

**Relatório de avaliação técnica das propostas de revisão do
Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro**

Janeiro 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - IPPUR

Comissão Docente:

Adauto Lucio Cardoso
Carlos Bernardo Vainer
Maria Julieta Nunes de Souza
Orlando Santos Júnior

Equipe Técnica:

Coordenação: Maria Julieta Nunes de Souza

Pós-graduandos :

Advogada Alice Giacomini Vainer
Socióloga Ana Carola Traverso
Assistente Social Bruno França
Biólogo Josias Rickli Neto
Fil-Sociólogo Matheus Alves de Barros
Arquiteta Paula Silva Gambim
Socióloga Raquel Gonzalo Gomez
Socióloga Thêmis Amorim Aragão

Graduandos de Arquitetura e Urbanismo:

Bernardo Soares de Souza
Felipe Freire Moulin
Núbia França de Oliveira Nemezio

**Sumário**

I. Introdução.....	4
II. Contextualizações.....	7
1. O Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro e sua revisão: recuperação da memória.....	7
2. O Substitutivo 3: elaboração e trajetória.....	10
3. As emendas do Anexo à Mensagem nº 36:.....	11
4. O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor:.....	12
5. A participação ausente:.....	14
III. Parecer conclusivo.....	18
IV. Avaliações do Substitutivo 3:.....	21
1. Observações gerais e de forma:.....	21
2. Comparativos: Plano Diretor 1992 X Substitutivo 3 X Anexo à mensagem 36.....	27
V. Destaques pontuais de conteúdo.....	29
1. Título I e II. Política Urbana e Ordenação do território:.....	29
1.1 <i>Da Ocupação Urbana:</i>	29
1.2 <i>Áreas de Restrição à Ocupação</i>	31
1.3 <i>Da ordenação do território:</i>	33
1.4 <i>Macrozonas de Ocupação</i>	33
1.5 <i>Sobre a Macrozona de Ocupação Controlada:</i>	35
1.6 <i>Sobre a Macrozona de Ocupação Incentivada:</i>	38
2. Título III. Dos Instrumentos da Política Urbana.....	42
2.1 <i>Instrumentos da política urbana:</i>	44
2.2 <i>Do Plano de Estruturação Urbana:</i>	47
2.3 <i>Instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo:</i>	48
2.4 <i>Meio Ambiente</i>	58
2.5 <i>Oposição Meio Ambiente-Favela</i>	62
2.6 <i>Gestão do patrimônio Cultural</i>	63
2.7 <i>Gestão Democrática</i>	64
3. Título IV: Das políticas públicas setoriais.....	67
3.1 <i>Habitação</i>	67
3.2 <i>Política de Transportes e Saneamento e Serviços Públicos</i>	74
VI. Referências Bibliográficas.....	77
VII. Índices remissivos.....	78
1. Por artigo do Substitutivo 3.....	78
2. Por Itens e Capítulos do Substitutivo 3.....	79
3. Temático.....	80
VIII. Anexos.....	82
1. Quadro 01: avaliação dos itens do Estatuto das Cidades X Substitutivo 3.....	82
2. Quadro 02: modelagem para verificação de aplicação de índices de ocupação.....	83
3. Quadro 03: comparativo do potencial construtivo.....	84
4. Transcrições de depoimentos em Audiências.....	91



5. Tabela 01: área, população, densidade, Imposto sobre Serviço, nº de transações imobiliárias e renda média por RAs e Macrozonas de Ocupação Urbana.....	96
6. Tabela 01(a): área, população e densidade por RAs e Macrozonas de Ocupação Urbana.....	97
7. Tabela 02: Rendimento por chefe de domicílio por RAs e Macrozonas de Ocupação Urbana.....	98
8. Tabela 02(a): Rendimento por chefe de domicílio por RA e Macrozonas de Ocupação Urbana.....	99
9. Tabela 03 : Rendimento por chefe de domicílio por Bairros, RAs e Macrozonas de Ocupação Urbana.....	100
10. Tabela 04 : Número, área e variação de área de favelas por RAs, 1999-2004.....	103

Índice de figuras:

Fig. 01 : Macrozoneamento e áreas de planejamento.....	34
Fig. 02 : Crescimento de população por bairros, 1991/2000.....	39
Fig. 03 : Densidade demográfica por bairros, 2000.....	39
Fig. 04 : Distribuição da população por RAs 2000.....	39
Fig. 05 : Vazios urbanos, 2008/2009.....	40
Fig. 06 : Loteamentos irregulares e favelas, 2000.....	40
Fig 07 : Simulação de aplicação de IATs do Substitutivo 3.....	42
Fig. 08 : Índices de aproveitamento do terreno por bairro.....	88
Fig 09 : Regiões Administrativas e Macrozonas de Ocupação.....	89
Fig. 10 : Densidade populacional e concentração por Macrozona de Ocupação.....	89
Fig..11 : Renda média por chefe de domicílio Por Macrozona de Ocupação.....	90
Fig. 12 : Dinâmica Imobiliária e populacional por RA na década 90.....	90

I. Introdução:

O presente relatório originou-se de demanda formulada pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro / Comissão Especial do Plano Diretor ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), através de ofício CEPD n. 46/2009, datado de 24/08/2009, que solicitou formalmente “a colaboração deste órgão na análise do documento base - o Substitutivo nº 3¹ (...), no que diz respeito à consistência e à qualidade do texto, que será objeto de nova apreciação”, assim como das “emendas formuladas pela atual administração”².

Para atender a essa solicitação, o Conselho Deliberativo do IPPUR/UFRJ nomeou uma comissão composta pelos quatro professores designados nas folhas de abertura deste trabalho, incumbida de analisar a documentação pertinente e elaborar um Relatório Técnico de avaliação das propostas em debate. Cabe ressaltar que o IPPUR assumiu essa responsabilidade de forma absolutamente voluntária, não envolvendo este serviço o pagamento de remuneração de qualquer natureza, antes se configurando como uma contribuição da Universidade ao debate público relativo aos destinos da cidade, visando instrumentalizar os atores sociais, os atores governamentais e os legisladores em suas apreciações referentes ao temas em discussão.

Considerando a complexidade do tema, as limitações de tempo, e, ainda, as possibilidades de aproveitar esta oportunidade como processo pedagógico, elemento central de sua missão institucional, o IPPUR, através da comissão de docentes acima referida, convocou um conjunto de estudantes de pós-graduação (Mestrado e Doutorado em Planejamento Urbano e Regional:) e de graduação (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ) para compor equipe técnica que, orientada pelos professores citados, efetuou levantamentos de dados e informações bibliográficas, desenvolveu análises destes dados, participou dos processos de debate público na Câmara de Vereadores e em outros fóruns e também elaborou relatórios preliminares e parciais que foram debatidos coletivamente em diversas reuniões ao longo dos meses de setembro a dezembro de 2009, com o objetivo de aperfeiçoar o produto final.

As limitações de tempo e a complexidade dos assuntos tratados levaram a Comissão a escolher um conjunto de assuntos prioritários a serem tratados. Nesse sentido, além de uma abordagem mais formal da estrutura e do conteúdo das propostas de revisão em debate, que será

¹ Trata-se do Projeto de Lei Complementar N° 25/2001.

² Consubstanciadas no Anexo à Mensagem N° 36/2009.

explicitada mais adiante, foram considerados prioritariamente os temas da habitação, meio ambiente, transportes, gestão democrática e macrozoneamento. Para melhor entendimento, houve a tentativa de ordenar os destaques contendo observações pontuais, segundo sua localização no texto do Substitutivo 3, de acordo com os quatro Títulos que o compõem.

Além da seleção de temas acima referida, outros procedimentos metodológicos nortearam a presente Avaliação. Em se tratando, o Plano Diretor, de um corpo de princípios, procedimentos e instrumentos que contém boa parte da política urbana municipal, implicando a complexa gestão desta megalópole e da vida cotidiana de seus cerca de 5 milhões de cidadãos e face ao inúmeros ‘documentos’ em circulação a respeito do assunto, torna-se fundamental explicitar alguns direcionamentos adotados.

A presente avaliação teve como ponto de partida o entendimento de que a revisão do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro, tendo como origem o texto da Lei Complementar No 16, de 1992, e resultado no texto do chamado Substitutivo 3 - incluindo os acréscimos encaminhados pelo executivo na forma de emendas, conhecidos como “Anexo à Mensagem 36” - foi gerada por um duplo movimento:

- Atualização por expiração do prazo de validade: sendo nominalmente *decenal*, o Plano Diretor necessitaria ser atualizado a partir de 2002.
- Reformulação de adequação em obediência à Lei Federal Nº 10.257 – Estatuto da Cidade, promulgado no ano de 2001.

Isso significou a centralização do exame em três peças documentais: o *Plano de 1992*, o *Substitutivo 3 (incluindo as emendas do Anexo 36)* e o *Estatuto da Cidade*, exercício que consistiu em:

- a partir do Plano de 1992, texto base sobre o qual cabia buscar as alterações de atualização, enfocar as defasagens decorrentes do distanciamento no tempo;
- a partir do Substitutivo 3, objeto principal da avaliação em pauta, examinar as diferenças em relação ao PD 1992 e também as compatibilizações com as obrigações estabelecidas pelo Estatuto da Cidade;
- conferir os posicionamentos do mais novo documento proposto pelo executivo, com respeito à revisão do Plano, incorporados no Anexo à mensagem nº 36.

Além da análise documental, visando iluminar os significados destes documentos, e considerando diversas orientações existentes em documentos legais ou de orientação normativa



referentes ao processo de elaboração dos Planos Diretores³, recorreu-se à tentativa de contextualização destes processos, no caso do Rio de Janeiro, em três momentos: (i) o do surgimento do Plano Diretor pós-Constituição Federal, (ii) aquele que marcou a elaboração do Substitutivo 3 e, (iii) o quadro atual representado pelas Emendas do Executivo consubstanciadas no Anexo 36, como focalizado nos itens 2 e 3 do presente trabalho.

Quanto à análise dos documentos, adotaram-se os seguintes procedimentos:

1. No que se refere ao texto do Substitutivo 3, incluindo as emendas do Anexo à Mensagem nº 36, procuramos identificar acréscimos e supressões efetuados, a partir do texto do Plano Diretor de 1992, ainda vigente e que embasa a revisão em curso;
2. Avaliar a coerência interna do texto do Substitutivo 3, por entender que documento com destacado papel na política urbana deve ser zeloso em cumprimento do *princípio da unicidade*, mantendo correspondência entre o que declara como objetivos e finalidades e o que apresenta como meios para concretizá-los. Procurou-se uma leitura das conexões entre o que o Substitutivo 3 estabelece, nas seções dirigidas às declarações de princípios, e o arcabouço instrumental que apresenta para efetivá-las em seções subseqüentes;
3. A partir do texto do Estatuto da Cidade, identificar em que medida as propostas em discussão vão além da mera reprodução dos princípios, diretrizes e instrumentos que o Estatuto dispõe para os Planos Diretores, entendendo que cabe aos novos Planos dar forma e concretizar para uma cidade singular os princípios estabelecidos no Estatuto, que podem ser traduzidos nos quatro pilares que embasaram a plataforma d Reforma Urbana: (1) função social da cidade e da propriedade urbana; (2) direito à moradia e à cidade; (3) justa distribuição de ônus e benefícios na cidade; (4) gestão democrática da cidade, tomados como base para o exame crítico que se segue.
4. Encarar o significado do conjunto de Emendas que conformam o Anexo 36, como atualização das propostas do Substitutivo 3, conduzida basicamente pelo Executivo instalado em 2009, que, tendo herdado o trâmite deste texto na Câmara dos Vereadores,

³ Conforme Constituição Federal, art. 182, Estatuto da Cidade, art. 42, Resoluções nº 25/2005 e nº 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades art. 42, Constituição Estadual, especialmente arts. 231 e 234 Xx e Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, art.452 a 456, que dispõem detalhadamente do assunto.



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

pretende imprimir alterações de adequação à formatação original, às quais acrescentaram-se alguns aportes de proposições originadas de setores do Legislativo⁴.

II. Contextualizações:

1. O Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro e sua revisão: recuperação da memória

Em 1992 foi instituído o Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro. Para nortear as alterações de adequação aos itens mencionados, cabe resgatar sucintamente alguns elementos e episódios que marcaram a trajetória de elaboração do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro.

É necessário referir o amplo reconhecimento de seu teor e forma, como um dos mais adequados planos brasileiros elaborados naquele momento⁵. O Plano Diretor surge para responder ao realinhamento legal aberto pela promulgação da nova Carta Constitucional que consagrou Planos Diretores como o principal instrumento da ‘ordenação urbana’, a quem cabia instituir, no que respeita ao território municipal, o primado da ‘função social da cidade’.

Vale recordar que o texto referente à Questão Urbana na própria Constituição Federal resultou de embates que giraram em torno da Plataforma da Reforma Urbana⁶, que, limitada naquele texto aos artigos 181 e 182, teve, no caso do Rio de Janeiro, apropriações incorporadas na Lei Orgânica do Município e no Plano Diretor de 92. Como sabido, quase dez anos depois, esta plataforma resultou na Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que agora motiva a revisão. Nesse sentido, o Plano Diretor de 1992, por nortear-se nos mesmos pressupostos conceituais e programáticos do Estatuto da Cidade – a Plataforma da Reforma Urbana - antecipou a adoção de instrumentos depois incorporados neste diploma legal.

Pelos mesmos motivos, o Plano Diretor resultou de um amplo debate, que tem início no momento de sua elaboração e atravessou todo o processo de duração de quase três anos. Durante os anos de 1990 e 1991, ainda na fase de diagnóstico, Grupos de Trabalho setoriais das áreas de habitação, transportes coletivos, regulação do solo, meio ambiente e outros, compostos por entidades da sociedade civil, sindicatos e associação de moradores reuniram-se periodicamente sob a coordenação do então IPLAN-Rio, num difícil trabalho de eleição de prioridades, que para além do próprio teor do Plano Diretor, consistiu em importante experiência de amadurecimento do

⁴ Cabe lembrar que, até o fechamento deste relatório, havia ainda mais xx emendas de vereadores ao Substitutivo 3.

⁵ Conforme pesquisa desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles (então Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal), com resultados publicados em CARDOSO (1997).

⁶ Ver, a respeito, NUNES DE SOUZA (1990).

exercício da democracia na busca de convergência de interesses entre segmentos sociais diferenciados⁷.

Nesse sentido, o Plano Diretor de 1992, tanto na fase de elaboração como nos dispositivos incluídos, adotou a idéia de Gestão Democrática da Cidade contida na Plataforma da Reforma Urbana, que nos anos subseqüentes forneceu a base para instituição das experiências de orçamento participativo e outros desdobramentos no plano nacional, permitindo incorporar a população no debate sobre a cidade.

No tocante à metodologia, durante a elaboração, o Plano Diretor de 1992 procurou espelhar-se nos manuais de procedimentos para o planejamento, que baseados em critérios científicos, recomendam um receituário que inclui levantamento de dados o mais detalhado possível, apontando para um *diagnóstico* que deve iluminar intervenções e sua priorização, conforme a disponibilidade de recursos. As proposições do Plano Diretor basearam-se em compreensões dos problemas urbanos, na sua maioria explicitados pelos diagnósticos setoriais, que serviram de base de discussão nos Grupos de Trabalho.

Deste debate resultou a eleição da *habitação de baixa renda* como foco principal da questão urbana carioca naquele momento, marcado pela grande lacuna deixada pela extinção do BNH e a ausência de alternativas para solução da imensa carência habitacional. As discussões havidas em torno à elaboração do novo Plano Diretor insistiam na busca da formulação de instrumentos de âmbito municipal, como preconizava a nova Constituição, capazes de fornecer fonte permanente de recursos para conduzir um processo que se sabia longo, para responder simultaneamente às demandas por intervenções nas favelas da cidade e às necessidades de produção de novas habitações para baixa renda, em contexto de miséria crescente.

Para tanto, amadureceu-se uma equação que transferia recursos das mais-valias obtidas na cidade para um Fundo de uso exclusivo em projetos sociais habitacionais para população de baixa renda, alimentado, como se dizia, por ‘dinheiro carimbado’. Desse modo e contexto, foram pensadas as chamadas *Operações Interligadas e Urbanização Consorciada*, como mecanismos visando a transferência de recursos obtidos em operações de mercado envolvendo ‘a cidade’ aos cofres públicos para aplicação em projetos sociais. Esta era a principal ênfase do Plano Diretor, onde seu texto mais ousava, avançando para a instituição do chamado *solo criado*⁸ que assustava pela relativa imprevisibilidade de resultados.

Durante a tramitação do projeto de lei pela Câmara de Vereadores, desestruturou-se em parte este mecanismo pela eliminação dos artigos que permitiam a aplicabilidade imediata dos

⁷ Para uma análise detalhada do processo de elaboração do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro, ver MELLO FILHO (1995).

⁸ Hoje “outorga onerosa do direito de construir”



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

instrumentos, mantendo-se o vazio preenchido pelo crescimento acelerado de favelas e outras formas de ocupação pela carência habitacional, no quadro de empobrecimento crescente do país dos anos 90. Quanto às *Operações Interligadas*, sua regulamentação implicou desvio em relação a estes objetivos, passando a embasar negociações conduzidas pela Prefeitura envolvendo a concessão de escassos recursos em troca de benefícios de flexibilização da legislação urbana vigente⁹.

O PDD-92 incluiu vários dos instrumentos recomendados na Plataforma da Reforma Urbana e mais tarde incorporados ao Estatuto da Cidade, muitos destes preteridos no decurso do processo constituinte que culminou na Constituição de 1988, ao mesmo tempo que incorporou instrumentos recém-aprovados nesta última, como o ‘parcelamento, edificação e utilização compulsórios’.

O capítulo do Meio Ambiente no PDD-92 inovou em vários dispositivos, tendo em vista que à época o ‘setor ambiental’ da regulação urbana estava marcado pela atuação dos órgãos estaduais (FEEMA) e federal (IBAMA) e a legislação municipal ainda não continha instrumentos para regulá-la no âmbito municipal. Criou categorias de Unidades de Conservação Ambiental municipais e as bases para instituição de um sistema de licenciamento municipalizado, exigido na década posterior. O PDD-92 introduziu articulações entre as políticas do ‘meio ambiente’ e as relativas à ‘cultura’, no que se refere ao ordenamento territorial, criando as polêmicas Áreas de Proteção Ambiental Cultural – APACs, que atentavam para a necessidade de se preservar conjuntos e não edificações isoladas, depois copiada por Planos Diretores de vários municípios brasileiros.

Na preocupação de acatar as justas reivindicações de setores populares, com olhar mais fixado em ‘seu espaço vivido’, foi aberta a possibilidade da incorporação de dispositivos de escala local, incluindo artigos organizados em torno às Áreas de Planejamento, destinados a receber propostas na escala da rua, do bairro, mostrando com isso o entendimento da transescalaridade da cidade, a coincidência de papéis locais, regionais, e mesmo nacionais de cada localização na cidade, além do respeito ‘à voz de todos’.

Em busca de instaurar um modelo de planejamento capaz de tratar a cidade como um todo, simetricamente, por meio na universalização de aplicação de instrumentos e, simultaneamente, focar nas manifestações particulares do plano local, o PDD-92 resgatou os Projetos de Estruturação Urbana – PEUs, já existentes mas esvaziados de sentido naquele momento. No PDD-92, os PEUS foram incorporados num duplo papel, de um lado, aplicadores locais das

⁹ Sobre os problemas decorrentes da regulamentação das Operações Interligadas no Rio de Janeiro, ver CARDOSO et ali. (1997).



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

diretrizes gerais estabelecidas para toda a cidade; de outro lado, a possibilidade de colher elementos e testes no local para realimentá-las, corrigindo-as em adequação às situações particulares. Considerava-se, ainda, o importante papel pedagógico dos PEUs na conscientização da população sobre a cidade, dada a possibilidade de participação popular privilegiada pelo enfoque na escala local.

São muitos os avanços do PDD-92, em que pesem os desvios decorrentes dos embates ocorridos na tramitação pela Câmara dos Vereadores, quando vários dos mais efetivos instrumentos incluídos, embora formalmente mantidos, foram esvaziados de meios de efetivação.

Entretanto, mesmo que a despeito de servir de exemplo para a geração de planos aberta no pós-constitucional ao nível nacional, a partir dos anos 90, o PDD-92 foi abandonado pelos governos que se seguiram. Para além do desejo político ou alinhamento partidário, o abandono do Plano após o processo descrito, significou um grande desrespeito e decepção para os segmentos que participaram do processo. Como fruto desse processo, estes segmentos sociais criaram o Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor, que permaneceu mobilizado até recentemente, na defesa dos princípios que orientaram a elaboração do PDD-92¹⁰.

2. O Substitutivo 3: elaboração e trajetória

Há vários documentos¹¹ em circulação explicitando a trajetória do processo de revisão do PDD-92, que culminou no texto do chamado Substitutivo 3, hoje em exame na Câmara dos Vereadores, inseparável das 44 emendas encaminhadas pelo Anexo à mensagem nº 36, de autoria do próprio executivo. Não cabe aqui reproduzir os vários momentos que este processo atravessou, mas destacar os mais importantes para a definição e compreensão do seu teor.

Em 2001, face às pressões pela revisão do Plano Diretor de 1992, o então Prefeito, o mesmo que no início dos anos 90 se afasta do PDD- 92, optando pela instauração do planejamento estratégico na cidade, solicita à Procuradoria do Município a elaboração de proposta para sua revisão. Este fato é muito importante, pois demarca a tônica que deveria dominar daí em diante: instituído o Estatuto da Cidade, cabia um realinhamento cujo objetivo revelou-se, tão somente, como o de atender formalmente às exigências jurídicas colocadas pelo Estatuto da Cidade, todavia sem qualquer preocupação real com a sua efetivação.

A dificuldade em realizar tal tarefa por corpo técnico formado exclusivamente por juristas, e os descontentamentos provocados no Legislativo e entre técnicos do próprio Executivo,

¹⁰ Para um relato circunstanciado da trajetória do Fórum do Plano Diretor ver BENJAMIN (2003).

¹¹ Como ilustrado no item 1 (antecedentes e diagnóstico), Parte I do documento *Proposta para revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro – 2009*, veiculado no site da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

corroborados pelo Ministério Público em atendimento à pressão popular encabeçada pelo Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor, implicou a suspensão da apreciação do primeiro texto de revisão pelo Legislativo e sua devolução ao Executivo, tendo sido endereçado aos técnicos da Secretaria de Urbanismo, para consolidar a revisão.

O documento original foi então fragmentado em diversas temáticas e entregue para os diferentes setores responsáveis que compõem o sistema de gestão urbana do município. Os técnicos procederam a suas revisões setoriais, sendo as partes resultantes reunidas em um texto único, que após várias revisões, traduziu-se no texto do Substitutivo 3.

No que tange à metodologia, vê-se assim que o Substitutivo 3 não resultou de uma atualização do diagnóstico da cidade incorporando as fortes transformações ocorridas nos dez anos que separam os dois documentos, mas que as atualizações foram relegadas ao balizamento por técnicos da Prefeitura, exclusivamente. A ausência de um claro diagnóstico apontando os problemas urbanos que visualiza e nos quais baseou a aplicação dos instrumentos que propõe, é uma das carências do Substitutivo 3 a ser destacada, com sérias repercussões.

O texto do Substitutivo 3 apresenta, assim, várias contradições. Parece incapaz de enxergar a cidade, como algo mais que uma soma de fragmentos. É evidente a desconexão de alguns de seus instrumentos, que parecem reger-se cada por lógicas próprias, comprometendo a visão de totalidade e definição de ênfases diretoras da cidade como corpo único, para além daquelas desenhadas pelo senso comum, ou repetidas textualmente do Estatuto da Cidade, como consta de sua redação. Ora, se algo serve um Plano Diretor, e neste sentido se diferencia de um projeto ou uma carteira de projetos, é justamente a possibilidade e a necessidade de pensar de modo compreensivo a cidade, suas tendências estruturais, suas dinâmicas e problemas.

O descontentamento com o texto do Substitutivo 3 angaria a adesão de técnicos e estudiosos alcançando até mesmo setores do próprio executivo, como demonstram as várias tentativas de paralisação do processo por representações da sociedade civil, e o encaminhamento da proposta de revisão naquilo que o interessa, consolidada nas 44 emendas do Anexo à Mensagem N° 36.

3. As emendas do Anexo à Mensagem n° 36:

As 44 emendas encaminhadas pelo Executivo Municipal em agosto do corrente e conhecidas como Anexo à Mensagem n° 36, representam proposições de readequação do texto do Substitutivo 3 às estratégias de ação da nova coalizão de governo que assumiu a prefeitura em janeiro de 2009. Em primeiro lugar, estas emendas redefinem prioridades, assim como o



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

instrumental, inclusive o aparato institucional municipal, em função do novo pacto político contraído recentemente entre as três esferas governamentais.

As intervenções governamentais, ambiciosas na quantidade e qualidade, proporcionalmente ao grande volume de recursos previstos para aplicação na cidade, visam preparar a máquina pública para viabilizar o “pacote” que engloba o Porto Maravilha, o Programa de Aceleração do Crescimento, o Programa Minha Casa, Minha Vida, os recursos previstos para a realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

Em segundo lugar, resultam de consenso formado a partir de descontentamentos de funcionários da Prefeitura com o antigo texto do Substitutivo 3, em face da oportunidade aberta de correção de incongruências do documento anterior.

Formulado em tempo recorde, a elaboração do Anexo à Mensagem nº 36 obedeceu aos mesmos procedimentos do Substitutivo 3: a discussão restringiu-se ao âmbito de setores da prefeitura, sendo depois acrescentadas propostas formuladas por vereadores envolvidos com o trâmite do Plano Diretor na Câmara, momento em que assume a forte e notória ênfase no tratamento da temática ‘ambiental’, que aparece tanto na parte que trata especificamente da política setorial de Meio Ambiente quanto nos pequenos acréscimos de parágrafos e complementação de frases, dispersos em todo o texto, inserindo a preocupação ambientalista no conjunto das propostas.

O grande número de modificações, como também as mudanças significativas na estrutura do texto, trazidos pelo Anexo à mensagem nº 36, permitem concluir que o mesmo deveria ter sido considerado como um novo Substitutivo. Em outras palavras: as emendas deveriam ter sido integradas ao Substitutivo 3, de modo a conformar um texto único¹². O fato é que, a partir do encaminhamento das 44 emendas do Anexo 36, o Substitutivo 3 passou a ser, em parte, desmerecido pelo próprio Executivo.

4. O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor:

O Estatuto da Cidade significou a adoção ao nível nacional do ideário da Plataforma da Reforma Urbana e apóia-se nos seguintes pilares: (1) gestão democrática das cidades; (2) direito à moradia e à cidade; (3) justa distribuição territorial de ônus e benefícios; (4) função social da cidade e da propriedade urbana.

Entendem-se estes como *princípios* sobre os quais instrumentos e procedimentos de planejamento urbano e de regulação do solo urbano devem inspirar-se, em múltiplas dimensões,

¹² Evitando, assim, as dúvidas ocorridas repetidas vezes durante as Audiências Públicas havidas na Câmara dos Vereadores, em que a platéia ficou na incerteza de qual dos dois textos estava em debate.

tanto como pano de fundo humanista sobre o qual a gestão da cidade deve espelhar-se, quanto como ação concreta e imediata, pela previsão de dispositivos com eficácia para viabilizá-los.

É necessário buscar unicidade entre ‘princípios, objetivos e diretrizes’, de modo que os primeiros deixem de configurar no texto de Planos Diretores apenas formalmente, como cópia fiel do Estatuto da Cidade ou mera ‘declaração de princípios’ para ampliar o caráter humanista do texto, como ocorre em grande parte no Substitutivo 3. Exige-se, pois, que estes textos contenham, efetivamente, corpo instrumental, na forma de dispositivos (parâmetros, índices, normas, etc) capaz de concretizá-los. Não basta afirmar textualmente, na seção reservada aos ‘princípios’, compromissos como ‘participação popular na gestão urbana’, ou a ênfase na ‘justa distribuição de ônus e benefícios’ e omitir os modos, formas e procedimentos que os efetivem.

Este posicionamento com relação ao Estatuto da Cidade e tudo que implicou no panorama da legislação brasileira, leva a que os mecanismos e instrumentos incorporados ultrapassem os limites das ‘declarações de princípios’ e possam de fato, impor-se como princípio ético na ação permanente sobre a cidade, o que implica dar unidade ao texto, permeando todo o seu teor.

Quanto às obrigações colocadas pelo Estatuto da Cidade para cumprimento pelos Planos Diretores, como desdobramentos na esfera municipal de suas diretrizes, seguem as mais imediatas:

(i) Sobre a edificação compulsória: (ver item 2.3.3, pág 39 e item 3.1.9, pág 70)

- delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o *parcelamento, edificação ou utilização compulsórios* considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização;
- o PD (ou lei dele decorrente) deve definir o que será considerado ‘subutilizado’ naquela realidade, ou seja quais as qualidades mínimas do imóvel para enquadrar-se em padrão superior ao subutilizado;
- as condições e prazos de vigência de cada etapa do ‘sucessivamente’.

