrente da implantação progressiva do Sistema de Informações e do Banco de Dados Georreferenciados previstos no PD III 	<ul style="list-style-type: none"> • Arcabouço legal dos instrumentos de gestão urbana estruturado, com sistemas de informações unificados e com procedimentos definidos, eliminado os entraves e conflitos burocráticos, facilitando a fiscalização e o estabelecimento das penalidades • Monitoramento contínuo da política urbana, com fiscalização e gestão territorial, promovendo o uso e a ocupação do solo regulado e sustentável • Articulação integral do Sistema de Informações e do Banco de Dados Georreferenciados com todas as secretarias, garantindo melhoria na tomada de decisão e planejamento de ações mais aderentes à realidade do município

Em relação à seleção dos desafios dentro deste eixo e das diretrizes e ações, apresentam-se os seguintes quadros, colacionados abaixo de forma parcial:



Quadro 3-1: Desafios, Objetivos, Diretrizes e Ações do Eixo Estruturador I

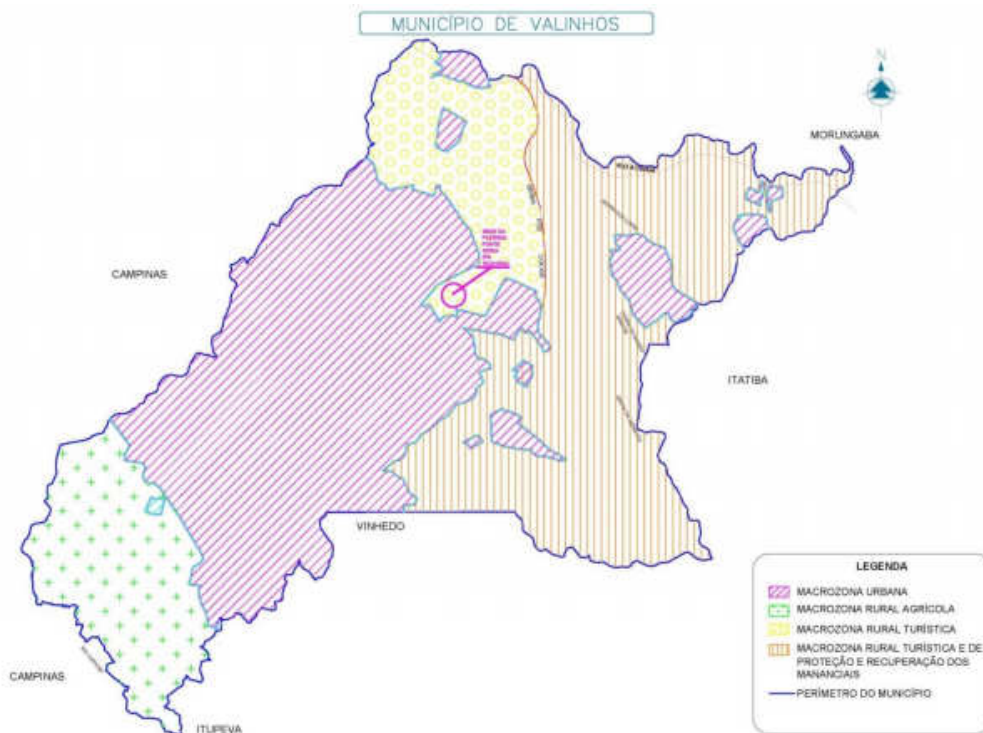
EIXO ESTRUTURADOR I: Planejamento Urbano e Ambiental		
Desafios associados:		
<p>i. Existência de demandas para expansão urbana, considerando o crescimento populacional dos últimos anos e o previsto para os próximos 10 anos, com forte influência do processo migratório da RMC, notadamente nas proximidades dos eixos rodoviários e com a manutenção do modelo imobiliário de Valinhos</p> <p>ii. Presença de eixos de segregação territorial existentes no município, devido à ausência de estruturas que superem as barreiras físicas do município (linha férrea, rodovias e fribeira dos Pinheiros)</p> <p>iii. Ocupação urbana é descontínua e dispersa, em função do processo desordenado de expansão urbana, da aprovação de condomínios sem conexão à malha viária existente e da ausência de regulamentação dos instrumentos de indução à ocupação dos vazios.</p> <p>iv. Presença de áreas com potencial para o adensamento e ocupação de vazios existentes dentro da malha urbana em consolidação, e de vetores favoráveis à expansão ordenada, em consonância com o atendimento da legislação ambiental em áreas naturais</p> <p>v. Ausência de regulamentação dos instrumentos de incentivo à ocupação de vazios urbanos</p> <p>vi. Carência de ações de fiscalização que visem monitorar a impermeabilização do solo, principalmente nas bacias de contribuição dos corpos hídricos utilizados no abastecimento público e nas áreas de conservação</p> <p>vii. Centralização das unidades de saúde, espaços públicos e áreas de lazer na área central do município, prejudicando o acesso da população residente nos bairros mais afastados do centro</p> <p>viii. O atendimento de ensino superior e creches se apresenta deficitário no município, com carência de vagas, em especial, para crianças de até cinco anos nos setores sul e oeste</p> <p>ix. Presença de pontos de inundação no município decorrentes do aumento da vazão de escoamento do Ribeirão dos Pinheiros, em função das obras realizadas nas cidades limítrofes</p> <p>x. Presença de indicadores de desconformidades e poluição no Rio Atibaia e Ribeirão Pinheiros, com influência de outros municípios</p> <p>xi. Adoção de alternativas