

20 e 21.11.2014

VII Fórum Adolfo Herbster

8h às 17h e 8h às 12h

Câmara dos Dirigentes Lojistas do Ceará (CDL)

| | | | |
|-----------------------|--|-------------------------|--------------------|
| Promoção: | SEUMA | Tipo de reunião: | Fórum de discussão |
| Participantes: | Membros da SEUMA, das áreas de Controle Urbano, Análise de Projetos, Desenvolvimento de Planos Urbanísticos, Licenciamento Ambiental, entre outras; Arquitetos, alguns representando entidades como AsBEA-CE e CAU; Professores e alunos de Faculdades de Arquitetura; Representantes do SINDUSCON-CE. | | |

Relatório

Considerações iniciais: O evento teve por objetivo apresentar problemáticas identificadas pela SEUMA na Lei de Uso e Ocupação do Solo de Fortaleza (LUOS) e abrir o tema para discussão a arquitetos e urbanistas e entidades interessadas, visando à realização de alterações na legislação atual, através de projetos de lei que já foram submetidos à Câmara Municipal ou estão sendo elaborados. A agenda do evento, divulgada previamente, consistia de:

Dia 20

1. Palestra sobre Modelos de Espacialização das Atividades
2. Espaço para perguntas
3. Intervalo para almoço
4. Palestra sobre Instrumentos Urbanos e Alteração dos Indicadores de Ocupação
5. Espaço para perguntas
6. Grupos de Trabalho

Dia 21

1. Grupos de Trabalho
2. Plenária
3. Encerramento

Entretanto, por decisão dos organizadores do evento e por motivos de quórum, optou-se por inverter-se a ordem das palestras, no primeiro dia, e concentrar os dois Grupos de Trabalho em apenas um, sendo realizado no dia segundo dia de evento.

| | | | |
|-------------------|--|----------------------|---------------------------------|
| Pauta: | Instrumentos Urbanos e Alteração dos Indicadores de Ocupação | Apresentador: | Francisco Sales e Simone Mendes |
| Palestra: | Foram apresentados, pelo arquiteto Francisco Sales, os Instrumentos Urbanos previstos no Estatuto da Cidade e suas conceituações e aplicabilidades no contexto urbano, com ilustrações a partir de exemplos na cidade de Fortaleza, a saber: <ul style="list-style-type: none">• IPTU progressivo no tempo;• Desapropriação;• Usucapião especial;• Direito de preempção;• Outorga onerosa do direito de construir;• Transferência do direito de construir;• Operações Urbanas Consorciadas.• Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e Estudo de Impacto de vizinhança (EIV) não foram citados. Foi também apresentado o problema de se propor mudanças na LUOS sem que se afete o zoneamento, o qual é parte do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP), visto que são intimamente relacionados. Portanto, se necessário for, posteriormente serão propostas mudanças também no zoneamento e, conseqüentemente, no PDP. A seguir foram apresentados, na forma de mapas, os macrozoneamentos ambiental e urbano, bem como suas subdivisões e as zonas especiais, com seus respectivos instrumentos. Ao final da palestra, Simone Mendes apresentou superficialmente os indicadores de ocupação vigentes em Fortaleza, de acordo com o zoneamento e com a classificação das atividades e a adequação destas ao sistema viário. | | |
| Discussão: | Iniciou-se a discussão com o questionamento sobre o instrumento de Transferência do direito | | |

de construir, no sentido de para quais áreas da cidade pode se destinar o direito de construir no caso da utilização desse instrumento. Foi respondido que o mesmo só pode ser transferido a zonas onde o índice máximo é maior do que o básico, ou seja, onde é incentivado o adensamento e é aplicável a outorga onerosa. Caso não sejam satisfatórias essas áreas, necessária será uma revisão no zoneamento.

Foi discutido em seguida qual a garantia de que as operações urbanas consorciadas e a outorga onerosa proporcionam à municipalidade para que o resultado não seja de prejuízo para a cidade e para a Prefeitura. Foi esclarecido que o Programa de Investimento que é elaborado no processo, que subsidiará a criação de uma lei específica para a operação urbana, seria essa garantia. No caso da outorga onerosa, o valor obtido com a compra do índice de aproveitamento excedente já possuiria destinação certa na Prefeitura Municipal.