(ii) Identificação das áreas requeridas e condições de aplicação do instrumento, com respeito a:

- o Direito de Preempção – delimitação de áreas onde incidirá; fixação do prazo de vigência; definição conforme listagem do art. 26; (item 2.3.4, pág 50)
- a Outorga Onerosa do Direito de Construir – delimitar áreas onde incidirá; fixação de coeficientes de aproveitamento mínimos e máximos; Lei Municipal específica estabelecerá demais condições de vigência do instrumento; (item 2.3.6 a 2.3.8, pág 50/51)



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

- fixar áreas nas quais poderão ser permitidas alterações do uso do solo mediante contrapartida; Lei Municipal estabelecerá demais condições; (item 2.3.8, pág 51)
- as Operações Urbanas Consorciadas – Lei Municipal específica, baseada no Plano Diretor, poderá delimitar áreas e ‘programas básicos de ocupação’ para aplicação do instrumento; (item 2.3.10, pág 52; item 2.3.12, pág 53)
- a Transferência do Direito de Construir – Lei Municipal baseada no Plano Diretor, pode autorizar o proprietário a transferir o direito de construir; estabelecerá, também, as condições de aplicação do instrumento. (item 2.3.11, pág 52)

(iii) Instituição de ‘sistema de acompanhamento e controle’ da execução dos PD. (item 2.7.2, pág 65)

Para conferir o cumprimento destes e outros dispositivos do Estatuto da Cidade e facilitar a leitura das defasagens entre intenção e ação, adotamos como procedimento analítico, a construção de matrizes permitindo relacionar de um lado os princípios e, de outro, os dispositivos, mecanismos, instrumentos, diretrizes, parâmetros e índices, ou sinteticamente, o ‘corpo instrumental’ que os permitem concretizar.

5. A participação ausente:

A elaboração da revisão do Plano Diretor, desde o primeiro Substitutivo até as últimas propostas do Executivo constantes do Anexo à Mensagem nº 36, como se pretendeu deixar claro em item anterior, vem sendo marcada por processo que se restringe aos canais internos da prefeitura, em que a sociedade civil apenas toma conhecimento das propostas, quando estas já estão no caminho de aprovação na Câmara dos Vereadores. Nenhum dos dois documentos em pauta – o Substitutivo 3 e o Anexo à Mensagem nº 36 - consideraram em seu momento de formulação a sociedade civil em grau razoável de participação, perdendo a chance de, a partir desta revisão, instaurar uma pedagogia da cidade, abraçando o desafio da conscientização do cidadão sobre os problemas urbanos e o sentido de sua cidade, tão importante quanto a própria definição de instrumental para a gestão urbana eficiente.

Dadas as limitações para influir em alterações substantivas em processos excludentes e textos polêmicos, as lideranças populares têm optado pela tentativa de paralisar o processo apoiando-se, para tanto, nos meios legais disponíveis, com suporte na ação do Ministério Público. Foi assim que por duas vezes interrompeu-se o trâmite de aprovação.

A trajetória do Substitutivo 3 na Câmara dos Vereadores diferenciou-se um pouco dos Substitutivos anteriores. Debruçada sobre um texto reservado à autoria de técnicos da prefeitura, elaborado sem o conhecimento público, a Comissão responsável pela condução dos trabalhos procurou providenciar regulamentações que versam sobre a participação da sociedade civil no Plano Diretor, no que lhe diz respeito, isto é na esfera da Câmara.

Assim, durante os meses de setembro e outubro de 2009 foram realizadas 8 Audiências Públicas de abordagem setorial - transportes, macrozoneamento e desenvolvimento econômico, meio ambiente, saúde, turismo e cultura, habitação, educação e assistência social e, por último Urbanismo. Foram empreendidos esforços de divulgação da convocação para estas Audiências assim como do processo de aprovação do Plano Diretor, por meio de propaganda em horário nobre na maior mídia de massa do país. Por alguns dias consecutivos foram transmitidas chamadas à participação nas Audiências Públicas, durante o horário nobre na *Rede Globo*, por parte da Presidente da Comissão encarregada em conduzir os trabalhos do Plano Diretor na Câmara dos vereadores – Vereadora Aspásia Camargo.

Além disso, foram realizadas três seções especiais sobre o Plano Diretor no Noticiário RJ-TV da Rede Globo, ocorridos nas datas de 20/07, e de 24 a 26/08 de 2009. Nestes foram focalizados, respectivamente, os temas: vetores de expansão, habitação, transportes e meio ambiente, e culminaram com o lançamento da pesquisa no *Globo On Line* em resposta à pergunta: *Qual deve ser a prioridade do Plano Diretor para melhorar o nosso dia-a-dia?*

Estes mesmos programas terminaram por deixar claro o desconhecimento da população sobre o significado do Plano Diretor e sua atual tramitação, como mostram as entrevistas realizadas de improviso em ruas da cidade, em que os entrevistados manifestaram ainda seu descontentamento com a situação da segurança, transporte deficiente, falta de saneamento básico.

As Audiências Públicas foram realizadas no período da manhã, em horário impeditivo para trabalhadores. As apresentações realizadas por parte de técnicos da Prefeitura ou do próprio Secretário de Urbanismo, assim como os apoios de consultoria técnica e do meio acadêmico, desconsideraram a necessidade de um trabalho pedagógico da informação tendo como finalidade o entendimento pela população em geral. Foram apresentações apoiadas em recursos imagéticos de elevada qualidade técnica, mas muitas vezes sem conexão direta com o grau de afinidade do cidadão comum dos assuntos a que se referiam, perdendo de vista as implicações dos dispositivos incluídos no Substitutivo 3 para suas vidas particulares ou para sua experiência de cidade.

Outra iniciativa da Comissão encarregada do trâmite do Plano Diretor na Câmara foi a criação de um *site* na *internet* onde têm sido mantidos disponíveis documentos e notícias sobre o histórico da trajetória da revisão do Plano e da realização de Audiências Públicas e vários outros

assuntos concernentes à ocasião. Entretanto, como ficou notório nos pronunciamentos da população durante as Audiências, estes esforços não foram suficientes para garantir um desfecho favorável à aprovação (ver Anexo 03, pág 89).

O quadro acima permite concluir que o formato adotado para a propalada ‘participação popular’ no debate sobre o Substitutivo 3, da maneira como pensou a Câmara dos Vereadores, jamais atingiria os objetivos de envolvimento da população em geral. Basta tomar como exemplo a Audiência sobre os transportes, ocorrida em uma manhã de um único dia, em que a metade do tempo foi gasta para apresentar *powerpoint*, com abordagem muito distanciada da realidade da população em geral, referida apenas ao território municipal, e da qual foi reservada uma hora para colocação de dúvidas por uma platéia numerosa.

Tal formato é notoriamente insuficiente para estabelecer-se uma interlocução promissora, possível apenas se houvesse conhecimentos e engajamentos anteriores, o que pressuporia abordagens em escalas mais próximas ao cidadão morador, sendo estas Audiências a culminação do processo. Esta possibilidade poderia ser viabilizada a partir do desafio de formulação de um diagnóstico franco, corajoso e tecnicamente consistente em que fossem levantados e reconhecidos os principais problemas da cidade e da administração urbana de um lado, e os meios reais de, senão resolvê-los, ao menos identificá-los e equacioná-los, desde a escala da rua e do bairro até a escala municipal e mesmo na escala metropolitana, considerando-se ser este município o núcleo da segunda região metropolitana do país, contingência que não pode ser desconhecida quando se pensa em planejamento urbano.

Nesse sentido, o processo de elaboração desrespeitou diretrizes explícitas contidas na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, na Constituição Estadual, na Lei Orgânica Municipal e nas Resoluções do Conselho Nacional das Cidades . O Estatuto da Cidade reconheceu a necessidade dessa participação conforme dispõe o § 4º do seu artigo 40:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, 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 produzidos.*
- (grifos nossos)

Para enfatizar a importância de agregar a população em torno à formulação dos planos diretores, e incentivar a elaboração de planos diretores participativos, o Conselho Nacional das Cidades aprovou as Resoluções nº 25/2005 e nº 34/2005, do Conselho Nacional das Cidades, das quais, vista sua importância, são transcritos os principais dispositivos:



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

Resolução Conselho Nacional das Cidades Nº 25, 18 de março de 2005

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º 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.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

(...)

Art 5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I- realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros,, distritos, setores entre outros;

II- garantia de alternância dos locais de discussão.

(...)

*Art. 7º No processo participativo de elaboração do plano diretor a **promoção das ações de sensibilização , mobilização e capacitação**, devem ser voltadas, preferencialmente para lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.*

(...)

Art.10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.

(grifos nossos)

O processo de elaboração do Substitutivo 3, desde sua deflagração, violou abertamente estas normas desde o início, limitando a elaboração ao grupo de técnicos da prefeitura, sendo a população alijada do acompanhamento da elaboração do texto, assim como de qualquer processo organizado e regular de consulta, como recomendam as Resoluções citadas. Tampouco foi identificada a formação de uma coordenação do processo participativo, como recomenda o § 1º do art. 3º supracitado, na qual fossem incluídos membros da sociedade civil.

A experiência de 1992, que fez do município do Rio de Janeiro um exemplo a ser seguido, se perdeu e não seria exagero afirmar sermos um dos mais lamentáveis casos de afronta ao princípio da gestão democrática, o que pode ser facilmente verificado através da comparação com as experiências relatadas em pesquisa conduzida pelo Ministério das Cidades¹³, reunidas no “Banco de Experiências em Planos Diretores Participativos”. Embora difícil, em se tratando de megacidades como o Rio de Janeiro, o acompanhamento da população do processo que culmina na instauração de Planos Diretores deve consistir em objetivo inarredável por parte dos responsáveis por sua condução.

¹³ Podendo ser acessado diretamente pelo site <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/banco-de-experiencias>

Assim, pelo histórico do processo de elaboração do Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor observamos a determinação de um método e cronograma que não contemplaram os requisitos básicos para uma plena participação popular. Como resultado, nas audiências estabelecidas pelo poder público, representantes populares e alguns parlamentares verbalizaram reivindicações acerca de outra proposta metodológica que viesse suprir as deficiências de capacitação da população, de divulgação de material antecipadamente para estudo e análise, além da dificuldade de acesso aos locais de debate devido a limitações de horário ou impossibilidade no deslocamento.

As audiências distritais por bairro havidas nos anos de 2005 e 2007, foram insuficientes para o entendimento e intervenção na matéria discutida naqueles momentos, e referiam-se aos Substitutos 1 e 2. A descentralização dos debates não aconteceu para a discussão dessa nova proposta referente ao Substituto nº3.

II. Parecer Conclusivo:

Com base nas considerações evidenciadas nas páginas seguintes deste Relatório, e em especial pelo descumprimento das normas que regulam a elaboração e tramitação de Planos Diretores no Brasil, recomenda-se:

- 1. A suspensão imediata, pela Comissão Especial do Plano Diretor da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro, do exame tanto do Substituto 3 como do Anexo à Mensagem nº 36, projeto de lei e emendas do executivo respectivamente, que pretendem instituir o novo Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro.***

Julgamos que as razões apresentadas neste Relatório tenham evidenciado que o Substituto 3:

- a) não resultou de um diagnóstico compreensivo das transformações vividas na cidade no período que separa a instituição do Plano Diretor Decenal de 1992 e o momento de sua elaboração;*
- b) negligenciou em todas as fases de sua elaboração e desenvolvimento, a necessária participação e controle social;*
- c) desconsiderou os postulados da cidade integrada (enquanto totalidade) e compreensível, que fundamentam Planos Diretores como instrumentos do planejamento urbano;*



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

- d) *tendeu a guiar-se pela lógica de ampliação da arrecadação e dos ganhos imobiliários em detrimento da qualidade de vida e moradia da população carioca;*
- e) *finalmente, que desse enredo resultou um documento que se afasta da realidade urbana, para a qual um plano diretor tem o compromisso e a responsabilidade de encaminhar soluções, com o risco de torna-se mais um novo plano em desuso.*

2. *O reconhecimento de que o Anexo à Mensagem nº 36 consiste em nova roupagem do Substitutivo 3, configurando, ele mesmo, o que seria um novo Substitutivo, o Substitutivo 4.*

Nascido para corrigir o Substitutivo 3, o Anexo à Mensagem nº 36 espelha-se neste, pecando pelos mesmos defeitos de origem, ainda que apresente alguns avanços pontuais desconectados de um sentido conjunto. Pela abrangência das mudanças propostas, não pode ser considerado como um conjunto de emendas, pois introduz novos elementos na discussão que justificariam uma retomada da discussão legislativa, enquanto um novo substitutivo.

3. *Instituição pelo Poder Executivo, de um novo processo de elaboração da revisão do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro, de 1992:*

Para além das exigências do Estatuto da Cidade sobre a necessidade de revisão do Plano Diretor Decenal de 1992, reconhece-se a grande lacuna deixada pela vacância de um Plano Diretor verdadeiramente capaz de orientar as ações da gestão pública da cidade. Cabe à Prefeitura tomar a dianteira, reconhecendo a necessidade de desencadear nova iniciativa de elaboração de diagnóstico, com a garantia de participação e controle social adequados, assumindo a coordenação de um processo que seja franco e simétrico, social e espacialmente.

Os quinze anos que separam os dias de hoje do momento de instituição do Plano Diretor de 1992, somados à realidade deste nunca ter entrado integralmente em vigor, nos alertam para evitar precipitações, em favor da abertura de um processo competente, onde o fator tempo não seja a única dimensão em questão, mas conjugue-se a outros, de modo a resultar em um Plano Diretor que:

- *iluminando as ações pontuais, enfoque uma perspectiva de conjunto e de horizonte de recuperação da qualidade de vida dos moradores, de combate aos problemas ancestrais que transformam o cotidiano de quem vive, trabalha e circula na cidade do Rio de Janeiro, em melancólica experiência;*

- *oriente para a correta priorização de intervenções, elegendo urgências a partir de critérios de carência de condições de moradia e trabalho e de justiça social e que possa iluminar os caminhos mais conseqüentes para o futuro da cidade na perspectiva de ampliação da qualidade de vida do conjunto de seus moradores;*
- *assuma a franqueza de reconhecer os sérios problemas deixados por nossa célere e despreparada urbanização, a que se somam os problemas da nossa atualidade;*
- *se comprometa com o encaminhamento das gravíssimas dificuldades de mobilidade urbana, de carência de infra-estrutura e equipamentos públicos, especialmente nos bairros mais pobres da cidade;*
- *vise o combate da injustiça social, preconceito, estigmatização de segmentos menos favorecidos da população, expressos nas formas de segregação, periferização e guetização de assentamentos de baixa renda da cidade;*
- *seja construído a partir de uma compreensão de cidade compartilhada entre os diferentes segmentos da população, que encare com coragem e determinação novos e velhos problemas e que insista no propósito de tornar a cidade o habitat salubre e acolhedor de sua população.*
- *que, para além dos avanços reais de solução dos problemas urbanos, se apresente como oportunidade de fazer avançar o conhecimento social da cidade e o conseqüente fortalecimento de uma esfera pública consciente de seus problemas e disposta a assumir suas soluções.*

Enfim, um Plano Diretor engajado na trajetória de avanços do planejamento urbano no Brasil, que se apresente como um passo além dos princípios da Plataforma Nacional da Reforma Urbana, que o inspirou numa perspectiva de ação sobre a cidade pautada na justiça social, entre os quais se inscrevem os artigos referentes à Questão Urbana na Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, em 2001.

IV. Avaliações do Substitutivo 3:

1. Observações gerais e de forma:

1.1 Comparativamente ao texto do Plano Diretor de 1992, no Substitutivo 3 foi efetuada uma mudança de forma, na qual optou-se claramente pela retirada de dispositivos com referência imediata ao território da cidade. Disto resultou em que seu texto assumisse a feição inespecífica de *receituário*, restringindo-se ao plano conceitual na declaração de princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos e mecanismos, enquanto menções à cidade real foram reduzidas ao mínimo e relegadas aos *Anexos*.

Esta opção ‘metodológica’, que parece obedecer ao rigor de uma falsa racionalidade técnica (a do texto ‘enxuto’) traz alguns prejuízos. Formalmente, perde de vista a cidade determinada, com suas particularidades, seus problemas, suas denominações, quando a justa crítica do afastamento da realidade dos tradicionais procedimentos do ‘planejamento’ aponta o caminho inverso: na dimensão da política *municipal* de uso e ocupação do solo, devemos dirigir as ações não para a *cidade genérica*, mas a uma *cidade determinada*, isto é, a *esta cidade* – na definição dos processos sócio-ambientais urbanos em curso.

Quando o Substitutivo 3 adota a narrativa da cidade genérica, iguala seu tom ao das ‘diretrizes gerais’, que no sistema jurídico aproxima-se das formas de tratamento próprias às esferas federais e estaduais. Sua obrigação, como postulado municipal inserido no sistema jurídico federativo, é o de tratar o ‘próprio’ municipal, ou seja, aplicar no seu âmbito e território as diretrizes genéricas formuladas por esferas superiores e não repetir o mesmo tom, competindo em grau de generalidade com estas, como faz o Substitutivo 3, exceção feita aos *Anexos*.

É essa caracterização que permite determinar quais os dispositivos a serem adotados na experiência particular de cada cidade, colhidos a partir do elenco oferecido pelo Artigo 4º do Estatuto da Cidade, dotando de unicidade princípios e ações. É fundamental que seja dada visibilidade aos processos em curso que justificam a adoção do instrumental, explicitando os problemas urbanos identificados e evitando apresentar-se como *receituário* para uma cidade qualquer, o que faz o Substitutivo 3.

Longe de constituir-se como exemplo de ‘rigor técnico de forma’ este formato é inadequado especialmente por ocultar as razões territoriais que justificariam a adoção do instrumental tão claramente demarcado, como o indicado no *Capítulo III – Dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo*, do *Título III: Dos Instrumentos da política urbana*, que

sinalizam para determinações cujas razões não se encontram devidamente explicitadas no texto do Substitutivo.

1.2 O texto adotou um critério excessivamente preso à forma. Especialmente no *Título IV. Das políticas públicas setoriais*, em que a formatação é exageradamente modelizada – ‘objetivos’ e ‘diretrizes’ para todos os setores - sendo que os artigos mais parecem resultar do preenchimento de um formulário que pretende uniformização, do que da abordagem de temas que apresentam problemas específicos para os quais devem ser atribuídas prioridades e meios para encaminhar soluções, também específicos e diferentes entre si.

Considerando que as ‘políticas setoriais’ conforme abordadas no Substitutivo 3 – meio ambiente, patrimônio cultural, habitação, transportes, saneamento e serviços públicos, regularização urbanística e fundiária, políticas econômicas, políticas sociais, saúde, política de gestão, administração tributária, administração do patrimônio imobiliário – atravessam praticamente todas as áreas que compõem a gestão urbana, representam assuntos demasiadamente diversos entre si, não apenas pelos diferentes campos do saber, relações com o território da cidade, instrumentos e referências legislativas, situação no âmbito do sistema de gestão urbana da cidade, pela qualidade de técnicos que os compõem, mas também pelo reforço da legislação a que estão atrelados, conferindo a cada uma relativa autonomia.

O tratamento uniforme expressa a sobreposição da preocupação com a forma sobre as particularidades de cada realidade específica, implicando em perda de riqueza de tratamento. Nestes dispositivos, parece haver uma inversão de enfoque: não são os aspectos dados pela realidade do setor (ou tema) que levam à construção de ‘objetivos e diretrizes’, mais parecendo que estes se encontravam prontos a priori, capturando as políticas à sua forma. Isso só é possível porque as ‘diretrizes e objetivos’, do modo como encaminhados no Substitutivo 3, encontram-se num tal grau de abstração da realidade ‘que tudo é permitido’, não chegando a definir ‘políticas’, mas uma espécie de *checklist* de itens dispersos sobre cada assunto, dando a impressão que seriam admissíveis acréscimos infinitamente.

No momento em que os esforços convergem para a formação de sínteses visando à propalada interdisciplinaridade, a instituição de um modo-de-ver fragmentador da realidade em blocos distintos, retrocede em direção a abordagens superadas, indiferente às anomalias resultantes da excessiva compartimentação espacial ou temática da ação sobre a cidade.

1.3 Também no tocante à maneira de organizar as partes do documento constata-se no texto do Substitutivo marcas do olhar fragmentado, como por exemplo na parte dedicada aos

‘instrumentos’. Isto se verifica, de modo mais contundente, na separação entre os capítulos III e IV do Título III (“Dos instrumentos da política urbana”), denominados respectivamente “Dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo” e “Dos instrumentos de gestão ambiental e cultural”. Em que pesem a percepção e os esforços empreendidos, há pelo menos duas décadas, dos malefícios da separação entre ‘meio ambiente’ e ‘urbano’ nas políticas dirigidas ao ordenamento da cidade, com efeitos sobre a rotina da gestão urbana, sendo a cidade o receptáculo único de intervenções que obedecem a ambos os formatos, o Substitutivo 3, e mais ainda o Anexo à Mensagem nº 36, insistem nesta divisão, pondo de lado a oportunidade de corrigir o equívoco e reunir dispositivos que resultam em regulações da ocupação e modelações do uso e transformação do mesmo objeto: o solo urbano.

1.4 A leitura tanto do Substitutivo nº 3 como do Anexo à Mensagem 36, permite observar que, de forma geral, o texto legal não se digna a suprir as lacunas deixadas pela Lei Maior e pelo Estatuto da Cidade. Deixa de definir o que se entenderá como função social da propriedade e da cidade na realidade municipal, os critérios e parâmetros de utilização dos instrumentos e as áreas de incidência destes.

Verifica-se que o Substitutivo 3 e o Anexo à Mensagem nº 36 restringem-se a dispor princípios, objetivos e instrumentos. Princípios que irradiam e imantam o sistema de normas demonstrando a opção política do legislador; objetivos que, na realidade, ordenam a execução das políticas públicas e a estruturação dos órgãos de governo; e instrumentos que, em sua grande maioria, não são aplicáveis imediatamente, pois carecem de regulamentação.

Ressalvadas poucas exceções, como as referentes às operações urbanas, à transferência do direito de construir e ao consórcio imobiliário, que encontram no texto requisitos para sua aplicação, os demais instrumentos, como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o parcelamento ou edificação compulsória e a transferência do direito de construir, da forma como são abordados, permanecem não aplicáveis, carecendo de lei específica municipal definindo critérios e regulamentando sua aplicação.

O plano diretor, então, perde a oportunidade de regulamentar, apresentar parâmetros, requisitos e, principalmente, territorializar as normas de ordenação do solo municipal, restringindo-se a editar normas de eficácia limitada. De forma geral, podemos concluir, assim, que o Substitutivo 3 contém uma série de normas que não apresentam eficácia jurídica e, muito provavelmente, também não se apresentarão passíveis de eficácia social significativa.



1.5 É nos *Anexos* do Substitutivo 3 onde parece residir o substancial de sua proposta para a cidade. Encontram-se aí: (1) as áreas prioritárias de intervenção, para onde a prefeitura deve direcionar o peso maior de suas intervenções e (2) os índices de aproveitamento, que para além de meros números, expressam a filosofia adotada para se pensar a ocupação urbana do futuro próximo, portanto o próprio crescimento da cidade. Apenas estes dois estruturantes já anunciam o que se pensa para a cidade no contexto do Substitutivo 3.

As razões para adição dos volumes de área construída com relação à legislação em vigor assim como as condições que lhe dariam suporte, não são apresentadas, à exceção da parte tocante ao Macrozoneamento (ver a seguir), que embasa as alterações dos IATs. Estes parecem não guardar correspondência com os dois principais critérios que devem orientar o planejamento urbano: *o adensamento existente* e a *disponibilidade de infra-estrutura instalada*, como fica claro no Macrozoneamento e nos IATs que o correspondem.

1.6 O Substitutivo 3 parece preparar a cidade em dois sentidos, para a ação da promoção imobiliária e para a geração de recursos por meio da aplicação de dispositivos de regulação urbana, perdendo de vista o horizonte de solução dos problemas urbanos existentes. Nos instrumentos que supostamente pretendem encaminhá-las, transparece a ênfase de que o ‘problema urbano’ situa-se em certa visão de ‘áreas degradadas’, sendo que *degradação* parece associar-se à *estagnação*, entendida como áreas que não apresentam *dinamismo imobiliário*, não se encontram tomadas por processos de *renovação*, *requalificação*, implantação de novas edificações e/ou alterações de uso.

Ocorre que, em muitas áreas da cidade, especialmente naquelas predominantemente voltadas à moradia, o mercado de imóveis pouco se movimenta porque estas áreas se encontram *estabilizadas* e *consolidadas*, e nem por isso devem ser taxadas como *estagnadas*. Na maior parte dos exemplos, falta a estas ações de estruturação, complementação de infra-estruturas, equipamentos urbanos e nada mais. Estas ações não devem atrelar-se ao acréscimo de atividades imobiliárias, como supõem os vetores de crescimento orientados pelas Macrozonas, mas sim aterem-se a medidas estruturadoras de um lugar que está pronto, mas não completo.

A confusão entre *estabilização* e *estagnação*, que se encontra na base de um ideário desenvolvimentista anacrônico, desconhece que o parâmetro principal para se medirem os problemas de um lugar ou bairro da cidade deve consistir na *qualidade de vida* - valor raro no Substitutivo 3 - e não no dinamismo do mercado imobiliário. O discurso pretensamente desenvolvimentista, que iguala *estagnação* à *estabilidade*, encontra-se oculto nas entrelinhas e é o substrato do texto do Substitutivo 3.

Consideramos esta visão equivocada, em primeiro lugar, por atrelar-se a um passado modernista que identifica o bom com o ‘novo’ e com o ‘dinâmico’, e atrasada com relação à tomada de consciência sobre os seus efeitos devastadores sobre a cidade, inclusive a nossa cidade. Em segundo lugar, por estar claramente comprometida com ganhos econômicos de setores responsáveis em promover este ‘novo’, que passam a assumir destacado papel de ‘salvadores’ ou ‘bem-intencionados’, perdendo de vista que antes de mais nada, constituem os principais beneficiários das ações empreendidas.

É esta visão que embasa um diagnóstico que em vez de eleger os problemas crônicos da cidade a partir do princípio do valor de uso, expresso na *qualidade de vida* dos moradores da cidade, termina por optar por um esforço que se esmera na identificação das áreas onde o dinamismo – não da área, mas das atividades imobiliárias – representa a principal medida para estabelecer diretrizes de ocupação.

Vetores de ocupação para um planejamento conseqüente da cidade, devem sustentar-se sobre o potencial de infra-estrutura e equipamentos urbanos coletivos disponível, assim como o grau de adensamento das áreas a que se destinam.

A argumentação acima não significa que se assuma aqui da visão de que a cidade não deva crescer. Pelo contrário, o que se quer enfatizar é que cabe a um planejamento coerente, tecnicamente consistente e responsável perante todos os segmentos sociais, indicar as áreas onde a cidade *pode* e *deve* crescer. E cabe a este planejamento indicar também as regiões onde, por razões de natureza ambiental, paisagística, cultural, por limitações de oferta de infra-estrutura ou por efeitos sobre o sistema de trânsito e transportes, ou, ainda, por se constituírem como áreas que já atingiram estágios de *consolidação* e *estabilidade*, o crescimento *não deve* e, portanto, *não pode* ocorrer. Mais do que isso, é necessário não perder de vista os objetivos maiores de busca da equidade urbana, da superação de processos que segregam e estigmatizam parcelas expressivas de cidadãos e os condena a viver em condições de suburbanidade.

A ausência de um diagnóstico elaborado com antecedência à formulação das diretrizes, amplamente discutido com todos os segmentos sociais, contribuiu certamente para impedir uma discussão clara dos objetivos e potenciais conseqüências do anunciado projeto desenvolvimentista que fundamenta o Substitutivo 3. Da mesma forma, a ausência de diretrizes territorializadas também impede a análise e a avaliação precisa sobre a pertinência e sobre a necessidade dos parâmetros de crescimento adotados.

1.7 Com respeito ao princípio da Gestão Democrática da Cidade, a comparação entre o texto do Substitutivo 3 e o PDD- 92 aponta para o critério de ‘limpeza’ do texto e reunião de dispositivos



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

de participação da sociedade civil num mesmo bloco, reunidos no *Título III: Dos instrumentos da política urbana; Capítulo VI: Dos instrumentos de gestão da política urbana; Seção I: Do sistema municipal de planejamento urbano; Subseção II: Da gestão democrática do planejamento urbano* - demasiadamente genérico, que repete *ipsis litteris* o texto do Estatuto da Cidade (ver item V.2.7).

Isto significou um esvaziamento dos mecanismos de controle social sobre os agressivos instrumentos propostos no Substitutivo 3, tais como *Operação Urbana Consorciada* e *Operações Interligadas*, que prevêem a participação estritamente limitada ao COMPUR. A maior parte destes mecanismos é de atuação casuística, suspende a legislação vigente e até mesmo a sua apreciação pelo Legislativo, remetendo a decreto ou 'regulamentação' do Executivo suas definições, e consolida a tendência marcante das últimas administração, de impor à cidade um urbanismo *ad hoc*, apelidado de flexível, que se acomoda às necessidades dos interesses econômicos ou fundiários dominantes, em detrimento da democracia e da justiça urbanas. O controle social adequado exigiria que as populações diretamente implicadas fossem ouvidas, ultrapassando a ação do COMPUR, por meio do estabelecimento de formas pedagógicas compreensíveis com o grau de amadurecimento da população urbana carioca.