rudimentares para esgotamento em 6% do município ocasiona o lançamento in natura e compromete os recursos hídricos, em especial na porção sul do território municipal, refletindo na qualidade da água do Ribeirão dos Pinheiros</p> <p>xii. Ausência de políticas públicas de incentivo à educação ambiental e de ações voltadas à reciclagem e compostagem</p> <p>xiii. Concentração de nascentes na porção sudeste do município, contribuintes da captação de água do Setor ETA I, encontram-se em áreas não ocupadas e requerem políticas de proteção de manancial</p> <p>xiv. Ausência de políticas públicas de incentivo à recuperação e conservação do verde e dos recursos hídricos</p> <p>xv. Inexistência de regulamentação e zoneamento ambiental da APA Serra dos Cocais, com base em critérios técnicos</p> <p>xvi. População manifestou preocupação quanto ao cumprimento e fiscalização da legislação ambiental e conservação dos recursos hídricos</p>		
Objetivos	Diretrizes	Ações
<p>I. Ocupar o território de forma equilibrada e sustentável, promovendo o uso dos vazios urbanos e o desenvolvimento da cidade apoiado nos eixos de transporte</p>	<ul style="list-style-type: none"> Orientar o crescimento e o adensamento da cidade com a integração do uso do solo, o sistema viário e os transportes, valorizando os aspectos sociais, econômicos e naturais Diminuir as desigualdades territoriais e garantir o acesso a serviços públicos por meio da utilização adequada de áreas ociosas e/ou subutilizadas que já possuem infraestrutura básica instalada e acesso à rede de transporte público Reduzir os deslocamentos por meio do planejamento da cidade de forma a aproximar o trabalho e os serviços básicos, com a formação de novas centralidades Criar ferramentas para gestão do território a fim de mitigar os conflitos 	<ul style="list-style-type: none"> Revisar o Macrozoneamento Municipal, definindo as áreas destinadas às atividades rurais, à aplicação da legislação ambiental e de proteção de mananciais e ao processo de consolidação, estruturação e expansão da malha urbana da cidade, considerando as demandas por habitação, crescimento e o processo de inserção metropolitana, destacadamente a duplicação da Rodovia dos Agricultores Induzir a ocupação dos vazios urbanos na Macrozona de Consolidação Urbana – MCU, em conformidade com a legislação urbanística, otimizando a infraestrutura disponível, tornando a cidade funcional, por meio da aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade Promover o Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável - DOTS, incentivando o adensamento, a mescla de usos e as fachadas ativas, ao longo dos corredores estratégicos ao transporte público e às vias arteriais Delimitar as centralidades a serem fomentadas, com potencial para a criação de unidades de vizinhança qualificada, permitindo a mescla dos usos e potencializando as centralidades urbanas Estabelecer o porte e a tipologia de empreendimentos que possam causar impactos ambientais, urbanos e de mobilidade com sua implantação e operação, que deverão apresentar Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV Estabelecer parâmetros de incomodidade que orientem a definição das



