

MADALENA ALVES DOS SANTOS

**POLÍTICA HABITACIONAL E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA
NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO:**

**análise dos projetos de revisão das leis de parcelamento
urbano e de uso e ocupação do solo**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Alex Magalhães

Rio de Janeiro

2014

RESUMO

A pesquisa busca identificar conexões entre a política urbanística municipal e as políticas públicas de habitação de interesse social, analisando o caso do Município do Rio de Janeiro e dos projetos de lei de parcelamento e de uso e ocupação do solo desta cidade, atualmente em trâmite na Câmara Municipal. A legislação urbanística é um importante instrumento para viabilizar uma política habitacional de qualidade, que permita uma gestão articulada e integrada da cidade e que não se encerre na provisão habitacional. Uma política pública habitacional não se limita à construção de casas, devendo abranger também o planejamento urbano em seu sentido mais amplo, inclusive no que tange à provisão de infraestrutura. Os projetos de leis analisados não avançaram muito neste tema, pois pouco tratam da questão da habitação de interesse social, deixando o tema para leis posteriores. Outro tema pouco abordado é o da participação popular, que é essencial à gestão democrática da cidade.

Palavras-chave: Habitação de interesse social. Legislação urbanística. Lei de parcelamento do solo. Lei de uso e ocupação do solo.

ABSTRACT

The research seeks to identify connections between the municipal urban policy and public policies of social housing, analysing the case of the city of Rio de Janeiro and the bills about land subdivision and use and occupation, currently pending before the City Council. Urban law is an important instrument for achieving a quality housing policy, which allows a articulated and integrated management of the city, not restricted on housing provision. A housing policy is not limited to the construction of houses, should also cover urban planning in its broadest sense, including those related to the provision of infrastructure. The bills analyzed have not advanced much in this issue, as they don't regulate enough the issue of social housing, leaving the subject to later laws. Another issue addressed is the insufficient popular participation, which is essential for the democratic management of the city.

Key-words: Social Housing. Urban Law. Law of land subdivision. Law of use and occupation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1. IMBRICAÇÕES ENTRE POLÍTICA HABITACIONAL E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA	7
2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI DE PARCELAMENTO	13
3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	17
3.1 Macrozoneamento e vetores de crescimento	17
3.2 Os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação com títulos da dívida pública	20
3.3 Adensamento.....	23
3.4 Regularização fundiária e zonas especiais de interesse social	26
CONCLUSÃO.....	32
REFERÊNCIAS.....	34

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca explicitar a necessidade de ligação e complementação entre a elaboração/implementação de políticas habitacionais e a legislação urbanística municipal, de maneira que ambos convirjam para um planejamento urbano comprometido com a melhoria na vida das cidades, com a promoção do direito à moradia e da dignidade humana, bem como da efetivação do direito à cidade.

Para realizar tal análise, toma-se como referência o Município do Rio de Janeiro e dois projetos de lei que se encontram atualmente em trâmite na Câmara dos Vereadores: o projeto de lei de parcelamento e o projeto de lei de ocupação do solo. Os projetos foram elaborados pelo Poder Executivo e, em 19 de abril de 2013, encaminhados ao Poder Legislativo para votação, onde ainda podem ser modificados. Buscar-se-á realizar algumas observações pontuais em relação aos projetos no que tange especificamente à questão habitacional. A análise, entretanto, será inicial e, em razão disso, superficial. O assunto, bem como os referidos projetos de lei, carece de estudo mais aprofundado que, pelos limites deste trabalho, não poderá ser realizado nesta oportunidade.

Em suma, pretende-se demonstrar como o planejamento urbano e as leis urbanísticas podem contribuir para que a implantação de políticas habitacionais ocorra de forma eficiente, eficaz e efetiva¹. Atualmente, reconhece-se que o problema da demanda habitacional não se resolve apenas pela construção de casas, sendo necessária a implementação de várias outras medidas para que se possa considerar concretizado o direito à moradia dos beneficiados. Isto porque o direito à moradia não se restringe à edificação, ele abrange, dentre outros, aspectos relacionados à infraestrutura, à mobilidade, à possibilidade de participação democrática no planejamento urbano e à fruição da cidade.

¹ Segundo o Guia Referencial para medição de desempenho e manual para a construção de indicadores, os termos não se confundem: “Efetividade: são os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado, a transformação produzida no contexto em geral. (...) Eficácia é a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização) . (...) Eficiência é a relação entre os produtos/serviços gerados (outputs) com os insumos utilizados, relacionando o que foi entregue e o que foi consumido de recursos, usualmente sob a forma de custos ou produtividade. (...)” (Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf. Acesso em 26 de mar. 2014, p. 19).

O papel da legislação urbanística, neste contexto, é criar condições para que isto possa ser implementado, especialmente no que diz respeito à provisão de terras e à regulação e ordenação do uso desta. A seguir, tratar-se-á, em linhas gerais, das possíveis imbricações entre política urbana e legislação urbanística. Após, passar-se-á à análise de alguns pontos em relação aos projetos de lei de parcelamento e uso e ocupação do solo do Rio de Janeiro, notadamente sob o enfoque da questão habitacional.

1. IMBRICAÇÕES ENTRE POLÍTICA HABITACIONAL E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Atualmente, o direito à moradia é reconhecido como direito fundamental do homem e está expressamente previsto na Constituição Federal (art. 6º). Nem sempre foi assim. As políticas públicas relacionadas ao problema habitacional passaram por diversos momentos, e sua diferente configuração em cada um deles se deve, sobretudo, aos valores, princípios e à ideologia vigente em cada época. Na cidade do Rio de Janeiro, é possível perceber a existência de pelo menos 6 (seis) formas de tratar o problema², que correspondem a momentos históricos distintos e podem ser vistas como 6 (seis) fases de um processo.

A primeira fase se caracteriza pela ocupação de áreas não desejadas pela elite por aqueles que não tinham condições econômicas de acessar o mercado imobiliário. Na segunda fase, esta forma de ocupação passa a se tornar um incômodo para as classes mais favorecidas. Neste momento, percebe-se a predominância de um discurso higienista, que legitimou a transformação urbanística da cidade, promovida pelo então prefeito Pereira Passos, que governou a cidade no período compreendido entre 1902 e 1906.

Na terceira fase, há uma significativa alteração. É o momento da construção de conjuntos habitacionais e de moradias, através de organizações como a igreja, sindicatos. Essa política contribuiu para a periferização da cidade, na medida em que transferia moradores pobres de áreas centrais para regiões mais afastadas, onde o custo da terra era menor e era possível, então, construir estes empreendimentos.

Na quarta fase, é possível perceber uma clara intenção de remover as áreas pobres da região central da cidade, apoiada pela opinião popular, juntamente à disseminação do discurso da propriedade privada e da casa própria. São exemplos desta fase as ações desenvolvidas por Carlos Lacerda e Negrão de Lima, governadores do extinto Estado da Guanabara no período 1960-1975, e as políticas habitacionais implementadas pela ditadura militar.

² SOUZA, Maria Julieta Nunes de. *Apontamentos sobre a Maré: Uma compreensão*. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/170>>. Acesso em 27 de out. 2013, p. 5-6.

A quinta fase consiste em uma tentativa de aproximação da ditadura militar aos mais pobres, de que é exemplo a produção de moradias realizada na Maré, no Projeto Rio³. Além disso, o programa Promorar – Programa de Erradicação da sub-habitação, instituído pela resolução 72/80 do Banco Nacional de Habitação (BNH), foi o primeiro programa da instituição que previa a permanência da população beneficiada na área onde anteriormente se localizavam, visando a melhoria das condições das habitações existentes. É o momento que marca o início da urbanização de favelas, que teria continuidade na sexta fase, com a criação do programa favela-bairro (Dec. Municipal 14.332/1995). Embora não seja imune a críticas, este programa promoveu a melhoria das condições de vida nas áreas pobres e possibilitou a manutenção dos moradores no local em que já viviam. Percebe-se, portanto, uma mudança significativa no tratamento do problema, passando-se a aceitar a ideia de que a erradicação de favelas não é a solução para a questão habitacional e colocando em pauta a regularização fundiária. A alteração já havia sido iniciada mais de uma década antes, no período da redemocratização.