O Anexo à mensagem nº 36 agravou a situação ao retirar inteiramente a Seção I mencionada, sem se preocupar em inserir estes mecanismos pontualmente.

1.8 O texto do Substitutivo 3, em seu conjunto, pretende sugerir uma opção fortemente técnica, sendo esta pretensão tecnicista ou tecnocrata, como de hábito, projeta no corpo técnico do governo, isto é, da Prefeitura a consciência máxima da cidade, lúcida porque técnica e técnica porque neutra. Esta concepção fortemente impregnada de um inegável positivismo funcionalista, apesar dos adereços de uma linguagem que se pretende mais contemporânea, permanece ainda e sempre, comprometida com o entendimento de que a democracia constituiria 'obstáculo' à racionalidade. Esta opção pelo que poderia vir a ser um anacrônico racionalismo instrumental estrito, ao fim e ao cabo, tampouco é levada a sério pois, uma vez cumprida a tarefa de desqualificar ou minimizar a relevância da participação, é abandonada em nome da flexibilidade, esta sim indispensável ao urbanismo de resultados que pretende avaliar performances pelo número de empreendimentos imobiliários e pela valorização, mesmo quando especulativa, do preço da terra.

O tecnicismo do planejamento é limitado por desconhecer que a participação popular consciente e conflituosa é essencial à vida urbana e ao processo de permanente amadurecimento da vida coletiva da cidade. Perde-se de vista, igualmente, que com a participação enraíza-se uma

pedagogia de co-responsabilização, importante para a consolidação da cidadania, cujo resultado não é imediato, mas muito mais efetivo.

1.9 O quadro esboçado acima fala por si só da falta de comprometimento do Substitutivo 3 com a ‘justa distribuição de ônus e benefícios’. Versando sobre uma realidade urbana tão injusta e desigual como a nossa, o texto não traz para a sociedade qualquer garantia senão de reversão destas condições, ao menos de engajamento do poder público em processo socialmente comprometido.

Não há no texto a previsão de instrumentos vinculados à aplicação de dotações orçamentárias municipais, remetendo as mais substanciais intervenções à flutuação das conveniências de empresários, do mercado e de agentes governamentais de esferas superiores, condicionando a política urbana às oscilações em torno a fatores externos às necessidades de moradores e usuários da cidade.

2. Comparativos: Plano Diretor 1992 X Substitutivo 3 X Anexo à mensagem 36

Como mencionado, o Substitutivo 3 propõe um outro formato para o PDD-92 e, ao fazê-lo, empreende alterações significativas, correspondentes a transformações na cidade e na gestão urbana havidas no período de dez anos que separam a redação destes dois postulados, dos quais podemos destacar:

- o quase desaparecimento da preocupação no provimento da habitação, marcado especialmente no Substitutivo 3, e que retorna no Anexo à Mensagem nº 36 com as roupagens contemporâneas, como o Programa Minha Casa, Minha Vida;
- o enfoque dado à favela como ameaça à cidade no Substitutivo 3, aprofundada no Anexo à Mensagem nº 36, seja pelo elevado adensamento, seja pelo risco ambiental que ameaça provocar, este último vinculado às grandes narrativas ambientalistas mundiais em tela no momento, como as ‘mudanças climáticas’. A clara demarcação de áreas de ocupação surge como procedimento para conter a expansão de favelas, como se vê tanto no Substitutivo 3 quanto no Anexo 36 (ver item V.3.1) ;
- o estreitamento das formas de participação da sociedade civil nos destinos da cidade, muito priorizada em fins dos anos 90, aparecendo em formatos desdobrados no PDD-92, e que vai sendo depurada e canalizada para o formato único dos ‘conselhos paritários’ exclusivamente;

- a ascensão da pauta ambientalista, com apoio de numerosas leis e regulações específicas que surgem durante os anos 90 sobre o assunto, trazendo consigo: (1) novas epistemologias espaciais – como a atenção da ‘paisagem’ como recorte espacial; (2) a consolidação de instrumentos normativos afirmados neste campo disciplinar, como Estudos de Impactos Ambientais (e RIMAS), Auditorias Ambientais etc; (3) a afirmação de zoneamento de categoria espacial especificamente ambiental, se superpondo à ‘urbanística’ (Unidades de Conservação Ambiental); (4) nova ordem de ‘princípios’ fundamentados numa ‘ética’ especificamente ambientalista, impondo a necessidade de menção de assuntos como ‘qualidade do ar’, ‘proteção ao verde’, ‘elementos da paisagem’, por vezes parecendo inverter a ordem de valores propriamente ‘humanistas’ em pauta ‘ambientalista’, priorizando a proteção de recursos naturais em detrimento da vida humana; (5) A vinculação da questão da favela à ameaça das perdas ambientais (de paisagem e patrimônio); (6) o destaque das Áreas de Proteção Permanente (APPs) como unidades de conservação ambiental de apoio a medidas de restrição à ocupação informal. Basta recordar que esta UCA, existente no Código Florestal desde 1967, só a partir dos anos 90 é evidenciada ao nível nacional, e no contexto de medidas de expulsão das populações ocupantes de margens de rios e demais áreas de proteção ambiental a partir deste critério;
- a afirmação de instrumentos de captação de recursos privados pelo poder público, tais como *Operações Urbanas Consorciadas*, *Operações Interligadas*, *Urbanização Consorciada*, aplicados com cada vez mais frequência na rotina das Prefeituras, premidas pelo descompasso entre as pautas longas de ações demandadas por um lado, e a carência de recursos por outro;
- o que parece permanecer é a afirmação da tendência do peso das ‘questões de princípio’ na narrativa de textos que tratam da regulação urbanística, inaugurada pela Constituição de 1988. É forte no PDD-92 e mais ainda no Substitutivo 3. Dados os objetivos de orientar as ações do novo governo, as emendas do Anexo à mensagem nº 36 se detêm menos neste ponto, dirigindo-se às formas de gestão e à ‘correção’ de alguns procedimentos no sentido de acatar as novidades no panorama do governo atual.

V. Destaques pontuais de conteúdo

1. Título I e II. Política Urbana e Ordenação do território:

O Título I é a parte introdutória do Substitutivo 3, situa os princípios norteadores da política urbana e estabelece os entendimentos e posicionamentos sobre a política urbana, o plano diretor e a função social da cidade, conforme as determinações do Estatuto da Cidade.

O Título II. *Da ordenação do território*, dispõe sobre o uso e ocupação do solo, as Macrozonas e os vetores de crescimento, apresentando as propostas de crescimento da cidade implementadas pelo Substitutivo 3.

1.1 Da Ocupação Urbana:

1.1.1- O Substitutivo 3 situa já de início, ainda no art. 8º da *Seção I. Da estrutura urbana básica*, a clivagem que vai predominar em todo seu texto: a contenção das favelas por meio de discurso em defesa da ‘proteção da natureza’. Coloca as “*áreas urbanizadas formais e áreas de ocupação informal*” como característica da ‘morfologia urbana’, preparando a ênfase que predominará em todo o texto, da relocação e remoção da população dos assentamentos populares da cidade, em nome da preservação ambiental.

O art. 52 do PD-92 entendia a estrutura urbana básica do Município como sendo “*constituída pelas áreas residenciais, pelo sistema de centros de comércio e serviços e pelas áreas industriais, integradas pela rede estrutural de transportes, conforme o Anexo VII.*” Diferentemente, o texto do art. 8 do Substitutivo 3, inclui na lista de seus 4 incisos que formariam a estrutura urbana básica, como incisos 1 e 2: I. o ‘ambiente natural’: constituído pelos maciços e montanhas, a vegetação, o litoral, o sistema hídrico e as áreas impróprias à ocupação urbana e de preservação permanente – elemento que condiciona a ocupação urbana; II. o ‘ambiente construído’: de uso predominantemente residencial ou misto, composto por áreas urbanizadas formais e áreas de ocupação informal – elemento que caracteriza a morfologia urbana. Esta forma de lidar com os assentamentos da população menos favorecida da cidade, tende a destituir o caráter social do formal X informal, constituindo-o antes como elemento ‘morfológico’, ou seja concernente à forma da cidade.



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

1.1.2- Com relação à *ocupação do solo*, pelo art. 10 do Substitutivo 3, a regulação da densidade deverá considerar “*as restrições de natureza ambiental*” e os “*elementos de relevante interesse da paisagem e do ambiente urbano*” e no art. 11, onde o texto declara sua superação do funcionalismo que inspirou a regulação do uso do solo no passado, dispondo-se a permitir o uso residencial em qualquer área da cidade, passa a versar no §1º sobre os impedimentos de construções em áreas consideradas impróprias pela administração municipal, tais como: (i) áreas de risco; (ii) faixas marginais de proteção de águas superficiais; (iii) faixas de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão; (iv) faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais; (v) Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação da Natureza; (vi) áreas que não possam ser dotadas de condições satisfatórias de urbanização e saneamento básico; (vii) áreas externas aos eco-limites, que assinalam a fronteira entre favelas e áreas verdes protegidas; e (viii) vãos e pilares de viadutos, pontes, passarelas e áreas a estes adjacentes.

No §2º do mesmo art.11, dispõe que “*moradores que ocupem favelas e loteamentos clandestinos em áreas referidas no parágrafo anterior deverão ser realocizados*”. Já no art.13, ao versar sobre as ‘áreas de restrição à ocupação urbana’, insiste textualmente na mesma preocupação, definindo-as como aquelas que apresentam uma das seguintes características: (i) *objeto de proteção ambiental*; (ii) *condições físicas adversas à ocupação*; (iii) *de transição entre as áreas objeto de proteção ambiental e as áreas com ocupação urbana*.

É possível observar a repetição e dispersão dessa argumentação por todo o texto, que pode ser lida como reiterações formadoras de consenso em torno à idéia do risco da favela para as condições ambientais da ‘cidade’ e de ‘sua população’.

As restrições ao uso e ocupação são tratadas em um formato pouco estruturado e com dificuldades de aplicação, sendo impossível, no caso de aplicação, identificar no texto os critérios que embasam decisões de restrições de natureza ambiental ou formas de medição da modificação da paisagem, tampouco os mecanismo de verificação da incompatibilidade entre a moradia e as condições da área ocupada.

1.1.3- A preocupação com a contenção da favela pela justificativa ambiental, insistentemente reafirmada ao longo do texto, aparece nos itens, também iniciais, da seção ‘Da ocupação urbana’. Neste ponto, embora tratando da ‘ocupação’ e o fato de haver toda uma seção dedicada a tratar a ‘restrição à ocupação’, o § 1º do art. 11 curiosamente antecipa o assunto, criando um reforço de argumentação no ‘duplo tratamento’.

Na lista deste dispositivo, que aborda as ‘áreas consideradas impróprias’ onde “*não serão permitidas construções*” e apresenta uma tipologia de áreas na sua maioria de ‘preocupação



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

ambiental', consta textualmente '*áreas externas aos eco-limites, que assinalam a fronteira entre favelas e áreas verdes protegidas*', sendo que o §2º prevê textualmente, a 'relocalização' de moradores que ocupem favelas e loteamentos clandestinos' nas áreas referidas ao § anterior.

O assunto volta a ser tratado na *Seção III. Das áreas de restrição à ocupação urbana*, em que são repetidas as '*áreas com condições físicas adversas à ocupação*' (art. 15), e é criada (art. 16) nova salvaguarda à invasão de áreas de proteção ambiental por ocupações de baixa renda, definidas como "*áreas de transição entre as áreas objeto de proteção ambiental e as áreas com ocupação urbana destinam-se à manutenção do equilíbrio ambiental, para as quais serão estabelecidos parâmetros de ocupação restritivos, compatíveis com sua destinação, privilegiando o uso agrícola.*"

Estamos pois diante de uma operação conceitual de graves conseqüências políticas: a favela é removida da questão habitacional para a questão ambiental. A discussão deixa de concernir às formas de ofertar habitação social à população mais pobre da cidade, para, em seu lugar, impor-se por toda parte o projeto de remoção destes pobres 'mal localizados e incômodos', ameaça ao "nosso" meio-ambiente.

Enquanto no capítulo sobre a *habitação de interesse social* são escassas as propostas concretas, aqui se detalha ao máximo como, porque e onde remover favelas. O sentido político, econômico, social e simbólico da operação conceitual é claro: ao invés de culpabilizar uma cidade injusta que ainda não foi capaz de equacionar e resolver o problema habitacional de grande parcela dos cidadãos, a culpabilização destes mesmos cidadãos, responsabilizados pelos males dos quais são as primeiras vítimas.

1.2 Áreas de Restrição à Ocupação

1.2.1- Além de várias categorias que pretendem coibir a expansão de áreas de assentamento de baixa renda (ver item V.2.5.1 e V 3.1), o Substitutivo 3 incorpora no art. 15, extensa e detalhada listagem de '*áreas de risco*' para as quais são dirigidas medidas de exceção: "(i) áreas de encosta; (ii) faixas marginais de proteção de águas superficiais; (iii) faixa de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão; (iv) faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais; (v) áreas de especial interesse ambiental ou unidades de conservação ambiental; (vi) vãos e pilares de viadutos, pontes e passarela e áreas a estes adjacentes, quando oferecerem riscos à segurança individual e coletiva e inviabilizarem a implantação de serviços urbanos básicos; e, dentre estas (vii) áreas que não possam ser dotadas de condições mínimas de urbanização e saneamento básico".

São consideradas *áreas de restrição à ocupação*, sendo seu uso condicionado à avaliação geotécnica. O texto do Substitutivo 3 não prevê controle social sobre estas avaliações, que, como sabido, lidam com situações extremamente delicadas, que por vezes, implicam a remoção de inúmeras famílias. Um julgamento apropriado não deveria se restringir aos aspectos geotécnicos, muitos destes passíveis de solução pela adoção de soluções de engenharia, como se vê em vários exemplos da cidade, especialmente em áreas de ocupação de mais alta renda, devendo incluir ainda itens de avaliação abrangendo assuntos tais como vinculações de renda, trabalho, composição familiar, educação de crianças e relações de vizinhança de suas populações.

1.2.2.- O Anexo à mensagem nº 36, ao elencar os princípios do desenvolvimento urbano inclui a “*valorização e proteção do meio ambiente, da paisagem e do patrimônio natural e cultural no processo de desenvolvimento da Cidade*” e em quatro parágrafos subsequentes, propõe uma espécie de conceituação sobre o tema “paisagem”, descabida no texto da lei, já que não participa do formato geral da legislação urbana.

O termo paisagem urbana tende a ser entendido na literatura (e.g. Cullen) como o ambiente modificado pelo homem, na busca de ordenar e organizar seus espaços (ruas, edifícios) e funções (atividades e usos), tendo como ponto de partida a percepção sensorial do espaço. A aplicação do termo isoladamente, como está no texto, é imprecisa e inconsistente, pois carece tanto de reflexão sobre o contexto local, quanto da definição de parâmetros e limitações passíveis de caracterizar a paisagem existente, a desejada ou proposta. Qual a densidade adequada para a população? Qual a reserva mínima de área pública, lembrando que a lei federal nº 6.766/79 exige pelo menos 35%? Que atividades podem ocorrer? Muitos são os critérios que podem ser adotados para a definição da qualidade da paisagem, e em conjunto estes critérios apresentam efeitos muito diversos, como demonstram, esquematicamente, os quadros 2 e 2a situados nos anexos (ver pág.83).

Somente através da caracterização física e social da realidade local é possível o reconhecimento de necessidades, carências e interesses que devem estar física e espacialmente demonstrados em ambiente urbano adequado (ou seja, *paisagem adequada*). A adoção do termo paisagem não pode estar dissociada de elementos mensuráveis, exigidos através de instrumentos de gestão e ordenação do território, com a finalidade de manutenção ou modificação de um segmento do espaço urbano, adequando-o às necessidades reais existentes.

Ressalta-se, enfim, que o termo como se encontra mencionado com insistência no Anexo à Mensagem nº 36, apresenta elevado grau de imprecisão, o que impede sua aplicação e possibilidades concretas de medições e aferições da realidade.

1.3 Da ordenação do território:

1.3.1- O caput do art. 38 do PD-92 dispunha que *“o território municipal será ordenado para atender às funções econômicas e sociais da Cidade, de modo a compatibilizar o desenvolvimento urbano com o uso e a ocupação do solo, suas condições ambientais e a oferta de transportes, de saneamento básico e dos demais serviços urbanos”*. O Substitutivo 3 substituiu este texto pelo de seu art. 7º: *“o território municipal será ordenado em conformidade com os vetores de crescimento da cidade, o Macrozoneamento e as diretrizes de uso e ocupação do solo que indicarão os padrões de ocupação urbana a serem adotados no processo de adensamento e de expansão da cidade (...)”*.

O Substitutivo 3 ocultou os critérios que orientaram os vetores de crescimento e o Macrozoneamento, e os naturalizou, perdendo de vista que ambos resultam de decisões anteriores sobre os condicionantes da ocupação urbana, que precisam ser explicitadas no texto. (veja item III.1.5)

1.4 Macrozonas de Ocupação

1.4.1 - O Capítulo III do mesmo Título II, intitulado *“Da ordenação para o planejamento”*, ratifica no art. 22 e incisos, as Áreas de Planejamento (APs), as Regiões Administrativas (RAs) e os ‘bairros’, e cria as Regiões de Planejamento *“estabelecidas pela subdivisão das Áreas de Planejamento a partir de critérios de homogeneidade interna e características demográficas específicas (...)”*.

Não fica clara a articulação entre estas unidades territoriais e as Macrozonas, tendo em vista visarem umas e outras a ‘ordenação para o planejamento’. Se todo o peso da estratégia de crescimento da cidade se orienta a partir das *Macrozonas de Ocupação*, que papel teriam, a partir de agora, as APs que correspondem a uma determinada ‘leitura’ da cidade, que não mais corresponde? Passados mais de dez anos do PD 1992, as APs devem permanecer as mesmas?

Como não houve um diagnóstico rigoroso da dinâmica urbana, incluindo as tendências do mercado imobiliário e das exigências que se devem impor na cidade por interesse público, os recortes aparecem arbitrários, quando não meras adequações a promoções e operações singulares.

1.4.2 - Ao explicitar os critérios que condicionaram a subdivisão do território municipal em *Macrozonas de Ocupação*, o art. 17 afirma serem *“definidas a partir da avaliação de fatores espaciais, culturais, econômicos, sociais, ambientais e de infra-estrutura urbana em função das grandes áreas diferenciadas da Cidade (...)”*. O Substitutivo 3 parece, assim, desviar-se do que

dispõe no art. 10, pelo qual a regulação do “(...) *uso e ocupação do solo das áreas ocupadas ou comprometidas com a ocupação urbana*”, deveria basear-se em critérios como “ (...) *a limitação das densidades, a intensidade de construção e das atividades econômicas, em função da capacidade de infra-estrutura, da proteção ao meio ambiente e da memória urbana.*”, texto claramente ‘importado’ do PD 92.

O parágrafo único do mesmo art. 10 desdobra em 7 os critérios a serem considerados na ‘regulação da densidade e da intensidade da ocupação e do uso do solo’, que entretanto, parecem desconsiderados no principal instrumento estabelecido pelo Substitutivo 3, que são as *Macrozonas de Ocupação*, para onde se dirigiriam as diretrizes consubstanciadas pelos demais instrumentos;

1.4.3 - As *Macrozonas de Ocupação* identificadas pelo anexos do Substitutivo 3 são demasiadamente abrangentes para serem tomadas como unidades territoriais homogêneas. Áreas contrastantes como a das RA Barra da Tijuca e Guaratiba, ambas contidas na *Macrozona de Ocupação Condicionada*, ou as densas áreas dos subúrbios, incluindo parte da Floresta da Tijuca e do Parque da Pedra Branca, além das inúmeras favelas contidas na AP-3, todas pertencentes à *Macrozona de Ocupação Incentivada*, possuem condições muito diversas, sendo incompreensível que abriguem intenções de ocupação da mesma ordem.

A figura 1 permite observar a confluência de áreas de várias APs contidas na *Macrozona de Ocupação Incentivada*. Considerando que as Áreas de Planejamento, instituídas pelo PUB-Rio na década de 70 e ratificadas pelo PDD-92, surgiram para responder à necessidade do estabelecimento de zonas homogêneas, ordenando o espaço para visualização da totalidade do território municipal, é de se estranhar que uma nova *Macrozona* sobreponha-se a estas, propondo tratamento uniforme de fragmentos destas, não fossem as razões apresentadas no *item III.1.5* deste Relatório.

FIGURA 1



Fonte: powerpoint sobre PlanoDiretor, disponibilizado no site <http://spl.camara.rj.gov.br/planodiretor/indexplano.php>

Cabe ressaltar que as *Macrozonas de Ocupação* identificadas em primeiro lugar pelo Substitutivo 3, já se encontram em vigor, instituídas pelo Decreto Municipal 28 801, datado de 2007. Talvez por esta razão, o Anexo à Mensagem nº 36 as mantenha inalteradas.

1.5 Sobre a Macrozona de Ocupação Controlada:

1.5.1 - As *Macrozonas de Ocupação*, para as quais correspondem determinados vetores de expansão, diretrizes de crescimento, que se consubstanciam em definições que valem para toda a área da Macrozona, reforçam a divisão ideológica para a qual tende a organização do território para o planejamento no município.

A *Macrozona de Ocupação Controlada*, criada pelo inciso I do art. 18, e demarcada apenas nos Anexos, limita-se à chamada ‘Zona Sul’ da cidade, área tradicionalmente ocupada pela população de mais elevada renda da cidade, em que pesem as favelas aí contidas, que sabidamente, possuem um tratamento especial no contexto dos assentamentos precários da cidade.

O particular tratamento da área, da qual foram expurgados até mesmo os bairros da Zona Norte, que compartilham com a Zona Sul a mesma Área de Planejamento 2, no sistema de ordenamento urbano que predominou até aqui, pode levar a um aprofundamento das diferenciações desta área do restante da cidade, que já não são poucas.

1.5.2 - O artigo 152 reforça esta tendência, ao estabelecer que *lotes urbanizados e moradias populares* devem implantar-se ‘*prioritariamente nas Macrozonas de Ocupação Incentivada e de Ocupação Assistida*’, assim como os ‘*vazios urbanos e imóveis subutilizados*’ devem destinar-se para programas habitacionais, segundo o art. 161. Ambos os dispositivos afirmado em parágrafo único que apenas “*Em casos especiais, especificados e detalhados em lei e ouvido o Conselho de Política Urbana, o programa poderá ser executado fora dessas macrozonas.*” Sendo estas as *Macrozonas de Ocupação* da população de menor renda da cidade, as diretrizes do Substitutivo 3 estará reforçando essa injusta divisão territorial da município protegendo as áreas nobres da cidade e induzindo segmentos da população de menor renda a ‘recolher-se em seu lugar’.

As *Macrozonas de Ocupação Controlada* e de *Ocupação Condicionada* correspondem, como sabido, respectivamente aos bairros da Zona Sul e Baixada de Jacarepaguá (Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes, Vargem Grande e Pequena), reconhecidamente bairros onde se localiza a população de mais alta renda da cidade, que ficam assim ‘preservados’ de ocupações de

baixa renda, que devem situar-se nas *Macrozonas de Ocupação Incentivada e Assistida*, isto é Subúrbios e Zona Oeste, onde se encontram os bairros populares da cidade.

Em outras palavras, indo na contra-mão dos conceitos que hoje predominam em todo o mundo e propugnam a reorientação das cidades em direção à maior mesclagem e integração sociais, a proposta em pauta aponta para a consolidação e aprofundamento de uma geografia social que separa territorialmente os grupos sociais segundo sua renda. Ao invés de resultado “espontâneo” das leis do mercado imobiliário, a segregação social no espaço se transforma em política oficial.

A parte do Anexo à Mensagem nº 36 dedicada à habitação, parece preocupada em retirar todas as menções do Substitutivo 3 que possam atribuir diferenciações com potencial de estigmatização negativa à população de baixa renda. (ver item V.3.1.7)

1.5.3 - O art 18, inciso 1 afirma que a *Macrozona de Ocupação Controlada*, é aquela em que “*o adensamento populacional, a intensidade construtiva serão limitados (...)*”, o que indicaria diretrizes de contenção de sua expansão, e conseqüente redução dos IATs, indicador principal de potencial construtivo permitido pela legislação. Esta intenção não encontra correspondência inteiramente, nos IATs definidos para esta Macrozona pelo Substitutivo 3, superiores aos de 1992 para os bairros da Urca, Alto da Boa Vista, Paquetá e Santa Teresa, e quando se tem em vista a adoção da *Outorga Onerosa do Direito de Construir* nesta Macrozona de Ocupação (ver item 2.3.6 a 2.3.8).

Os dados do Quadro 1 mostram que, ainda que apresentem alguma redução com respeito a bairros centrais desta Macrozona, houve elevação na Urca, Alto da Boa Vista, Paquetá e Santa Teresa, bairros suficientemente adensados e que apresentam notórias fragilidades ambientais. Nesse sentido, as diretrizes, especialmente para estes bairros, contradizem as intenções de ‘controle’ que designam para a Macrozona, desconhecendo a opção de compatibilidade da ocupação com condições ambientais, tão rigorosa quando se trata do controle da expansão de assentamentos de baixa renda.

A recomendação de ‘reconversão de prédios existentes’ do inciso I, esbarra na suspensão dos IATs para atrair novas implantações que gerem renda para os cofres públicos, que atrairão, de fato, edificações mais robustas.

1.5.4 - A comparação dos Anexos VII e VIII do Substitutivo 3 mostra discrepância dos índices. Enquanto o primeiro fixa IATs relativamente diferenciados para diferentes bairros desta *Macrozona de Ocupação Controlada*, o segundo fixa os *Coefficientes de Aproveitamento Básico*

para a cobrança de Outorga Onerosa do Direito de Construir em dois padrões, um dirigido à Zona Central 2, que coincide com o IAT, e o outro dirigido às ‘*demais áreas da Macrozona*’, fixado em 2,5, ultrapassando, assim, em 1,0 o potencial fixado para os bairros da Urca, Alto da Boa Vista, Paquetá e Santa Teresa. Qual índice deve prevalecer?

Seja como for, é importante ressaltar que os coeficientes para *Outorga Onerosa* são ainda mais permissivos do que os IATs, agravando a situação exposta no item anterior.

1.5.5 - Como sabido, as intenções de crescimento da cidade podem ser reveladas pelos valores dos IATs, índices que determinam o potencial construtivo. As variações dos IATs encontram-se focalizadas no Quadro 3 em anexo que apresenta comparação entre os IATs fixados pelo PDD-92, os IATs e os Coeficientes de Aproveitamento para cobrança da ‘*outorga onerosa*’ propostos pelo Substitutivo 3, permitindo observar as alterações previsíveis quanto ao potencial de crescimento dos bairros da cidade.

A leitura do Quadro permite perceber que está proposta a elevação dos índices em quase todas as RAs e *Macrozonas de Ocupação* do município (representadas em cor vermelha no quadro), sendo pequenas as reduções (em verde), e concentradas na *Macrozona de Ocupação Controlada*, para os coeficientes de aproveitamento para aplicação da Outorga Onerosa sobrepõem-se aos IATs, sendo que acusam igualmente valores superiores aos dos IATs fixados em 1992. Assim, as únicas reduções ocorreriam, de fato, em alguns poucos bairros das Zonas Sul e Norte: nos bairros do Flamengo, Glória, Catete, Laranjeiras, Cosme Velho, Ipanema e Leblon (coeficiente máximo vai de 4,0 para 3,5), Maracanã, Vila Isabel e Andaraí.

Na *Macrozona Controlada*, como enfatizado em item anterior, os bairros da Urca, Paquetá, Alto da Boa Vista e Santa Teresa poderiam assistir intenso processo de verticalização, caso seja acolhida a ‘outorga onerosa’ por empresários do setor, o que é provável que ocorra, passando o IAT de 1,0 para 3,5.

Evidencia-se ainda no quadro, IATs inexplicavelmente altos para assentamentos de população de baixa renda como Maré (3,0), Complexo do Alemão (3,5), Jacarezinho (3,0), Vigário Geral (2,5), Brás de Pina (4,0), Cidade de Deus (3,0). Considerando o adensamento existente e a disponibilidade de infraestrutura e serviços disponíveis para a população, parece indefensável, e mesmo irresponsável, a adoção de tão elevados IATs, que contrastam com a surpresa sobre os processos de verticalização em curso em áreas como a Rocinha (excluída da lista do Substitutivo), que do contrário, poderia ser admitido caso fosse aprovada a proposta.

Estes valores parecem não corresponder às diretrizes dos vetores de ocupação estabelecidos pelo Substitutivo 3.

1.5.6 - O diferencial principal desta *Macrozona* no contexto do Substitutivo 3 parece, assim, consistir não num efetivo controle da ocupação, mas na demarcação da parcela do território municipal onde deverá incidir a *outorga onerosa do direito de construir*. Coeficientes de aproveitamento máximo razoavelmente elevados (ver anexo VIII do Substitutivo 3) não sinalizam o controle da ocupação da *Macrozona de Ocupação Controlada*, mas sim que haverá um preço a pagar pelo descontrole.