Em seguida, foi questionado que, nos instrumentos apresentados, não foi incluído o PEUC, que seria um dos mais estruturais para resolver problemas urbanos em Fortaleza, principalmente o da irregularidade fundiária, que é da ordem de aproximadamente 40% da cidade. Como resposta, foi reforçada a limitação da abrangência da discussão, que procuraria ater-se ao máximo, enquanto for possível, aos assuntos relacionados ao uso e ocupação do solo, e não a um planejamento mais completo, o que deverá ser feito no caso de uma revisão do PDP.

A partir da resposta concedida, foi questionado que o PDP correria riscos de se enfraquecer, caso a discussão se limite apenas à LUOS, visto que ela não atende a todas as questões urbanas. Em resposta foi dito que, durante o aprofundamento das discussões, as quais não se limitariam ao Fórum corrente, seriam também avaliadas as necessidades de se propor modificações em outros instrumentos e, conseqüentemente do zoneamento.

Em seguida, foram levantadas questões relacionadas à temática ambiental, no sentido da regularização de áreas de preservação ambiental, que apresentam conflitos entre a legislação federal e municipal, nas taxas de permeabilidade constantemente projetadas indevidamente, por meio de valas de infiltração, previstas em lei, mas mal projetadas e baseados em laudos de absorção do solo fraudados, sem se considerar a arborização mínima exigida, a qual é também flexibilizada sem muito critério. Foi respondido que, embora estas questões sejam mais detalhadas, deverão ser consideradas correções nas taxas de permeabilidade, visto que os critérios destas deverão ser revistos, considerando-se também a evolução da legislação urbanística de Fortaleza e os estudos que esta considerou no processo.

Foi questionada a origem do indicador Fração do Lote como controle de adensamento, que impede as empresas do mercado imobiliário de construir o que esse mercado precisa, submetendo-se unicamente às restrições legais do PDP. Na mesma ocasião foi questionado o motivo da adoção de índices de aproveitamento máximos iguais aos básicos na maior parte da cidade, inclusive em áreas com infraestrutura para adensamento, dificultando também a Transferência do direito de construir. Em resposta foi dito que a Fração do Lote é um controlador de densidade mais eficaz do que o índice de aproveitamento, que não lida diretamente com o número de unidades habitacionais. Sobre os índices máximos em áreas com infraestrutura, estes ocorrem apenas em Zonas de Ocupação Consolidada (para as quais não se previa mais adensamento) e nas Zonas com menos infraestrutura (onde o adensamento não é desejável). Como exemplo de que existem áreas propícias ao adensamento e que são subutilizadas pelo mercado foram citados a Praia do Futuro e o Centro da cidade, que possuem índices favoráveis à verticalização há bastante tempo e estas pouco foram exploradas pelo mercado imobiliário.

A seguir, o tema das áreas de proteção ambiental foi novamente abordado, sendo questionados os motivos pelos quais diversas áreas passíveis de preservação, não diretamente relacionadas aos corpos hídricos, não foram demarcadas no zoneamento ambiental vigente. Novamente foi reforçado, em resposta, que o zoneamento ambiental faz parte do PDP e por isso só deverá ser alterado se for constatado que o documento deverá ser amplamente alterado, diferentemente do foco atual que diz respeito apenas à revisão da LUOS.

Após isso, foi levantado o problema de que o índice de aproveitamento não seria eficaz no controle de adensamento populacional, visto que o número de unidades habitacionais de um edifício é que definiria, em tese, o número de famílias a habitarem um lote. Foi respondido que a fração do lote, conforme anteriormente defendido, é que constitui o instrumento de controle de densidade populacional eficaz na atual legislação.

Em seguida foi salientada a importância das densidades urbanas serem bem trabalhadas, diretamente relacionadas à infraestrutura existente e da diminuição das distâncias entre trabalho, moradia, consumo e lazer, favorecendo a mobilidade, a sustentabilidade e a qualidade de vida dos fortalezenses. Também se abordou a questão da participação popular e interdisciplinar na adoção de melhorias nas legislações urbanísticas, a partir de discussões

cuidadosas sobre os diversos temas que a mesma regula.