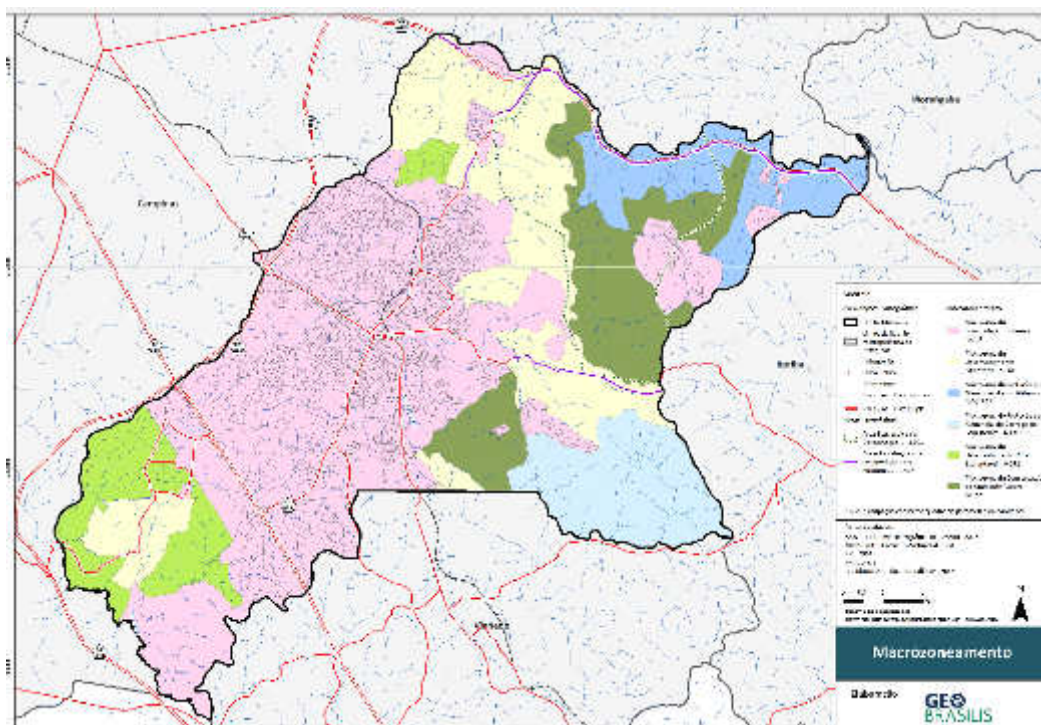
Quadro 3-3: Desafios, Objetivos, Diretrizes e Ações do Eixo Estruturador III