Não seria exagero afirmar que o que se deduz da proposta é que a principal preocupação não foi a de regular os padrões de densificação e verticalização, mas o de favorecer o aumento da arrecadação municipal, pois, como é sabido, nestas áreas da cidade os elevados ganhos imobiliários e a escassez de lotes disponíveis para a construção tendem a empurrar promotores imobiliários a ‘pagarem’ o custo da *concessão onerosa*. Ao invés de regular situações excepcionais de operações singulares, é o conjunto da cidade que aparece submetido à lógica da promoção imobiliária e suas mais-valias. Também sucumbem diante desta lógica as declarações de respeito pela preservação da paisagem urbana, como fica claro em bairros como Urca e Paquetá.

A sugestão de revisão do texto encaminhada pela associação FIRJAN/SINDUSCON/ADEMI/CEBRAE/SEBRAE/ASBEA, abole a aplicação desta *Outorga* na Zona Sul, propondo a fixação do IAT pelo valor de ‘coeficiente de aproveitamento máximo’, ou seja 3,5. A sugestão chega até mesmo a admitir a *Outorga* na área central 2, desde que os coeficientes mínimo e máximo estabelecidos pelo Substitutivo 3 para esta área, no valor de 11 e 15 respectivamente, sejam substituídos por 15 e 18, o que representaria ‘aceitação parcial’, sujeita à negociação.

1.6 Sobre a *Macrozona de Ocupação Incentivada*:

1.6.1 - As figuras 2, 3 e 4 a seguir, relativas ao Censo Demográfico de 2001, mostram variações populacionais dos bairros do município, a distribuição da população no território e as densidades demográficas respectivamente.

As imagens expressam os dados contidos nas tabelas de 1 a 4 nos anexos deste Relatório e revelam:

(i) que os bairros que compõem as AP-1, AP-2 e AP-3 apresentaram forte redução da populacional, enquanto as AP-4 e AP-5 mostraram crescimento (fig 2);

(ii) que os bairros da AP-2 e AP-3 concentram população absoluta (fig 4). Observe-se as deformações deste mapa, indiferente aos valores das áreas dos bairros, levando a crer que os bairros da AP-3, de território visivelmente retalhado em pequenas porções, possuem quantidade de população semelhante a outros como Santa Cruz ou Barra da Tijuca, que contam com território muito superior;

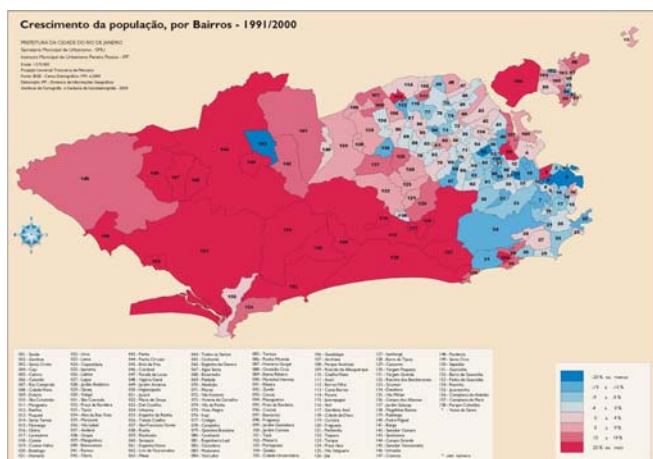


FIGURA 2 ¹⁴

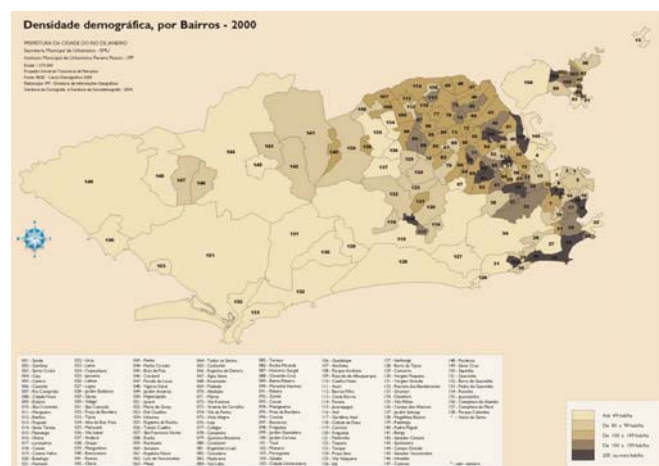


FIGURA 3

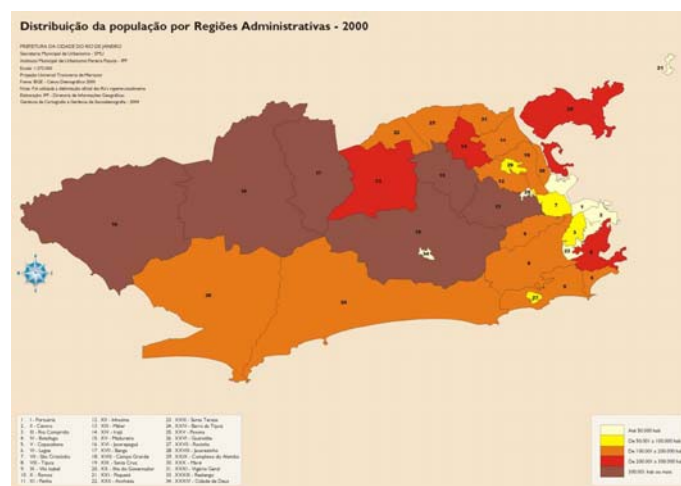


FIGURA 4

(iii) pela tabela 02, em anexo, observa-se que, além de mais populosas, as RAs das Macrozonas de Ocupação Assistida e Incentivada são justamente as que concentram a população de menor renda do município, sendo a renda média por chefe de domicílio – respectivamente 2,9 e 4,7 – grandemente inferior às relativas aos chefes de família das Macrozonas de Ocupação Controlada e Condicionada, 12,3 e 12,5 respectivamente (ver, ainda, fig 10 e 11, pág 89-90, anexos);

¹⁴ As figuras de 2 a 6 são produzidas pela Prefeitura do Rio de Janeiro e disponibilizadas no ‘Armazém de Dados’, no site <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/>.

(iv) a densidade demográfica (fig 3) fala por si só o que todos sabem pela prática e pela aparente sobrecarga da infra-estrutura, especialmente viária: a elevada concentração da população nos bairros da AP-3, os mesmos onde foi localizada a *Macrozona de Ocupação Incentivada* e se pretende adensar. A alta fragmentação do território na miríade de bairros de reduzida área, já oferece um demonstrativo da concentração e alta densidade demográfica;

Adicione-se às observações acima os dados relativos à localização de assentamentos de baixa renda e áreas vazias no município, respectivamente, que constam das figuras 5 e 6 a seguir. Pela figura 6 podemos identificar que as maiores favelas do município situam-se na AP-3, área que concentra cerca de 50% das favelas cariocas, e onde elas mais crescem (38 % na década de 90), contrastando com a redução da população da área . Ao lado disso, a figura 5 permite perceber a carência de lotes vagos na área, que carece também de praças e locais de recreação e lazer, além de áreas livres de ocupação. (maiores detalhes, ver figuras de 9 a 12 e tabela 4 nos anexo)

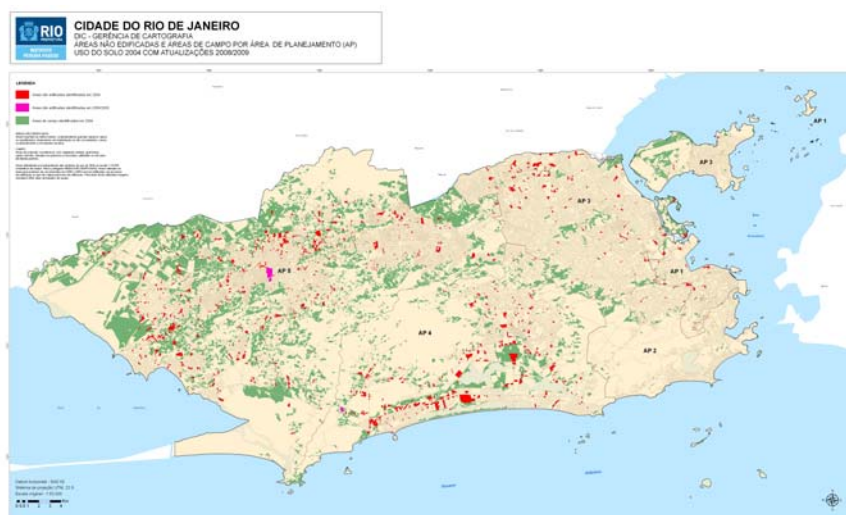
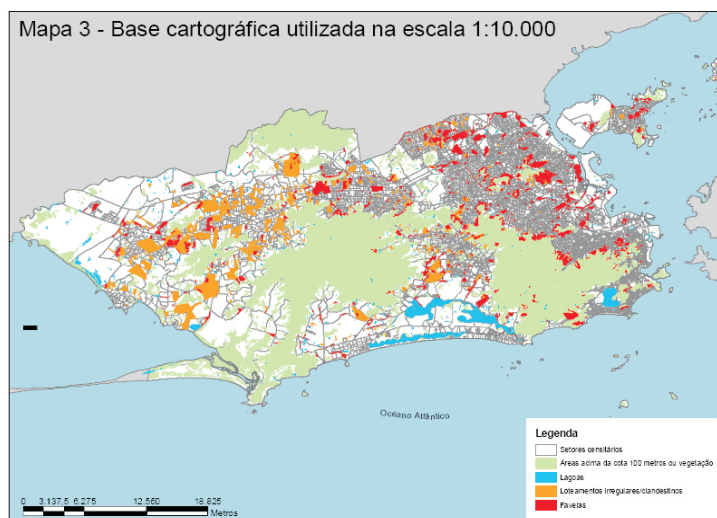


FIGURA 5

FIGURA 6



A criação de um novo *vetor de ocupação incentivada* para esta área caracterizada pelas fortes carências urbanas, poderá ter conseqüências desastrosas: por um lado, criar pressão sobre a edificação destes últimos lotes vazios, que deveriam ser destinados ao uso público e/ou mantidos como áreas livres de ocupação; por outro lado, as novas infra-estruturas e equipamentos gerados pelo ingresso de novas atividades e moradias deverão propiciar uma das duas seguintes alternativas: ou se fecharão, ampliando a exclusão já existente, ou suas populações serão acrescidas a estas, ampliando o grau de carência geral da área.

A título de exemplo, a Figura 7, a seguir, pretende apresentar simulação das transformações que poderiam ser acarretadas com a implantação do vetor de crescimento nesta área, aplicados os valores dos IATs indicados no anexo VIII do Substitutivo 3, e sua diferenciação da situação atual.

As figuras nos levam a refletir sobre as sobrecargas que ocasionariam na rede viária e nas infra-estruturas existentes, que já se encontram quase totalmente saturadas. A política mais conseqüente seria o estabelecimento de diretrizes de recuperação da área, pela previsão de investimentos em equipamentos públicos e infra-estrutura urbana, eliminando a carência que atinge todos os habitantes da área, nas favelas e no asfalto. A área não deveria receber novos ingressos de população - até porque perde população - sendo injustificadas as intenções de fomentar o acréscimo de edificações e pessoas nesta AP-3 até que esta não esteja estruturada para atender a sua própria população.

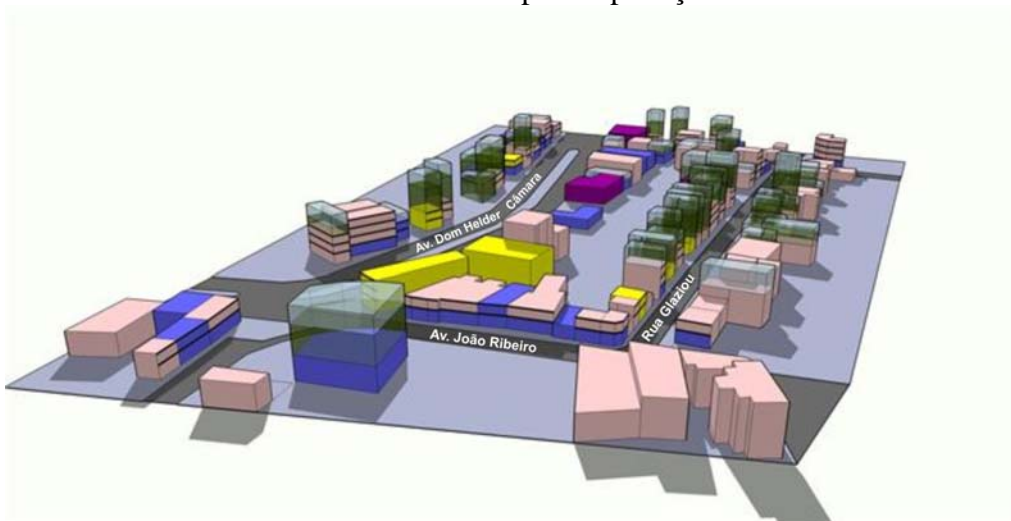
Figura 7: Simulação dos possíveis efeitos provocados pelo acréscimo de IAT em área da AP-3.

Localização:

Quarteirão escolhido aleatoriamente, situado entre as ruas Av. Dom Helder Câmara, Av. João Ribeiro, R. Glaziou e R. Francisca Vidal, bairro Pilares – AP-3



Efeito após a aplicação dos IATs do Substitutivo 3¹⁵:



Legenda :






-  Residencial
-  Comercial
-  Serviços
-  Institucional
-  Acréscimos nos IAT's (transparência)

FIGURA 7

Perfil da Rua Glaziou



Antes



Depois

¹⁵ Imagens de produção da equipe; desenhos: Felipe Moulin e Bernardo Soares

1.6.2 - Pelo Anexo do Substitutivo 3 observa-se que esta é a única *Macrozona de Ocupação* em que incidirá o instrumento ‘Edificação Compulsória’ (ver item V.2.3.3), quando, ao que se sabe, são justamente nas áreas mais valorizadas da cidade onde é mais intensa a retenção e subutilização do solo visando valorização.

2. Título III. Dos Instrumentos da Política Urbana

Nesta parte, o Substitutivo 3 se dedica a estruturar a matriz organizacional e instrumental para a gestão urbana municipal, constituindo assim, o elemento central do Plano Diretor, incluindo o arcabouço instrumental:

- (1) da regulação urbanística (legislação urbanística);
- (2) do planejamento urbano (tipologia de planos e programas adotados na gestão);
- (3) da ‘gestão do uso e ocupação do solo’ (tipologia de instrumentos a partir do Estatuto da Cidade);
- (4) da ‘gestão ambiental e cultural’;
- (5) da ‘gestão do patrimônio cultural’;
- (6) de instrumental financeiro, orçamentário e tributário (fundos municipais);
- (7) e os sistemas de órgãos governamentais que dão suporte ao modelo de gestão urbana desenhado.

De um lado, o arcabouço de dispositivos - leis, órgãos governamentais, instrumentos, fundos etc – convergem para três vertentes temáticas: o ‘urbano’, o ‘ambiental’ e o ‘cultural’, que parecem compor a política urbana, denominação dada ao Título que os engloba. Os capítulos I, II e III referem-se ao ‘urbano’, o capítulo IV ao ‘ambiental’, sendo sua seção III dedicada ao ‘patrimônio cultural’.

De outro lado, seu capítulo VI desenha uma matriz de administração urbana a partir da instituição de 4 Sistemas Municipais, compostos de Conselhos municipais, órgãos centrais e órgãos vinculados; (1) de planejamento urbano (COMPUR); (2) de planejamento e gestão ambiental (CONSEMAC); (3) informações urbanas; (4) defesa da cidade.

Dado que os dois últimos encontram-se estreitamente articulados ao primeiro, a observação principal a ser evidenciada é a de que, novamente, opta-se em reafirmar a separação ‘urbano’ e



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

‘ambiental’, como se foram sistemas em separado, conformando instâncias decisórias autônomas, embora voltados à mesma finalidade do ‘ordenamento da cidade’.

Tecnicamente, a opção pela abordagem específica do meio ambiente no Substitutivo 3, e aprofundada pelo Anexo à Mensagem nº 36, não encontra justificativa quando se tem em vista setores como HABITAÇÃO e TRANSPORTES URBANOS, que se estruturam em *sistemas* de igual ou maior complexidade e com equivalência de elementos, sem que tenham gerado tratamentos tão detalhados no corpo do texto. Além do mais, já se consagrou a idéia de que o meio ambiente não é um “setor” ou campo particular de relações na cidade, visto que a cidade, ela toda, é área e ambiente (construído) da vida social. Inaceitável, quando as análises socioambientais se impõem por toda parte, buscar reentronizar uma abordagem anacrônica que sugeriria uma segmentação entre ambiente construído e ambiente natural na cidade.

2.1 Instrumentos da política urbana:

2.1.1- O art. 23 e seus 8 incisos, o único do *Título III “Dos instrumentos da política urbana”*, pretende organizar um ‘instrumental’ formado por longa listagem de dispositivos, que se diferenciam quanto à natureza e aplicação, incluindo desde ‘fundos’ até Áreas de Especial Interesse, passando por uma Agência Reguladora. Para agregar tantos diferentes elementos, tenta organizá-los nos capítulos seguintes, em torno aos eixos mencionados na introdução deste item IV, não sem problemas¹⁶.

Entretanto, o mais problemático parece a persistência da separação entre gestão urbana e gestão ambiental, dos incisos III e IV do art. 23, *de gestão do uso e ocupação do solo* (onde estão alinhados instrumentos introduzidos pelo Estatuto da Cidade) e *de gestão ambiental e cultural*, referente à instituição de Áreas de Especial Interesse Ambiental e do Ambiente Cultural, APPs e outras UCAs, mais parecendo que ambos referem-se, igualmente, ao *uso e ocupação do solo*, o que implicaria que o último esteja contido no primeiro. Embora timidamente, num texto demasiadamente econômico, o art. 37 reconhece em uma única frase esta fragmentação, propondo que a Lei de Uso e Ocupação do Solo centralize o tratamento do zoneamento ambiental e das áreas de proteção do ambiente cultural. Como observado no item anterior e várias outras partes deste relatório, insistir nesta separação é perigoso e anacrônico, indo de encontro a esforços empreendidos há décadas, no sentido do tratamento uniforme do ‘urbano’ e do ‘ambiental’ quando referidos ao mesmo objeto, a gestão do uso e ocupação do solo urbano, que contém necessariamente, em qualquer realidade, áreas ocupáveis e áreas de restrição à ocupação.

¹⁶ Qual a diferença entre ‘regulação urbanística’, ‘gestão de uso e ocupação do solo’, ‘gestão ambiental e cultural’ e ‘gestão da Política urbana’ e como se pode separá-los na ação sobre a cidade?

Seria necessário superar esta falsa dicotomia, entendendo-se que a política e a gestão urbanas envolvem múltiplas e inseparáveis dimensões: econômica, cultural, paisagística, ambiental, morfológica. Esta unidade, que se esperaria que o Plano Diretor, por seu caráter compreensivo viesse consagrar, equacionar e tratar, ao contrário, aparece desconstituída, gerando grande confusão conceitual, com inexoráveis e funestas conseqüências para o desenvolvimento urbano.

2.1.2- O § 2º do art. 28 abre a possibilidade de que áreas públicas obrigatórias em projetos de parcelamento do solo, a partir de negociação com os interessados, isto é, os promotores, possam vir a ser localizadas fora do limite dos projetos de parcelamento nas condições que estabelece, mediante aplicação dos instrumentos previstos no Substitutivo 3, supostamente *Operações Interligadas e Operações Urbanas*.

A manutenção de áreas públicas destinadas à implantação de equipamentos urbanos e comunitários e áreas livres de ocupação, constituem assunto do interesse maior do presente e futuro da cidade e de seus moradores, tendo sido negligenciado ao longo do processo de urbanização carioca, tornando hoje praticamente irreversível em alguns bairros da cidade, a condição de tecido denso e acanhado, sujeito à congestionamentos viários e elevação de temperaturas.

Assunto desta gravidade, fora da regulação normativa da lei, não pode permanecer ao sabor de negociações, sem que haja um controle social criterioso sobre a situação de localização, as dimensões das áreas, as condições físico-urbanísticas das áreas transferidas, incluindo as demandas existentes ou previsíveis das populações que vivem nos seus entornos, que devem ser acrescidas àquelas implicadas na avaliação do projeto de parcelamento a ser licenciado.

Também aqui o urbanismo *ad hoc*, em nome da flexibilidade, ameaça submeter processos de urbanização aos interesses da promoção imobiliária. Apenas para se ter uma idéia do que isso pode significar, imagine-se que um novo loteamento não contemple parques ou jardins, que serão localizados em outros bairros. A regra de que tudo pode ser objeto de negociação, flexibilização, compra e venda de “exceções urbanísticas” constitui, filosoficamente, o fim mesmo do planejamento e restabelecimento do arbítrio das autoridades licenciadoras. Tal ameaça é tanto mais grave quando se leva em conta a fragilidade dos mecanismos de controle e participação sociais.



2.1.3- O art. 32 acrescenta à tradicional taxonomia da regulação do uso e ocupação do solo urbano, baseada em *zonas homogêneas*, uma nova categoria: as *subzonas*. O § 2º do art. 33 tenta definir o que estas significariam:

Art. 33. Zona é o território perfeitamente delimitado, caracterizado pela predominância, diversidade ou intensidade dos diversos usos e atividades econômicas, sociais e culturais.

...

§ 2º Subzona é um espaço perfeitamente delimitado que se sobrepõe total ou parcialmente às Zonas descritas nos incisos I a IV do artigo 34, para o qual serão previstos parâmetros urbanísticos diferenciados mantidos os usos e atividades previstos para a zona.

A definição deixa dúvidas quanto à necessidade das subzonas, tal a coincidência destas com o conceito de *zona*, dentro e fora do texto do Substitutivo. Pela definição se pode inferir que as subzonas são certas áreas contidas nas zonas, em que se deseja um regime de exceção tendo como base as condições da zona.

A criação da subzona torna-se compreensível apenas quando mais adiante, o texto deixa entrever que haveria uma única categoria de “*subzonas*”: favelas e ocupações precárias. (Subzona de Incentivo à Moradia Popular – art. 155), embora esta categoria tenha sido prevista anteriormente, nos estritos limites de regulação da ZE-5¹⁷. Deve-se ter em conta que a grande superposição de categorias de ‘áreas especiais’ voltadas à regulação de favelas: Áreas de Especial Interesse Social, Áreas Sujeitas à Intervenção, para as quais são criados ‘ecolimites’ e ‘áreas de transição’(ver item V.2.5.1), às quais acrescenta-se esta *sub-zona*. Esta super-regulação parece contrastar com as liberdades oferecidas à promoção imobiliária e tem como contrapartida a timidez do tratamento das políticas e regras para uma política de habitação social no Substitutivo 3.

Nesse sentido, tanto pela razão técnica - do excesso de instrumentos de controle – como pela razão socioambiental, de reforço à estigmatização destas áreas, de populações penalizadas pelo preconceito existente, parece incompreensível e dispensável a criação da nova categoria “*sub-zona*”.

2.1.4- ‘*Grupamento de Edificações*’ é um outro nome dado aos condomínios residenciais que se multiplicam de modo acelerado na nossa atualidade. Encontram-se lado a lado com as outras formas de parcelamento do solo urbano, sendo as mais usuais nas nossas cidades o desmembramento e o loteamento. Significam, igualmente, construção de cidade, ainda que sob moldes que contrariam as formas históricas de urbanização. Nesse sentido, é adequado que se dê tratamento equivalente a estas formas de urbanização, principalmente no que se refere à garantia da manutenção de espaços públicos destinados à equipamentos urbanos e comunitários e áreas

¹⁷ Trata-se da regulação da idiossincrática ‘Barra da Tijuca’, incluída no Decreto 3046/81.

livres de ocupação.

O § 2º do art. 36 deixa em aberto as condições atinentes aos *Grupamentos de Edificações* e sob responsabilidade única do poder executivo a regulamentação da matéria. Assunto de tal interesse para o presente e futuro da cidade, deveria submeter-se a um controle social mais rigoroso, ser instituído por lei e com consulta aos canais de participação popular competentes.

Novamente, reitera-se nesta questão a regra de deixar ao arbítrio da administração, e portanto ao urbanismo *ad hoc* e negociado, tudo o que diga respeito a interesses da promoção imobiliária.

2.1.5- A *Seção IV. Do código de licenciamento e fiscalização (CLF)* não faz menção ao Relatório de Impacto de Vizinhança, exigido pelo art. 445 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, como parte integrante para “*apreciação e aprovação de projeto de edificação multifamiliar ou destinado a empreendimentos industriais ou comerciais, de iniciativa privada ou pública*” concernente, portanto, ao processo de licenciamento, embora este instrumento seja previsto em seção específica do Substitutivo 3, como recomenda o Estatuto da Cidade. (ver item V.2.3.16)

2.1.6- É injustificado o que prevê o § 7º do art. 42, lei específica para regular a fiscalização em Áreas de Especial Interesse Social. O próprio Código de Licenciamento e Edificações (conforme art. 40) deve incluir dispositivos específicos regulando a matéria para as diferentes áreas da cidade, inclusive estas.

2.1.7- O Substitutivo 3 negligencia as recomendações do Estatuto da Cidade nos art. 47 a 49 e nas Resoluções 25 e 34 \2005, pelos quais o Plano Diretor deveria, obrigatoriamente, incluir mecanismos de controle social e participação popular em todas as etapas, dos planos e projetos urbanos municipais, da concepção à execução. (ver itens II.5. e V.2.7.3)

2.2 Do Plano de Estruturação Urbana:

2.2.1- Na *Seção II do Capítulo II. Dos instrumentos de Planejamento Urbano*, o papel dos antigos *Projetos de Estruturação Urbana* é fortemente reduzido, sendo transformado em mero veículo para atualização de parâmetros de uso e controle do solo. Como observado no item II.1 deste Relatório, o PDD-92 resgatou os *Projetos de Estruturação Urbana – PEUs*, atribuindo-lhe o relevante papel de adequar as diretrizes e normas dos bairros às diretrizes estabelecidas para as

APs e para o município em seu conjunto. Considerava-se também fundamental o importante papel pedagógico dos PEUs na conscientização da população sobre a cidade, dada a possibilidade de participação popular privilegiada pelo enfoque nos espaços da vida cotidiana.

Ao transformar a polivalência de papéis dos PEUs em instrumento com função única de *corrigir parâmetros legais*, o Substitutivo 3 desconsidera o planejamento como possibilidade de construção coletiva, assim como a importância da dimensão local nas definições da política urbana. Os avanços positivos do PDD-92 são abandonados sem qualquer explicação plausível, a não ser que, uma vez mais se pretenda, também nessa escala, aumentar a discricionariedade do poder público municipal. Desperdiça-se, assim, a oportunidade de adotar formas que promovam a participação social efetiva e a conformação da identidade do bairro entre seus moradores, sem perder de vista a cidade em seu conjunto. Ao desmontar um sistema de planejamento passível de enfocar a totalidade e, de forma congruente suas partes, alinha-se à visão da cidade e ação normativa sobre a mesma, como colagem de fragmentos.

2.3 Instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo:

2.3.1 - A *Seção I. Das áreas de Especial Interesse*, art. 52 e § único, lista cada uma das categorias de AEI, mas omite tanto seus objetivos quanto os mecanismos que a estabelecerão, encontrados apenas no § 2º do art. 21, em parte bem anterior do texto que trata das *Áreas Sujeitas à Intervenção* e atribui ao Poder Público Municipal a responsabilidade pela definição das “*áreas que serão objeto de intervenções urbanas pela criação de Áreas de Especial Interesse e de Operações Urbanas (...)*”. Esta redação é ambígua e deixa dúvidas quanto aos contornos das *Áreas Sujeitas à Intervenção*, das *Áreas de Especial Interesse* e das *Áreas em que incidirão as Operações Urbanas*. A dúvida é agravada se consideramos a apresentação da Prefeitura em *powerpoint* divulgado pela Internet, do qual consta mapa com a localização das *Áreas Sujeitas à Intervenção*.

O Anexo IV do Substitutivo 3 identifica as *Áreas Sujeitas à Intervenção* (subtipo de Área Especial) apresentadas no *powerpoint*, levantando ainda a dúvida se significam a totalidade de AEIs ou se estas apenas antecipam algumas ações pontuais, caso em que deveria anunciar no texto, as instâncias deliberativas sobre sua criação.

2.3.2 - Os demais instrumentos mencionados neste Capítulo III relacionam-se ao art. 4º do Estatuto da Cidade, que versa sobre sua necessidade de aplicação referida no item II.4, deste Parecer, sendo esmiuçadas pela Resolução N° 34/2005 do CONCIDADES, que estabelece:



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

Art. 4º. Nos termos do art. 42, inciso II do Estatuto da Cidade, caso o plano diretor determine a aplicação dos instrumentos: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas e a transferência do direito de construir; estes só poderão ser aplicados se tiverem sua área de aplicação delimitada no Plano Diretor.

Parágrafo único. Na exposição dos motivos, o Plano Diretor deverá apresentar a justificativa de aplicação de cada um dos instrumentos previstos no art. 4º desta Resolução, com vinculação às respectivas estratégias e objetivos.

Como insiste a parte introdutória deste Parecer, a eficácia destes instrumentos está necessariamente associada à sua capacidade de concretizar os princípios e viabilizar os objetivos que devem fazer da regulação do uso da propriedade urbana meio efetivo de submetê-la a sua função social, isto é, ao bem coletivo, à segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como à responsabilidade ambiental.