Questionou-se, então, que o atual PDP é inconclusivo, pois apresenta mapas, zonas e indicadores, mas não aponta claramente para nenhuma direção de desenvolvimento da cidade. Além disso, foi indagada qual a origem dos valores numéricos estabelecidos na LUOS e no PDP para os indicadores urbanos, visto que esta também não é explicada na legislação. Foi defendido, em resposta, que os números são fruto do trabalho progressivo de atualização das leis com base nas limitações de infraestrutura existentes ou previstas, com o intuito de incentivar ou desestimular a ocupação e o adensamento.

Foi questionada a dificuldade de o projetista e incorporador atender indicadores apenas numéricos da legislação, ao invés de submeterem-se os projetos arquitetônicos a uma análise mais qualitativa, menos vinculada à mera obediência a tabelas. Em resposta foi respondido que os indicadores têm a função de facilitar o controle urbano em termos quantitativos, ficando os quesitos qualitativos a critério do próprio projetista.

Foi apontado que, apesar de importantes os indicadores de ocupação, eles não têm favorecido o adensamento na prática, mas a valorização imobiliária e que a população de baixa renda não é incluída no mercado imobiliário, sendo removida de zonas de ocupação prioritária, a exemplo das ocupações lindeiras ao VLT, e enviadas a zonas de ocupação mais restrita, em oposição ao que estabelece o PDP e o próprio Estatuto da Cidade. Além disso, reforçou-se que o PDP não deve ser revisado nesta ocasião, mas sim a LUOS deve ser adequada a ele, e que o PEUC deve ser aplicado para se evitar os vazios urbanos especulatórios nas áreas visadas pelo mercado imobiliário. Em resposta foi dito que a LUOS insere-se num contexto maior, que é o PDP, e que o IPTU progressivo no tempo têm se mantido como instrumento de desestímulo à especulação.

Questionou-se a incapacidade de se obter um melhor desenho da cidade com a dissociação existente entre a LUOS, o PDP e o mercado imobiliário e que, como solução, a Fração do Lote poderia ser mais flexível em certas áreas da cidade, com valores mínimos e máximos, como na relação entre Outorga Onerosa e Índice de Aproveitamento, exigindo do incorporador uma contrapartida urbanística que agregue qualidades às áreas públicas adjacentes. Em resposta foi enfatizado que os indicadores, como a Fração do Lote, têm o objetivo de favorecer a cidade evitando a expansão descontrolada do tecido urbano.

| | | | |
|------------------|--|----------------------|-----------------------------------|
| Pauta: | Modelos de Espacialização das Atividades | Apresentador: | Prisco Bezerra Júnior e Paulo Cid |
| Palestra: | <p>Foi apresentado, por Prisco Bezerra Júnior, o processo histórico de planejamento urbano no Município de Fortaleza a partir de 1979, no Plano diretor de então, até o atual PDP de 2009. O enfoque da análise foi no zoneamento, o qual era inicialmente definido em termos de <i>zonas de atividades</i>, com índices de ocupação vinculados a elas, em paralelo às definições de corredores de adensamento dispostos ao longo de algumas avenidas principais. Esse modelo sofreu alterações no Plano Diretor de 1992, que passou a definir <i>zonas de ocupação</i>, deixando as atividades vinculadas apenas ao sistema viário em suas diversas categorias, devido às mudanças que a cidade vinha sofrendo, o que tornou o zoneamento anterior obsoleto. Em 1996 a LUOS revisou e detalhou esse novo modelo de espacialização, vinculando as atividades a códigos nacionais de atividades, com vistas a facilitar a vinculação com os cadastros fiscais dos empreendimentos. Ainda nesse modelo, a adequação de usos ao sistema viário consiste na compatibilidade entre o volume de tráfego gerado pelo empreendimento, diretamente relacionado ao porte da edificação, e a função da via onde este se encontra, a saber, vias expressas, arteriais, coletoras, comerciais, paisagísticas locais.</p> <p>Após a exposição da evolução dos modelos de espacialização das atividades foi apresentada a estrutura atual da LUOS, em certo grau de detalhe, e desta em relação ao PDP de 2009, que modificou o zoneamento e os indicadores de cada zona de ocupação. Além disso, foram relatados problemas oriundos do crescimento econômico de certos estabelecimentos comerciais através da incorporação de imóveis vizinhos, tornando-os incompatíveis com a classificação viária e da alteração de categoria de algumas vias (ou trechos de vias) promovida por vereadores para atender a interesses particulares, prejudicando o planejamento da cidade e o controle urbanístico. Como exemplo desse problema foi apontado o caso de uma via local de 14 metros de largura promovida para via arterial em um pequeno trecho, sem possuir, contudo, condições viáveis de comportar empreendimentos de grande porte ou de ter seu leito alargado. Foi informado que dezenas dessas alterações foram adotadas e muitas outras foram vetadas pelo Prefeito.</p> <p>Ao final, Paulo Cid apresentou as zonas especiais e suas classificações, sua espacialização e seus objetivos (ressaltando a ausência de regulamentação que dificulta a interpretação de sua forma de ocupação); alguns limitadores de ocupação já não vigentes atualmente; leis não regulamentadas que surgiram na cidade, com o exemplo do Polo Gastronômico da Varjota e o</p> | | |