EIXO ESTRUTURADOR III: Cidadania, Gestão e Governança		
<p>Desafios associados:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Instituição de importantes marcos legais para implementação de políticas públicas ao longo dos últimos 14 anos, como o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (2018), o Plano Municipal de Saneamento Básico (2016), o Plano de Mobilidade Urbana (2015) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (2010) ii. Existência de 14 conselhos municipais regulamentados, os quais atuam como instrumentos de participação popular e reforçam a gestão democrática no município iii. Desatualização do quadro de legislações ligadas ao planejamento e ordenamento territorial geram conflitos e dificuldade de aplicação, com destaque para o Código de Obras e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, os quais receberam inúmeras contribuições da população para revisão e adequação iv. Código de Posturas (Lei nº 2.953/1996) se encontra defasado frente à transformação da dinâmica de comportamento da população na cidade v. Complexidade da Lei Municipal nº 4.186/2007, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo e aborda questões territoriais, dificulta o entendimento e possibilita interpretação ambígua, refletindo no recebimento de diversas solicitações da sociedade civil para sua atualização vi. Ausência de regulamentação do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS (2010), já desatualizado vii. Defasagem do Plano Diretor de Macro drenagem de 2006 e ausência de Plano Diretor de Drenagem Urbana - PDDU que avaleie não apenas a situação da Bacia do Ribeirão dos Pinheiros, mas do município como todo viii. Atraso na implementação do Sistema de Informações e do Banco de Dados Georreferenciados previstos no PD III, refletiu na fragmentação e sobreposição das atividades, retrabalho e lentidão nas ações de gestão e planejamento territorial ao longo da última década ix. Participação do município na elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Campinas - PDUIRMC poderá refletir nas demandas municipais, com interface aos temas metropolitanos x. Presença de 1.216 domicílios urbanos em situação de precariedade no município, segundo estudo desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole - CEM, os quais demandam ações de assistência técnica e política habitacional para regularização fundiária 		
Objetivos	Diretrizes	Ações
<p>I. Aprimorar a gestão territorial de Valinhos, por meio da informatização dos dados e da atualização das legislações com impacto no planejamento urbano</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar a coleta e gestão integrada das informações municipais • Aprimorar processos e procedimentos internos, otimizando a gestão do território de Valinhos • Regularizar e aplicar os instrumentos, princípios, objetivos, diretrizes e ações da Política Urbana, estabelecidos pelo Plano Diretor Municipal de Valinhos • Articular os planos setoriais ao planejamento orçamentário municipal • Manter o processo de regularização fundiária dos núcleos urbanos informais 	<ul style="list-style-type: none"> • Atualizar periodicamente a base cadastral do território, de modo a tornar o planejamento urbano mais eficiente e permitir a implementação de ações fiscais • Dar continuidade à implantação do Sistema de Informações Municipal - SIM para o planejamento e a gestão das políticas públicas de forma integrada • Informatizar as rotinas e processos administrativos da Prefeitura Municipal de Valinhos • Revisar as políticas de ordenamento, controle e adensamento da ocupação territorial, de tal modo a: <ul style="list-style-type: none"> o Consolidar o perímetro urbano, conforme Macrozona de Consolidação Urbana - MCU o Regularizar os Instrumentos da Política Urbana, permitindo atender aos objetivos do Plano Diretor o Delimitar as Macrozonas de acordo com as características das porções territoriais de Valinhos, de forma a entender e conectar as semelhanças e vocações territoriais o Revisar a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 4.186/2007), considerando: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Simplificação da sua leitura e do seu entendimento, delimitando as zonas com base na capacidade da infraestrutura disponível ▪ Definição de parâmetros urbanísticos para cada zona, agregando as variáveis físicas, ambientais e antrópicas ▪ Estabelecimento das regras de uso do solo, de acordo com a vocação e conceito DOTs, incentivando as centralidades de bairros, de maneira a tornar o espaço urbano fluido, permeável e funcional ▪ Definição dos empreendimentos sujeitos a elaboração de EIV o Revisar a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Municipal nº 2.978/1996), considerando: <ul style="list-style-type: none"> o A compatibilidade com as diretrizes do PD e da Lei de Uso e Ocupação do Solo o Definição das tipologias de parcelamento do solo, com base na Lei Federal nº 6786/79 e alterações posteriores o Estabelecimento de medidas e ações para fiscalização e controle permanente da expansão da ocupação urbana o Definição das obrigações para parcelamento do solo, incluindo o dimensionamento das áreas destinadas ao uso institucional e de lazer o Definição das autuações em caso de irregularidades • Compatibilizar o Plano de Metas, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA aos objetivos e ações previstas pelo Plano Diretor e plano decorentes deste, como os planos setoriais/regionais • Instituir a Divisão de Regularização Fundiária, ligada à Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, com as seguintes atribuições: <ul style="list-style-type: none"> o Analisar e emitir atos de regularização dos núcleos urbanos informais, em conformidade com a Lei Federal nº 13.465/2017 e alterações posteriores, caso haja o Planejar, coordenar e executar a Política Fundiária conforme diretrizes do Plano Diretor o Revisar e implantar o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, propondo políticas públicas de habitação social e auxílio moradia coerentes à realidade municipal o Mediar e prevenir conflitos que envolvam a posse da terra, contribuindo para a efetiva promoção e defesa dos direitos humanos de acesso à

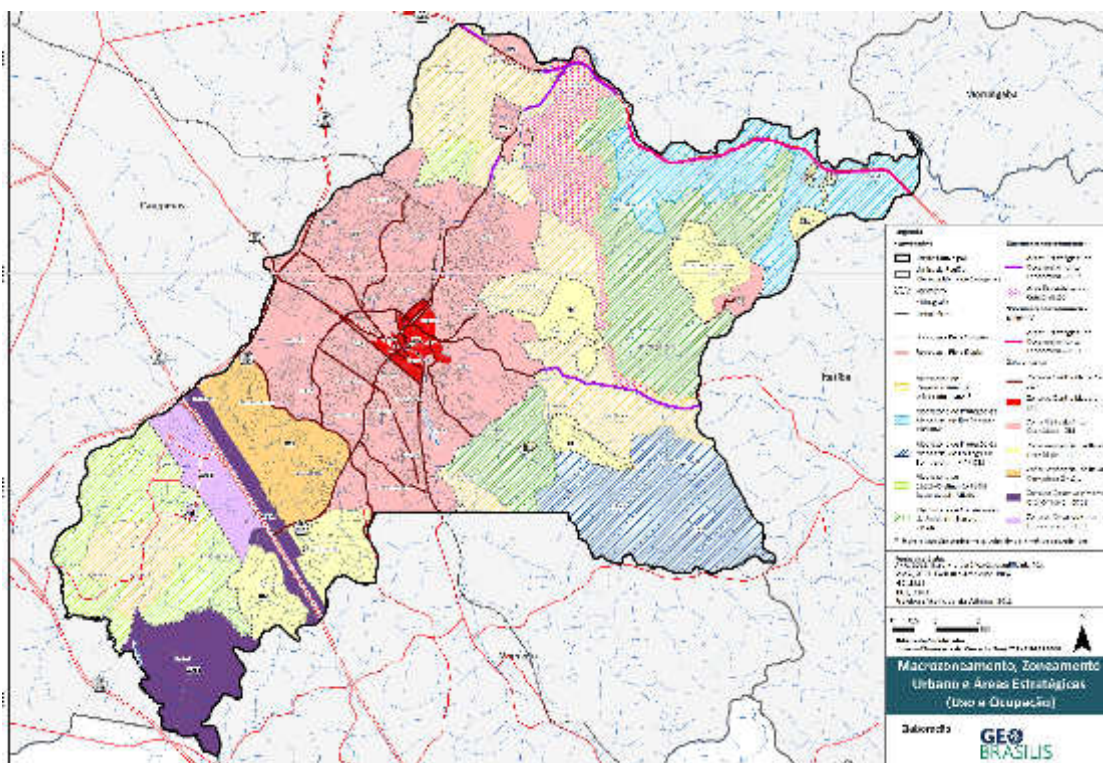
Em relação ao novo macrozoneamento da cidade apresenta-se uma proposta que transforma quase toda a área rural em área urbana (desenvolvimento orientado ou de consolidação). Esta intensa ampliação do perímetro urbano, pode ser constatada ante o contraste do mapa do zoneamento vigente com o proposto:



Fonte: Lei Municipal nº 3.841/2004.



Houve uma nova proposta de zoneamento da cidade, definido da seguinte forma:



O zoneamento proposto é relevante para o estabelecimento dos limites mínimos e máximos de construção, o que servirá não apenas para entender a proposta de adensamento da cidade, mas também da efetividade dos instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade.

Importante observar que em praticamente todas as manifestações da população que teriam resultados concretos e imediatos para a população, o relatório consolidado indica que são tarefas futuras, a serem resolvidas em novas mudanças legislativas, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Uma das poucas questões que possuem efeitos concretos e são definidas são novos limites de área urbana, coeficientes de aproveitamento e questões de uso e ocupação do espaço urbano que possuem interesse direto do mercado imobiliário. As novas regras propostas estão definidas no quadro abaixo:



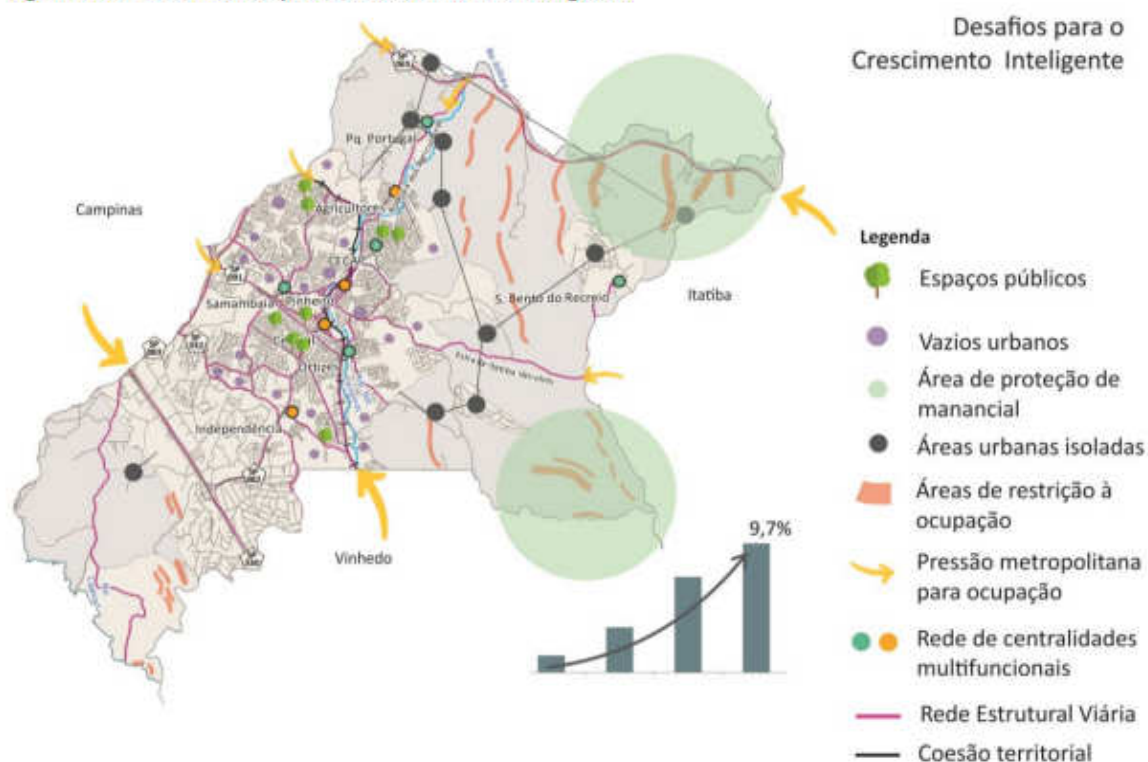
Quadro 5.5.3.2-2: Parâmetros de Uso e Ocupação do Solo de Valinhos