A partir do final da década de 80, com a promulgação da atual Constituição da República, foram estabelecidos novos princípios e diretrizes que devem informar as políticas públicas voltadas à questão urbana e habitacional, modificando o tratamento dado ao tema anteriormente e impondo que estas políticas fossem repensadas.

O Movimento de Reforma Urbana teve uma grande importância neste processo de mudança. Já na década de 60 começaram a surgir as primeiras demandas organizadas pela reforma fundiária. Inicialmente, as reivindicações se concentravam no âmbito da reforma agrária. Em 1963, em um congresso promovido no Hotel Quitandinha (Petrópolis-RJ) pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB, elaborou-se a primeira proposta de reforma urbana do Brasil.⁴

Durante o período da ditadura militar os movimentos tiveram dificuldade em desenvolver suas ações em razão da forte repressão existente neste período histórico, mas a resistência permaneceu em outras frentes, como associações de bairro, por exemplo, ainda que sem a visibilidade desejada. O tema da reforma

³ SOUZA, Maria Julieta Nunes de. *Apontamentos sobre a Maré: Uma compreensão*. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/170>>. Acesso em 27 de out. 2013, p. 5-6.

⁴ SAULE JR., Nelson; UZZO, Karina. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*, p. 259. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em: 1 de nov. 2013.

urbana é novamente levantado em 1978, no documento da Igreja Católica denominado “Ação Pastoral e Solo Urbano”, que defendia a função social da propriedade urbana.

Na Assembleia Constituinte (1987-1988) o assunto voltou a emergir com força. A partir da articulação de diversos atores, tais como ONG’s e movimentos sociais, elaborou-se uma emenda popular que foi submetida à Assembleia através do mecanismo da iniciativa popular. Houve um grande embate em torno da proposta apresentada: os setores mais conservadores argumentavam que ela impediria o desenvolvimento do país. Apesar disso, vários dispositivos legais propostos foram incorporados à nova Constituição, que passou a trazer, pela primeira vez, um capítulo destinado à política urbana. Além disso, consagrou-se o princípio da função social da cidade e da propriedade imobiliária urbana e foram criados instrumentos para sua concretização. Outras conquistas importantes foram a inclusão de mecanismos de participação popular (referendo, plebiscito, iniciativa popular, etc) e a ampliação dos poderes do Município, conferindo-lhes mais autonomia.⁵

Nesta esteira, também as Constituições Estaduais promulgadas posteriormente trouxeram disposições importantes sobre o tema. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro contém um capítulo todo destinado à política urbana, que estabelece normas para a destinação de terras públicas estaduais, bem como garante à população residente em favelas o direito à permanência no local, além de definir o conceito de função social da cidade, compreendido como “o direito de todo o cidadão de acesso a moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural”.

A partir do debate realizado em torno destas questões, foram surgindo diversos conceitos antes inexistentes, tais como o de direito à cidade, que compreende a gestão democrática, a função social da cidade, a justiça social e a função social da propriedade.

A política de habitação encontra-se diretamente ligada à problemática da política de desenvolvimento urbano. Isto porque a segregação espacial, a ocupação

⁵ SAULE JR., Nelson; UZZO, Karina. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*, p. 262. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em: 1 de nov. 2013.

de áreas de risco ou áreas de proteção ambiental e a existência de moradias precárias e insalubres têm sua origem na questão da desigualdade social e nas demandas habitacionais existentes no país e impactam toda a cidade e seu desenvolvimento.

Assim, o problema da habitação é, simultaneamente, um problema a ser enfrentado pelo planejamento urbano. E, de modo inverso, o planejamento do desenvolvimento urbano pode contribuir para o agravamento ou a diminuição do problema da moradia. Um planejamento elitista pode aumentar a exclusão espacial, “empurrando” as classes mais baixas para regiões periféricas e desprovidas de infraestrutura. Ao contrário, o planejamento urbano comprometido com a redução das desigualdades sociais e espaciais pode, por exemplo, ter como prática a recuperação da mais-valia urbana, a busca pela funcionalização da propriedade privada e a interferência no mercado imobiliário. Desta forma, através da integração entre política urbana e política de habitação, torna-se possível mitigar a segregação espacial e arrecadar recursos para investimento em habitação de interesse social.

Tratando dos principais desafios das políticas públicas voltadas à habitação de interesse social, o IPEA sugere alguns exemplos de medidas a serem implementadas para a efetivação do direito à moradia:

A melhoria das condições habitacionais, especialmente da população pobre e indigente e da população negra, requer a formulação de programas de habitação de interesse social e de políticas habitacionais que permitam a criação de novas formas de acesso à moradia, mais adequadas ao nível de renda e às necessidades dessa população, tais como programas de regularização e urbanização de favelas, lotes servidos com infra-estrutura, empréstimos para a compra de materiais de construção, ampliação e reforma da moradia, microfinanças para habitação, subsídios diretos à população, entre outras.⁶

De fato, políticas que possibilitem a construção de novas casas e a reforma ou urbanização das já existentes são recomendadas para mitigar o problema, mas não são suficientes para solucionar a questão, já que o problema da moradia é também um problema de gestão do solo urbano. A qualidade do espaço urbano e, conseqüentemente, das moradias nele existentes, está diretamente ligada à organização espacial da cidade e à distribuição sócio-geográfica dos investimentos públicos. Por isso, não se encerra na provisão de mais habitações. Trata-se,

⁶ IPEA, “Moradia” in: IPEA, *Radar Social*. Brasília, 2006. Capítulo 6, pág 94-104. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/Destaques/livroradar/06.moradia.pdf>. Acesso em: 28 de ou. 2013, p. 104.

também, de um problema da gestão de estoques de imóveis, construídos ou não, e dos recursos públicos destinados a solucionar a questão.

A oferta de mais imóveis não é capaz de resolver, por exemplo, o problema da segregação social, um dos mais graves no que concerne ao espaço urbano. Para isso, é necessário que exista, efetivamente, uma gestão do solo pelo Município, que compreende, dentre outros, a fixação de parâmetros de construção e de regras de utilização, a fiscalização do cumprimento destas normas, e, inclusive, das medidas aplicáveis quando o imóvel pertencente a particular não está sendo utilizado. Neste ponto, destaca-se a importância dos instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação com títulos da dívida pública, que têm como intuito intervir em espaços urbanos privados não aproveitados devidamente.

Não existem dados específicos coletados com a finalidade de orientar a destinação de imóveis não utilizados ou subutilizados, mas, para que se possa ter dimensão da importância da questão, observe-se que, enquanto o déficit habitacional do país foi estimado pela Fundação João Pinheiro em 4,629 milhões de domicílios⁷, o IBGE aponta que existem 6,097 milhões de imóveis vagos.⁸ É verdade que as estatísticas podem ser questionadas e problematizadas em razão da metodologia de pesquisa utilizada, mas permitem, ao menos, uma primeira impressão sobre a situação. A ausência de intervenção do Município sobre este quadro favorece a especulação imobiliária, na medida em que permite que o proprietário aguarde a valorização do bem para só então dar destinação ao espaço, o que encarece o preço da terra.

Uma legislação urbanística adequada e uma gestão efetiva da cidade, por outro lado, podem favorecer a implementação de políticas públicas que visem o aumento do estoque de imóveis destinados à habitação de interesse social, através, por exemplo, do barateamento do custo da terra. Adauto Lúcio Cardoso observa a relevância deste fator nas políticas habitacionais deste tipo:

⁷ BRASIL. Fundação João Pinheiro; Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit habitacional no Brasil 2008*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011, p. 30. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em 28 de out. 2013.