surgimento de equipamentos, como o Fórum Clóvis Beviláqua, que modificam estruturalmente as atividades de determinado setor da cidade; e alguns exercícios de mapeamento georreferenciado realizados na SEUMA nos últimos dois anos, visando a um maior entendimento da situação atual e dos rumos de crescimento da cidade.

Discussão:

Iniciando a sessão de perguntas, foi elogiada a iniciativa da SEUMA por abrir ao diálogo o projeto de atualização da LUOS e, possivelmente, do PDP e questionado se haveria continuidade da discussão além da duração do próprio Fórum Adolfo Herbster. Como resposta, a secretária Águeda Muniz se comprometeu a dar continuidade ao processo de discussão, tanto através de outros encontros como do site do órgão.

Na sequência, tendo em vista que a adequação de usos nãoresidenciais em vias locais está diretamente relacionada ao porte da edificação e que muitos empreendimentos, como clínicas e hospitais, faculdades, estabelecimentos comerciais, entre outros, foram sendo ampliados e extrapolaram os limites máximos permitidos para a via em que estão situados, sugeriu-se que os empreendimentos comerciais fossem avaliados numa relação numérica entre vagas de estacionamento e fluxo de automóveis suportados pelas dimensões da via, a fim de se flexibilizar sua adequação. Foi defendido, como resposta, que o sistema viário de Fortaleza não foi originalmente dimensionado para automóveis e não comportam o fluxo atual, por isso tal relação não poderia ser maleável.

Em seguida foi apontado que para uma atualização da LUOS é necessário um projeto de cidade, de modo transversal, a exemplo de outras cidades conhecidas. Foi questionado se a equipe que está à frente da revisão da LUOS está a par de iniciativas como as adotadas no novo Plano Diretor de São Paulo, como os incentivos à adoção de fachadas ativas nos edifícios e que contrapartidas a Prefeitura poderia conceder a ações desse tipo. Como resposta foi dito que tais propostas são do conhecimento da equipe e que estalevará em consideração a sugestão. Apesar disso, foi negada a possibilidade de incentivos fiscais, de redução de IPTU ou de aumento de Índice de Aproveitamento, pois tais características projetuais que beneficiam a cidade devem ser de iniciativa voluntária e conceitual do arquiteto ou do empreendedor.