ZONA DE USO (Z)	CATEGORIA DE USO PERMITIDA	LOTE (m ²)		TESTADA MÍNIMA (m)	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO	TAXA DE OCUPAÇÃO (TO)	TAXA DE PERMEABILIDADE (TP)	COEFICIENTE DE COBERTURA VEGETAL (CCV)	REQUIS MÍNIMOS (m)			FRUIÇÃO PÚBLICA	FACHADA ATIVA	NÚMERO DE VAGAS INTERIORS AO LOTE (V)
		MÍNIMO	MÁXIMO						FRENTE	LATERAL	FUNDO			
Z01	R	1.000	N/A	20	0,2	20%	20%	10%	5,00	2,00 (em um dos lados)	2,00	N/A	N/A	N/A
	CAE 1 CAMín N/A CAMax N/A													
Z02	R	500	N/A	20	0,2	20%	20%	10%	6,00	2,00 (em um dos lados)	2,00	N/A	N/A	N/A
	CAE 1 CAMín N/A CAMax N/A													
Z03	R	300	N/A	7	0,2	20%	15%	2,0%	5,00	2,00 (com abertura) N/A (sem abertura)	2,00	N/A	N/A	LIIH 1/100m ² de área construída
	CAE 1 CAMín 0,1 CAMax N/A													
Z04	R	300	1.000 (1)	10	0,2	20%	20%	2%	3,00	2,00 (com abertura) N/A (sem abertura)	2,00 (com abertura) N/A (sem abertura)	opcional	opcional	N/A
	CAE 1 CAMín 0,2 CAMax 2 (2)													
Z05	R	300	N/A	10	0,2	20%	20%	5%	6,00	2,00 (com abertura) N/A (sem abertura)	2,00 (com abertura) N/A (sem abertura)	opcional	opcional	N/A
	CAE 1 CAMín 0,3 CAMax 2,5 (2)													
Z06	R	500	N/A	20	0,2	20%	20%	10%	3,00	2,00 (em um dos lados)	2,00	N/A	N/A	LIIH
	CAE 1 CAMín N/A CAMax N/A													
Z06.1	rR1	1.000	N/A	20	0,2	20%	20%	7%	10,00	3,00	3,00	N/A	N/A	1/100m ² de área construída
	rR2													
M00 (R)	R	300	N/A	7	0,2	70%	15%	2,5%	5,00	2,00 (em um dos lados)	2,00	N/A	N/A	LIIH 1/100m ² de área construída 1/100m ² de área construída
	rR1 (7)													
	rR2 (7)													
	rR3 (7)													
M00 (R)	rR1	1.000	N/A	20	0,2	20%	20%	10%	10,00	3,00	3,00	N/A	N/A	1/100m ² de área construída
	rR2 (7)													
	rR3 (7)													

A Proposta técnica, por fim, apresenta propostas de instrumentos indutores da função social da propriedade, citando o Parcelamento, a Edificação ou a Utilização Compulsória - PEUC do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado e IPTU progressivo; referencia formas de financiamento da política urbana citando a Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo – OOAUS (5% do valor da terra nua declarada no ITR) e a Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC (com base no valor venal do imóvel para IPTU).

Por fim, é importante destacar mapa disposto na proposta técnica, em que se condensa as áreas com vazios urbanos e as áreas de pressão imobiliária:

Figura 5.1.3-2: Desafios para o Crescimento Inteligente



Fonte: Prefeitura Municipal de Valinhos, 2018; IGC, 2014; e IBGE, 2003. Elaboração: Geo Brasilis, 2019.

A Proposta técnica, por fim, apresenta propostas de instrumentos indutores da função social da propriedade, citando o Parcelamento, a Edificação ou a Utilização Compulsória - PEUC do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado e IPTU progressivo; referencia formas de financiamento da política urbana citando a Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo - OOAUS (5% do valor da terra nua declarada no ITR) e a Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC (com base no valor venal do imóvel para IPTU).