⁸ IBGE. *Sinopse do censo demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/Brasil_tab_1_16.pdf>. Acesso em 28 de out. 2013.

Uma vez que o produto da construção é um bem imóvel, a produção de moradias necessita permanentemente de novos terrenos. Não quaisquer terrenos, mas aqueles localizados em zonas dotadas dos equipamentos e serviços necessários à vida urbana. A variação da oferta de terrenos depende de dois fatores: as formas de propriedade e o preço da terra.⁹

Diversas leis urbanísticas podem influenciar na determinação do preço da terra. Nota-se, entretanto, uma primazia da lei de uso e ocupação do solo no que diz respeito ao tema. Segundo o autor,

Com relação ao preço da terra, sua variação irá depender essencialmente das condições de construtibilidade dos terrenos e da sua localização no espaço da cidade. Um dos componentes da construtibilidade é a natureza física do terreno propriamente dito, ou seja, sua topografia, as características geomorfológicas etc. O outro componente é o conjunto de normas que regulam o uso e a ocupação do solo e as regras relativas à edificação. A legislação aparece aqui, portanto, como um dos fatores que definem as condições de construtibilidade dos terrenos e, portanto, seu preço.¹⁰

Percebe-se, portanto, que existe uma relação próxima entre preço da terra e definição dos padrões construtivos pela legislação urbanística, o que faz aumentar a responsabilidade do legislador quando determina estes padrões. Isso faz com que devam ser obrigatoriamente adotados mecanismos de recuperação da valorização resultante da definição do potencial de edificabilidade.

Após esta apresentação sobre a correlação entre política habitacional e a gestão urbanística municipal, passar-se-á ao estudo de um caso concreto, tecendo-se considerações sobre dois projetos de lei atualmente em trâmite no Município, especialmente no que diz respeito às suas implicações na política habitacional.

⁹ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários*: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília, 2008, p. 16.

¹⁰ *Ibidem*.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI DE PARCELAMENTO

As diretrizes gerais do parcelamento do solo são estabelecidas em âmbito federal por meio da lei 6766/1979. No entanto, o Município tem competência para editar sua própria lei de parcelamento, observadas as disposições gerais instituídas pela lei mencionada. Desta forma, pode concatenar a disciplina do parcelamento com seu planejamento urbano e, inclusive, com suas políticas habitacionais.

O parcelamento do solo urbano é considerado um dos mecanismos existentes para atender às finalidades do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001, art. 4º, III, “b”) e, por isso, o tema adquire especial interesse para o estudo do direito à cidade.

A lei de parcelamento se aplica apenas às áreas urbanas do Município.¹¹ Ela se destina ao controle do desenvolvimento e expansão urbanos, regulamentando os procedimentos necessários e os elementos indispensáveis ao loteamento ou desmembramento de uma gleba. Entende-se por loteamento a subdivisão de uma área visando sua edificação, com abertura de novas vias e logradouros públicos. O desmembramento destina-se à finalidade semelhante, mas nele não há abertura de ruas e logradouros públicos, aproveitando-se o sistema viário existente.

Através da lei, exige-se que o parcelador do imóvel garanta infraestrutura adequada para possibilitar condições mínimas de habitabilidade, evitando que o Município seja sobrecarregado, ficando com todos os ônus relativos ao empreendimento, e dando efetividade à diretriz da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (Lei 10.257/2001, art. 2º, IX).

A lei destina-se, ainda, a instituir normas sobre o percentual de doação obrigatória, ao Município, de áreas de uso comum, que serão destinadas à instalação de equipamentos públicos, vias e logradouros públicos, área de arborização, etc. Trata-se de uma importante ferramenta para que o Poder Público municipal garanta a função social da cidade e, conseqüentemente, da(s) propriedade(s) privada(s) e pública(s) que compõem o loteamento ou parcelamento. É através da regulamentação destas áreas que a lei de parcelamento contribui efetivamente para a qualidade de vida na cidade, para a satisfação de direitos fundamentais (através da destinação, por exemplo, de áreas para escolas ou

¹¹ Ao parcelamento do solo rural se aplicam o Estatuto da Terra, o Decreto-Lei nº 58/37, a Instrução Especial do Incra nº 17-B/1980 e a Lei nº 5.868/72.

instituições de saúde), para a valorização do espaço público, etc. Poderá contribuir, também, como se verá, para a habitação de interesse social e para a redução da segregação sócio-espacial.

O projeto de lei nº 29/2013 trata desta matéria e visa revogar o Decreto nº 3800/1970, que atualmente disciplina o tema no Município. A proposta traz diversas novidades, especialmente no que tange à preocupação com meio ambiente e acessibilidade. Em relação ao meio ambiente, é possível perceber, por exemplo, uma especial atenção com a questão da arborização. Em relação à acessibilidade, destacam-se as regras pertinentes às calçadas. Nota-se a preocupação em alargá-las, estabelecendo-se que deve sempre haver uma faixa de, no mínimo, 1,5m (um metro e meio) livre de qualquer obstrução para que se possibilite a acessibilidade a todos. Este é um tema muito importante e é fundamental quando se trata da democratização e do acesso à cidade.

No tocante à habitação de interesse social, são relevantes as disposições que tratam da prevenção de inundações, estabelecendo, dentre outras coisas, que os projetos de parcelamento deverão considerar os mecanismos de escoamento da bacia drenante. A disposição não se aplica apenas aos parcelamentos destinados à moradia popular, mas certamente é nestes locais que possui mais impacto, tendo em vista que os terrenos destinados à habitação de interesse social costumam apresentar diversas fragilidades ambientais e infraestruturais que devem, efetivamente, ser sanadas pelo parcelador do solo. Nas áreas já ocupadas, cabe ao Poder Público solucionar este tipo de problema, através da urbanização da área, integrante do processo de regularização fundiária.

Além desta exigência, o projeto de lei define que, nos parcelamentos de habitação de interesse social, será exigida a infraestrutura básica prevista pela lei federal 6766/1979, a saber:

- a) vias de circulação;
- b) escoamento das águas pluviais;
- c) rede para o abastecimento de água potável;
- d) soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

O projeto de lei estabelece, também, o lote mínimo vigente (225 m², segundo o art. 12, VII), mas a demarcação de Áreas Especiais de Interesse Social pode determinar medida inferior àquela prevista na regra geral.

Em relação à doação obrigatória, o projeto estabelece que 35% (trinta e cinco por cento) da área loteável deve ser destinada ao Município, nas seguintes proporções:

- a) 6% para praças, jardins e espaços públicos;
- b) 8% para equipamentos públicos;
- c) 21% para o sistema viário.

A decisão a respeito de qual equipamento público deverá ser instalado cabe ao Poder Público municipal, consideradas as características e demandas locais. Existe a possibilidade, inclusive, de que a área objeto de doação não esteja inserida na gleba a ser parcelada. Para tanto, deverá haver equivalência das áreas em relação ao seu valor e a porção doada não poderá jamais ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da área loteável. Cabe ressaltar que a aceitação de doação de área externa ao loteamento cabe ao Município, não havendo direito subjetivo do parcelador em relação a esta possibilidade.

A análise de cada caso exige cuidado. É importante que a possibilidade não retire a obrigatoriedade de serviços e infraestrutura mínima na região. Além disso, deve-se observar que as áreas de doação obrigatória, além de proporcionar a instalação de equipamentos, espaços e logradouros públicos, cumprem uma outra importante função: elas garantem que existam espaços de convivência pública, e não apenas áreas de uso comum destinadas aos futuros moradores da área loteada. Isto significa que qualquer pessoa pode ingressar nestas áreas, o que permite a democratização do acesso à cidade. Os equipamentos públicos poderão também ser utilizados por pessoas de outras áreas, desde que observadas, logicamente, as regras estabelecidas pelo Poder Público (no caso de escolas e postos de saúde, por exemplo, cabe a este definir qual a área atendida pelo equipamento). Impede-se, assim, a formação de espaços excluídos da cidade, de “ilhas” privadas, nas quais não é possível ingressar sem autorização dos proprietários.