Finalmente, foi questionado se na elaboração do processo de revisão da LUOS está sendo considerado pela SEUMA o diálogo com a equipe responsável pelo Projeto Fortaleza 2040, visto que este tem como objetivo um Plano Mestre Urbanístico e de Mobilidade e um Plano de Desenvolvimento Econômico, ambos diretamente ligados ao Uso e Ocupação do Solo na cidade de Fortaleza. Como resposta, foi dito: “Temos um grupo que acompanha o Projeto Fortaleza 2040 e, no âmbito da Prefeitura, ele tem um processo de discussão e a SEUMA está presente nesse grupo e faz parte desse grupo. Inclusive, o Paulo Cid já acompanhou algumas reuniões. É claro que ninguém aqui fará o absurdo de propor alguma coisa que estará caminhando em outra direção. Acho que, no Uso e Ocupação do Solo – é claro que nós vamos ter que ter um conhecimento do que está se falando no Fortaleza 2040 – mas estamos com uma demanda de modificação pelos problemas que temos hoje na cidade, independente do que se pense para o amanhã. É claro que o trabalho (Fortaleza 2040) é importante, mas temos de tratar o hoje. Nesse sentido, eu acho que nós podemos trabalhar sem esperar pelo Fortaleza 2040”.

Pauta:

Grupo de discussão sobre os dois temas

Mediadores:

Prisco Bezerra Júnior, Paulo Cid, Francisco Sales e Simone Mendes.

Discussão:

No início da discussão foi apresentado, pelos moderadores, o questionamento de se os modelos vigentes de zonas de ocupação e adequação de usos ao sistema viário em função das diferentes categorias de vias seriam mantidos, ou se os participantes sugerem outro modelo de espacialização.

Depois de algumas considerações sobre os modelos, foram questionados os critérios que a legislação adota no que diz respeito ao porte das edificações e a classificação das atividades, visto que estes quesitos não garantiriam necessariamente aumento ou diminuição de impacto sobre o trânsito em uma via. Ainda sugeriu-se que esses indicadores fossem revistos nessa atualização da LUOS. Além disso, foi pontuado que o impacto de um empreendimento não residencial em determinado local não se resume ao trânsito de veículos na via, mas a uma série de fatores incômodos à população residente, e os mesmos precisam ser mitigados a fim de se viabilizar a convivência próxima da diversidade de usos em uma visão sustentável. Apontou-se, a partir disso, que a LUOS deveria instrumentalizar uma análise dos projetos de forma mais qualitativa, a partir de critérios mais precisos de impacto de vizinhança, ao invés da simples categorização em metragem quadrada como geradora de impacto urbano.

Na sequência, foram discutidas questões sobre a priorização do automóvel em detrimento do pedestre na legislação de Fortaleza, na contramão dos padrões do urbanismo universal;

acessibilidade e mobilidade urbanas; problemas com a desapropriação para alargamentos de vias; a possibilidade de restrições à implantação de novos PGTs em áreas urbanas já saturadas de tráfego independentemente de a classificação viária ser compatível; a criação de mais centralidades no território da cidade; a necessidade de projetos setoriais; a atualização de dimensionamento de vagas de estacionamento para veículos maiores, bicicletas e motocicletas; a consulta da comunidade previamente à instalação de projetos especiais quanto ao seu impacto, do mesmo modo que é feito nos estudos ambientais; passeios e acessos aos lotes; a importância da inserção adequada de um edifício no contexto urbano; a necessidade de se alterar aspectos do PDP para viabilizar a atualização da LUOS; os riscos de não se considerar propriamente a proteção e recuperação ambiental quando do dimensionamento dos indicadores de ocupação e permeabilidade devido aos riscos ambientais que os descuidos realizados até hoje no território da cidade promovem, como enchentes, assoreamento e sobrecarga aos sistemas de drenagem; a revisão desses índices de permeabilidade para adequá-las aos diferentes tipos de solo com taxas de absorção distintas; a interdisciplinaridade no desenvolvimento adequado de projetos urbanos e arquitetônicos; a melhoria dos processos de consulta, análise e aprovação de projetos na SEUMA à vista de outros municípios; os diversos problemas referentes ao saneamento básico; a regularização de canteiros de obra e o impacto da execução de obras na vizinhança; a informatização dos sistemas de controle e regularização urbanos; e o incentivo à construção de unidades habitacionais de pequeno porte hoje inexistente.

Ao final da reunião, foram lidas anotações prévias das discussões ocorridas e das sugestões de melhoria da legislação em vigor.