Conclusão 04:

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

- 1) Houve uma ampliação significativa do perímetro urbano, sem qualquer justificativa, em razão de sua incoerência com o estudo diagnóstico - que revelava a existência de 13,3% de domicílios desocupados no município e baixa densidade demográfica em quase todas as regiões da cidade - e desacordo com os pedidos da



população de contenção da mancha urbana e combate aos vazios urbanos;

- 2) A ampliação do perímetro urbano quase que extingue as áreas rurais do município, tornando inócua a proposta de criação de outorga onerosa de alteração de uso do solo - OOAUS. A proposta novamente é contraditória com todos os diagnósticos e manifestações populares, pois a medida torna quase inexistente a aplicabilidade da OOAUS, que seria uma das medidas que contribuem na contenção da mancha urbana, pois pode tornar mais cara a expansão urbana do que seu adensamento.
- 3) No sentido de utilização da OOAUS como instrumento de contenção do espraiamento urbano e de distribuição dos ônus e bônus da cidade, sua valoração em 5% do valor da terra nua declarada no ITR, também retira sua eficácia. Primeiro pelo fato que o valor da outorga tem que ter relação com o lucro que o proprietário obtém com a valorização da terra decorrente da reversão de uso, devendo fazer parte do cálculo, o que não ocorre na proposta; segundo pelo fato dos valores de terra do ITR serem defasados há décadas no país, tornando a arrecadação de tal tributo ínfima⁸. Assim, a arrecadação de 5% sobre o valor da terra nua não representará arrecadação significativa para distribuir para toda a população os benefícios da expansão feita pelo poder público que beneficia proprietário de terras rurais. Uma proposta coerente com os estudos, deveria vincular a outorga ao valor de mercado da terra e à valorização que o terreno receberá com a alteração de uso, permitindo a construção de um fator inibidor da expansão dos perímetros urbanos e gerando arrecadação relevante ao Município.
- 4) A proposta técnica coloca como objetivo do “Eixo Estruturador I” a promoção do uso dos vazios urbanos, assim como apresenta a

⁸ Matéria da Folha de São Paulo revela que no Estado do Pará, por exemplo, a Comissão Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária estabeleceu um Valor da Terra Nua, em média, 93% inferior ao de mercado.



PEUC e IPTU progressivo como instrumentos indutores do cumprimento da função social da propriedade. Na figura 5.1.3-2 mostra-se como há vazios espalhados por toda a cidade, entretanto, nos coeficientes de aproveitamento apresentados para o zoneamento, estabelecem-se para as ZR1, ZR2 e ZM – onde se localiza a maior parte da mancha urbana e dos vazios – coeficientes de aproveitamento mínimos de apenas 0,1 ou até mesmo inexistentes. Isso significa que para um imóvel ser considerado subaproveitado a ponto de ser notificado para uso compulsório, deverá ter um uso inferior a 10% da área total do terreno. O parâmetro restringirá o uso da PEUC e IPTU progressivo, praticamente a imóveis sem utilização, reduzindo em grande monta o potencial do instrumento para induzir o cumprimento da função social da propriedade.

- 5) Os reduzidos coeficientes de aproveitamento beneficiam, inclusive, um dos problemas identificados no estudo diagnóstico: loteamentos fechados, que ocupam extensas áreas, com baixa densidade demográfica, exigindo gastos públicos com infraestrutura para uma parcela reduzida da população. Além disso, dificulta os diversos pedidos da população por maior adensamento da cidade. Ao considerar regular um coeficiente de aproveitamento mínimo de 0,1 (0,25 nas áreas centrais), sem limites máximos de metragem para lotes, permite-se a proliferação de grandes condomínios fechados, com ocupações de baixa densidade.
- 6) Em síntese, apesar de todos os estudos revelarem o problema dos movimentos pendulares na cidade e dos loteamentos fechados, que trazem espraiamento horizontal da cidade, exigência de infraestrutura nova em locais de baixíssima densidade populacional, não há qualquer medida que combata a questão.
- 7) Há manifestações sociais que tratam de ocupação do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – o que também é retratado na 83ª Reunião Ordinária do CMDU – porém esta questão social não é



abordada pelos estudos da empresa contratada. Não se verificam propostas para pacificação em conflitos no campo.