Por fim, cumpre observar que o projeto de lei abre mão de uma possibilidade muito interessante no que diz respeito à superação da segregação sócio-espacial e à habitação de interesse social. É possível à lei municipal determinar que parte da área parcelada seja destinada à moradia popular, inclusive prevendo a obrigatoriedade de que parte da área de doação obrigatória seja vinculada a esta finalidade. A medida é de suma importância. Através dela é possível reduzir a demanda habitacional, com a provisão de áreas destinadas à construção de novas

moradias, e reduzir a segregação espacial, pois mesmo nos parcelamentos destinados a empreendimentos voltados aos extratos sociais médios e altos haveria parte destinadas às classes de baixa renda. A política pública de promoção da mistura social em termos habitacionais já é adotada em outros países, tais como a França:

Uma última ideia que está muito distante de ser discutida amplamente, menos ainda adotada é a da **mistura social como obrigação jurídica** dos poderes públicos. O modelo francês demonstra que a mistura social permite reconstruir a cidade sobre a cidade a partir de uma perspectiva de solidariedade. Trata-se de um passo importante para acabar com a lógica dos grandes conjuntos, fadados a virarem prédios abandonados em função dos seus problemas estruturais, e com a segregação espacial de classes sociais¹².

Evidentemente, não se imagina com isso superar o enorme abismo que separa ricos e pobres no país, pois as diferenças não residem apenas na localização de suas residências. De todo modo, parece ser uma medida importante para, ao menos, evidenciar que ricos e pobres fazem parte da mesma cidade e, com isso, caminhar em direção a uma convivência mais democrática.

¹² LUFT, Rosangela. *Regularização fundiária urbana de interesse social: A coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês*. Tese de doutorado – UERJ, 2014, no prelo.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

3.1 Macrozoneamento e vetores de crescimento

O projeto de lei de uso e ocupação do solo do Município do Rio de Janeiro (PLC 33/2013), ao contrário do que normalmente ocorre nesta espécie de lei, não institui o zoneamento da cidade, não define os usos permitidos e aceitos em cada local, tampouco define padrões construtivos. Traz a classificação e conceitos de zonas, mas não identifica espacialmente como estas se distribuem na cidade, ou seja, não determina qual é o zoneamento de cada área.

Trata-se, portanto, de uma lei de diretrizes gerais, que não revoga o anterior zoneamento (Dec. 322/1976). Relega este papel aos PEUs, Planos de Estruturação Urbana, que cumprirão a tarefa de estabelecer os parâmetros urbanísticos em cada área da cidade. Segundo a Prefeitura do Rio de Janeiro¹³, o PEU deve conter:

- 1) a adequação das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor à dinâmica de ocupação do solo local;
- 2) a definição de parâmetros que regulam a intensidade de uso e ocupação do solo;
- 3) a indicação de áreas com restrição ao adensamento em função da capacidade de infraestrutura básica e dos projetos de melhoramentos previstos.
- 4) o estabelecimento dos padrões, da volumetria e das condições de edificação;
- 5) as diretrizes de localização espacial dos usos e das atividades;
- 6) a definição de uma estrutura viária básica, hierarquizada segundo funções exercidas no contexto local e municipal;
- 7) a 9) revisão dos Projetos de Alinhamento (Pas) dos logradouros, com definição das necessidades e das prioridades de implantação;
- 10) a definição Áreas de Especial Interesse diversas (urbanístico, social, ambiental, turístico ou funcional), com o estabelecimento dos parâmetros de ocupação, ações e intervenções específicas complementares;
- 11) a definição de áreas de preservação ambiental e do patrimônio construído;
- 12) a identificação das áreas frágeis de encosta e de baixada, quando for o caso, com a definição de regras para sua ocupação;
- 13) a indicação de áreas a serem contempladas com projetos urbanos e de melhorias na infraestrutura local;
- 14) a definição de áreas a serem reservadas para implantação de equipamentos urbanos.

Quase todos os aspectos da legislação urbanística que tradicionalmente são tratados na lei de uso e ocupação do solo, portanto, foram transferidos para os

¹³ Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smu/paginas/peu.asp>>. Acesso em 8 de fev. de 2014.

PEUs, os quais estão, na sua maioria, ainda em elaboração. O projeto de lei se limita a trazer categorias, princípios e conceitos, não definindo os parâmetros e usos para cada localidade, de forma que a análise do documento não permite maiores digressões sobre o real planejamento urbano da cidade para além do que já estava previsto no Plano Diretor (definição das macrozonas e vetores de crescimento da cidade, por exemplo). A LC 111/2011 definiu 4 (quatro) macrozonas para a cidade do Rio de Janeiro:

- a) Macrozona de Ocupação Controlada - abrange a Zona sul e parte do Centro da cidade;
- b) Macrozona de Ocupação Incentivada – é a Zona Norte, o Subúrbio e parte do Centro;
- c) Macrozona de ocupação Condicionada- correspondente à Baixada de Jacarepaguá, incluindo os bairros da Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes;
- d) Macrozona de Ocupação Assistida - corresponde ao restante da Zona Oeste¹⁴.

O plano diretor determina, ainda, quais são os vetores de crescimento da cidade:

Art. 33. A ocupação urbana no Município se orientará segundo os seguintes vetores de crescimento:

I - pelo adensamento da população e das construções na Macrozona de Ocupação Incentivada, preferencialmente nas vias estruturadoras da Zona Norte, da Leopoldina e de Jacarepaguá;

II - pela reconversão de edificações nas Macrozonas de Ocupação Incentivada na área central e adjacências;

III - pela ocupação de vazios urbanos nas Macrozonas de Ocupação Incentivada e Ocupação Assistida, especialmente na faixa de território compreendida pela Av. Brasil e o leito da estrada de ferro, na Zona Oeste, e a Zona Portuária;

IV - pela intensificação da ocupação nas Macrozonas de Ocupação Incentivada e de Ocupação Assistida, junto aos centros de comércio e de serviços, às áreas industriais e aos eixos viários estruturadores do espaço na Zona Norte e da Leopoldina e na Zona Oeste;

V.- pela expansão da malha urbana nas Macrozonas de Ocupação Assistida e de Ocupação Condicionada a partir da associação de investimentos da iniciativa privada aos recursos federais, estaduais e municipais para implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Presume-se que os PEUs que vierem a ser elaborados seguirão esta orientação, permitindo padrões construtivos mais amplos nas áreas em que se previu crescimento. É preciso ter em vista, entretanto, que não se pode promover o

¹⁴ Disponível em: < <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?id=1594315>>. Acesso em 8 de fev. de 2014.

adensamento de maneira imprudente, mesmo nas macrozonas de ocupação incentivada. Antes da definição dos parâmetros construtivos, é necessário estudar a capacidade da infraestrutura existente, de forma a evitar que esta seja sobrecarregada, bem como levar em conta as especificidades de cada localidade que compõe a macrozona. Neste sentido, a proposta estabelece:

Art. 21 A aplicação do ordenamento disposto nesta Lei Complementar através da legislação de uso e ocupação do solo local e das legislações específicas respeitará a capacidade de suporte da infraestrutura urbana e dos sistemas de transporte existentes, de forma a garantir a sustentabilidade da utilização do solo, a qualidade de vida da população e as demandas por habitação de interesse social.

É igualmente indispensável, e em relação a isso o projeto de lei silencia, recorrer à consulta da população para que esta tenha poder de interferir na conformação do espaço urbano em que habita. A implementação de mecanismos de participação popular, como a realização de audiências públicas e a criação de espaços de deliberação coletiva e fóruns de acompanhamento da política pública é exigência normativa decorrente da diretriz da gestão democrática da cidade (Lei 10.257/2001, art. 2º, II, e art. 43 e ss.). Impõe-se, também, a utilização das formas institucionais de participação, notadamente dos Conselhos Municipais de Urbanismo e de Habitação de Interesse Social e das Conferências da Cidade, que, para que possuam importância decisiva, devem ter poder deliberativo.

A participação popular é importante porque a flexibilização dos parâmetros construtivos produz enorme impacto sobre a paisagem e sobre o modo de vida local, por isso as mudanças não devem ser promovidas de modo brusco e irrefletido, além do que se deve ter especial atenção com a preservação da história e da ambiência local.

Nota-se que as áreas consideradas como zonas de “ocupação incentivada”, notadamente os subúrbios cariocas, são ainda hoje caracterizadas pela existência de inúmeras casas e de convivência próxima entre vizinhos. A proliferação, nestas áreas, de inúmeros condomínios fechados é um risco à conservação desta cultura, razão pela qual o adensamento nestes locais deveria, num primeiro momento, promover a utilização de vazios urbanos para, somente se necessário, em um segundo momento, incentivar a mudança de padrões construtivos que impactem severamente a realidade do local.

Por isso, é importante que se apliquem instrumentos urbanísticos capazes de promover esta ocupação dos “vazios urbanos”, conforme se verá a seguir.

3.2 Os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação com títulos da dívida pública

Os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação com títulos da dívida pública foram instituídos pela Constituição Federal de 1988 e constituem mecanismos de suma importância para a política urbana brasileira, tendo sido regulamentados também pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Com o intuito de possibilitar a resolução do problema dos “vazios urbanos” e de promover a função social da propriedade, princípio também consagrado pela Carta Magna, os instrumentos visam democratizar o acesso à terra e ao espaço urbano, impelindo os proprietários de bens imóveis urbanos a utilizá-los ou a permitir que outros os utilizem (mediante aluguel, consórcio imobiliário, etc). Viabiliza-se, assim, uma forma indireta de intervenção no mercado imobiliário, visando amenizar as desigualdades sociais criadas e/ou agravadas por este, promover a justiça social e efetivar o direito social à moradia e o direito à cidade.

Estes instrumentos, portanto, têm como principal finalidade promover a funcionalização social da propriedade privada urbana. A partir de uma leitura contextualizada da Constituição Federal, é possível afirmar que a propriedade é um direito fundamental tutelado, mas que deve ser necessariamente funcionalizada. Significa dizer que a propriedade não é mais considerada como um direito absoluto e individual, sofrendo uma alteração qualitativa. Passa a ser tutelada somente na medida em que cumpra uma função social, reconhecendo-se, desta forma, que ela possui uma finalidade inerente que não pode ser afastada por seu proprietário, pois, mais do que direito subjetivo pessoal, o imóvel objeto do direito de propriedade é parte do espaço urbano, que não pertence a uma pessoa isolada, tampouco a um conjunto de proprietários, mas à totalidade de habitantes de uma cidade.

Como consequência, conclui-se que o proprietário não pode utilizar o bem ao seu alvedrio, sem se preocupar com a sociedade e com os efeitos do uso indevido ou do não uso de seu bem. Ainda que exista uma grande gama de opções para a utilização do seu imóvel urbano, restringida basicamente pela lei de uso e

ocupação do solo urbano e legislação urbanística complementar, o proprietário não pode simplesmente deixar de usar o bem ou utilizá-lo em detrimento do conjunto de sociedade. Ao promover sua correta utilização, os instrumentos acima mencionados contribuem para a efetivação do princípio da função social da propriedade urbana.

O tema insere-se em um amplo e complexo contexto jurídico, econômico e social, dizendo respeito não só ao mundo normativo, mas também ao planejamento urbano, ao mercado imobiliário, ao direito à moradia, e à própria dinâmica das cidades brasileiras e da população que nela vive. Em última análise, mais do que ferramentas para a sanção do proprietário que não cumpre a função social de seu imóvel, estes mecanismos servem para orientar o desenvolvimento local, a dinâmica do espaço urbano e, em alguma medida, para democratizar a cidade. E, adicionalmente, a esperada disponibilização de mais imóveis em áreas centrais e infraestruturadas, em razão da aplicação dos instrumentos, evitaria o movimento de periferização das cidades, que normalmente é acompanhado da segregação espacial entre pobres e ricos.

A aplicação destes instrumentos demanda, por imposição constitucional, a existência de previsão na legislação urbanística local. Estas normas são necessárias e imprescindíveis como garantidoras da legalidade da ação do Poder Público, como viabilizadora de práticas e parcerias e como meio formal para a implementação de programas e políticas públicas. Ademais, tendo em vista que os instrumentos podem implicar restrição ao direito dos administrados, é fundamental que os critérios para sua aplicação sejam públicos e formalizados, para garantir isonomia e impessoalidade.

O plano diretor do Rio de Janeiro (LC 111/2011) efetivamente previu estes instrumentos, mas não os regulamentou de forma suficiente para possibilitar sua aplicação, deixando o tema para posterior lei específica. Limitou-se a prever que sua aplicação é restrita à macrozona de ocupação incentivada, sem, no entanto, especificar conceitos fundamentais à sua aplicação, tais como: qual é o conceito de imóvel subutilizado, quais as alíquotas do IPTU progressivo, etc.

É importante detalhar a aplicação dos instrumentos em lei, pois algumas questões e conceitos podem levantar dúvidas, como por exemplo: a determinação dos tamanhos e da localização dos lotes que se submetem a eles; a definição do conceito "imóveis subutilizados"; o conflito entre preservação ambiental e obrigação de edificar (no caso em que o imóvel possui relevante função ambiental); a

determinação do conteúdo da função social da propriedade em áreas muito adensadas, em que não há capacidade para aumentar a população sem prejuízo da qualidade de vida dos moradores do local; o papel da participação popular neste processo. A definição destes critérios é essencial e garante a legalidade e a impessoalidade da ação do Poder Público e a segurança jurídica dos cidadãos.

O projeto de lei de uso e ocupação do solo traz importantes avanços no que tange ao tema, ao tratar do aproveitamento de vazios urbanos:

Art. 8º (...)

§1º Em terrenos não ocupados e imóveis não edificados ou subutilizados, deverá ser priorizada a implantação de:

I - Habitação de Interesse Social – HIS;

II - Unidades escolares dos diversos segmentos;

III - Unidades de saúde;

IV - Equipamentos culturais;

V - Espaços livres públicos urbanos, destinados à prática de esporte e lazer, convivência e integração social;

VI - Áreas para desenvolvimento de Agricultura Urbana Sustentável, quando couber;

VII- Corredores Verdes como fator de sustentabilidade para o acervo natural da cidade e melhoria de sua ambiência urbana, quando couber.

§2º A vocação de uso dos imóveis referidos no caput deste artigo deverá ser definida em função de suas características territoriais, ambientais, paisagísticas, de localização e em função das demandas culturais, educacionais, habitacionais, de saúde, de lazer, de proteção ambiental e de áreas agricultáveis.

(...)

§5º Os terrenos ainda não ocupados localizados na Macrozona Incentivada deverão também contemplar espaços livres destinados à convivência, recreação e à prática de esportes, de modo a reduzir a carência destes equipamentos nesta região de forma compatível com as demandas criadas pela produção de Habitação de Interesse Social.

A redação proposta salienta a prioridade da destinação de áreas não ocupadas para a habitação de interesse social, o que é um importante passo. Vale lembrar que, no caso de imóveis urbanos subutilizados ou não utilizados de propriedade particular, não é possível ao Poder Público determinar qual será a utilização do imóvel (a menos que ele venha a ser desapropriado). Poderá a Prefeitura, entretanto, instituir zonas especiais de interesse social (ZEIS) sobre a região e estabelecer parâmetros construtivos diferenciados, em conformidade com os padrões normalmente utilizados em construções em áreas ocupadas por classes mais baixas. Desta forma poderá cumprir-se o que se anuncia no artigo 8º, §1º, I.

Nota-se, ainda, uma preocupação com a qualidade da vida e da ocupação urbana nas áreas que serão destinadas à habitação de interesse social, com a

preservação de espaços livres destinados à convivência, recreação e práticas de esportes.

Infelizmente, a lei não avança na regulamentação dos instrumentos, deixando de sanar as lacunas existentes no plano diretor. Isto significa, em suma, que eles permanecem sendo inaplicáveis no Município do Rio de Janeiro, até que lei posterior venha a definir os critérios necessários. Vale ressaltar que qualquer lei municipal pode prever este detalhamento, mas seria interessante aproveitar o momento da elaboração destes projetos de lei para sanar as questões pendentes, evitando o risco de que suas disposições não venham a ser aplicadas e tornem-se letra morta.

3.3 Adensamento

Um dos espinhosos temas a que remete o projeto de lei sob análise é a questão do adensamento, preocupação diametralmente oposta àquela explicitada no tópico anterior. O tema é polêmico e houve, inclusive, a realização de um seminário para debatê-lo. A iniciativa foi promovida em parceria pelo Senge-RJ (Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio de Janeiro) e pela FAM-RJ (Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro) e o evento foi realizado em 08 de novembro de 2013. O tema diz respeito não aos vazios urbanos e áreas subutilizadas, mas às áreas excessivamente utilizadas e com a densidade demográfica de bairros e/ou regiões muito populosas. Trata do controle da densidade, instrumentalizado a partir dos seguintes meios:

a) Índice de Aproveitamento do Terreno (IAT) e Área Total Edificável (ATE), correspondendo aquele ao índice que, multiplicado pela área do terreno, define a ATE;

b) Coeficiente de Adensamento é o índice que define o número máximo de unidades residenciais permitidas no terreno;

c) Índice de Comércio e de Serviços é o que estabelece a área máxima de comércio e serviços permitida no terreno;

d) Taxa de Ocupação Máxima é a relação entre a projeção horizontal máxima permitida e a área total do terreno;

e) Taxa de permeabilidade corresponde ao percentual do terreno que deve ser permeável, ou seja, livre de edificação e sem qualquer outra ação que impermeabilize o solo;

f) Área mínima útil da unidade, que é equivalente à soma das áreas úteis de cada um de seus compartimentos.

Conjugados, espera-se que estes índices possam controlar a densidade de uma localidade, de modo a evitar que a infraestrutura seja sobrecarregada, contribuindo para a qualidade de vida dos moradores do local.

A dificuldade do tema reside em que não é claro como se determina exatamente o que pode ser considerado como excessivamente adensado. Como se viu, existem instrumentos previstos no plano diretor e na lei de uso e ocupação do solo que têm como objetivo justamente promover o adensamento de algumas áreas, a partir da lógica de aproveitamento da infraestrutura já existente. Cidades em que a população está adequadamente distribuída no espaço favorecem a racionalidade da construção e do uso de infraestruturas e evitam o movimento de periferização e a segregação sócio-espacial. Por outro lado, fica a questão: até que ponto é interessante adensar uma área?

O plano diretor já forneceu alguns indícios de como se dará o tratamento do tema no município do Rio de Janeiro, ao restringir a aplicação dos instrumentos destinados a promover a ocupação de vazios urbanos às macrozonas de ocupação incentivada. Em uma primeira leitura, o que se percebe é que se busca evitar o adensamento das áreas mais caras da cidade e promovê-lo em áreas não tão valorizadas. Não há dúvidas sobre o excessivo adensamento existente na Zona Sul, mas também são notórios os problemas de infraestrutura existentes na Zona Norte, de modo que a promoção de seu adensamento exigirá significativa melhoria destas estruturas, sob pena de implicar redução da qualidade da moradia nesta região.

Outras ponderações são necessárias no que tange à questão do adensamento. Em relação à habitação de interesse social, é importante destacar que o controle de adensamento não deve servir para legitimar a remoção de favelas. Se for constatada a insuficiência de infraestrutura nestes locais, como ocorre de um modo geral em áreas carentes, é isto que deve ser problematizado e corrigido, evitando-se utilizar a remoção como solução. Até porque, a construção de novas habitações em outra localidade, para receber aqueles que foram removidos, implicaria também dispêndio de elevado quantitativo de recursos públicos. Além

disso, normalmente estas remoções provocam o espraiamento da cidade, dificultando ainda mais os deslocamentos e o funcionamento das atividades urbanas.

Outra questão relevante no que diz respeito a este tema, é que, existindo imóvel vazio disponível em área com restrição de adensamento, porém com a infraestrutura necessária, não deveria haver óbice à construção de moradias populares. O argumento do adensamento não pode servir à segregação sócio-espacial, isolando áreas nobres e impedindo a construção de moradias populares nestes espaços. O interesse social e a busca de uma cidade mais plural e democrática podem justificar o adensamento, nestes casos.

Sob esta ótica seria questionável, inclusive, a limitação da aplicação dos instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação com títulos da dívida pública à macrozona de ocupação incentivada, pois a implementação dos instrumentos poderia contribuir para a disponibilização de terras para moradia popular em áreas nobres e infraestruturadas. Vale observar, ainda, que o projeto de lei de uso e ocupação do solo determina:

Art. 61 A legislação de uso e ocupação do solo local, no que tange ao sistema de centros e subcentros de comércio e serviços, deverá observar as seguintes diretrizes:

(...)

V – incentivo à utilização dos terrenos não ocupados e imóveis não edificados, não utilizados ou subutilizados nos centros de comércio e serviços nas Macrozonas Assistida e Incentivada, contemplando, inclusive, Habitação de Interesse Social e respeitado o disposto nesta Lei Complementar.

Curiosamente, percebe-se que, embora haja restrição de aplicação dos instrumentos segundo o plano diretor, o incentivo à ocupação dos vazios urbanos estende-se também à macrozona de ocupação assistida, segundo o projeto de lei. De fato, havendo imóvel não utilizado ou subutilizado em outras partes da cidade, desde que haja infraestrutura adequada (ou seja possível adequá-la), não há porque não determinar sua ocupação, inclusive com a demarcação de ZEIS para incentivar a produção de moradia popular. E isto se diga não só em relação à macrozona de ocupação assistida, mas a todas as outras. Nota-se, novamente, a intenção de manter intocadas as áreas nobres (macrozona de ocupação condicionada e

controlada) e intervir apenas sobre as áreas ocupadas por classes menos abastadas.

A questão da ocupação dos vazios urbanos em áreas adensadas é um ponto que pode ser problematizado não só sob a ótica da habitação de interesse social, aliás. Uma vez estabelecido que toda propriedade deverá ter uma função social, será legítimo não utilizar ou subutilizar um imóvel, ainda que em área adensada? Não seria possível dar a ele alguma destinação diversa, tal como o plantio de árvores, a construção de uma horta, um centro cultural ou qualquer outra atividade que não implique, necessariamente, o adensamento? É verdade que o Poder Público Municipal não pode obrigar o proprietário a utilizar o imóvel desta ou daquela maneira, mas pode, combinando instrumentos destinados à ocupação urbana e áreas de especial interesse ou através de incentivos, orientar a destinação do imóvel uma finalidade adequada, mesmo em uma área adensada.

Em razão do exposto, pode-se concluir que o tema não diminui a importância da aplicação dos instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo e a desapropriação com títulos da dívida pública, apenas reafirma a preocupação com a ocupação dos vazios urbanos que, como já se disse, deve ser realizada de maneira planejada e participativa.

3.4 Regularização fundiária e zonas especiais de interesse social

Como se viu, a obrigação, instituída pelo Poder Público ao particular, de promover a ocupação de vazios urbanos, especialmente em áreas infraestruturadas, permite, em tese, a ampliação do estoque imobiliário, aumentando a oferta de imóveis disponíveis no mercado imobiliário o que, como consequência desejada, levaria à queda de preços e do valor da terra. O mesmo poder-se-ia se dizer a respeito da flexibilização dos padrões construtivos, que possibilitam o aumento do número de unidades previsto em um só terreno.

Esta lógica, todavia, nem sempre se aplica. No atual contexto do Rio de Janeiro, com a supervalorização dos imóveis que tem ocorrido nos últimos anos, este raciocínio parece limitado. Existem diversos fatores que promovem o aumento do preço da terra e muitos deles não dizem respeito diretamente à relação entre demanda e oferta de imóveis. As campanhas de marketing feitas pelos empreendedores imobiliários, somadas à maior sensação de segurança gerada pela

política de segurança pública, à propaganda oficial e àquela realizada pelos meios de comunicação em razão do recebimento da Copa do Mundo e das Olimpíadas, contribuíram, sem dúvida, para a elevação de preços.

Ademais, o aumento de renda generalizado que se deu no Brasil na última década, bem como a facilitação do crédito via financiamento imobiliário (destacando-se, especialmente, aqueles concedidos no âmbito do programa federal Minha Casa, Minha Vida), fizeram com que a demanda por imóveis crescesse, impactando também os preços praticados pelo mercado, especialmente nas áreas mais carentes e desvalorizadas, como é o caso de muitas regiões nas cidades da região metropolitana.

O equilíbrio da oferta e da demanda por imóveis no Rio de Janeiro é ainda uma equação a ser resolvida, e seria precipitado tentar prever qual será o resultado deste aumento de preços, se culminará com uma bolha imobiliária ou com a expulsão branca das classes mais baixas para as cidades da região metropolitana (fenômeno que, aliás, já se iniciou há algumas décadas).

De todo modo, a reflexão serve para perceber que, embora seja importante promover a utilização dos vazios urbanos e a função social da propriedade por vários motivos, o problema da habitação não será automaticamente resolvido pela implementação dos mecanismos descritos no tópico anterior. É necessário, primeiramente, identificar qual tipo de demanda habitacional pode ser solucionado com este tipo de política pública e qual exige outra abordagem.

Deve-se levar em conta, sobretudo, a conformação sócio-espacial da cidade do Rio de Janeiro. A existência de centenas de assentamentos irregulares, notadamente aqueles considerados “favelas”, compõem parte significativa da demanda habitacional. Neste caso, não se trata de pessoas que não têm onde morar. Ao contrário, são pessoas que possuem moradia, mas que necessitam de políticas voltadas à melhoria de sua casa, da região onde moram ou da sua qualidade de vida.

Outro aspecto interessante da conformação urbana carioca diz respeito à coexistência de áreas ocupadas por pobres e ricos em quase todos os bairros da cidade. Ainda que não haja entre elas uma convivência com igualdade de direitos e livre de preconceitos, como se esperaria em uma cidade verdadeiramente democrática, esta coexistência é desejável, na medida em que explicita as desigualdades, ao invés de encobri-las, e promove a pluralidade social nos espaços

urbanos. Por isso, pensar em solucionar as inadequações habitacionais em áreas carentes via reassentamento/remoção é uma alternativa perigosa e, em muitos casos, equivocada.

Em relação às favelas mais consolidadas, a hipótese sequer é aventada, mas este tem sido o posicionamento da Administração Municipal em relação a muitas outras, realocando para áreas remotas e pouco servidas de infraestrutura pessoas que antes se encontravam morando em áreas centrais e nobres.

Neste contexto, a efetividade da política habitacional se dá, sobretudo, via regularização fundiária, que compreende não só a titulação formal do morados, mas também a urbanização da área e a melhoria da infraestrutura e das condições de vida. Ou seja, nem sempre será necessária a construção de novas unidades habitacionais e da provisão de terra para tanto, a solução para a efetivação do direito à moradia passa necessariamente pela segurança da posse, com a manutenção dos moradores no próprio local onde já habitavam e com a melhoria da região. Apenas em casos extremos é possível a remoção e, ainda assim, esta deverá ser feita nas proximidades.

A titulação dos moradores garante a segurança de sua posse e pode ser feita de várias maneiras:

- a) concessão especial para fins de moradia (MP 2220/2001 e Estatuto da Cidade);
- b) concessão de direito real de uso (Dec. Lei 271/1967 e Estatuto da Cidade);
- c) doação;
- d) compra e venda;
- e) direito de superfície;
- f) legitimação de posse (Lei 11977/2009).

Note-se que nem sempre a titulação do morador significa transferência de propriedade. Nos casos das letras “a”, “b”, “e” e “f” não há transmissão de propriedade, mas sim o reconhecimento e legitimação da condição possessória. Através da segurança da posse pode-se garantir, portanto, o direito à moradia do ocupante, sem prejuízo de demandar medidas complementares para a conclusão da regularização fundiária dos imóveis, a qual, como dito anteriormente, demanda investimentos na urbanização da área.

A construção de novas habitações, por outro lado, deve atender precipuamente a outros tipos de demanda habitacional, como quando há comprometimento significativo da renda em razão de aluguel, quando a área ocupada apresenta risco insuperável e intransponível ou quando há coabitação indesejada, como, por exemplo, quando os filhos e seus cônjuges desejam sair das casas dos pais.

Não se pense, como pode parecer em um primeiro momento, que a lei de uso e ocupação do solo não possui qualquer relação com a regularização fundiária. Na realidade, ela pode até se tornar um óbice a esta, condenando à ilegalidade, em sua pretensa neutralidade, áreas ocupadas irregularmente.

O zoneamento da cidade determina, dentre outras coisas, os lotes mínimos vigentes em cada zona. Desta forma, acaba por determinar o tipo da ocupação que se dará naquela localidade. A fixação de lotes mínimos grandes favorece a ocupação por classes mais altas, que têm condições de obter áreas maiores. Além disso, a divisão em lotes grandes limita o número de imóveis no local e, conseqüentemente, a oferta do mercado imobiliário. Ao contrário, nas áreas em que o lote mínimo é pequeno, permite-se o adensamento e aumenta-se a oferta, e a região tende a ser ocupada por classes menos abastadas. O respeito ao lote mínimo é condição para a aprovação do lote na Prefeitura e para o registro do bem no Cartório de Registro de Imóveis.

Nas ocupações irregulares, de um modo geral, o zoneamento não é observado, e o loteamento e as edificações são feitos sem observância dos trâmites administrativos e legais necessários. Nestes casos, a princípio, não seria possível regularizar o imóvel, pois ele não obedece à lei de uso e ocupação do solo e à lei de parcelamento. No entanto, considerando-se a complexa situação daqueles que não possuem recursos para prover moradia a si e a sua família, reconhece-se que o formalismo legal não pode se sobrepor à realidade social e às necessidades e direitos da população. A consagração do direito à moradia como direito fundamental obriga o Poder Público a torná-lo efetivo e justifica a criação de exceções às regras estabelecidas para o fim de permitir a regularização fundiárias destas áreas. Por isso é necessário que existam atenuações das regras previstas nas leis e sua adequação ao padrão de ocupação das classes mais baixas, para possibilitar que áreas ocupadas irregularmente sejam inseridas na legalidade.

Há que se frisar que o que legitima esta ponderação é o interesse social existente na preservação do direito à moradia daqueles que, desprovidos de meios, são levados pela necessidade à ocupação irregular. A atenuação das regras para as classes mais abastadas, ao contrário, significa favorecimento e não encontra qualquer respaldo ou interesse social.

Com a previsão das Zonas Especiais de Interesse Social pelo Estatuto da Cidade, cabe ao Município demarcá-las e estabelecer parâmetros de uso e ocupação do solo coerentes com a realidade existente, permitindo, desta forma, a regularização fundiária. Trata-se de uma exceção às regras contidas na lei de uso e ocupação municipal, com a instituição de parâmetros diferenciados. As regras estabelecidas para estas áreas normalmente não constam na lei de uso e ocupação do solo, são editadas em normas específicas, separadamente, para que as especificidades de cada uma destas localidades seja adequadamente abordada.

Normalmente, esta lei específica traz critérios menos rígidos que a lei de uso e ocupação do solo e do parcelamento, permitindo, por exemplo, a regularização de lotes menores do que o lote mínimo vigente naquela zona. Em resumo, percebe-se que a lei de uso e ocupação do solo pode acabar por criar a ilegalidade, quando muito rígidas ou sem exceções. O projeto de lei ora analisado faz esta ressalva, corretamente, determinando, inclusive, que os parâmetros de uso e ocupação do solo definidos para as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) deverão ser considerados quando da elaboração da legislação de uso e ocupação do solo local.

Por outro lado, o contido no artigo 113, §1º, traz uma abordagem um pouco limitada no que diz respeito à realocação de pessoas que moram em área de risco. O dispositivo estabelece:

Art. 113, § 1º As edificações e ocupações situadas em áreas de risco, faixas marginais de proteção de águas superficiais, faixas non aedificandi, faixas de domínio de estradas municipais, estaduais e federais, faixas de domínio da linha férrea e em áreas de recuo deverão ser objeto de programas que promovam sua relocação para áreas em condições de habitabilidade adequadas de acordo com as premissas e diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável e pelo Plano Municipal de Habitação, no que concerne ao reassentamento de moradias.

Ratifica-se o argumento do risco como legitimador das remoções forçadas, hoje bastante em voga. Em que pese que o Município seja responsável por resolver o problema da moradia localizada em área de risco, não é verdadeiro que a solução

da questão se dê sempre pela realocação dos moradores. Em muitos casos é tecnicamente viável superar o risco, através da realização de obras de engenharia, por exemplo. É conhecido o exemplo da Vila Autódromo, que elaborou plano popular de urbanização em parceria com Universidades comprovando que a realocação prevista pela Prefeitura era desnecessária e que bastavam apenas algumas alterações pontuais na atual conformação do bairro para que este pudesse ser totalmente regularizado. Esta sempre deve ser a primeira solução a ser buscada, tomando-se, evidentemente, as devidas precauções para que o risco cesse imediatamente ou oferecendo solução provisória enquanto as obras necessárias são executadas.

Ademais, se pretendia legislar sobre as situações em que o risco é efetivamente intransponível, deveria ter aproveitado a oportunidade para assegurar direitos àqueles que se encontram em tal situação, garantindo um procedimento claro e transparente para o processo, bem como participação popular e o acompanhamento por parte do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (Lei municipal 4515/2007 e lei federal 11.124/2005).

Vale mencionar que o referido Conselho não é citado em nenhum momento, sendo completamente ignorada sua existência, seja no processo de demarcação de Áreas de Especial Interesse Social, seja na realocação de pessoas em área de risco.

Também deixa de prever qual é o momento da participação popular na demarcação de AEIS, limitando-se a afirmar que esta se dá por lei de iniciativa do Executivo.

Percebe-se, portanto, que no tocante às Áreas de Especial Interesse Social, o projeto de lei mais retrocede do que avança.

CONCLUSÃO

Os projetos de lei analisados neste trabalho, como se demonstrou, possuem relações diretas com a política habitacional da cidade. Nota-se, entretanto, que não obstante representarem avanços em diversos aspectos, os projetos são ainda tímidos ao abordar a questão da habitação de interesse social. Os dispositivos que tratam do tema estabelecem apenas diretrizes genéricas, muitas já contidas em outros diplomas legais (Constituição Federal, Estatuto da Cidade, etc). Se, de uma lado, essa repetição reafirma o compromisso do Município na superação da demanda habitacional municipal – e não há dúvidas que os projetos estabelecem prioridade à habitação de interesse social no planejamento urbano, especialmente no que tange à promoção de ocupação dos vazios urbanos – a não instrumentalização deste princípio torna-o inexecutável. Vale lembrar que, se as leis federais não preveem este detalhamento, é porque cabe a esta apenas instituir diretrizes gerais para o tema. A definição do planejamento urbano e municipal é atribuição do Município.

Na realidade, estas ponderações não se aplicam apenas ao município do Rio de Janeiro. Apesar da importância do planejamento urbano, das conquistas alcançadas e da potencialidade dos marcos regulatórios introduzidos na Constituição e ao longo das últimas décadas, pouco se avançou, de fato, no que tange ao planejamento municipal e sua articulação com as políticas de habitação nas cidades. Em parte, porque na maioria dos Municípios os instrumentos legais não foram efetivamente implementados e utilizados¹⁵; em parte, porque a simples regulamentação da gestão do solo urbano não impede, por si só, a articulação entre Estado e empresas privadas, que buscam impor o seu planejamento urbano, buscando auferir lucros através do mercado imobiliário. Este fenômeno é ainda mais perceptível nas cidades em que há pouca participação popular, pois as decisões atinentes ao planejamento urbano ficam ao alvedrio do grupo político que governa a cidade. No Município do Rio de Janeiro a situação não é diferente.

Por isso, é indispensável a atuação da sociedade civil, controlando políticas públicas, demandando das Administrações Públicas municipais a efetiva

¹⁵ Conforme constatado no estudo sobre Planos Diretores: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; MONTANDON, Daniel T. (org.) *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles; IPPUR/UFRJ, 2011.

implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e fomentando o debate político acerca da gestão da cidade. Além disso, continua relevante a ocupação dos canais institucionais de participação popular, tais como Conselhos, e o fortalecimento da mobilização da sociedade civil, pois só através da participação popular é possível monitorar e influir nas políticas públicas e nas decisões do Poder Executivo Municipal sobre a cidade.

Os projetos de lei analisados silenciam completamente em relação à participação popular. Não se faz qualquer menção ao Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, tampouco ao procedimento que garantirá a participação popular na elaboração dos Planos de Estruturação Urbana (garantida no art. 69, VII, da LC 111/2011). A própria forma de discussão dos projetos foi deficitária neste aspecto. Foram realizadas algumas poucas audiências públicas na cidade e alguns debates no Conselho Municipal de Urbanismo (COMPUR). Não seria exagero supor que mais de 90% (noventa por cento) da população da cidade sequer tem notícia de que os projetos estão tramitando.

Este contexto acaba desfavorecendo a implantação de políticas voltadas para a habitação de interesse social, pois é notório que na história recente do país é a participação popular que tem garantido o avanço no que tange à legislação e à implantação de políticas públicas destinadas a efetivar o direito à moradia.

Por outro lado, é inegável que existe uma demanda da população por mais participação nas políticas públicas, mas não há consciência generalizada do impacto da legislação urbanística sobre as reivindicações mais comuns da população, por isso o tema ainda ocupa um lugar menor nas reivindicações sociais. Ante todo o exposto, parece necessário aprimorar a informação da população no tocante ao tema, bem como os canais para sua participação no que diz respeito às leis urbanísticas e à sua relação com as políticas de habitação social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Fundação João Pinheiro; Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit habitacional no Brasil 2008*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011, p. 30. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em 28 de out. 2013.

IBGE. *Sinopse do censo demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/Brasil_tabela_1_16.pdf>. Acesso em 28 de out. 2013.

IPEA, “Moradia” in: IPEA, *Radar Social*. Brasília, 2006. Capítulo 6, pág 94-104. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/Destaques/livroradar/06.moradia.pdf>>. Acesso em: 28 de out. 2013.

LUFT, Rosangela. *Regularização fundiária urbana de interesse social: A coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês*. Tese de doutorado – UERJ, 2014, no prelo.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília, 2008.

SANTOS JUNIOR, Orlando A.; MONTANDON, Daniel T. (org.) *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; IPPUR/UFRJ, 2011.

SAULE JR., Nelson; UZZO, Karina. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*, p. 262. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em 1 de nov. de 2013.

SOUZA, Maria Julieta Nunes de. *Apontamentos sobre a Maré: Uma compreensão*. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/170>. Acesso em 27 de out. 2013.