2.3.3- As Seções II, III e IV concernem ao mecanismo de *'Edificação Compulsória'* incluído na Constituição Federal de 1988, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, que prepara o formato para a roupagem municipal. O princípio do instrumento do parcelamento, edificação e utilização compulsórios é de impedir o estoque de terras em áreas infra-estruturadas, forçando a utilização de imóveis vazios nessas áreas, desestimulando a especulação imobiliária e favorecendo o cumprimento da função social da propriedade. Este instrumento tem como objetivo o uso eficiente das infra-estruturas instaladas, evitando grandes investimentos na ampliação da malha urbana em direção a terras não urbanizadas, de forma a suprir a necessidade da fração da sociedade que não consegue ter acesso à terra urbana. A incidência deste instrumento em uma determinada área permite o acesso à moradia por parcela da população que busca melhor localização no tecido urbano.

O Substitutivo 3 não identifica com precisão, as áreas onde incidirá o instrumento, cingindo-se à menção de que "(...) se aplicará a imóveis localizados na *Macrozona de Ocupação Incentivada* (...)". A limitação de aplicação desse instrumento à *Macrozona de Ocupação Incentivada* parece descabida, na medida em que seu objetivo é o de 'liberar' áreas contidas em locais infra-estruturados da cidade; ora, em nossa cidade, a retenção de áreas acontece em primeiro lugar nas parcelas da cidade reconhecidas pelo Substitutivo 3 como *Macrozona de Ocupação Controlada*.

Além disso, o Substitutivo 3 omite condições essenciais para a aplicação do instrumento, remetendo a Lei específica as condições e prazos para que a obrigação seja realizada, contrariando abertamente as determinações do Estatuto da Cidade, desdobradas na Resolução nº



34 do Conselho das Cidades, que define os parâmetros mínimos para o estabelecimento dos instrumentos do Estatuto da Cidade¹⁸.

O art. 54 do Substitutivo 3 ainda faz uma tentativa confusa de determinar critérios para a caracterização do *solo urbano subutilizado*, excluindo, inadvertidamente, aqueles cuja área total edificada seja inferior a 250 m², que não ultrapasse os 250m², e que não exceda 50% do índice de aproveitamento básico vigente para o lote, redação que além de incompreensível parece questionável quanto ao mérito. (ver item 3.3.1)

O anexo 36 remete a lei específica a definição do que poderia ser considerado imóvel subutilizado passível de aplicação do instrumento, suprimindo o art. 54.

Desta forma, ao invés de criar as condições para a aplicação do instrumento de *Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória*, uma vez mais se procrastina sua concretização, remetendo sua regulamentação à lei específica, sem qualquer prazo para envio desta ao legislativo. Conseqüentemente, perde-se a oportunidade de tornar aplicáveis também os instrumentos do *IPTU progressivo* e da *desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública*.

2.3.4 - A Seção V do Substitutivo n°3 que trata do instrumento do *Direito a Preempção* limita-se a reproduzir, em seu art. 58, o disposto no texto do art. 26 do Estatuto da Cidade.

Não foi identificada no corpo do texto, e nem em seus anexos, a delimitação das áreas sujeitas à aplicação deste instrumento, nem tampouco é apresentado estudo de demandas por equipamentos nas diversas Regiões Administrativas.

Apesar de representar pré-requisito para sua aplicação a delimitação da área de aplicação no Plano Diretor, o §2º do art. 58 adota o mesmo expediente dos instrumentos anteriormente analisados, a remetendo para lei específica, em aberta violação da Resolução do CONCIDADES.

¹⁸ Resolução CONCIDADES n° 34\2005.

Art. 3º. Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do artigo 2º, o Plano Diretor deverá:

I – determinar critérios para a caracterização de imóveis não edificados, subutilizados, e não utilizados;

II - determinar critérios para a aplicação do instrumento estudo de impacto de vizinhança;

III - delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização;

IV - definir o prazo para notificação dos proprietários de imóveis prevista pelo art. 5º, § 4º, do Estatuto da Cidade;

V – delimitar as áreas definidas pelo art. 2º desta Resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município;

Conclui-se, assim, que o ‘*direito à preempção*’ é um instrumento sem aplicabilidade pelo Substitutivo 3.

2.3.5 - A Seções VI, VII e VIII abordam respectivamente, a “*outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso*”, a “*transferência do direito de construir*” e as “*operações urbanas consorciadas*”, três importantes instrumentos consagrados nos últimos anos e ativados nos procedimentos rotineiros da Prefeitura do Rio de Janeiro, pelos dois últimos mandatos do governo municipal, ainda que o tratamento destes no PDD-92 resuma-se à sua menção. A indefinição e procrastinação na efetivação de instrumentos primordiais para propiciar a função social da propriedade urbana contrastam com a detalhada abordagem e o zelo por criar as condições de imediata aplicabilidade daqueles instrumentos que ampliam o leque de alternativas da promoção imobiliária. Este tratamento desigual a instrumentos que comparecem no Estatuto da Cidade em igual relevância, não encontra qualquer explicação legal ou normativa. Porque razão para o direito de preempção há somente um artigo, que apenas reproduz o que consta no Estatuto da Cidade, enquanto que a outorga onerosa vem detalhada em cinco artigos?

2.3.6 - No que tange à ‘*Outorga Onerosa do Direito de Construir*’ é claro o esforço de viabilizar sua aplicação. Nesse caso, de maneira privilegiada em relação a outros instrumentos, as áreas onde deve incidir (§ 1, art. 60) assim como os coeficientes mínimos e máximos, encontram-se indicados no corpo do Substitutivo e no seu Anexo VIII, ficando para posterior regulamentação apenas a definição de “*(...) formas de aplicação e de cálculo para determinação do valor da contrapartida (...) podendo instituir, conforme o caso, fatores de redução baseados em critérios de planejamento, de estímulo ao desenvolvimento e de interesse social.*”, dados que poderão se resumir a alguns poucos artigos ou mesmo uma tabela.

Como obriga o Estatuto da Cidade, o § 1º do art. 60 delimita as áreas onde incidirá a ‘outorga onerosa’, que se aplica por completo na *Macrozona de Ocupação Controlada*, nas *Áreas Sujeitas à Intervenção* nas em partes das demais *Macrozonas de Ocupação*, assim como nas *Áreas de Especial Interesse* e de *Operações Urbanas*. (ver fig.8, pág 88, anexos). O Anexo à Mensagem nº 36 restringe a aplicação do instrumento às *Áreas Sujeitas à Intervenção* previstas no Anexo IV e definidas em lei como *Áreas de Especial Interesse Urbanístico* ou de *Operações Urbanas Consorciadas*”, sendo que a “Outorga por alteração de uso” “*somente será permitida nas áreas declaradas como Áreas de Especial Interesse ou de Operação Urbana Consorciada.*”.

O anexo 36 retira a obrigatoriedade do parecer do *Conselho Municipal de Política Urbana* para a instituição de *Operações Interligadas*. Não há definição sobre qual esfera irá estabelecer



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

parâmetros para execução de cada operação interligada nem enquadra em que circunstância poderá ser utilizado o procedimento administrativo da *Operação Interligada* ou da *Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso*. Uma vez mais, fica confirmada a tendência do Substitutivo 3 de deixar ao abrigo do controle social, isenções e outros tipos de benefícios públicos transferidos a interesses privados.

2.3.7 - O “estoque público de potencial adicional de construção e sua distribuição espacial”, a ser oferecido pelo poder público conforme estabelece o § 3º do art. 61, consiste em um dos mais importantes mecanismo para o planejamento urbano. Definida no § 4º como “a reserva de área edificável virtual, em metros quadrados, associada a uma porção do território”, sua aplicação permite visualizar – Prefeitura e sociedade - a capacidade das áreas da cidade em acolher novas edificações, bem como o grau de atendimento e a eventual demanda pela extensão das redes disponíveis na cidade. No Substitutivo 3, este dispositivo é timidamente tratado e atrelado à aplicação da ‘*outorga onerosa*’, quando deveria ser detalhado, instituído para toda a cidade e tornado a medida principal das avaliações sobre o crescimento urbano.

Ressalta-se que os parágrafos citados não fazem referência de como mensurar este ‘estoque’, apenas que seriam fixados em período não inferior a um ano (§ 3º art. 61)

2.3.8 - É pouco clara a modalidade prevista no art. 60 e tratada em especial no 63, referente à aplicação da *outorga onerosa* nos casos de alteração de uso. O cálculo da contrapartida, “com base no valor do metro quadrado relativo ao tipo de uso original e o valor decorrente da expectativa de valorização do empreendimento em decorrência da transformação proposta pelo interessado (...)” é casuístico, pois depende da proposta de cada empreendedor e de difícil fixação. Dúvidas como quem as julgará, quais alterações serão toleradas e as formas concretas de transformá-las em receita são assuntos omitidos, passando despercebida no texto do Substitutivo 3.

2.3.9 - O art. 61 estabelece que os coeficientes “*têm como referência a capacidade de infraestrutura, a acessibilidade e equipamentos e serviços, a proteção ambiental e cultural e os vetores de crescimento da cidade (...)*”. Entretanto, especialmente com respeito à *Macrozona de Ocupação Controlada*, para a qual o instrumento incide em toda sua extensão, esses critérios parecem não prevalecer. Trata-se de bairros da cidade altamente densos, em que a capacidade da infra-estrutura se encontram em estado de esgotamento, que vivenciam no dia a dia congestionamentos viários diários que levam à quase paralisia, e para os quais deveria ser mantida a coerência do desincentivo a qualquer acréscimo de edificações, até que novas tecnologias de



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

circulação viária fossem viabilizadas. Este é o caso, por exemplo da AC-2, área fortemente verticalizada e congestionada, em que o coeficiente básico é definido como 11, podendo chegar a 15, quando aplicada a ‘outorga onerosa’. (ver itens V.1.5.5 e 1.5.6)

2.3.10 - Observa-se ainda, pelo § 6º art. 62, a previsão da conversão do potencial construtivo em Certificados de Potencial Adicional Construtivo – CEPACs. No entanto, não se estabelece o destino dos recursos provenientes da alienação destes, criando um mecanismo contábil com possibilidade de gerar venda de potencial construtivo para o saneamento das contas públicas, provocando assim uma tensão entre a lógica da arrecadação e a lógica de planejamento e controle do uso do solo urbano.

É ainda importante ressaltar a redação do inciso II do parágrafo 1º do art. 62 prevendo que *“a regulamentação poderá conceder isenções parciais ou totais à edificação em área contígua à Área de Especial Interesse Social”*. Neste caso, é necessário que a lei caracterize que tipo de uso a edificação contígua a área de especial interesse social deve ter para poder obter isenção na utilização da outorga e que defina o que será considerada área contígua.

2.3.11 - A *transferência do direito de construir*, tratada no art. 65, limita os casos em que será concedida, mas omite o principal, onde o ‘potencial construtivo’ gerado pode ser edificado, isto é as áreas da cidade passíveis de receberem a ‘transferência’ e que permitirão área edificada superior àquela fixada na legislação. O Substitutivo 3 deixa em aberto as novas localizações, subentendendo que qualquer área da cidade poderá vir a acolhê-las, postura bastante temerosa tendo em vista o elevado adensamento e a carência de infraestrutura e equipamentos de vários bairros da cidade. Uma vez mais, parece que à indeterminação se seguirão as negociações fora do controle social. O Estatuto da Cidade compreendeu esta dificuldade e obrigou o reconhecimento das áreas de recepção no Plano Diretor, sendo também neste aspecto, descumprido pelo Substitutivo 3.

2.3.12 - As *Operações Urbanas* (a que o Anexo à Mensagem nº 36 acrescentou o termo ‘Consoiciadas’) e as *Operações Interligadas* constituem diferentes formas de obtenção de recursos financeiros por parte da Prefeitura, pela concessão de benefícios advindos da alteração de parâmetros legais vigentes.

São insistentes os trabalhos que visam alertar para os riscos da aplicação destes instrumentos, dado que permitem a criação de oportunidades em que o potencial construtivo, ou seja partes do espaço aéreo da cidade, é oferecido ao mercado em leilões públicos, assim como a

suspensão *ad hoc* dos parâmetros legais vigentes, acordados no âmbito da legislação, passando a ser admitida a possibilidade do estabelecimento de condições definidas casuisticamente, ao sabor de circunstâncias ocasionais interpretadas pela autoridade, de forma arbitrária, como oportunidades conjunturais.

Ambos os instrumentos implicam grandes riscos: as *Operações Urbanas Consorciadas* por se concentrarem em uma dada área, dotando as autoridades municipais de grande poder de alteração das ‘regras do jogo’ no local; as *Operações Interligadas*, em sentido contrário, pela dispersão de aplicação na cidade, pelo descontrole social sobre as operações microfísicas que ocorrerão simultaneamente provocando alterações da legislação a cargo da Prefeitura e do COMPUR, que se estende, conforme o Substitutivo 3, por todo o território da cidade.

Ultrapassa o escopo e objetivos deste Parecer, uma identificação e discussão detalhadas de todas as questões que envolvem a aplicação destas; impõe-se, porém, advertir para os riscos decorrentes do tratamento dado ao tema pelo Substitutivo 3.

Para minimizar os desvios de fins, tão freqüentemente relatados em estudos recentes sobre a aplicação deste tipo de instrumento, algumas salvaguardas devem ser previstas, que não encontramos no Substitutivo 3:

- (1) não há previsão de controle social proporcional ao risco em jogo, para além do Conselho de Política Urbana, incluindo as populações diretamente atingidas e formas de difusão e debate e o exercício do direito de vizinhança, permitindo que a população conheça e seja ouvida;
- (2) a aplicação de instrumento que transfere ao poder público a responsabilidade de alterar o contrato social estabelecido na lei, significa sacrifício social, que necessita de uma forte justificativa que não pode escorar-se apenas, nem principalmente, em razões de ordem fiscal, ainda menos quando o destino final dos recursos gerados não vem especificado.

Estamos frente à transferência de patrimônio público da cidade – direito de construir – a agentes privados, cujo objetivo principal, quando não único, é o lucro máximo. Por esta razão, o objetivo primeiro de qualquer legislação que contenha estes instrumentos, deve fixar de maneira clara, os mecanismos colocados à disposição do Poder Público e da sociedade para fazer prevalecer o interesse público, coletivo, do conjunto da cidade e dos cidadãos sobre o interesse dos agentes privados. Mais que nada, trata-se de garantir que tais operações não coloquem em risco o princípio basilar do planejamento urbano, tal qual consagrado no Estatuto da Cidade: a função social da cidade e da propriedade urbana (art. 2º). Este princípio vem reforçado na determinação de que a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização” tenha por fim não o interesse privado, nem o equilíbrio fiscal, mas o

“atendimento ao interesse social” (art. 2º, III). Ora, o atendimento ao interesse social, em combinação com o princípio da “gestão democrática da cidade”, igualmente basilar no Estatuto da Cidade, recomenda não deixar ao arbítrio da autoridade pública, isento de efetivo controle social, qualquer decisão acerca da transferência de patrimônio público (direito de construir), ainda que seja esta onerosa.

Nesse sentido, duas condições que não se encontram claramente estabelecidas no Substitutivo 3 são imprescindíveis: forte controle social sobre as informações do que estará em jogo (e compartilhamento da decisão), participação social no processo decisório e criação de mecanismos que determinem com precisão, de maneira regrada e não casuística, os fins sociais a que serão consagrados os recursos arrecadados.

2.3.13 - É importante explicitar o destino dos recursos gerados, que deve ser compatível com os princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade: a aplicação deste e de todos os outros instrumentos do Plano Diretor deve promover “*a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização*” (Inciso IX do art. 2º do Estatuto da Cidade). (ver item II.4)

No caso da *Outorga*, de acordo com o art. 64 do Substitutivo 3, a receita gerada deverá ser repartida entre os *Fundos de Habitação* e de *Desenvolvimento Urbano* “(...) na proporção de cinquenta por cento da arrecadação, ou diretamente aplicadas através de obras de melhorias, obedecida sua equivalência, com as finalidades previstas nos incisos I a IX do artigo 26 do Estatuto da Cidade”. O texto parece pouco específico, além de ambíguo, deixando abertura demasiada quanto às possibilidades de aplicação da receita originada da aplicação do instrumento, que poderá direcionar-se para as inúmeras demandas situadas na pauta de necessidades do município.

Tampouco há garantias de aplicação social dos recursos gerados pela aplicação de *Operações Interligadas*, já que o art. 77 é indeterminado quanto à destinação dos recursos, mencionando novamente o *Fundo de Desenvolvimento Urbano* ou “obras de infra-estrutura urbana” ou ainda “terrenos e habitações destinados à população de baixa renda” e “recuperação do meio ambiente ou patrimônio cultural”. O mesmo ocorre com relação aos recursos das *Operações Urbanas Consorciadas*, com a mesma destinação imprecisa, embora, ao contrário da anterior, devam ser aplicados no próprio local.

Considerando a finalidade polivalente do *Fundo de Desenvolvimento Urbano*, existe a possibilidade de pelo menos a metade dos recursos arrecadados pela *Outorga Onerosa*, ou a totalidade dos recursos captados pela *Operação Interligada*, poderem ser aplicados na



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

“recuperação de equipamentos urbanos, de áreas degradadas ou vinculadas a projetos de revitalização urbana e na implementação de programas de interesse público” (art.107 do Substitutivo nº3), texto impreciso podendo gerar dúvidas quanto às prioridades, se o julgamento estiver limitado ao executivo.

Em síntese, estamos diante de um texto que deixa à decisão da autoridade pública desde o processo de concessão do direito do construir até a determinação da destinação dos recursos arrecadados. Experiências recentes de empreendimentos às quais o Poder Executivo beneficiou ou pretendeu beneficiar com regras favoráveis de licenciamento e isenções fiscais à revelia da vontade cidadã (como o projeto do Museu Guggenheim), recomendam muito mais cautela e mecanismos de participação e controle sociais.

2.3.14 - As Seções IX, X *Urbanização Consorciada* e o *Consórcio Imobiliário* constituem mecanismos de operações em que se associam o poder público e empresa(s) privada(s) para executar projetos de parcelamento e edificações, intervenções em áreas da cidade, munindo a Prefeitura de benefícios a partir da aplicação de mecanismos diferenciados.

Entretanto, para que se cumpram estes objetivos - e realizem os princípios de priorização da função social da cidade, colocados no Estatuto da Cidade - os textos do art. 72 e do art. 75 devem conter indicações e prescrições claras e explícitas quanto aos fins sociais a que se destinam. No formato adotado pelo Substitutivo 3, deixam margem de dúvida quanto ao apoio do poder público a projetos de urbanização em geral, o que pode se transformar num guarda-chuva legal para desviar o governo municipal das prioridades de todos reconhecidas em nossa cidade: habitação social e infra-estrutura urbana nas áreas habitadas pelas populações de mais baixa renda.

2.3.15 - A alteração ao art. 80 proposta pelo Anexo à Mensagem nº 36, altera substancialmente o sentido do instrumento *Readequação do Potencial Construtivo*, tal como foi disposto pelo Substitutivo 3.

No Substitutivo 3, o instrumento visava a possibilidade de alterar os parâmetros legais nos casos de imóveis de interesse para a preservação, desde que mantendo inalterada a área total construída fixada pela legislação vigente no local. Já pela proposta do Anexo à Mensagem nº 36, passa a haver a “*possibilidade de utilização integral da área do lote original para o cálculo da Área Total Edificável a ser aplicada em sua porção remanescente*” nas situações que apontam seus incisos, estendendo a amplitude do universo de aplicação para os casos de ‘preservação de imóveis de interesse’, ‘implantação de Projetos de Alinhamento vinculados a projetos urbanos em execução’ e ‘incentivo à renovação de áreas e imóveis degradados.’

Especialmente a última condição é arriscada pois o adensamento que pode provocar em se tratando de ‘áreas e imóveis degradados’ indiscriminadamente, a aplicação do instrumento pode decorrer em forte impacto, adensando a área de aplicação e ocasionando transtorno para as populações local.

2.3.16 - O tratamento do *Relatório de Impacto de Vizinhança* nos dois artigos da Seção XII (art. 78 e 79) está excessivamente resumido, cumprindo à risca às determinações do Estatuto da Cidade, quando deveria desenvolvê-lo no que se refere ao município. O texto retrocede em relação à própria legislação municipal. Pelo art. 436 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, o direito de vizinhança é textualmente reconhecido e o RIV exigido como parte integrante do processo de licenciamento de edificações, sendo que o art. 445, obriga sua elaboração em caso de projetos de “edificação multifamiliar ou destinado a empreendimentos industriais ou comerciais, de iniciativa privada ou pública”, detalhando seu conteúdo mínimo deve conter avaliações sobre:

- I – o meio ambiente natural e construído;
- II – a infra-estrutura urbana relativa à rede de água e esgoto, gás, telefonia e energia elétrica;
- III – o sistema viário;
- IV – o nível de ruído, de qualidade do ar e qualidade visual;
- V – as características sócio culturais da comunidade.

A reduzida redação do Substitutivo 3 ignora estas determinações, dando um tratamento tão genérico quanto ineficaz ao instrumento. Há

O menosprezo ao direito de vizinhança fica claro no art. 164: este recomenda a análise e o monitoramento das atividades geradoras de tráfego, afirmando no § 1º que seus projetos de implantação sejam “acompanhados de estudos de avaliação dos impactos”, sem aludir ao RIV ou mesmo ao EIA/RIMA, instrumentos criados para estes fins.

2.3.17 - O Anexo à Mensagem nº 36 propõe a introdução da nova Seção XIV ao corpo do Substitutivo 3, para implantação de um instrumento não incluído no Estatuto da Cidade, denominado *Concessão Urbanística*. Pela definição do caput, trata-se da possibilidade de “delegação pelo Poder Executivo à iniciativa privada da realização de intervenções urbanísticas em regiões determinadas do Município, mediante regras expressas em Lei específica (...)”. O § 1º acrescenta que a referida delegação pode ser operacionalizada por meio de licitação a uma empresa ou um conjunto de empresas, que assumirão a responsabilidade pela operação, inclusive se esta implicar em ônus de desapropriações e/ou outros, para “a realização de obras de urbanização ou de reurbanização, inclusive loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução e



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

incorporação de conjuntos de edificações” O § 2º acrescenta que a empresa concessionária obterá sua remuneração “mediante exploração, por sua conta e risco, dos terrenos e edificações destinados a usos privados que resultarem da obra realizada, da renda derivada da exploração de espaços públicos, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística”. (grifo nosso)

Como visto, o instrumento visa transferir diretamente para a empresa privada não apenas das responsabilidades tradicionalmente e tipicamente próprias ao poder público, mas ainda a possibilidade de tornar-se o proprietário de lotes e áreas implicadas, permitindo que sejam negociados para remuneração dos serviços. Assim, torna o solo urbano e a própria cidade negócio privado, reduzindo a mediação dos órgãos públicos na defesa do interesse de cidadãos, apenas indiretamente e limitada à regulação via instrumento legal. Atente-se para que a proposta não prevê nenhum mecanismo de controle social sobre sua aplicação.

Para o cidadão, pode representar um retrocesso nas formas da democracia vigente, pois agora terá que lidar com a empresa privada como agente operador exclusivo das intervenções urbanas. Trata-se de, tanto mais que não define os mecanismos de participação e controle sociais nos processos decisórios e administração do espaço urbano a ser “contratado”. Como se exerceria a gestão democrática numa área urbana que, por todos os títulos, deixou de ser submetida ao público para submeter-se ao controle e interesses empresariais? São questões omitidas, e que constituem grave violação ao Estatuto da Cidade.

2.4 Meio Ambiente

2.4.1 - Nenhum outro tema mereceu atenção tão extensa e minuciosa no texto do Substitutivo 3 quanto o *meio ambiente*. Foi incluído como um dos princípios básicos da política urbana do município já no art. 2º, onde se lê que a “*valorização e a proteção do meio ambiente e do patrimônio natural, cultural e paisagístico, no processo de desenvolvimento da Cidade*”. A partir daí a clivagem ocupação do solo-meio ambiente aparece como tema recorrente do Plano.

Este ponto é reforçado pelo art. 3º (i) que, ao dispor sobre a política urbana do Município, estabelece entre os objetivos que conformam o “*pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana*”, o “*condicionamento da ocupação urbana à proteção dos maciços e morros, das florestas, da orla marítima e dos corpos hídricos dos marcos referenciais da cidade, da paisagem e da identidade cultural dos bairros*”, dentre outras condições de compatibilidade ambiental.



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

2.4.2 - No PDD-92, o tratamento dos recursos ambientais aproximava-se da ótica ‘urbanística’, sendo os recursos naturais tomados, em larga medida, por seus papéis voltados aos usos centrados no cidadão, conforme a pauta de necessidades de moradores da cidade, e a partir das possibilidades de acesso da população. A inclusão da noção de *PAISAGEM* nesse texto, consubstanciava uma concepção que postulava a unidade inseparável entre o urbano e o ambiente, sendo os recursos naturais apropriados ao uso urbano, constituindo o chamado *patrimônio paisagístico* da cidade do Rio de Janeiro.

Assim, o texto do PD-92 incluiu a garantia de acesso público aos bens naturais da cidade, como se vê no art. 89, impedindo sua apropriação privada por meio de ocupações ou edificações diversas, enfoques que desaparecem no contexto do Substitutivo 3 e do Anexo 36.

Também o PDD-92 dava grande atenção aos impactos ambientais decorrentes de atividades *industriais*, vistos como os principais focos de ‘poluição’. Era também uma maneira de afirmar a perspectiva de proteção das áreas e populações vizinhas.

O texto do Substitutivo 3 assume um acento ‘naturalista’, quando concebe o meio ambiente como conjunto de ‘bens naturais’ em geral, ou invés de pensá-lo numa perspectiva integrada, como entorno, espaço, condição e contingência da vida social urbana. Esta perspectiva “naturalista” enfatiza sobretudo o meio-ambiente em si mesmo como valor (natural), desprezando os enfoques socioambientais que hoje dominam o campo das políticas públicas e do planejamento territorial em praticamente todos os países avançados.

Esta opção conceitual, em certa medida, é a que legitimaria a definição de um novo “mal ambiental” não mais situado nas atividades industriais, o trânsito, a destinação inadequada dos resíduos sólidos, a poluição atmosférica e outros problemas correlatos, mas as ocupações urbanas consideradas “predatórias”, especialmente as favelas e loteamentos de baixa renda. No Substitutivo 3, a indústria recebe um tratamento bem menos relevante (art. 12), sem sequer ser mencionada como ‘atividade potencialmente poluidora’, a exigir medidas de comando e controle.

2.4.3 - O Anexo à Mensagem nº36 parece ter tido, entre outras, a finalidade de reafirmar o ambientalismo onde fosse possível, mesmo que disto resulte um texto desorganizado e repetitivo, destituído de clareza, eivado de declarações e destituído de eficácia de aplicação. Produz-se, assim, uma espécie de léxico reunindo conceituações e definições, quase todas amplamente questionáveis à luz do debate acadêmico e científico contemporâneo, conformando o que parece ser uma genérica carta de intenções, de difícil entendimento e, como afirmado anteriormente, de duvidosa eficácia. Isto pode ser ilustrado no tratamento dispensado às Políticas de Meio Ambiente, em que se enfatizam e reiteram, embora de modo pouco consistente, expressões como



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

‘proteção do clima mundial’, ‘proteção do patrimônio genético’ e ‘biodiversidade’. Esta preocupação retórica em mostrar-se “contemporâneo” e antenado ao debate global mostra-se vazia quando se tem em conta que uma cidade, especialmente uma megalópole de 500 anos de existência, está longe de constituir um ambiente natural ou próximo a isso.

2.4.4 - A opção de tratar as ‘ações estruturantes’ previstas na Seção III do *Capítulo II. Das políticas Ambientais do Anexo à Mensagem nº 36*, subdividindo nas subseções (i) paisagem; (ii) recursos hídricos; (iii) zona costeira; (iv) mudanças climáticas; (v) bioma mata atlântica; (vi) biodiversidade; (vii) áreas verdes e espaços livres; e (viii) práticas sustentáveis, como proposto em artigo a ser acrescentado, além de tratar de modo fragmentado e repetido de um mesmo tema, implica a necessidade do estabelecimento de legislações posteriores em quase todos os casos.

Um outro exemplo ilustrativo desta tendência neste Anexo, é a recorrência ao assunto da educação ambiental, inserida de forma repetida nos temas de: meio ambiente, paisagem, recursos hídricos, mudanças climáticas, práticas sustentáveis, além de um item unicamente relacionado a educação ambiental. Temas como mapeamentos, banco de dados, levantamentos ambientais transformam-se, igualmente em focos de repetições.

2.4.5 - Os instrumentos previstos na *Subseção I. Das Unidades de Conservação da natureza*, do Substitutivo 3, vinculados à gestão ambiental municipal são, em grande parte, relacionados a leis federais existentes, como as unidades de conservação da Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000 – que cria o SNUC e a Áreas de Preservação Permanente – APP do Código Florestal de 1965, com grau de inovação quase nulo. Exceção feita à Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana – APARU, de domínio público ou privado, que apresentam características de Áreas de Proteção Ambiental - APA e dependem de ações do Poder Público para a regulação do uso e ocupação do solo e restauração de suas condições ecológicas e urbanas.

O Anexo 36 acrescenta a esta tipologia, a categoria *Sítios de Relevante Interesse Paisagístico e Ambiental*, que são áreas de domínio público ou privado que constituam “referência para a paisagem da Cidade do Rio de Janeiro, sujeitas a regime de proteção específico e a intervenções de recuperação ambiental, para efeitos de proteção e manutenção de suas características”, cuja justificativa de identificação e regulação possuem elevado grau de imprecisão, como alertado no item V.1.2.2. Artigo desse Anexo inclui a identificação destas áreas na cidade.



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

2.4.6- A definição da *Zona de Conservação Ambiental* prevista no inciso VI do art. 34, que versa sobre as categorias do zoneamento urbano, da *Seção II. Da lei de uso do solo*, assemelha-se em muito à das Unidades de Conservação da Natureza, deixando margem de dúvida quanto à superposição de formas diferentes de ‘zoneamentos’ e a real necessidade desta inclusão.

O Anexo 36 acrescenta algum sentido a estas *Zonas de Conservação Ambiental*, determinando no seu art. 34, inciso V e § 1º e 2º que constituem: a) as áreas acima da cota de cem metros em todo o município, para fins de conservação e recuperação ambiental do Bioma de Mata Atlântica e as *zonas de amortecimento* (ver itens V.2.5.1 e 2.5.2) das unidades de conservação federais, estaduais e municipais; e b) as áreas frágeis de baixada e de encosta e seus biomas associados, não ocupadas ou urbanizadas, áreas de restrição à ocupação de acordo com o Substitutivo 3.

2.4.7- As Áreas de Especial Interesse Ambiental – AEIAs, são designadas no art. 52, da *Seção I. Das Áreas de Especial Interesse*, do *Capítulo III. Dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo*. Pelo seu inciso III, estas antecipam a instituição de UCAs ou Áreas de Proteção do Ambiente Cultural, cuja finalidade é detalhada no art. 83: destinam-se à “*a avaliação do interesse ambiental de determinada área visando à proteção do meio ambiente natural, à proteção do ambiente cultural, à revitalização de áreas agrícolas e a manutenção de espaços territoriais de baixa densidade*”, fixando nos parágrafos que: (i) As Áreas de Especial Interesse Ambiental serão de caráter temporário, com duração de trezentos e sessenta dias, prorrogável por igual período e que (ii) o ato de declaração de especial interesse ambiental, definirá os limites da área e poderá determinar a suspensão temporária, nunca superior a cento e oitenta dias, do licenciamento de construção, edificação, acréscimo ou modificação de uso em edificação, parcelamento do solo, abertura de logradouro e instalação de mobiliário urbano. Não se compreende bem as razões do estabelecimento destes prazos.

2.4.8 - Na *Subseção III. Do Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental*, como o título refere, o Substitutivo 3 propõe a implantação de um Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental, separado do licenciamento urbano. O texto do art. 89 repete para o município texto da lei que cria o SLAP ao nível estadual, afirmando que “*competirá ao órgão municipal de meio ambiente implantar processo de licenciamento ambiental para a localização, construção, instalação, ampliação, modificação, operação e desativação de empreendimentos, atividades e obras de origem públicas ou privadas, utilizadoras de recursos ambientais ou consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, de qualquer modo, causar alteração no meio*



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

ambiente natural e na qualidade de vida.” Em seu § 2 dá como certo no processo de licenciamento ambiental, a “*obrigação de implantação de medida compensatória ou mitigadora relativa à degradação dos recursos (...)*”, quando este expediente deveria limitar-se aos casos de exceção e não à regra.

A mesma lógica é repetida no § 4º do artigo seguinte, que trata do licenciamento ambiental de ‘empreendimentos de significativo impacto ambiental’, para os quais devem ser elaborados EIA/RIMA, quando afirma que “*a unidade de conservação afetada por empreendimento de significativo impacto ambiental deverá ser a principal beneficiária da compensação definida neste artigo (...)*”, admitindo já de antemão, essa possibilidade.

O Anexo 36 suprime o Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental, incluindo em contrapartida o *Controle e Monitoramento Ambiental* e *Auditoria Ambiental* no escopo das ações municipais de cunho ‘ambientalista’.

A duplicidade urbano-ambiental poderia ser corrigida por meio da criação de um sistema de licenciamento único, urbano e ambiental, mais rigoroso para as atividades potencialmente poluidoras, em torno à apresentação de *Relatórios de Impactos de Vizinhança*, como parece ter entendido a Lei Orgânica do Município e até a Prefeitura, em certo momento, declinando desta idéia face às dificuldades em refazer a reunião dos dois ‘universos de gestão’, pensados em separado.

2.5 Oposição Meio Ambiente-Favela

2.5.1- O Substitutivo 3 inclui vários instrumentos que pretendem conter a expansão de áreas tensionadas pela ocupação de assentamentos precários, sejam os já conhecidos *eco-limites*, sejam novidades como as “*zonas de amortecimento*”. A adoção dos *eco-limites* é ainda tímida no corpo do Substitutivo 3, mencionado no inciso VII do § 1º do art. 11, pelo qual “*não serão permitidas construções em áreas consideradas impróprias pela administração municipal, como: ...VII. áreas externas aos eco-limites, que assinalam a fronteira entre favelas e áreas verdes protegidas*” além de uma citação nos anexo III, nas diretrizes para ocupação da *Macrozona de Ocupação Controlada*, que se limita à Zona Sul da Cidade.

No Anexo à mensagem nº 36 adquire entonação mais aguda, refletindo o agravamento dos conflitos de uso e ocupação dos pobres da cidade e os espaços verdes e a afirmação do consenso em torno ao argumento ambientalista como limitador da ocupação precária, nos últimos anos. Os *eco-limites* são propostas ainda nos artigos iniciais do Anexo, e claramente definidos no item V,



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

de artigo a ser introduzido que versa: “*O ordenamento territorial compreenderá: (...) V. utilização de mecanismos de controle que garantam a obediência aos delimitadores físicos, denominados de Eco-limites, que coíbam a expansão urbana irregular sobre áreas que apresentam cobertura vegetal de qualquer natureza*”, relacionados principalmente a áreas protegidas (no interior ou nas proximidades), assim como também na explicitação da questão do risco a moradia e a vida pela ocupação de encostas de morro e baixadas.

2.5.2 - O Substitutivo 3 incluiu timidamente, no § 3º do art. 90, que trata de outro tema - o licenciamento ambiental - as *zonas de amortecimento*, fixando que nestas o licenciamento exigirá autorização do órgão competente. Dispositivos que convergem neste sentido ainda que sem clara denominação, são encontrados também em partes anteriores do Substitutivo 3, como o inciso VII do § 1º do art. 11 (ver item V.1.1.3) ou no art. 16, em que estas são denominadas “*áreas de transição*”, situadas “*entre as áreas objeto de proteção ambiental e as áreas com ocupação urbana, que devem sofrer restrições à ocupação, privilegiando o uso agrícola, sendo destinadas à ‘manutenção do equilíbrio ambiental’*”.

O Anexo à mensagem nº 36 (em art. introduzido após art. 34) desenvolve esta categoria esclarecendo que tratam-se de “*áreas de transição entre áreas objeto de proteção ambiental e as áreas com ocupação urbana, devido à sua natureza ambiental, paisagística, histórica, cultural e/ou funcional, podem ser criada com o objetivo de minimizar os impactos negativos e ampliar os impactos positivos sobre a área protegida, submetendo os usos e atividades a normas e restrições, a serem definidas em legislação específica, com o estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação específicos, vinculados a sua destinação e vocação histórica.*”

Certamente, há que reconhecer, a cidade do Rio de Janeiro tem como um de seus traços marcantes a presença de bairros populares em áreas de encostas, fundos de vales e outras áreas ambientalmente frágeis, zonas de risco e outras áreas vulneráveis. O enfrentamento deste real problema exige um diagnóstico consistente, que projete no tempo histórico da cidade e em seu contexto atual o problema da habitação das camadas mais pobres, do nascimento e crescimento de favelas, etc. Uma visão de “*contenção*” das favelas à luz da perspectiva ambiental constitui evidente tergiversação, que pretende tratar o sintoma, ao invés de atacar as raízes do problema: a ausência de uma política habitacional comprometida com o atendimento das necessidades da população mais pobre.

A história da cidade já mostrou que políticas de repressão, contenção ou remoção de favelas são incapazes, seja sob a ótica ambiental, policial ou qualquer outra, enfrentar o problema.

Ao invés de conter favelas impõe-se, ainda e sempre, promover uma política ampla de habitação social. Esta é uma questão infelizmente silenciada pelo Substitutivo 3, quando deveria nortear todo o Plano Diretor.

2.6 *Gestão do patrimônio Cultural*

2.6.1 - *A Seção III. Dos instrumentos do patrimônio cultural* inclui um arcabouço de tipologia de instrumentos de intervenção baseada na ‘proteção ao patrimônio’, versando muito superficialmente sobre normas de regulação para os mesmos. Não inova, apenas organiza o que já se conhece, na perspectiva de gestão proposta no Substitutivo 3. O ‘patrimônio cultural’ é tratado também no *Título V. Disposições gerais, transitórias e finais*, na *Seção III. Do incentivo à reconversão de imóveis tombados e preservados*, dedicada exclusivamente a esta abordagem. Inexplicavelmente os dispositivos desta última Seção não estão incorporados à Seção III, como política permanente que de fato deveriam ser, aparecendo como ‘disposição transitória’. Outro complemento deste importante papel do ‘patrimônio cultural’ consiste na ‘Readequação do potencial construtivo’, instrumento previsto no *Capítulo III. Dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo*, que se volta à aplicação de reconversões. Mais uma vez aqui se reafirma o que este Relatório vem registrando, desde as páginas iniciais, sobre as dificuldades decorrentes da forma fragmentada do texto do Substitutivo 3, que promove dissociações de mecanismos e seus instrumentos, dificultando a compreensão dos recursos de sua efetiva aplicação.

2.6.2 - Verifica-se grande aproximação entre o meio ambiente e o tema da proteção do patrimônio cultural (arquitetônico e arqueológico), tendência que nasceu no Plano Diretor de 1992 ou até mesmo antes deste¹⁹, sob a marca de criação de *Áreas de Proteção ao Ambiente Cultural - APACs*, associando ‘preservação ambiental’ à ‘preservação do patrimônio arquitetônico’, sendo aqui acentuada. Tudo leva a crer que está recomposta a tradicional oposição natureza-cultura, esta restringida ao legado arquitetônico, a partir da ameaça por um adversário comum maior: o caos urbano, cuja metáfora é representada pelos assentamentos precários – girando em torno da construção de uma ‘proteção do patrimônio natural e cultural’ a ser preservado. Isso fica especialmente claro no papel das *Áreas de Especial Interesse Ambiental*, que servem como pressuposto para a criação tanto de Unidades de Conservação da Natureza como para APACs.

¹⁹ Sendo a legislação carente de categorias de proteção de conjuntos arquitetônicos, o bairro de Santa Teresa, por exemplo, foi transformado em Área de Proteção Ambiental – APA, pela lei nº 495, de 1984.



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

Considerando que o estabelecimento destas corresponderia a sistemas de gestão separados, conforme propõe o Substitutivo 3, resta a dúvida de como (e quais instâncias) decidirão sobre a instituição destas AEIA.

2.6.3 - Destaca-se a estranha redação do parágrafo único do art. 95, cujo caput dispõe que “*ficam mantidas as Áreas de Proteção Ambiental instituídas até a publicação desta Lei Complementar (...)*”, e determina a classificação destas em APAs ou APACs, e, em seguida deixa de fora “*do disposto neste artigo as Áreas de Proteção Ambiental já classificadas de outro modo pela Lei Orgânica do Município*”. Essa redação deixa margem a dúvidas sobre o significado das APAs, que passam a ser de dois tipos, as APAs da Lei Orgânica e as APAs do Substitutivo 3, estas, por sua vez, divididas em APAs ou APACs. O recurso empregado para contornar o estabelecido na LOM parece não ser um caminho recomendável, pois abre o precedente do descumprimento do estabelecido, necessitando adoção dos procedimentos costumeiros para alterar a regulação da matéria.

2.7 Gestão Democrática

2.7.1 - O Plano Diretor de 1992 abordou a participação e o controle social nas mais variadas formas. Em primeiro lugar, incluiu Audiências Públicas, plebiscitos, iniciativa de lei, Conselhos etc. Em segundo lugar, tratou de assegurar a participação popular na aplicação de instrumentos novos que propunha, sobretudo aqueles que implicavam as associações público-privada. Em terceiro lugar, subordinou as decisões urbanas mais polêmicas à informação da população garantindo seu acesso à informação.

2.7.2 - No capítulo VI. *Dos instrumentos de gestão da política urbana*, no contexto de regulação do sistema municipal de planejamento urbano, o Substitutivo 3 dedica alguns artigos à definição dos mecanismos de participação e controle sociais. A *Subseção I. Dos Conselhos Municipais* e a *Subseção II. Da gestão democrática do planejamento urbano* pretendem dar os contornos das formas previstas de participação da sociedade civil.

O Substitutivo 3 teve o cuidado de incluir o *sistema de acompanhamento e controle do Plano Diretor* requerido pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, instituindo no art.120 o *Sistema Municipal de Planejamento*, tendo como finalidade entre outras, a de “*gerenciamento e implementação do Plano Diretor (...)*” conforme reza o § 1º, inciso II, sem mencionar os

mecanismos de controle social a que deveria se submeter. O art. 121 limita o controle social sobre este gerenciamento tão somente à ação do COMPUR.

Os Conselhos Municipais são tratados apenas no art. 124, que arrola os Conselhos que formarão o sistema, em listagem que, aparentemente permanece aberta possibilitando a introdução de novos Conselhos. São, todos eles, sem diferença, reduzidos a *‘órgãos consultivos e de assessoria do Poder Executivo’*, definição que desmerece o papel destas instâncias de representação da sociedade civil nos assuntos governamentais, e que, a um só tempo, os incorpora à máquina pública (assessoria) e os relega a papéis subordinados, quando não decorativos. A proposta configura um claro atentado conceitual e político ao princípio da gestão democrática da cidade e representa recuo em relação ao PDD-92, para não falar nas formas contemporâneas de gestão governamental, reconhecidas e aplicadas internacionalmente.

2.7.3 - Os art. 125 e 126 que conformam a *Subseção II* têm redação generalista e superficial, sugerindo que estão ali não para viabilizar a gestão democrática, mas como atendimento meramente formal das determinações do Estatuto da Cidade.

A promessa de *‘amplo acesso às informações e participação da população e associações representativas em todas as etapas do processo de planejamento’* (art. 125, caput), como já assinalado, não foi cumprida nem mesmo na elaboração e discussão do Substitutivo 3. Seu § 3º prevê a possibilidade de encaminhamento de iniciativa popular de *‘propostas legislativas ou de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbanos’*, mas faz a questão de explicitar a condição dispensável de que poder executivo *‘poderá aceitá-los ou recusá-los, na forma que a lei determinar.’*, o que significa *‘tirar com uma mão o que se concede com outra’*: assim, o reconhecimento e concessão do direito à iniciativa popular de proposição legislativa é, de fato, destituída de sentido quando submetida, ela também, ao arbítrio do Poder Executivo Municipal.

O art. 126 apresenta de forma muito sucinta e resumida, as possibilidades de *‘acompanhamento e controle social’* do funcionamento do Sistema Municipal de Planejamento Urbano, que nada avança sobre as formas já consagradas pelo Estatuto da Cidade.

O Anexo da mensagem nº 36, ao invés de enriquecer e suplementar, propõe simplesmente a retirada destas Subseções, sem atentar para a necessidade de reintroduzir mecanismos de controle social nos dispositivos específicos, de modo sistemático, sendo assim incorporado no tratamento de um ou outro tema, como por exemplo na parte de política habitacional.

2.7.4 - No que se refere à participação e controle social na aplicação dos instrumentos incorporados à gestão urbana, observa-se a supressão da garantia de consulta à população ou seus

canais de representação em quase todos os instrumentos incorporados no *Capítulo II. Dos instrumentos de planejamento urbano*.

(i) Nos *planos, programas e projetos (Seção I)* se limita a prever a possibilidade de ‘*projeto urbano de iniciativa privada*’, o que não significa necessariamente a defesa do ‘interesse popular’, (ii) omite a necessidade de participação nos PEUs (ver item V.2.2.1), (iii) tampouco é mencionado o acesso da população à informação e discussão de: *parcelamento e edificação compulsório, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir, Operações Urbanas Consorciadas, Consórcio Imobiliário, Relatório de Impacto de Vizinhança* assim como na criação de *Áreas de Especial Interesse*.

Exceções ficam por conta da aplicação dos instrumentos *Operações Interligadas e Urbanização Consorciada*, para os quais o Substitutivo obriga textualmente passagem pelo COMPUR, para *aprovação* com relação à primeira e para *consulta* com respeito à última. A aplicação da *Readequação do Potencial Construtivo*, deve receber ‘parecer favorável’ ainda dos Conselhos de Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural e de Política Urbana, além do COMPUR.

Note-se, porém, a fraca presença da representação da sociedade civil na composição destes Conselhos. Sente-se a ausência de obrigatoriedade de audiências públicas, de divulgação ampla dos projetos e estudos correspondentes, de processos de consulta por via eletrônica, entre outros meios já largamente em uso no Brasil.

Observa-se, assim, de modo geral, a minimização dos canais de participação de consulta ou audiências, que propiciem a participação de cidadãos na vida, no planejamento e na gestão de seus bairros e sua cidade. Esta constatação permite concluir que a condução de um processo de elaboração do Plano Diretor distante da sociedade, longe de simples omissão ou equívoco é mais uma manifestação de menosprezo pela gestão democrática da cidade, que se transformará em regra se o Substitutivo 3 for aprovado em sua forma atual.

3. Título IV: Das políticas públicas setoriais

Nesta parte do Substitutivo 3 são tratadas as seguintes ‘políticas setoriais’: (1) meio ambiente; (2) patrimônio cultural; (3) habitação; (4) transportes; (5) saneamento e serviços públicos; (6) regularização urbanística e fundiária; (6) economia; (7) políticas sociais, subdivididas em : educação; saúde; assistência social e cultura; (8) políticas de gestão,



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

subdivididas em : informação; segurança urbana; administração tributária; administração do patrimônio imobiliário municipal.

Poder-se-ia indagar por que razão seguiu-se uma classificação que consagra em primeiro e segundo lugares o meio ambiente e o patrimônio cultural, ao invés das políticas sociais ou porque razão a cultura é tratada, enquanto política social, separadamente do patrimônio cultural. Mas como não houve qualquer diagnóstico que explicitasse a identificação dos problemas principais de nossa cidade, e menos ainda suas origens, mais uma vez o leitor se vê confundido pelo receituário, pelas reiterações, pelas superposições e pelas incongruências.

Como evidenciado na parte introdutória deste Relatório, o formato do Substitutivo 3 nesta parte, obriga à obediência ao formato que gira em torno a 'objetivos', 'diretrizes', 'instrumentos', devido possivelmente à forma de sua elaboração 'por encomenda' aos órgãos setoriais responsáveis.

A opção de tratamento 'dos instrumentos' de um lado, e as 'políticas setoriais' de outro, bastante divergente do modelo adotado pelo PDD-92, resultou em não poucos problemas: forçou a separação da unidade entre 'sistema', 'instrumental' e 'política' marcando a fragmentação do tratamento das mais fundamentais questões urbanas, como da HABITAÇÃO e o MEIO AMBIENTE, além do PATRIMÔNIO CULTURAL, parte focalizados no Título III, parte no Título IV. A tentativa de solucionar a abordagem fragmentada decorre na repetição de condições estabelecidas anteriormente, levando à impressão desagradável e confusa na leitura do texto.

3.1 Habitação

3.1.1 - Desconhece-se o diagnóstico da questão habitacional em que se ampararam os autores do Substitutivo 3. Surpreende que ao invés de terem como eixo central políticas e regras para promover uma oferta ampla de habitação social, preocupem-se em conter favelas. Com efeito, numa visão claramente repressiva, ao invés de pró-ativa, uma das principais ênfases do Substitutivo 3 é a de conter a expansão das favelas e demais áreas de ocupação precária do Município, e para atingir este objetivo é lançada toda sorte de instrumentos, desde o estabelecimento de limites físico até normas urbanísticas específicas, como pontuado em itens anteriores. Entretanto, não contém diretrizes e normas para uma política habitacional que a cidade mais que necessita e exige, visto o atual déficit habitacional, anunciada apenas no Anexo à mensagem nº 36. O Substitutivo 3, assim, retrocede em relação ao Plano Diretor de 1992, desprezando os avanços alcançados pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana incorporados ao Plano Diretor de 1992, tendo como principais o princípio da não remoção de favelas, admitido



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

em diversos dispositivos do texto do Substitutivo 3, como mencionados anteriormente, e o estabelecimento de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) e o conseqüente reconhecimento das favelas como parte integrante da cidade, para as quais a política urbana deveria voltar-se necessariamente.

A implementação de AEIS visava à definição de políticas de urbanização e de regularização fundiária em favelas, loteamentos irregulares, enquadrando-os em regras urbanísticas específicas, baseadas em critérios pautados no reconhecimento da realidade local. Ao inserir estas áreas no planejamento oficial da cidade, promoviam sua transformação em bairros da cidade por meio da concepção de derrubar barreiras, integrando com os bairros limítrofes.

3.1.2- A política de remoção inserida no Substitutivo 3 está presente em várias partes do documento, quase todas no contexto de uma retórica que aciona a defesa do patrimônio ambiental do município, como no art. 145 que faculta ao ‘órgão gestor’ do meio ambiente “*propor o reassentamento, em local adequado, de populações irregulares existentes em UCN e APPs*”, quando a própria legislação federal já reconheceu a dificuldade de retorno às condições originais mediante a retirada destas populações, facultando a permanência das ocupações em APPs ocorridas até a data de 31/12/2007, ouvidas as autoridades ambientais, (Lei Federal Nº 11.977/2009)²⁰.

Em seguida, logo no início da *Seção II . Das diretrizes, do Capítulo IV. Da política de habitação*, o art. 151 inclui como diretriz da política de habitação “*promover o reassentamento prioritário das populações de baixa renda (...)*”, nas situações alinhadas em seu inciso I, em que predominam conflitos com o meio ambiente, quando sabemos que em nome de seu próprio benefício ou da proteção do meio ambiente, numerosas tanto quanto injustas transferências de populações de baixa renda de áreas nobres para áreas periféricas da cidade foram realizados na cidade no passado. A situação se agrava pelo § 2º, que não explicita o órgão responsável pela instituição de “*estudos para avaliação do tempo e ritmo da ocupação, (...)*” que indica. Tampouco são previstos mecanismos de controle social na apreciação destes “reassentamentos”, que parecem oscilar nas flutuações do casuísmo.

O próximo art. (152), que pertence à *Seção III. Da implantação de lotes urbanizados e moradias populares*, insiste na remoção, ao afirmar que “*a implantação de lotes urbanizados e de moradias populares compreenderá: (...) I. reassentamento das populações de baixa renda, localizadas nas áreas citadas no inciso I, do art. 151 desta lei complementar (...)*;

²⁰ § 1o O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

O inciso V do § 2º do art. 158 desta mesma Seção IV reafirma o propósito de “*contenção da expansão da favela e do loteamento*” como uma das intervenções ‘graduais’ previstas “*por meio do planejamento*”.

Como se vê, o Substitutivo 3 inclui vários recursos, mecanismos e dispositivos que possibilitam a remoção de populações, em que pesem as numerosas experiências fracassadas nesse sentido, bastando se ter em conta o Conjunto Habitacional Cidade de Deus, embora o objetivo de liberar as áreas nobres antes ocupadas por esta população foi plenamente atendido.

3.1.3- Como evidenciado no item V.1.5.2, o art. 152 tende a direcionar a faixa de pobreza para determinados bairros da cidade (*Macrozonas de Ocupação Incentivada e Macrozona de Ocupação Assistida*, em outras palavras Zona Portuária, Subúrbios e Zona Oeste), preservando partes da cidade (*Macrozonas de Ocupação Controlada e Macrozona de Ocupação Condicionada*, em outras palavras Centro, Zona Sul e Baixada de Jacarepaguá) dessa ocupação.

Padece a proposta de uma visão integrada, que acione os vazios urbanos, inclusive edificações, sobretudo em áreas dotadas de infra-estrutura, para reduzir ou mesmo eliminar, o déficit habitacional já identificado por numerosos estudos. O Substitutivo 3 pretende transformar em lei e regra o senso comum, preconceituoso, que pretende “empurrar” os pobres para loteamentos precários na periferia distante.

No Anexo à Mensagem nº 36, a parte referente à política habitacional recebeu um tratamento mais rico e diferenciado, destoando, inclusive, do restante do tratamento uniforme do restante do texto, exceção feita ao meio ambiente.

3.1.4- Os art. 155 a 157, da *Subseção I*, da mesma *Seção III. Da implantação de lotes urbanizados e moradias populares* versam sobre as *Subzonas de Incentivo à Moradia Popular (SIMP)*, tratadas ainda na *Seção I. Da implantação da Subzona de incentivo à moradia popular - SIMP*, do *Capítulo I. Das disposições gerais*, do *Título V. Disposições gerais, transitórias e finais*, e mencionadas em várias outras partes do texto (ver Zoneamento).

O tom repetitivo que marca o texto dificulta o entendimento, mas pelo art. 220 fica esclarecido que se trata de áreas “*destinadas à produção de unidades habitacionais e de lotes urbanizados de interesse social*”, sendo que o § 1º do art. 155 estabelece que se destinam a famílias com rendimento de até seis salários mínimos mensais. São áreas de regime urbanístico especial, que conforme o §1º do art. 221 “*ficam dispensadas do número máximo de edificações não afastadas das divisas, de afastamento frontal, de apartamento para zelador e acesso comum*”.



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

às unidades autônomas”, conforme exige a legislação em vigor. O parágrafo único do art. 220 ressalta que os usos e atividades permitidos nas *SIMPs* não diferem da Zona à qual pertence.

Assim, as *SIMPs* pretendem estabelecer um novo padrão de zoneamento na cidade, declaradamente pautado na renda da população, assumindo já a partir da própria legislação, o perigoso pressuposto da estratificação social do solo urbano (verificado também no dispositivo mostrado no item acima) com base na condição sócio-econômica de sua população, sendo previsível produzir efeitos de gerar novos espaços de segregação espacial na cidade.

Uma vez mais, o Substitutivo 3 propõe transformar em regra e lei o injusto processo de segregação social que produz e reproduz a cidade partida.

3.1.5- O texto do Substitutivo 3 é pouco claro no que diz respeito à relação das *SIMPs* com as *AEIS*. Ao que parece, as primeiras referem-se a novos empreendimentos habitacionais enquanto as segundas serviriam às políticas de recuperação de áreas já existentes. Seja como for, de acordo com as definições existentes, as *AEIS* bastariam para regular padrões diferenciais de ocupação, dispensando a necessidade de criação de nova e perigosa categoria.

Não encontramos justificativa para esta criação. O padrão urbanístico vigente na cidade deve ser um só, e tem o dever de abarcar toda a diversidade de ocupações existentes em sua realidade, que retrata a situação social vigente, e evitar a afirmação de padrões diferenciados de legislação uma ‘dos pobres’ outra ‘da cidade’, naturalizando a injusta clivagem que divide nossa realidade social. Ademais, é preciso ter em conta que os pobres constituem parcela majoritária de nossa população, e que, em consequência, a adoção deste dispositivo pode levar a que o ‘padrão desviante’ termine por afirmar-se como ‘padrão dominante’.

Há várias áreas de exceção hoje na cidade, reguladas de diferentes maneiras. Basta recordar de bairros como Santa Teresa, Morro da Conceição ou mesmo a parte tradicional da Cidade Nova. Em que pesem suas condições de exceção com respeito aos parâmetros majoritários, enquadram-se na legislação como APAs, APACs, Zonas e Áreas Especiais. Assim, parece não haver nenhuma razão para criar novas categorias, que virão apenas tornar mais difíceis os mecanismos de controle e mais facilitados os processos do chamado urbanismo *ad hoc*, feito de exceções.

Louve-se, nesse ponto, o Anexo à Mensagem nº 36 que reconhece os problemas deste dispositivo e propõe sua simples supressão do texto.



3.1.6- A definição, delimitação e contornos das *Áreas de Especial Interesse Social*, assunto que encontra-se no epicentro da questão eleita como central no Substitutivo 3 - o conflito ocupações precárias X meio ambiente - encontram-se dispersos no texto do Substitutivo 3.

A primeira menção, no § 7º do art. 42 surpreende pela localização na parte que trata dos procedimentos para o licenciamento urbano. O caput do art. é curto: *A expedição da licença será condicionada (...)*; e segue uma lista de quatro incisos e sete parágrafos, dos quais seis dedicam-se a assuntos relacionados ao licenciamento. O § 7º afirma, inexplicavelmente, que *A lei disporá sobre a fiscalização em Áreas de Especial Interesse Social*. A única explicação plausível para a inclusão neste ponto talvez seja devido ao parágrafo anterior tratar de ‘achados arqueológicos’.

No conjunto de uma tipologia formada por seis tipos de *Áreas de Especial Interesse*, o inciso II do art. 52 conceitua a AEIS como “*aquela ocupada por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, destinadas(sic) a programas específicos de urbanização e regularização fundiária.*”

Os art. 87 e 88 referem-se às relações entre *AEIS* e *Unidades de Conservação da Natureza* e *APPs*, no sentido de atentar para a proteção destas últimas, impedindo inclusão ou superposição com as primeiras.

A partir daí as *AEIS* só aparecem novamente na Subseção I do *Capítulo VII Da política de regularização urbanística e fundiária*, que se dedica exclusivamente ao seu tratamento e recebe o título de “*Das Áreas de Especial Interesse Social*”, abordados em dois art. 184 e 185. O art. 184 esclarece que as intervenções de regularização de áreas de ocupação irregular ocorrerão apenas em *Áreas de Especial Interesse Social*, enquanto seus parágrafos preocupam-se em cercar de salvaguardas a criação de *AEIS* em áreas de risco prevendo a remoção de sua população.

3.1.7- A superficialidade do texto da *Seção IV. Da urbanização de favelas e loteamentos irregulares* do *Capítulo IV. Da política de habitação*, assim como de todo o *Capítulo VII. Da política de regularização urbanística e fundiária*, que, acarretando grande confusão, duplica a abordagem de vários dispositivos acarretando confusão, contrasta com a maturidade com que assuntos desta natureza atingiram no contexto das políticas urbanas do município, decorridas três décadas de aplicação. A farta experiência acumulada no conhecimento e aplicação de mecanismos voltados à superação de problemas ancestrais na cidade, poderia ter sido melhor aproveitada e desenvolvida, ultrapassando a mera menção do que já vem sendo praticado.

O Anexo à Mensagem nº 36 parece ter reconhecido estas deficiências e propõe uma profunda revisão da parte que trata da habitação, corrigindo algumas das discrepâncias do Substitutivo 3.

Em primeiro lugar, abole as *SIMPs*, retirando tanto do corpo do texto como dos anexos tudo que se refere ao assunto. Em segundo lugar, cria uma subdivisão das *Áreas de Especial Interesse Social – AEIS 1* e *AEIS 2*. De acordo com os incisos I e II, do § 1º do art. 155 modificado, estas diferenciam-se segundo a prioridade de intervenção, sendo as primeiras voltadas à “*recuperação urbanística, regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS.*” enquanto as últimas consistem em “*áreas com predominância de terrenos ou edificações vazios, subutilizados e não utilizados, situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza para promover ou ampliar o uso por HIS e melhorar as condições habitacionais da população moradora, de acordo com o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.*”

Como se percebe, com esta *AEIS 2*, o Anexo à mensagem nº 36 articula o assunto da utilização dos imóveis ociosos, perdidos no contexto dos esforços sempre frustrados de aplicar a ‘edificação compulsória’, para uma finalidade clara e imediata, de revertê-los em benefício da provisão de *HIS*.

Esta parte do Anexo à Mensagem nº 36 parece preocupado em retirar todas as menções do Substitutivo 3 que possam atribuir diferenciações com potencial de estigmatização da população de baixa renda. (ver item IV.2)

Em terceiro lugar, cada *AEIS* designada deve corresponder um Plano de Urbanização específica, a partir de diagnóstico de conteúdo mínimo previsto nos incisos de artigo a ser inserido, e garantia de participação popular.

3.1.8- Apenas nos parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 174, situado no *Capítulo VII. Da política de regularização urbanística e fundiária, Seção I. Dos procedimentos* - cujo caput trata da regularização urbanística e fundiária de favelas, parcelamentos irregulares e clandestinos, e imóveis desativados ou subutilizados – encontram-se contidas definições destas formas de urbanização, após o assunto ter sido largamente tratado no texto do Substitutivo 3, até este ponto. Seria de se esperar que estas definições antecipassem as regras, dispositivos e políticas que os tomarão como objeto.

3.1.9- No *Capítulo IV. Da política de habitação, a Seção VI* trata da “*ocupação dos vazios urbanos e imóveis subutilizados*”, o art. 160, de modo muito tímido, tenta estabelecer em poucos incisos os contornos do que “*a ocupação de vazios urbanos e imóveis subutilizados compreenderá*”. Nesse confuso texto, em que são arroladas algumas finalidades das ocupações geradas pela aplicação do instrumento, apenas o inciso 1 (dentre IV incisos) é claramente voltado



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

à criação de “*opções de moradia em locais privilegiados para a população de baixa e média renda*”.

Assim como os projetos habitacionais em geral (ver item V.1.5.2), esta ocupação fica limitada pelo art. 161, prioritariamente, às *Macrozonas de Ocupação Incentivada* e *Macrozona de Ocupação Assistida*, que como mencionado, compreendem os bairros ocupados pela parcela mais pobre da população da cidade. Ainda assim, seu § 1º prevê como salvaguardas na aplicação do instrumento, consulta a ‘secretarias municipais e órgãos públicos’, além do COMPUR e do ‘órgão competente pelo planejamento urbano’, e pelo patrimônio municipal.

Às evidências de um expressivo número de imóveis ociosos na área central soma-se a crescente consciência de que há aí um enorme potencial para o atendimento à parcela expressiva da demanda de habitação da parte da população de baixa renda. O Plano Diretor oferece extraordinária oportunidade para uma Política de Habitação Social conseqüente, que rompa com a herança de dinâmica e estratégia de periferização das populações mais pobres e, deste modo, contribua decisivamente para uma reversão da perversa tendência à segregação social no espaço, que ameaça formas de urbanidade tão caras à vida carioca, cuja riqueza cultural e social está fortemente enraizada nas trocas culturais propiciadas pela convivência e densidade de grupos sociais e étnicos diversos. O aproveitamento para habitação social de imóveis ociosos ou subutilizados na área central e, em particular na área portuária, contrastaria com políticas que apontam para um crescimento extensivo da malha urbana, com custos crescentes de infra-estrutura para o estado, e de transporte para as populações.

Ademais, no mundo inteiro favorecem-se hoje políticas urbanas que restringem a dispersão da malhas urbanas (“*urban sprawl*”) por seus custos marginais crescentes em infra-estrutura e, também por seus dramáticos impactos ambientais decorrentes dos custos crescentes de deslocamento, com o aumento da poluição e emissão de gases de efeito estufa, consumo de áreas rurais, impermeabilização do solo, elevação das temperaturas do microclima etc.

3.1.10- O texto do Substitutivo 3 em claro recuo em relação ao PDD-92, não vincula a aplicação dos instrumentos mencionados no Estatuto da Cidade a compromissos com a promoção do acesso à moradia. Em 1992, o ‘*solo criado*’ (hoje *concessão onerosa do direito de construir*), o *Fundo Municipal de Habitação Popular*, a *edificação compulsória*, o *direito de preempção*, as *operações interligadas* e outros instrumentos, foram concebidos e formatados para promover o acesso à terra e potencializar operações de ampliação da oferta de habitação para a população de baixa renda. Agora, ao contrário, ali onde o solo criado aparece é para favorecer a promoção imobiliária, e os demais instrumentos ocupam posição claramente secundária.

No texto do Substitutivo 3, em que pesem as menções de instrumentos viabilizadores da habitação popular dos art. 154 e 156, perde-se o elo de vinculação entre os meios e estes fins, desfazendo-se o princípio da *justiça social na cidade* e da *justa distribuição dos ônus e benefícios urbanos*, apregoado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Os instrumentos existem, mas sua destinação é genérica e não endereçada prioritariamente para obras de recuperação das áreas mais pobres da cidade, desfazendo-se o elo possível e indispensável, com esforços para reduzir o déficit habitacional e as dinâmicas segregadoras, engendradas tanto pelo mercado quanto por políticas de promoção de acesso ao solo por parte do capital imobiliário. A simplicidade com que o tema habitação é tratado no Substitutivo 3, resumindo-se quase que à criação de *SIMPs* e alguns poucos artigos de teor inespecífico, sobre a urbanização de favelas e a ocupação de vazios urbanos, além do pesado arsenal previsto para a remoção, contrasta com a complexa problemática vivida nas quase 1.000 favelas e nos cerca de 1.000.000 de habitantes que vivem em áreas absolutamente destituídas das condições que permitem definir um espaço como verdadeiramente urbano. Ao invés de alvo de políticas (positiva) de promoção e acesso à habitação, estas populações se transformam em alvo de ações (negativas) de remoção.

3.2 Política de Transportes e Saneamento e Serviços Públicos

3.2.1- Ao lado da habitação, o tema da mobilidade urbana é, inegavelmente, um dos eixos estruturantes da questão urbana carioca. Tratado sob a rubrica *transportes*, o tema é abordado de modo ligeiro e superficial. As menções, presentes nos três artigos que formam três *Seções* que compõem o *Capítulo V. Da política de transportes* são meras declarações genéricas de intenções, e estão longe de constituir, ou mesmo oferecer diretrizes básicas, como caberia a um Plano Diretor, para o estabelecimento de política de mobilidade à altura da demanda dos problemas de circulação da cidade. Na *Seção III. Das atividades geradoras de tráfego*, onde é expressa mais uma vez, a preocupação ambiental, sem, no entanto, ameaçar a continuidade de uma política rodoviária que condena a custos e tempos crescentes de deslocamento, sem falar nos dramáticos efeitos ambientais. Ao invés de propor medidas concretas para priorizar o transporte coletivo e modais ambientalmente mais amigáveis, o Substitutivo 3 se contenta, no art. 164, em exigir análise e monitoramento das “*atividades geradoras de tráfego, quanto aos impactos sobre o meio ambiente e o sistema viário*”, prevendo no § 1º que sejam realizados estudos de avaliação de impactos, sem nenhuma referência ao RIV, instrumento incluído no Substitutivo e que serve a estes fins (ver item V.2.3.16). Sendo o documento fundamental para dirigir, orientar e direcionar

políticas urbanas, o plano diretor necessita ir além, assumindo os desafios – econômicos, sociais e ambientais – colocados pelos padrões vigentes de mobilidade em nossa cidade.

Nem objetivos claros, nem ações concretas, nem *ipso facto*, instrumentos e medidas para implementá-las. Tampouco há referências às articulações com as demais políticas setoriais, além de desconhecer ou desprezar o Plano Diretor de Transportes Urbanos- PDTU, disponível pela Rede Mundial de Computadores (Internet) ou mesmo na apresentação em Audiência Pública específica sobre o assunto, em que surpreendeu a falta de correspondência entre a riqueza de dados e o simplório tratamento dispensado no texto do Substitutivo.

O Anexo à Mensagem nº36, de seu lado, menciona uma série de ações estruturantes, que de certa forma concretizam algumas das intervenções programadas, ainda que omita a origem da base que sustenta tais intervenções (PDTU), os custos e meios financeiros necessários ou, ainda, a estrutura institucional encarregada da gestão.

Merece também destaque o fato de que tanto no Substitutivo 3 como no Anexo à Mensagem nº 36 desapareceram as menções à modicidade de tarifas e à melhoria da qualidade da prestação dos serviços, presentes no PDD-92. Esta supressão chama mais a atenção quando se percebe que este Anexo deixa aberta à iniciativa privada a implantação de transportes coletivos (art. 49, sobre o Projeto Urbano). Em ambos não há nenhuma menção à instauração do bilhete único, questão amplamente debatida no momento e anunciada como política prioritária para o setor.

3.2.2- Os comentários acima com respeito à superficialidade e generalidade do tratamento cabem também para as demais ‘políticas setoriais’ abordadas neste Título IV, que mais parecem figurativas do que para exercer funções verdadeiramente pró-ativas.



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

VI. Referências Bibliográficas:

BENJAMIN, A. F. *Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor do Rio de Janeiro: a construção de um espaço público em defesa do Plano Diretor*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2003.

CARDOSO, Adauto Lucio et al. *Operações Interligadas no Rio de Janeiro*. Revista Polis, São Paulo, n. 29, p. 57-71, 1997.

_____. *Reforma Urbana e Planos Diretores*. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, v. XI, n. 1 e 2, p. 79-112, 1997.

CULLEN, Gordon. *Paisagem urbana*. São Paulo Martin Fontes, 1994

MELLO FILHO, Cleber Lago do Valle. *A Reforma Urbana e o plano diretor do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado, IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1995.

NUNES de SOUZA, Maria Julieta. *A Questão Urbana na Assembléia Nacional Constituinte*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1990.

Prefeitura do Rio de Janeiro/ Secretaria Municipal de Urbanismo. *Proposta do Poder Executivo para Revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro: antecedentes e diagnóstico*. 2009. Disponível no site: http://spl.camara.rj.gov.br/planodiretor/index/executivo_09.php (consulta em 12\12\2009)

ROLNIK, Raquel. *Plano Diretor urbano: desafio para a gestão urbana brasileira dos anos 90*. São Paulo: USP/Instituto de Estudos Avançados. Coleção Documentos . Série Estudos Urbanos – 5.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo direito à cidade*. Rio de Janeiro: FASE, 2009.

VAINER, Carlos B. *Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. In: Arantes, O.; Vainer, C.B.; Maricato, E.. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VERAS, Graziá de Graziá (org) . *Plano Diretor: instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

VILLAÇA, F. *As ilusões do Plano Diretor* . São Paulo: 2005; disponível no site <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf> (consulta em 25/11/2009)



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

VII. Índices Remissivos

4.1 Por artigos do Substitutivo 3:

Art 2°	54, 58	Art. 40	47
Art 3	58	Art. 42	47, 72
Art.7°	33	Art. 47	47
Art 8°	29	Art. 48	47
Art 10	30, 34	Art. 49	47
Art 11	30, 62, 63	Art. 52	48, 61, 72
Art.12	59	Art. 54	50
Art. 13	30	Art. 58	50
Art 15	31	Art. 60	51
Art. 16	31, 63	Art. 61	52
Art.17	33	Art. 62	53
Art. 18	35, 36	Art. 63	52
Art. 21	48	Art. 64	55
Art.22	33	Art. 65	53
Art.23	44	Art. 72	56
Art.28	45	Art 75	56
Art. 32	46	Art.77	55
Art. 33	46	Art 78	57
Art 34	61	Art 79	57
Art.36	47	Art 80	56
Art.37	44	Art.83	61
Art 38	33	Art. 87	72
Art. 88	72	Art. 221	70
Art.89	59, 61	Anexo III	62



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

Art.90 63	Art. 155 46, 70, 73
Art. 95 65	Art.156 70, 75
Art 107 56	Art. 157 70
Art 120 65	Art. 158 70
Art 121 66	Art.160 73
Art 124 66	Art 161 35, 74
Art 125 66	Art. 164 57, 75
Art.126 66	Art 174 73
Art.145 69	Art. 184 72
Art. 151 69	Art. 185 72
Art.152 35, 69, 70	Art 220 70, 71
Art. 154 75	

4.2 Índice remissivo por Títulos e Capítulos:

Título I (Da Política Urbana) 29

Título II (Da ordenação do território) 29,33

Cap I, Seção III (Das áreas de restrição à ocupação) 30

Cap III (Da ordenação para o planejamento) 33

Título III (Dos instrumentos da política urbana) 21,23,26,43,44,68

Cap I (Dos instrumentos gerais da regulação urbanística) 43

Cap II (Dos instrumentos do planejamento urbano) 43,47,67

Cap III (Dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo) 21, 23, 43, 48, 61, 64

Cap IV (Dos instrumentos de gestão ambiental e cultural) 23,43

Cap VI (Dos instrumentos de gestão da política urbana) 26, 64

Título IV (Das políticas públicas setoriais) 22,67,68,76

Cap IV (Da política de habitação) 31,69, 72, 73

Cap V (Da política de transportes) 75

Cap VII (Da política de regularização fundiária) 72,73

Título V (Disposições gerais, transitórias e finais) 64,70

Cap I (Das disposições gerais), Seção I (Da implantação da SIMP) 70

4.3 Índice remissivo temático

- Área de Especial Interesse Ambiental 61, 65
- Área de Especial Interesse Social 48, 53, 69, 71, 72, 73
- AP-3 34, 38, 39, 40, 41
- Concessão urbanística 57, 58
- Controle social 18, 19, 26, 32, 45, 47, 52, 53, 54, 55, 58, 65, 66, 69
- Direito de preempção 13, 49, 51, 67, 74, 82
- Eco-limites 30, 31, 62, 63
- Edificação compulsória 13, 23, 43, 49, 70, 73, 74
- Função social 6, 7, 12, 23, 29, 49, 51, 54, 56
- Gestão Democrática 5, 6, 8, 12, 17, 25, 26, 55, 58, 65, 66, 67
- Habitação 4, 7, 8, 15, 27, 31, 36, 44, 46, 50, 55, 56, 63, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 75
- Infra-estrutura 13, 20, 24, 25, 33, 40, 49, 52, 55, 56, 57, 70, 74
- Macrozona de Ocupação Assistida 70,74
- Macrozona de Ocupação Condicionada 34,70
- Macrozona de Ocupação Controlada 35, 36, 37, 38, 49, 51, 52, 62
- Macrozona de Ocupação Incentivada 34, 38, 40, 49, 82
- Macrozoneamento 5, 15, 24, 33, 88,
- Meio ambiente 7, 9, 12, 15, 22, 23, 32, 34, 44, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 67, 68,69,70, 72
- Operações interligadas 8, 9, 26, 28, 45, 51, 53, 54, 55, 67, 74, pé-de-pág. 9
- Operações urbanas 14, 23, 28, 45, 48, 49, 51, 53, 54, 55, 67, 82
- Outorga onerosa 13, 23, 36, 37, 38, 49, 51, 52, 53, 55, 67, 82, pé-de-pág.8
- Paisagem 28, 30, 32, 38, 58, 59, 60, 83
- Participação popular 10, 13, 16, 18, 26, 47, 48, 65, 73, 89
- PEU 9, 10, 47, 48, 67
- Plano Diretor de 1992 9, 10, 27, 28, 34, 37, 47, 48, 51, 59, 66, 68, 74, 76, 84



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

Relatório de Impactos de Vizinhança 47, 57, 67, 75

Subzona de Incentivo à Moradia Popular 46,70, 71, 73, 75

Transferência do direito de construir 14, 23, 82

Transportes 5, 7, 15, 16, 22, 25, 29, 33, 44, 67, 75, 76

Urbanização Consorciada 8, 28, 56, 67, 82

Zona de Amortecimento 61, 62, 63

**VIII. ANEXOS****Quadro 1: avaliação dos itens do Art. 42 do Estatuto das Cidades²¹ pelo Substitutivo 3:**

Regulação	Substitutivo 3
<i>parcelamento, edificação ou utilização compulsórios - delimitação das áreas</i>	SIM, na Macrozona de Ocupação Incentivada (art 53, § 1º)
definição do ' <i>subutilizado</i> '	SIM, (art 54)
condições e prazos de vigência do ' <i>sucessivamente</i> '	remete à Lei Complementar (art 56, § 1º)
condições de <i>desapropriação com pagamento em títulos</i>	SIM, após 5 anos de cobrança do IPTU-progressivo (art 57)
' <i>direito de preempção</i> - delimitação das áreas	remete à Lei Municipal (art 59)
<i>outorga onerosa do direito de construir</i> - delimitação das áreas	SIM, em toda a Macrozona de Ocupação Controlada, Áreas Sujeitas à intervenção nas Macrozonas Condicionada, Incentivada e Assistida, em Áreas de Especial Interesse em de Operações Urbanas. (art 60, § 1º)
<i>outorga onerosa do direito de construir</i> - fixação de coeficientes	SIM, no anexo VIII.
<i>operações urbanas consorciadas</i> - delimitação de áreas onde incidirá	SIM, localizações específicas nas <i>áreas sujeitas à intervenção</i> . (art 70)
<i>áreas sujeitas à intervenção</i> - delimitação	SIM, no Anexo IV
<i>urbanização consorciada</i> - delimitação das áreas ou bairros	NÃO, áreas deverão ser declaradas AEI (art 73, § único)
<i>operação interligada</i> - delimitação de áreas	Sem delimitação, ou seja, em todo o município.
<i>transferência do direito de construir</i> - delimitação de áreas	SIM, nas áreas de <i>operações Urbanas Consorciadas</i> . (art 65)
<i>sistema de acompanhamento e controle do Plano Diretor</i>	Previsto o <i>sistema de planejamento urbano</i> (art 120, § 1º, inciso II)






²¹ Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

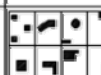

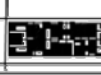


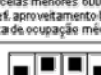
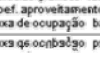
III – sistema de acompanhamento e controle.

Quadro 2: modelagem para avaliação da aplicação de índices de ocupação:

Índice	aplicação	ensaio gráfico
de aproveitamento $IA = At \times n$ (0 a 6)	potencial construtivo não define como isto acontece	 terreno de 200m ² coef. aproveitamento = 2
de ocupação $x \% At$	define área livre ao nível do solo não informa como	 terreno de 200m ² taxa de ocupação = 50%
de aproveitamento + ocupação	controle maior da forma não media relação entre vizinhos	 terreno de 200m ² taxa de ocupação = 50% coef. aproveitamento = 2
Incentivo $X = Te + (IA - 1)$	altas TOs (taxas de ocupação) liberar superfície do solo	 terreno de 200m ² taxa de ocupação = 70% coef. aproveitamento = 1 taxa de ocup. proposta 90% coef. aproveit. (x) = 2,3
Prismas ventilação altura / recuos	$PV_{\text{min}} = h/10 + 1,50$ vent/ilum	 terreno de 200m ² taxa de ocupação = 50% coef. aproveitamento = 2 4 pavimentos (h=12m) $PV_{\text{min}} = 2,70m$

Fonte: RIGATTI, Décio, CASTELLO, Iára Regina. **Regime Urbanístico**. Material didático da disciplina de Urbanismo II. Porto Alegre, UFRGS, s/data.

Quadro 2a: ilustração de metodologia de avaliação da combinação de parâmetros (IATs e densidades demográficas)

relação IA/TO	densidade	ensaio gráfico
IA menor que 0,2 TO menor que 10%	baixas densidades	 parcelas grandes: 1200m ² coef. aproveitamento baixo 0,2 taxa de ocupação muito baixa: 10%
IA menor que 0,8 TO menor que 50%	baixas densidades	 parcelas menores: 600m ² coef. aproveitamento baixo 0,8 taxa de ocupação média 50%
IA menor que 0,7 TO menor que 70%	densidades médias	 parcelas menores: 200m ² coef. aproveitamento baixo 0,7 taxa de ocupação alta 70%
IA menor que 1 TO menor que 50%	densidades médias	 parcelas menores: 450m ² coef. aproveitamento baixo 0,8 taxa de ocupação média 50%
IA menor que 2 TO menor que 50%	densidades médias	 parcelas menores: 450m ² coef. aproveitamento médio 2 taxa de ocupação média 50%
IA menor que 3 TO menor que 50%	densidades altas verticalizadas	 parcelas menores: 600m ² coef. aproveitamento baixo 0,8 taxa de ocupação média 50%
IA menor que 6 TO menor que 30%	densidades muito altas edificações em altura preço da terra alto	 parcelas grandes: 1200m ² coef. aproveitamento alto 5 taxa de ocupação baixa 30%

Fonte: Fonte: RIGATTI, Décio, CASTELLO, Iára Regina. **Regime Urbanístico**. Material didático da disciplina de Urbanismo II. Porto Alegre, UFRGS, s/data.



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

Quadro 3: Comparativo do potencial construtivo admitido, segundo o PDD-92 e o Substitutivo 3

Legenda:

valores em vermelho: elevação de índice de 1992

valores em preto: manutenção do índice de 1992

valores em verde: redução do índice de 1992

Macrozona de Ocupação	Bairros	IAT PDD-92	IAT-Substitutivo3	Coef básico-máx.
INCENTIVADA	Jacarepaguá- parcial (4) Anil Gardênia Azul Curicica	1,0	2,0	
	Cidade de Deus	1,0		
	Freguesia Pechincha Praça Seca Vila Valqueire	3,0	3,0	
	Taquara Tanque	4,0	4,0	
	Ribeira Zumbi Pitangueiras Cacuía Jardim Guanabara Jardim Carioca Praia da Bandeira Cocotá Bancários Freguesia Tauá Moneró Portuguesa	1,5	2,0	
	Galeão Cidade Universitária			
	Estrada do Galeão			2,0-3,0
	Deodoro Vila Militar Campo dos Afonsos Jardim Sulacap Magalhães Bastos Realengo	2,0	3,5	
	Av. Brasil		4,0	4,0-5,5
	ASSISTIDA	Padre Miguel Bangu Senador Camará	3,5	3,5



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

	Gericinó		2,5	
	Campo Grande	3,5	3,5	
	Santíssimo Senador Vasconcelos Inhoaíba Cosmos	2,0	2,5	
	Paciência	2,0	2,5	
	Santa Cruz	2,0	3,0	
	Sepetiba	1,5	1,5	

(3) área não abrangida pelo Decreto 3.046, de 27 de abril de 1981

Macrozona de ocupação	Bairros	IAT- PDD-92	IAT- Subst 3	COEF BÁSICO-MÁX
INCENTIVADA	Campinho Madureira Vaz Lobo	4,0	4,0	
	Quintino Bocaiuva Cascadura	3,0	3,5	
	Av. Dom Helder Câmara		4,0	4,0-5,0
	Engenheiro Leal Cavalcanti Vicente de Carvalho Vila Kosmos Vila da Penha Vista Alegre Irajá Colégio	3,0	3,5	
	Marechal Hermes Bento Ribeiro Oswaldo Cruz	2,2		
	Turiaçu Rocha Miranda Honório Gurgel	2,5	2,5	
	Higienópolis Maria da Graça	3,0	3,0	
	Av. Dom Helder Câmara		4,0	4,0-5,0
	Del Castilho	3,0	3,5	
	Av. Dom Helder Câmara		4,0	4,0-5,0
	Inhaúma Engenho da Rainha Tomás Coelho Complexo do Alemão	3,0	3,5	
	Penha Penha Circular Brás de Pina	4,0	4,0	



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

	Cordovil Parada de Lucas Vigário Geral	1,5	2,5	
	Av. Brasil		4,0	4,0-5,5
	Jardim América	1,5	2,5	
	Rodovia Pres. Dutra		4,0	4,0-4,5
	Guadalupe Coelho Neto Acari Barros Filho	1,5	3,5	
	Av. Brasil		4,0	4,0-5,5
	Anchieta Parque Anchieta Ricardo de Albuquerque Costa Barros	1,5	3,5	
	Pavuna	1,5	3,5	
	Parque Columbia			
	Rodovia Pres. Dutra		4,0	
INCENTIVADA	Centro Saúde Gamboa Santo Cristo	5,0	5,0	
	Caju	2,0	3,0	
	Av. Brasil		4,0	4,0-5,5
	Catumbi Estácio Rio Comprido	2,5	4,0	
	Cidade Nova	11,0	11,0	
	São Cristóvão Mangueira Benfica Vasco da Gama	5,5	6,0	
	Praça da Bandeira Tijuca	3,5		
	Maracanã Vila Isabel Andaraí	4,0	3,5	
	Grajaú	3,0		
	Manguinhos	1,5	2,5	
	Rua Leopoldo Bulhões		3,0	
	Av. dos Democráticos		3,0	
	Av. Brasil		4,0	4,0-5,5
	Bonsucesso Ramos Olaria	3,0	4,0	



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

	Maré		3,0	
	Av. Brasil		4,0	4,0-5,5
	Jacaré Jacarézinho	1,5	3,0	
	Av. Dom Helder Câmara		4,0	4,0-5,0
	Engenho de Dentro S.Francisco Xavier Rocha Riachuelo Sampaio Engenho Novo	3,0	4,0	
	Lins de Vasconcelos Todos os Santos Cachambi Méier	3,5		
	Água Santa Encantado Piedade Abolição Pilares	3,0		
CONTROLADA	Centro - Area Central 2 (1)	5,0-15	11,0	11,0-15,0
	Paquetá Santa Teresa	1,0	1,5	2,5-3,5
	Flamengo Glória Catete Laranjeiras Cosme Velho	3,5-4,0	2,5	
	Botafogo Humaitá Leme Copacabana	3,5		
	Ipanema Leblon	3,5-4,0		
	Lagoa	3,5		
	Jardim Botânico Gávea São Conrado	3,5	2,5	2,5-3,5
	Vidigal Rocinha			
	Urca	1,0	1,5	2,5-3,5
	Alto da Boa Vista	1,0	1,0	



IPPUR

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

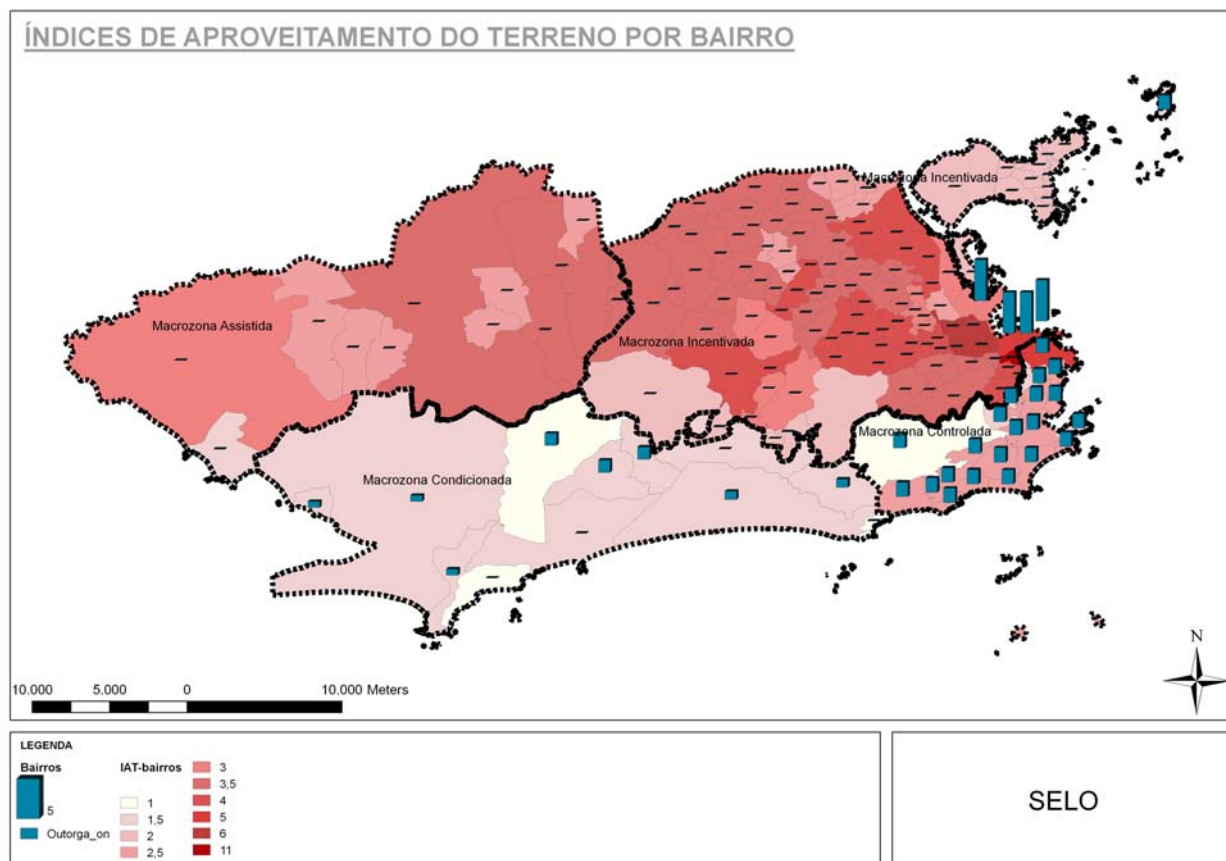
CONDICIONADA	Joá	1,0	1,0	
	Itanhangá	1,0	1,5	1,5-3,0
	Barra da Tijuca (3)	1,0	1,5	
	Núcleos Subzona A-18 (2)		3,0	3,0-6,0
	Jacarepaguá - parcial (3)	1,0	1,5	
	Subzona A-37 (2)		3,0	1,5-3,0
	Recreio dos Bandeirantes Camorim Vargem Pequena		1,5	
	Vargem Grande Av. das Américas		1,0 1,5	
	Barra de Guaratiba Pedra de Guaratiba Guaratiba	1,5	1,5	
	Grumari		APA	

(1) Decreto 322, de 3 de março de 1976

(2) Decreto 3.046, de 27 de abril de 1981

(3) Hotéis situados em área abrangida pelo Decreto 3.046, de 27 de abril de 1981, tem Índice de Aproveitamento de Terreno (IAT) definido por legislação específica.

FIGURA 8²²



²² As figuras de 9 a 12 são de produção da equipe; créditos: Paula da Silva Gambim

FIGURA 9

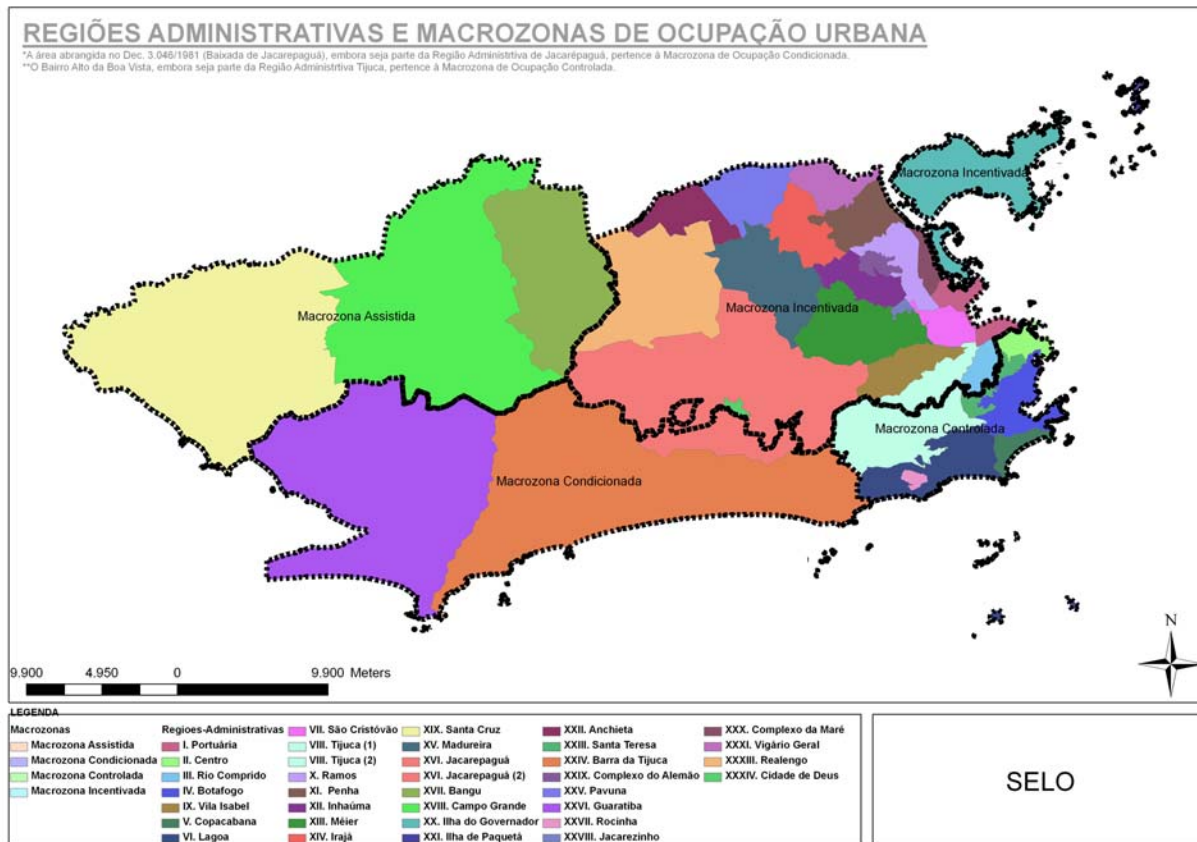


FIGURA 10

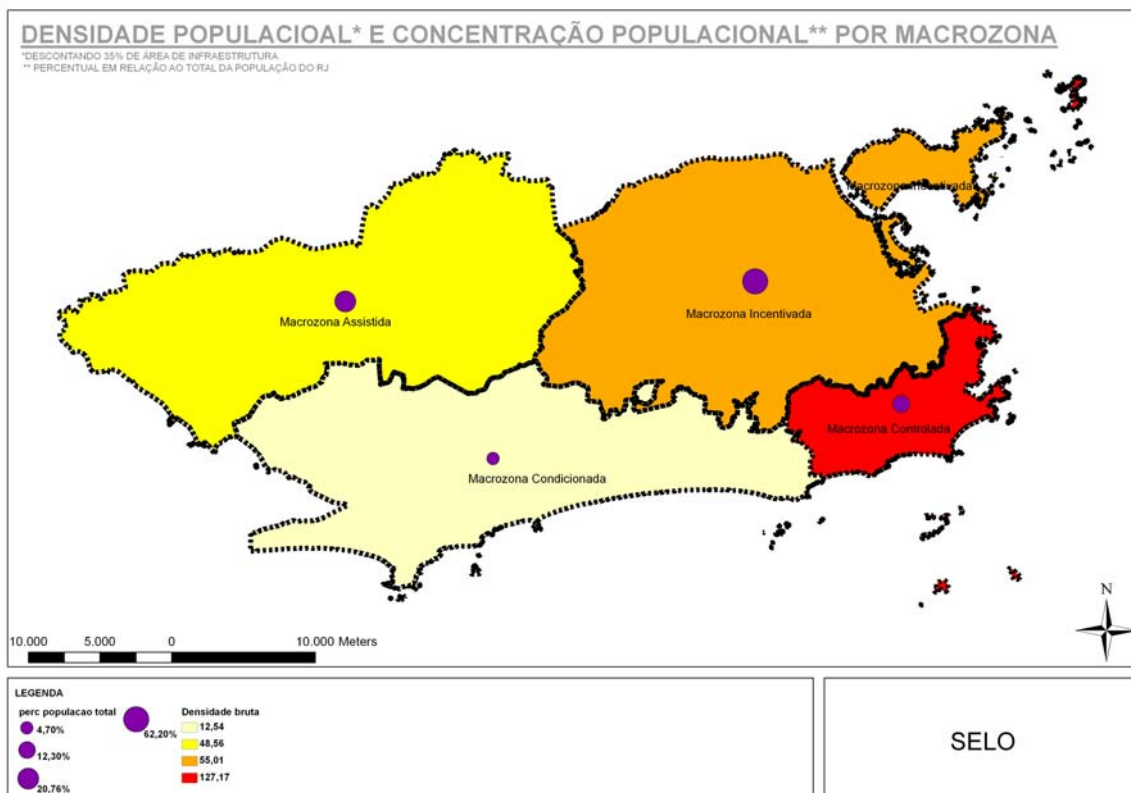


FIGURA 11

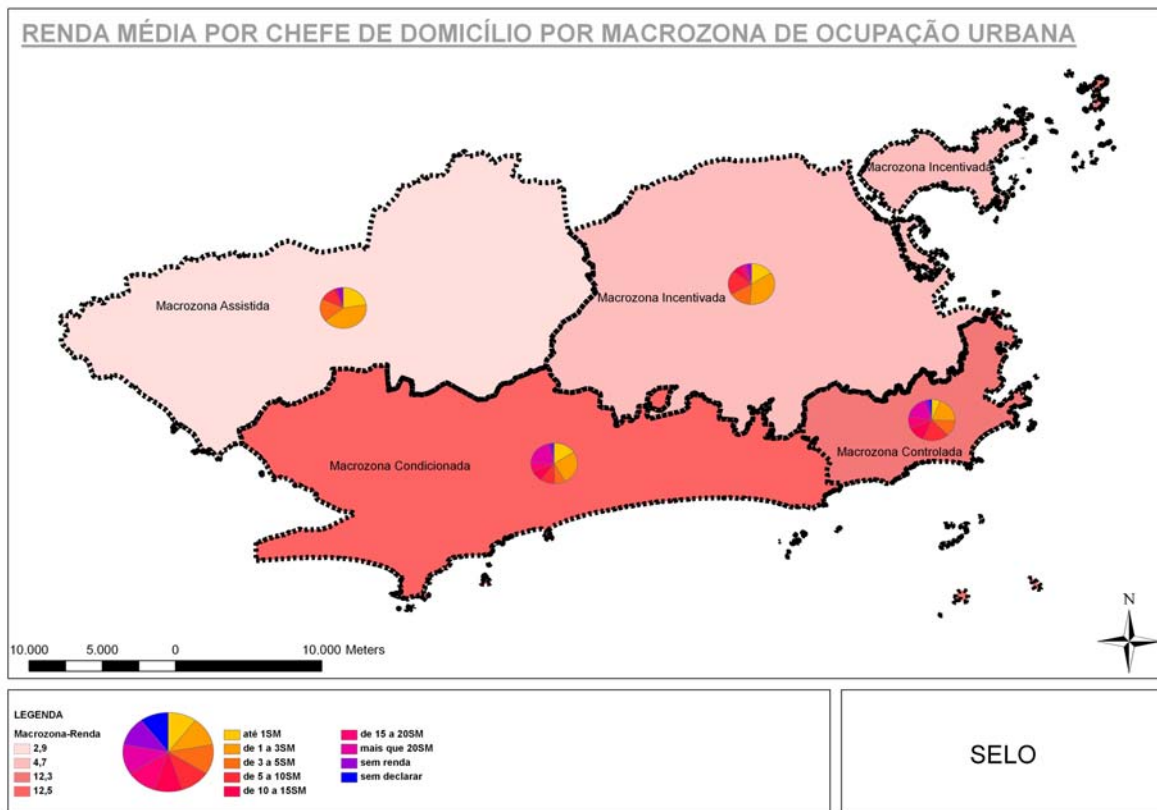
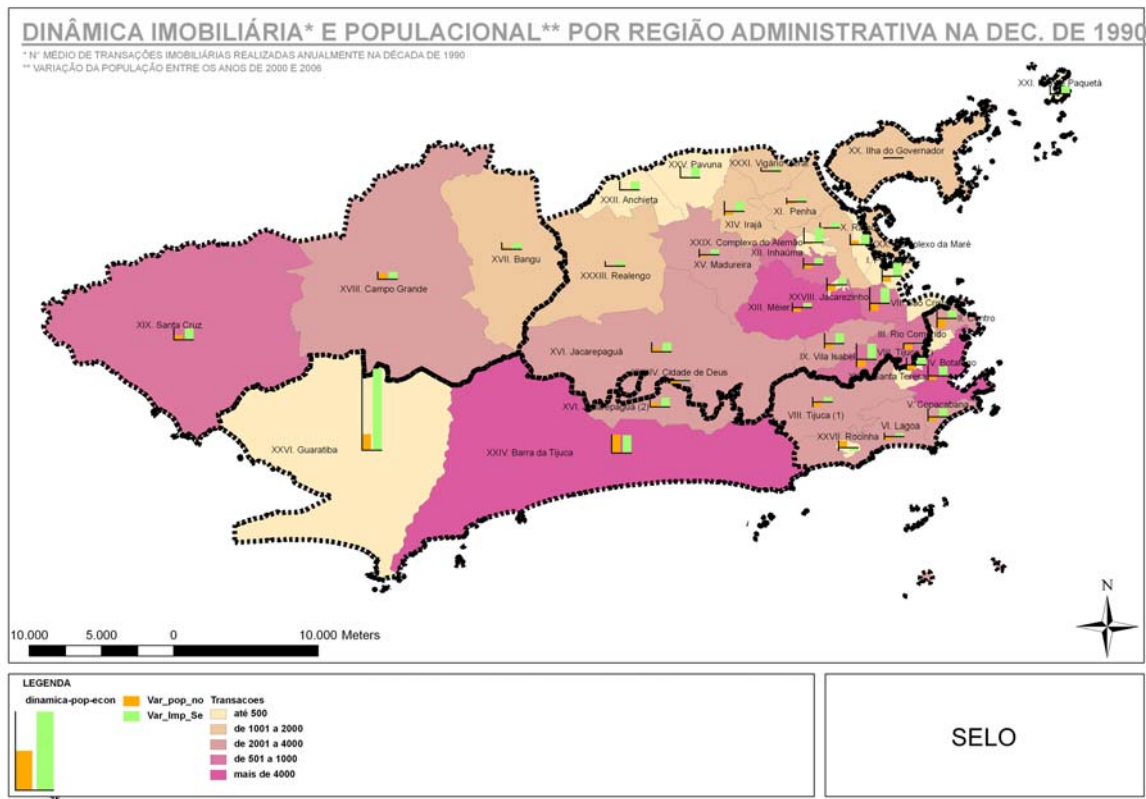


FIGURA 12



**Anexo 9. Trechos das transcrições de Audiências Públicas²³**

Abaixo são relacionados alguns depoimentos recortados de transcrições de audiências públicas realizadas que transparece críticas quanto ao método adotado pela Comissão do Plano Diretor da Câmara Municipal do Rio de Janeiro:

Audiência sobre Macrozoneamento - 15/09/2009)

SR. ROMERO DE SOUZA - Nós viemos para cá pensando que vamos contribuir com o Debate. Não somos bobos, mas sabemos exatamente de que lado está a lei, de que lado está a Justiça. Lei é para pobre e Justiça é para rico. Nós sabemos disso. Nós sabemos quem que faz a ocupação, a produção e a reprodução da cidade no campo legal. Sabemos direitinho. É uma mágoa, por isso estamos trazendo essas preocupações. São preocupações que temos, sim. Eu só não digo que estou aqui representando a população da sociedade legal porque eu não cometo esse erro de querer representar sem ter a procuração. Então, eu me apresento, eu não represento. Fica complicado, porque na cidade não mora só o cidadão ou a cidadã do mundo acadêmico, não mora só o legislador, não mora só o executivo. Esta é a minoria da população desta cidade, porque a maioria é constituída de grandes sofrendores abandonados pela própria sociedade e que estão lá na Zona Oeste e nas favelas da Zona Norte, da Zona Sul e do Centro. Já há sete favelas lá na Barra da Tijuca. Se quiser, eu dou o nome das sete. Então, essa é a grande maioria, que nunca consegue ter participação nas decisões dos destinos desta cidade. E não é porque não quer participar, não. Muito pelo contrário. Ela só quer participar, só que ela é proibida por vários vieses, vários motivos e várias pirotecnias. Por exemplo, lá na favela nós somos acuados por três forças. Antigamente era só pela representação do Poder Público. Nós vínhamos bater panela na porta da Câmara, ou do Palácio da Cidade, ou do Palácio Guanabara. Hoje, não. Hoje temos que enfrentar o narcotráfico, a boca de fumo, enfrentar a milícia e temos que enfrentar a polícia, que é um marginal fardado, um bandido fardado, porque só sobe lá para matar gente. E aí nós não conseguimos chegar aqui e nem conseguimos fazer com que a informação chegue até nós, porque temos que passar por esses três obstáculos, isso quando consegue-se passar, para chegar até aqui. É por isso que ao olharmos os presentes duvidamos que haja aqui cinco favelados. Duvido! Duvido que haja aqui três moradores da região da Zona Oeste na parte pobre. Pode ter da Barra da Tijuca, que é a Zona Oeste, também. Mas as pessoas que moram lá, negam que são da Zona Oeste. Duvido! Então, eu sei o que estou falando, porque eu vivo lá. E só sabe quem sente. Só sente quem vive aquilo lá.

Então, eu não sei se no campo do altruísmo eu consideraria isso aqui como Audiência Pública. No campo legal, claro que sim, porque não sou nenhum besta. Posso saber não contar até dez, mas até três eu sei contar. Para eu chamar isso de Audiência Pública eu teria que ver aqui a representação dos vários segmentos sociais que compõem esta sociedade, quer seja o morador de favela ou o morador da ocupação de terra, o morador da Zona Oeste, toda forma de representação, toda forma organizada, para poder estar externando aqui o seu pensamento: "Ah, eu acho assim, eu penso aquilo, eu penso assado." Acho que não vale

²³ Todas as transcrições foram retiradas do Portal do Plano Diretor, no site:

<http://spl.camara.rj.gov.br/planodiretor/cronogramaplano.php>

Data: 10/02/2010



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

só eu vir aqui, lá do lado da não cidade, fazer uso da palavra nesse micro-fone bonito, mas sem sequer que aqueles que estão lá saibam o que eu estou fazendo aqui. E eu não tenho coragem para isso. Eu só fiz questão de me inscrever porque, sinceramente, me senti agredido, porque apesar de terem me proibido e a todos os meus pares de adentrar ao mundo acadêmico, esqueceram que fomos nós que produzimos aquilo lá. Porque na hora que vão fazer suas teses, sobem as favelas ou então vão lá para os bolsões da miséria para poder construir suas teses de mestrado. E nós até hoje não vimos retorno nenhum. Então, eu nego qualquer forma de representação do mundo acadêmico enquanto à nós não se retratarem, porque se nós vivemos na mesma cidade, debaixo das mesmas leis, essas leis têm que ser iguais para todos, senão não valem. Senão essa partida de futebol não vale, perde a validade. Tem que ser imparcial. Não pode ser na parcialidade.

SRA. MARIA LÚCIA SALINO - temos aí uma cidade que cresceu desordenadamente, cheia de problemas. E os planos que surgiram, que foram elaborados, por sua vez, eles não contemplaram, por exemplo, o Estatuto da Cidade, a participação popular, uma estrutura. O que, para mim, seria uma estrutura do Plano Diretor? Na minha opinião, uma sugestão que faço, que acho que a cidade precisa desse Plano Diretor e temos de dar continuidade a essa discussão. E aprovar, realmente, esse plano. Mas acho que não pode ser qualquer plano também. Um Plano Diretor tem um Conselho gestor, tem a apresentação de diagnósticos. E como são feitos esses diagnósticos? Em reuniões populares, de fato. Os técnicos constroem todo o saber, passa para a população e isso volta. Acho que são elementos básicos para a construção de um Plano Diretor. Acho que o Substitutivo nº 3 não contemplou isso. Ele está aqui hoje, é pauta dessa discussão. E aí, como a gente procede para dar continuidade a uma discussão, a uma aprovação de um projeto de um Plano Diretor que, acho, deve seguir as normas de um Estatuto da Cidade, contemplar toda uma população que está aí à margem, toda uma cidade bastante desordenada. Imagina se a própria classe média que tem uma renda boa, razoável, se aglomera na Zona Sul, imagina essa população marginal, excluída, que a gente tanto vê, não vai ocupar as favelas, as áreas de risco, por quê? Se ali se concentra a área econômica, a área financeira. E o povo tem de se concentrar, tem que sobreviver. (...) Então, na minha opinião, tem questionamentos ao Substitutivo nº 03. Acho que deveria ser feita uma apresentação maior, mais pública, com um cronograma. O que a Câmara quer, o que o Executivo quer, e o que podemos construir. Acho que não dá para chegar aqui e só apresentar audiências temáticas. (...) Isso aqui está vazio sim, porque é difícil o trabalhador acompanhar uma discussão em um horário desses. Entendeu, gente? É muito difícil. As pessoas trabalham. Acho que existe, talvez, interesse na discussão e na participação, sim. Agora, é isso o que falei. Qual é o cronograma que a Prefeitura tem com relação ao Plano Diretor? Temos aí as audiências temáticas. E o resto? Nós vamos jogar isso, e aprovar? É só isso? Quer dizer, o diagnóstico tem que ser melhor apresentado, uma audiência maior, um cronograma maior, com descentralização. Acho que todos nós que batalhamos, que estivemos lá acompanhando o Substitutivo nº 03, essa população que se aglomerou em torno disso, merece também uma satisfação. Todos nós temos preocupação com a cidade, sim.



Audiência Transportes, 14/09/2009

William de Oliveira _AMA -Rocinha

Vou me ater a alguns detalhes aqui, até porque essas premissas que foram passadas, só foram chegadas ao nosso conhecimento por ocasião daqui. Não foram enviadas antecipadamente para a gente poder estudar. Mas outra questão que também é fundamental é a questão da sinalização. A sinalização na Cidade do Rio de Janeiro é muito ruim. (...) Eu quero chegar ao Centro da Cidade, como é que eu faço? Não sei. A Cidade é muito grande. É uma Cidade metropolitana. Então é preciso - isso é uma coisa simples; não precisava nem de Plano Diretor, mas acho importante chamar a atenção para esse detalhe, para a questão da sinalização. (...)

E outra questão que vou falar, para encerrar, eu tive oportunidade de ver nos governos anteriores a elaboração de planos diretores municipais, planos diretores de transportes estaduais. Eu entendo que a Cidade do Rio de Janeiro é uma cidade metropolitana. Eu sou advogado e fui diversas vezes a São Gonçalo, fora de São Gonçalo, tive que ir ao Fórum de Niterói e precisa – creio eu – haver uma comunicação intermunicipal e uma elaboração de um plano de transporte para a região metropolitana. (...) É preciso haver um Plano Diretor para a região metropolitana, porque senão as coisas ficam sempre pela metade. O Município do Rio de Janeiro não conversa com Niterói, não conversa com São Gonçalo e o cidadão tem que se deslocar, a Cidade do Rio de Janeiro é geradora de empregos, então, quantos milhões de pessoas – não sei nem quantificar, deixo isso para os especialistas – precisam se deslocar para a Cidade do Rio de Janeiro; precisam se deslocar para Copacabana, que é o local de concentração de comércio. É preciso que haja uma política de transporte para a região metropolitana.

(...)

Então, eram essas as considerações que gostaria de fazer. E um ponto que acho que seria importante, para complementar e finalizar, têm diversos segmentos aqui de várias áreas da Cidade, do transporte, segmentos dos profissionais prestadores de serviços, uma Audiência só para discutir transporte é muito pouco. É uma proposta que faço à Mesa dos trabalhos, para se regionalizar essa discussão. A Cidade é muito grande e é muito difícil numa Audiência... Analisar tudo em apenas um Debate. São 20h45. A Audiência começou às 18h30. Sem, absolutamente, críticas às autoridades, cujas participações são importantíssimas, é importantíssima a contribuição acadêmica do professor, mas ficamos duas horas e meia ouvindo discursos de autoridades, sobrando pouco mais de uma hora e meia para a população falar. É muito pouco. Fica aqui a sugestão de que sejam feitas outras audiências públicas de preferência regionalizadas, na Zona Sul, na Zona Norte, na Zona Oeste, ou até mais de uma. Acho que tem que ser aprovado esse plano, mas garantir a participação e a contribuição da população, como um todo. Obrigado!

(PALMAS)



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

Audiência Meio Ambiente – 21/09/2009

Márcia Vasconcelos – FAM Rio –

A SRA. MÁRCIA VASCONCELOS – Sou presidente da FAM-Rio, a Federação Municipal de Associação de Moradores.

Queria parabenizar a Mesa, mas também fazer um pedido. Na minha ignorância, entendi que tinha que haver uma inversão. Nós, que não sabemos muito das coisas, temos pouco tempo para falar. Então, que primeiro falassem os ignorantes.

(PALMAS)

(...)

Outra coisa que eu queria pedir, e que cheguei a conversar com o assessor da Vereadora Aspásia Camargo, é a questão de descentralizar os debates públicos. Meu saber está lá. É lá que estão as pessoas que não podem vir aqui. Aprendo muito quando venho, mas tenho consciência de que tenho que estar aqui para aprender. Não sei nada de meio ambiente. Quem sabe bem de meio ambiente são os que estão na Mesa.

Quando chego aqui e coloco o que sei, tenho a oportunidade de entender se está certo ou errado o que penso. Ouvimos aquelas pessoas das periferias falar de meio ambiente, mas o pessoal não tem água, não tem esgoto. O pessoal de Guaratiba, que conheço bem, está aqui presente e sabe disso!

Se nós invertêssemos ou fizéssemos essas conferências lá... Pode ser neste mesmo horário. Nós vamos conseguir levar pessoas. Mas, seria importante para a cidade ouvir essas pessoas. E com a ajuda dos presentes, fazer isso corretamente.

Fico muito preocupada quando venho aqui para representar uma parte da sociedade que não pode estar aqui. Esse era o pedido que queria fazer.

(...)

Audiência Urbanismo – 06/10/2009

A SRA. REGINA CHIARADIA – Bom dia aos presentes, cumprimento a Mesa, Secretários, assessores, Plenário, amigos das associações e das entidades. Eu me inscrevi, mas eu tenho uma grande dúvida, Vereadora Aspásia Camargo. A gente tem um substitutivo aqui na Casa, desde 2004. A gente tem as emendas enviadas pelo Executivo que é um outro substitutivo. Sobre qual desses vamos debruçarmo-nos para discutir? Porque as emendas enviadas se sobrepõem ao substitutivo que está aqui, e não estão disponibilizadas. Estão disponibilizadas no site, mas não é coisa fácil para as pessoas baixarem, tudo isso, e terem acesso. Então, vamos discutir hoje sobre esse substitutivo que será sobreposto por essas emendas, o que vamos fazer?

(...)



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

A SRA. REGINA CHIARADIA – *Quero fazer uma breve apreciação. Como essas emendas são recentes, a população pouco tomou conhecimento. A reunião de hoje, apresentando essas emendas na área de urbanismo é louvável, mas não acredito que seja o único instrumento que possa ser dado como fechado o processo.*

(...)

Eu solicitaria que, em nome das associações, fossem desmembradas essas audiências por AP, por bairros, para que possamos tomar conhecimento mais profundo e poder trabalhar em cima do que houve e analisar o substitutivo que está sendo apresentado. Nós, há menos de um mês, não tínhamos conhecimento. É só isso.

(PALMAS)

A SRA. MARIA DE LURDES –

(...)

O que está sendo discutido, ou pelo menos informado nesta Audiência, é um projeto que deveria ter vindo discutido do Executivo, porque o Estatuto da Cidade exige que essa discussão seja feita em todas as fases, a elaboração, inclusive no processo permanente de planejamento, que é o Plano Diretor, que não é uma lei estática que se faz e pronto, como foi o comitê técnico o comitê de gestão da administração pública. A população não pode ser vítima de uma legislação de uso, ocupação e destinação do solo, porque ela é protagonista, agente permanente dessas relações. Portanto, ela não pode ser vítima disso.

(...)

Queremos fazer essa reivindicação, Vereadora Aspásia Camargo, que consigamos trabalhar um pouco mais nessa discussão e que consigamos, no Plano Diretor, discutir um pouco mais a gestão e o conceito social desse Plano Diretor a posteriori, depois que ele estiver aprovado.