- 8) Apesar da definição das áreas estratégicas de regularização fundiária, a proposta técnica não traz qualquer medida concreta, em relação a medidas de habitação de interesse social, regularização fundiária ou que se refiram aos assentamentos precários, apenas promessas em forma de diretrizes ou delegação para mudanças legislativas futuras (efetivação do Plano Local de Habitação de Interesse Social, reformulação da Lei de Uso e Ocupação do Solo e regulamentação da Lei 13.465/17). Assim, o que se propõe é que as medidas que poderiam gerar compromissos imediatos para a população de baixa renda da cidade, sejam adiadas para o futuro.
- 9) Não se faz qualquer proposta de delimitação das áreas precárias e de interesse social como ZEIS, propondo suas localidades, coeficientes, flexibilização de regras de uso e ocupação e aplicação de instrumentos para financiar sua urbanização. A proposta técnica, assim como o estudo consolidado afirma que questões de zoneamento devem ser analisadas no momento de alteração da Lei de Uso e Ocupação do Solo, porém não há qualquer impedimento formal para Zoneamentos de áreas precárias ou irregulares de interesse social como ZEIS.
- 10) Percebe-se que o plano possui regras autoaplicáveis em relação a potenciais construtivos, o que é imediatamente absorvido pelo mercado imobiliário e sua lógica atual de expansão da malha urbana com empreendimentos de condomínios fechados. As demais questões ficam definidas como princípios, objetivos gerais e diretrizes, o que retira toda eficácia do plano diretor como indutor do crescimento e melhoramento da cidade para todos, gerando seu futuro descrédito perante a população.
- 11) Não se faz qualquer vinculação das propostas apresentadas com o orçamento municipal, o que impede que seja verificável em que



medida as propostas podem ser executadas nos próximos 10 anos, correndo o risco do Plano Diretor ser apenas um conjunto de promessas sem lastro real.

12) Não é feita qualquer projeção de arrecadação para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, apesar da proposta de arrecadação por diversos instrumentos, o que impede que se vislumbre a viabilidade de concretude das demais propostas para os próximos 10 anos.

13) A proposta técnica aparenta respeitar as instâncias participativas ao elencar o que fora proposto nos objetivos e diretrizes, porém, as medidas efetivamente concretas (alteração de perímetro urbano, macrozoneamento e coeficientes de aproveitamento) percebe-se que a proposta técnica contraria os pressupostos dos diagnósticos e os desejos da população participante.

O caso em análise corrobora o entendimento de urbanistas como Flávio Vilaça (2012, p. 176) de que a metodologia que traz o diagnóstico técnico como revelador dos problemas da cidade afastam as camadas populares dos debates sobre a cidade, pois criam um verniz técnico sobre suas necessidades imediatas e prementes. Tais tipos de diagnósticos apresentam todos os problemas – como foi feito na etapa 2 do trabalho da empresa – porém não apresentam as soluções.

Neste sentido, o Plano Diretor se torna um obstáculo para o cidadão conquistar seu real interesse: acesso à moradia, preservação do meio ambiente, contenção da expansão da cidade, por exemplo, de forma simples e clara. Estes debates estão no âmbito político, não no técnico. A população de qualquer cidade não compreenderá a complexidade de um zoneamento, gabaritos, coeficientes, etc, a ponto de saber como isso impactará na sua realidade, ainda que haja dezenas de instâncias participativas.

Entretanto, o procedimento de revisão do Plano Diretor de Valinhos ainda se encontra em elaboração, na etapa 5, que envolve novas rodadas de participação popular. Diante disso, sugere-se à população envolvida no procedimento que utilizem este momento para solicitar estudos complementares sobre os impactos das propostas,

em destaque as de zoneamento e de regramentos de uso e ocupação sobre os instrumentos indutores da função social da propriedade; explicação de quais áreas podem ser afetadas pela PEUC e IPTU progressivo diante de coeficientes tão reduzidos; qual a projeção para que o município arrecade imóveis não utilizados diante dos novos parâmetros; os impactos sobre novos projetos de loteamentos fechados; projeção de arrecadação para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano diante das propostas apresentadas, etc.

Importante salientar que mais importante do que um Plano Diretor que preveja todos os problemas da cidade e crie dispositivos legais para todas as áreas da cidade, é um Plano Diretor com propostas concretas e exequível. Assim, as propostas que captem a valorização imobiliária para toda a população, impeçam a expansão pouco adensada da cidade, não permita vazios urbanos, garantam regularização fundiária de interesse social, demarquem ZEIS, sejam concretas e com aplicabilidade comprovada pelos estudos técnicos. Um Plano Diretor que resuma tais anseios em diretrizes ou previsões de regulamentações futuras, se torna um plano fraco de pouca possibilidade de intervenção no espaço urbano.

São Paulo, 25 de julho de 2019.

Rafael Negreiros Dantas de Lima

Defensor Público do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

Allan Ramalho Ferreira

Defensor Público do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

Vanessa Chalegre de Andrade França

Defensora Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo