

**COMISSÃO ESPECIAL DO PLANO DIRETOR  
DECENAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

**SEMINÁRIO REALIZADO EM 19 DE JUNHO DE 2007**

Presidência do Sr. Vereador Dr. Jairinho, Presidente da Comissão, Luiz Antonio Guaraná, Vice-Presidente da Comissão.

Às quinze horas e dez minutos no Plenário Teotônio Villela tem início o Seminário da Comissão Especial do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio De Janeiro, sob a Presidência do Sr. Vereador Dr. Jairinho, Presidente da Comissão com o tema ESTATUTO DA CIDADE E FUNÇÃO SOCIAL - PROPRIEDADE E PLANO.

O SR. PRESIDENTE (DR. JAIRINHO) – Dou por aberto o Seminário do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, sobre o tema “Estatuto da Cidade e Função Social – Propriedade e Plano”, conforme o processo da Câmara Municipal do Rio de Janeiro nº 3.469/07, promovido pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

A Comissão Especial do Plano Diretor Decenal é composta pelos seguintes Vereadores: Dr. Jairinho – Presidente, Luiz Antonio Guaraná – Vice-Presidente, Jorge Felipe – Relator, Lucinha, Chiquinho Brazão, Nadinho de Rio das Pedras, Aspásia Camargo, Jorge Pereira e Jerominho.

A Mesa está constituída pelo Vereador Jorge Felipe, pela Subsecretária Municipal de Urbanismo, Maria Madalena Saint Martin; pela Sra. Coordenadora de Planos Locais da Secretaria Municipal de Urbanismo, Arquiteta Alice Amaral dos Reis; pelo Prof. Ricardo Lira, que é Professor Titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Professor do Programa de Mestrado do Direito da Cidade, Procurador aposentado do Estado e autor de uma obra intitulada “Direito Urbanístico”, pelo Prof. Gustavo Sampaio, da Universidade Federal Fluminense, doutorando em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e advogado no Fórum do Rio de Janeiro.

Quero agradecer a presença do Dr. Luigi Bonizzato, Doutor em Direito da Cidade e Professor do Ibmecc, e também a presença de todos. Tenho certeza de que o seminário de hoje será bastante enriquecedor para a tramitação do nosso Plano Diretor. Quero agradecer, também, a presença da Secretaria Municipal de Urbanismo, na figura da Subsecretária Maria Madalena e da Coordenadora Alice Amaral. E dizer que muito nos honra a presença do Prof. Ricardo Lira, Professor titular da Uerj, que muito enriquecerá, é já está enriquecendo, as diretrizes jurídicas do nosso Plano Diretor.

Como hoje é um Seminário e um Debate, para nós podermos aproveitar todo o conhecimento do Prof. Ricardo Lira, vou pedir que a Secretaria de Urbanismo faça a sua manifestação para que nós possamos fazer a réplica, se isso for desejo do senhor. Pode ser?

Com a palavra, a Sra. Maria Madalena, Subsecretária de Urbanismo.

A SRA. SUBSECRETÁRIA MARIA MADALENA SAINT MARTIN – Eu gostaria de agradecer o convite feito pelo Presidente Especial do Plano Diretor, Vereador Dr. Jairinho e pelo seu relator, Vereador Jorge Felipe e a todos os presentes.

Vou fazer, inicialmente, uma apresentação do processo de elaboração do Plano Diretor, como se deu na Secretaria Municipal de Urbanismo e depois vou passar a palavra para a Coordenadora de Planos Locais. Alice Amaral Reis, que vai fazer uma exposição detalhada, trouxemos inclusive o material, sobre o Plano Diretor.

(LENDO)

A proposta de revisão do Plano Diretor Decenal (Lei Complementar nº 16/92) encaminhada pela atual gestão da Cidade do Rio de Janeiro, foi iniciada no final do ano 2000. as primeiras iniciativas caracterizaram-se por discussões e *workshops* internos cujos resultados foram organizados em documentos que incorporaram os resultados dos Debates, mas também outras análises específicas produzidas no âmbito técnico.

(INTERROMPENDO A LEITURA)

Não foram todas. Inclusive, Urbanismo, na época, não encaminhou propostas.

(LENDO)

Em julho de 2001. foi criada pelo Decreto nº 19.677, de 22 de março de 2001, uma Comissão de Coordenação do Plano Diretor – C-Plan, constituída por representantes da Procuradoria-Geral do Município (órgão que teve a função gestora dos trabalhos), e por representantes do Gabinete do Prefeito, da Controladoria-Geral do Município, e das Secretarias Municipais de Urbanismo, de Governo, de Fazenda, de Administração, e de Habitação. Esta Comissão consolidou propostas de ajustes do atual Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, encaminhadas pela maioria das Secretarias Municipais. A proposta que ajuste realizada pela C-Plan foi encaminhada à Câmara Municipal como mensagem nº 81/2001 e publicada como Projeto de Lei Complementar nº 25/2001.

Entre 2002 e 2004 foram ainda desenvolvidos estudos para avaliação, em detalhe, dos Títulos, Seções e Artigos do Plano Diretor em vigor, seja em relação ao assunto específico abordado, seja quanto à sua inserção no contexto da Política Urbana contemplada no Plano; e também seminários técnicos, inclusive com a participação de representantes das organizações que compunham o Pró-Compur e profissionais de órgãos da Administração Municipal que tiveram atuação destacada na elaboração e implementação do PD/1992.

No final de 2004, ainda no âmbito da SMU, são retomadas as discussões para tratar da elaboração de propostas referentes aos temas: instrumentos, princípios norteadores, estrutura do Plano e participação popular, além da avaliação do Plano Diretor de 1992. Estes trabalhos geraram algumas propostas sobre temas relevantes a serem contemplados na Lei do Plano e uma estrutura preliminar para sua nova formatação. Também se concluiu pela manutenção ao

máximo possível do conteúdo da Lei em vigor, com o desdobramento necessário para atender ao disposto no Estatuto da Cidade e às críticas que esta Lei vem recebendo.

Em 2005 é instituído um Grupo de Trabalho (GT) na Administração Municipal, através do Decreto nº 25.247, de 14 de abril de 2005, com o objetivo de acompanhar e coordenar, no âmbito do Executivo Municipal, o processo de revisão e alteração do Plano Diretor da Cidade. Coordenado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e composto por representantes do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos; das Secretarias Municipais de Fazenda, de Habitação, de Transportes, de Meio Ambiente e das Culturas; da Secretaria Especial de Turismo e do Plano Estratégico, foi estabelecido um prazo de 180 dias para seu funcionamento. Posteriormente, através do Decreto nº 25.514, de 28 de junho de 2005, foram incluídos no Grupo a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos e a Procuradoria-Geral do Município.

Em paralelo, também em 2005, foi instituída na Câmara de Vereadores a Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor, que promoveu o Seminário Plano Diretor – o desafio da nova ordem jurídico-urbanística, entre 15 de abril e 20 de maio, a fim de aprofundar e democratizar a discussão relativa ao Plano, além de recolher informações e elementos para subsidiar os trabalhos dos parlamentares em relação a sua revisão.

Também foram realizadas, durante os meses de agosto e setembro de 2005, 10 Audiências Públicas (dois por AP) e oito Seminários, coordenados pelo Secretário Municipal de Urbanismo, com o objetivo de debater as propostas preliminares desenvolvidas no Grupo de Trabalho. As propostas foram consolidadas em uma minuta preliminar que foi primeiramente submetida ao Compur.

Sucessivamente aperfeiçoada no âmbito da administração municipal, resultou na versão encaminhada pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, sob a forma de Substitutivo nº 3 ao Projeto de Lei Complementar nº 25/2001.

(INTERROMPENDO A LEITURA)

Que documento é esse que está sendo analisado agora.

Alice, Coordenadora de Planos Locais, é representante do órgão que coordenou a elaboração do Plano Diretor com seus técnicos, e, agora, vai expor os temas relacionados ao seminário de hoje e como eles são desdobrados no Projeto de Lei do Plano Diretor.

A SRA. ALICE AMARAL REIS – Boa-tarde. Vou fazer uma exposição de uma parte só do Plano Diretor. Eu queria começar falando assim como recebemos na programação da Função Social da Propriedade e do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor. Peço desculpas por fazer uma leitura, porque o tema é extenso. Além de fazer essa introdução, eu queria falar também sobre a Política de Ordenação do Território que está no Plano Diretor. Enfim, é muito assunto. Tenho uma apresentação e acho que vocês vão poder acompanhar o que vou dizer.

O texto, que vai logo na 1ª parte da apresentação, reproduz alguns trechos da Constituição, do Estatuto e do Plano Diretor Decenal, que está em vigor. É só para acompanhar.

(LENDO)

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o Plano Diretor é o principal instrumento da Política Urbana, obrigatório para o planejamento das cidades com mais de 20 mil habitantes, a ser elaborado no âmbito dos governos municipais.

A aplicação dos dispositivos constitucionais na implementação da Política Urbana pelo município está, no entanto, subordinada às normas e diretrizes estabelecidas no âmbito da União, pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, que regulamenta os principais institutos jurídicos e políticos de intervenção urbana, a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, em conformidade com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

O conteúdo do Estatuto da Cidade tem sua origem na proposta de uma Lei de Desenvolvimento Urbano, desenvolvida em 1977, a partir da constatação de que as administrações locais não dispunham de instrumental urbanístico para enfrentar os ônus da urbanização. Em 1983, surge o PL 775, que sofreu forte reação no Congresso e no setor imobiliário e somente durante o processo constitucional os temas da Reforma Urbana voltam à discussão.

Apesar da falta de dispositivos legais no âmbito federal, o avanço da discussão ao longo da década de 80 estimula a utilização de instrumentos concebidos na proposta da LDU, por parte de alguns municípios, mas encontram dificuldades jurídicas, políticas e operacionais para sua aplicação.

Em 1990, o Senado inicia o projeto que se concretizou na Lei do Estatuto da Cidade somente em 2001, encaminhado através do PL 5.788/90, que consolidava o Debate acumulado desde a década de 70 e boa parte dos princípios estabelecidos no movimento pela Reforma Urbana.

Este projeto incluía os principais conceitos norteadores das iniciativas que têm a cidade como objeto, como: a função social da propriedade e da cidade; a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização; o direito às cidades sustentáveis; o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; a recuperação da valorização imobiliária decorrente de investimentos do Poder Público para a coletividade e; a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

O Estatuto da Cidade fortalece o disposto na Constituição sobre a competência municipal como a instância responsável pela aplicação da política urbana através do Plano Diretor que, então, assume definitivamente o papel de instrumento básico da política urbana.

Consolida os princípios constitucionais e cria as condições institucionais mínimas necessárias para a aplicação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos, já utilizados por municípios, que haviam elaborado seus planos diretores durante a década de 90, utilizando os dispositivos da Constituição Federal de 1988, sob o enfoque do cumprimento de funções sociais da propriedade e da cidade, praticando o planejamento urbano sobre novas bases.

Neste contexto, o Município do Rio de Janeiro instituiu o Plano Diretor Decenal pela Lei Complementar nº 16, de 1992, estabelecendo normas e procedimentos

para a realização desta política, fixando diretrizes, prevendo instrumentos e definindo políticas setoriais.

O Plano foi inovador por ter sido um dos pioneiros a incorporar várias das propostas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Avançou nos princípios da função social da propriedade e da cidade, reconheceu instrumentos de controle de impacto ambiental, participação popular na gestão da cidade e a criação de conselhos municipais.

A proposta de revisão reorganiza os conteúdos, mas mantém os conceitos, princípios e diretrizes da política urbana, adotados no Plano de 92 e aprimora os objetivos do Plano Diretor e as premissas essenciais para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

## A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE

O Estatuto da Cidade dá ênfase à Função Social da Propriedade, quando ratifica o enunciado anteriormente disposto na Constituição: “a propriedade urbana cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.”

O imóvel urbano cumpre sua função social, quando os direitos decorrentes da propriedade, especialmente o direito de construir, se subordinam aos interesses da coletividade e quando tem aproveitamento compatível com o atendimento às necessidades sociais e econômicas da cidade, à capacidade da infraestrutura, à preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural e à segurança dos cidadãos.

Cabe, fundamentalmente, ao Plano Diretor explicitar a função social da propriedade, essencial para orientar as ações dos setores público e privado. O direito ao uso da propriedade por parte do proprietário está condicionado a regras municipais que definem suas possibilidades de uso, formuladas para atender aos interesses sociais identificados durante a elaboração do Plano Diretor, e que devem ser estabelecidas segundo seus princípios...

O princípio da função social da cidade pode ser entendido como desdobramento lógico do princípio da função social da propriedade e trata do atendimento às condições necessárias para o desenvolvimento do município e para a melhoria das condições de vida aos cidadãos.

Neste contexto, o Plano Diretor traça os principais objetivos que devem ser atingidos para o pleno atendimento da função social da cidade e indica os meios para a otimização dos recursos disponíveis em face das necessidades sociais mais prementes.

Além de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e de gestão da cidade, o alcance do Plano Diretor é ampliado pela indicação de que deve ser exercido como um processo de forma articulada a outros instrumentos de planejamento, como por exemplo: o Plano Plurianual de investimentos, a Lei de diretrizes orçamentárias e o Orçamento Anual, cujas diretrizes e prioridades devem incorporar as contidas no Plano Diretor permitindo sua viabilidade financeira; As legislações de uso e ocupação do solo, de natureza ambiental, planos setoriais ou de desenvolvimento social e econômico; Os planos nacionais, regionais e estaduais e do planejamento metropolitano, aglomerações urbanas e microrregiões.

Além da obrigatoriedade constitucional de realização de planos diretores em municípios com população superior a 20 mil habitantes, o Estatuto da Cidade estende esta obrigação aos municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, e às áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e as de especial interesse turístico.

A Constituição Federal atribuiu à União competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, criar normas de caráter geral e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano a serem observadas pelos governos estaduais e municipais.

Aos estados, cabe instituir legalmente as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

O Estatuto da Cidade mantém, na esfera municipal, as atribuições de complementar a Legislação Federal e Estadual, visando o ordenamento territorial, mediante planejamento do parcelamento, do controle do uso e da ocupação do solo urbano e da proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural e demais assuntos de interesse local.

Isto significa que ainda que se estude a dinâmica de uma determinada região de forma abrangente, o tratamento e a proposição de soluções às questões urbanas estará restrito aos limites do território municipal.

É importante observar que as áreas metropolitanas e demais aglomerados urbanos constituem um processo único de produção do espaço. As normas estabelecidas para uma cidade interferem na dinâmica espacial e sócio-econômica de todo tecido urbano metropolitano gerando uma co-responsabilidade das administrações locais na construção de planos diretores que incorporem aspectos de outros municípios como componentes do processo.

Hoje ainda não há política institucional para as regiões metropolitanas, nem instâncias decisórias legalmente instituídas para o tratamento de muitos dos problemas urbanos que extrapolam os limites de municípios, mas sabe-se que a falta de integração e de articulação entre as prefeituras envolvidas muito dificulta a resolução de problemas comuns a municípios vizinhos tais como os relativos a transportes ou saúde, por exemplo. As políticas setoriais previstas nos planos diretores de municípios onde a mancha urbana é contínua devem considerar a demanda regional tendo em vista que a implementação da política urbana por cada município conurbado espacial que extrapolam limites político-administrativos.

## PROPOSTA

### PREMISSAS PARA A REVISÃO: PRINCÍPIOS E EIXOS DE ATUAÇÃO

A Lei do Plano Diretor de 1992 supriu lacunas deixadas pela Lei Orgânica Municipal e cumpriu seu papel constituinte, mas ao remeter à elaboração posterior os planos e regulamentos próprios do urbanismo, não chegou a se constituir como um instrumento acabado de gestão urbanística pública.

Pode ganhar novo fôlego e factibilidade a partir da entrada em vigor dos novos institutos jurídicos instituídos pelo Estatuto da Cidade e precisa ser adequado para integrar os instrumentos de regulação urbanística do uso e ocupação

do solo às efetivas condições de implementação dos novos instrumentos de gestão, tanto dos instituídos pelo Estatuto da Cidade, quanto os criados no âmbito municipal e os desenvolvidos ao longo do seu processo de implementação.

Cabe ao novo Plano Diretor estabelecer as normas para a condução do desenvolvimento sustentável e para as prioridades de ação do executivo e ser, ao mesmo tempo, normativo e incorporar a dimensão política e a existência de conflitos de interesse.

No entanto, permanecem atuais os princípios que nortearam o Plano e grande parte das ferramentas nele instituídas e estão mantidos na proposta de revisão.

Tendo em vista o prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade e o ambiente político e social em que este trabalho se insere, optou-se por preservar ao máximo as conquistas e incorporar o aprendizado com os sucessos e insucessos vividos ao longo dos anos de sua vigência.

A proposta é reforçar seu conteúdo. No novo texto foram absorvidas as críticas existentes e incorporadas novas propostas em construção no âmbito do Executivo Municipal, sem, contudo, romper com os pressupostos, princípios e diretrizes do Plano de 1992.

Assim, esta revisão consiste em: organizar sua matéria em uma estrutura de melhor leitura; atualizar o que já está defasado nestes 15 anos de vigência; cumprir as exigências do Estatuto da Cidade; avançar no detalhamento do Sistema Municipal de Planejamento, prevendo-se a integração das políticas setoriais e a possibilidade de articulação com os municípios vizinhos, através de consórcios.

O texto do Projeto de Lei encaminhado ao Legislativo Municipal está organizado em quatro Títulos, com conteúdos bem definidos:

Título I – Política Urbana – reúne toda a matéria relativa às bases que fundamentam o desenvolvimento do Plano.

São elas: os princípios e diretrizes da Política Urbana que se pretende implementar; os objetivos do Plano Diretor como instrumento de aplicação desta Política Urbana; as normas e procedimentos que o compõem e as exigências para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

No Plano Diretor 92 esta matéria está distribuída nos Títulos I e II, além de ter alguns princípios e diretrizes mencionadas no Título VI.

Título II – Ordenação do Território – Reúne e organiza as matérias que integram uma política municipal de ordenação do território: enuncia os elementos da estrutura urbana básica do município; define e conceitua a ocupação urbana e suas restrições; propõe um novo macrozoneamento com o objetivo de orientar a ação do poder público municipal; indica os vetores de crescimento da cidade; identifica áreas sujeitas a intervenção.

No Plano Diretor 92 esta matéria está distribuída nos Títulos V e VI.

Título III - Instrumentos da Política Urbana - organiza e classifica uma ampla gama de instrumentos necessários à implementação da política urbana da seguinte forma: regulação urbanística: referem-se ao parcelamento, uso e ocupação do solo, obras e edificações, licenciamento e fiscalização, além da menção a um novo módulo a ser estruturado, contendo normas para ocupação do espaço público, hoje extensivamente explorado por concessionárias dos serviços públicos; planejamento urbano: são definidas as atribuições dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, com destaque para o PEU, sob novo formato decorrente

das modificações proposta para a Lei de Uso e Ocupação do Solo; gestão de uso e ocupação do solo: constitui o conjunto dos instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade e outros que vêm sendo utilizados como ferramentas de gestão, para os quais foram propostos aperfeiçoamentos que precisam de regulamentação em Plano Diretor e em Legislação subsequente; gestão ambiental e cultural: reúne os instrumentos de gestão e de proteção do meio ambiente e de gestão do patrimônio cultural, aperfeiçoados em decorrência da experiência acumulada com sua aplicação nestes últimos 15 anos; financeiros, orçamentários e tributários: reúne as disposições sobre os fundos municipais existentes e os a criar, e sobre a vinculação entre as ações de planejamento e gestão urbana e o planejamento do Orçamento Municipal; gestão da política urbana: dispõe sobre os sistemas de planejamento urbano, informações urbanas, planejamento e gestão ambiental e de defesa da cidade - como forma de gerenciar a implantação da política urbana expressa no Plano Diretor e de instituí-lo, de fato, como processo.

No PD 92 esta matéria somente contempla alguns pontos nos Títulos III e IV.

Título IV - Políticas Públicas Setoriais - reúne as políticas setoriais que, em conjunto, integram a política urbana do município e orientam as ações dos agentes públicos e privados no processo de gestão do espaço urbano. Foram acrescentadas às seis políticas setoriais existentes as políticas de trabalho e renda, turismo, educação, saúde, assistência social, cultura, informação, segurança urbana e administração tributária; e as políticas de habitação e de meio ambiente foram desdobradas com a criação das políticas de regularização urbanística e fundiária e de patrimônio cultural respectivamente.

No Plano Diretor 92 esta matéria é contemplada no Título VII.

A proposta de revisão reafirma os princípios e diretrizes do Plano Diretor 92 e reforça a ênfase que se deu à proteção do meio ambiente mantendo a premissa de condicionar a ocupação urbana à proteção do patrimônio natural e cultural da cidade.

Busca aperfeiçoar instrumentos para atender à crescente preocupação com o controle da irregularidade e com a expansão das favelas e sua integração à cidade formal, orientando o adensamento segundo disponibilidade de infra-estrutura, e promovendo a reabilitação do patrimônio construído em áreas degradadas ou subutilizadas.

As questões de maior significado a serem obrigatoriamente consideradas no Plano Diretor do Rio de Janeiro foram identificadas a partir da definição das premissas adotadas para a formulação da política urbana.

1 - Ambientais: presença de maciços e de áreas com intensa vegetação junto às áreas urbanizadas; superposição da ocupação urbana com o ambiente natural; topografia adversa à ocupação urbana; longa extensão da orla marítima e de áreas baixas com mangues e lagoas; conjunto excepcional de elementos naturais, patrimônio cultural e histórico, paisagem urbana crescentemente ameaçados.

Progressiva redução dos padrões de qualidade ambiental: poluição das praias, lagoas e demais corpos hídricos, desmatamento e erosão de encostas.

2 - Sócio-econômicas: centralidade regional político-administrativa e econômica do município; existência de instalações portuárias de relevância nacional; polarização de atividades culturais e turísticas em âmbito estadual, nacional e internacional; alterações nos processos de produção e de localização industrial;



esvaziamento da produção agrícola; processo de esvaziamento populacional e evasão das atividades econômicas nas áreas centrais e consolidadas.

3 - Urbanas: acentuado desequilíbrio do valor do solo entre os diversos bairros; adensamento de áreas desprovidas de suficiente infra-estrutura; predominância longitudinal da estrutura viária, ampliando as distâncias, os custos e as dificuldades de deslocamento; prevalência do sistema rodoviário sobre o transporte sobre trilhos para o transporte de massa; insuficiência das redes de drenagem, esgotamento sanitário e abastecimento d'água em áreas efetivamente ocupadas; carência de equipamentos públicos, especialmente nas áreas norte e oeste da cidade; crescimento das favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, e das ocupações em áreas de risco e de proteção ambiental; rigidez e inadequação da legislação de regulação urbanística e de gestão do uso e ocupação do solo.

Estas questões nortearam as linhas estruturadoras do plano, dos objetivos e das diretrizes, bem como os eixos de ação para a gestão físico-ambiental do município: acesso à terra e produção de moradia regular; controle do adensamento das áreas consolidadas e estímulo à ocupação das áreas infra-estruturadas e subutilizadas; preservação e valorização do patrimônio natural, cultural, histórico, artístico e turístico; requalificação e revitalização das áreas consideradas degradadas; promoção da mobilidade urbana; implantação de infra-estruturas para o desenvolvimento econômico e social.

#### (INTERROMPENDO A LEITURA)

Essas são as características por área de planejamento.

Agora, vou falar da estrutura urbana básica.

Tudo que é amarelo nesse mapa está urbanizada ou comprometido com a ocupação. E o que está em turquesa é vazio ou é uma reserva. E o verde são as áreas preservadas.

A estrutura urbana, feita para esse Plano de 2006, estabelece uma visão diferente da estrutura urbana apresentada no Plano de 92, que mostra uma visão estática da estrutura. Aqui, gostaríamos de passar uma estrutura que estabelecesse inter-relações entre elementos que foram grupados da seguinte maneira.

#### (LENDO)

O Município do Rio de Janeiro caracteriza-se pelo total comprometimento com a ocupação urbana.

Ainda que estejam preservadas as áreas sob proteção ambiental, submetidas a restrições por serem impróprias para a ocupação urbana, ou por manterem atividades agrícolas.

Com grandes extensões já urbanizadas ou comprometidas com a ocupação, o território é considerado integralmente urbano.

A estrutura urbana básica considera: condicionadores da ocupação os acidentes naturais como os maciços e montanhas, a vegetação, o litoral, sistema hídrico; elementos consolidados e fixos os ambientes construídos de uso predominantemente residencial ou misto, composto por áreas urbanizadas formais e áreas de ocupação irregular; referências econômico-espaciais conferidas por um sistema relativamente dinâmico de centros e subcentros de comércio e serviços

que constituem uma rede de alcance metropolitano, municipal e local e que, em conjunto com os locais de desenvolvimento das atividades turísticas e às áreas industriais e de grandes equipamentos, dão suporte à dinâmica da cidade; o conjunto da infra-estrutura, composta pelas redes viária, de transportes, de saneamento básico e de equipamentos e serviços públicos. Promove a integração das funções urbanas e determinam o equilíbrio econômico e social intra-urbano.

A revisão do Plano propõe que o desequilíbrio, gerado pela elevada atratividade das áreas centrais ou da região sul da cidade, seja enfrentado mediante ações, públicas ou privadas, orientadas pelo macrozoneamento, com controles específicos das suas densidades e fortalecimento da diversidade de usos e de padrões de urbanização e edificação, sem que seja estabelecido previamente uma hierarquização dos centros e subcentros de comércio e serviços já existentes.

São ainda reconhecidas as transformações ocorridas nos processos de produção industrial e propõe-se que esta atividade passe a ser condicionada, fundamentalmente, ao adequado controle ambiental.

A intenção é ampliar as possibilidades de convivência entre usos e atividades diversificados, no intuito de evitar a segregação dos espaços e dinamizar economicamente determinadas regiões e fortalecer novas centralidades.

Ficam mantidas com restrições à ocupação urbana. As áreas correspondentes à Macrozonas de Restrição à Ocupação Urbana do Plano Diretor 92 passam a integrar as novas macrozonas e os condicionantes ou as vedações para sua ocupação são fixadas segundo a seguinte classificação: áreas objeto de proteção ambiental - constituídas por unidades de conservação da natureza ou áreas de preservação permanente, bem como aquelas identificadas como passíveis de serem protegidas; áreas com condições físicas adversas à ocupação - áreas frágeis de encostas, sujeitas a deslizamentos, desmoronamentos e outras alterações geológicas que comprometam ou possam comprometer a sua estabilidade, e as áreas frágeis de baixada, sujeitas a alagamento, inundação ou rebaixamento decorrente de sua composição morfológica; áreas de transição entre as áreas objeto de proteção ambiental e as áreas com ocupação urbana - onde só são admitidos os usos agrícola e residencial de baixa densidade, as agroindústrias e as atividades de comércio e serviços complementares ao uso agrícola, e as atividades turísticas, recreativas e culturais.

A proposta mantém a determinação de não permitir construções em áreas consideradas impróprias pela administração municipal, tais como as áreas de risco, as faixas marginais de proteção de águas superficiais, as faixas de proteção de adutoras e de redes elétrica de alta tensão, a faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais, as áreas de preservação permanente e as unidades de conservação da natureza, além das áreas que não possam ser dotadas de condições satisfatórias de urbanização e saneamento básico.

## MACROZONEAMENTO

A compartimentação do território em três macrozonas, segundo seu comprometimento com a ocupação urbana, indicada no Plano de 92, mostrou-se ineficaz para fortalecer os vetores de crescimento, a utilização do solo de forma sustentável, para garantir a qualidade de vida da população e a dinamização da economia da cidade.

A função do Macrozoneamento do território municipal proposto é orientar a ação do poder público no exercício do controle das densidades, da intensidade e da expansão da ocupação urbana no controle sobre uso e ocupação do solo, na implementação das políticas públicas de forma articulada e na definição de prioridades para a distribuição dos investimentos públicos e privados pela: definição dos índices de aproveitamento de terreno; implementação de planos, programas e projetos, segundo prioridades de intervenção; aplicação dos instrumentos da política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade; elaboração das normas urbanísticas de regulação do solo.

A proposta divide a totalidade do território em quatro macrozonas, considerando os fatores espaciais, sociais, culturais, econômicos e ambientais e estão assim definidas: Macrozona de Ocupação Controlada, onde o adensamento populacional e a intensidade construtiva serão limitados, a renovação urbana se dará preferencialmente pela reconstrução ou pela reconversão de edificações existentes e o crescimento das atividades de comércio e serviços deve se restringir aos locais onde a infra-estrutura seja suficiente, respeitadas as áreas predominantemente residenciais. Macrozona de Ocupação Incentivada, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o incremento das atividades econômicas, inclusive equipamentos de grande porte serão estimulados, preferencialmente nas áreas com maior disponibilidade ou potencial de implantação de infra-estrutura.

III – Macrozona de Ocupação Condicionada, onde o adensamento populacional e a ampliação da intensidade construtiva e a instalação das atividades econômicas se darão preferencialmente de forma concentrada e restringidos de acordo com a capacidade das redes de infra-estrutura e subordinados à proteção ambiental e paisagística, podendo ser progressivamente ampliados com o aporte de recursos privados;

IV – Macrozona de Ocupação Assistida, onde o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e a instalação de complexos econômicos deverão ser associados a investimentos públicos em infra-estrutura e a medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola.

Às áreas sob restrição à ocupação urbana estão contidas nas macrozonas e os seus condicionantes prevalecem sobre as demais disposições para a macrozona em que está inserida.

## VETORES DE CRESCIMENTO DA CIDADE

Nesta revisão do Plano é mantida a orientação da ocupação urbana, quanto à consolidação dos vetores de crescimento para a Zona Norte, para a Zona Oeste e para a Baixada de Jacarepaguá.

Estabelece a prioridade para a ocupação dos vazios urbanos em áreas infra-estruturadas a serem fortalecidas prioritariamente e indica a conveniência de expandir a malha urbana ou aproveitar estruturas existentes.

São vetores de crescimento: o adensamento da população e das construções na Macrozona de Ocupação Incentivada, preferencialmente nas vias estruturadoras da Zona Norte e nas áreas periféricas do Centro; a reconversão de edificações na área central especialmente no trecho incluído na Macrozona de Ocupação

Incentivada; a ocupação de vazios urbanos na Macrozonas de Ocupação Incentivadas e na faixa de território compreendida pela Av. Brasil e o leito da estrada de ferro na Macrozona de Ocupação Assistida; a intensificação da ocupação junto aos centros de comércio e serviços e aos eixos viários estruturadores do espaço na Zona Norte e na Zona Oeste, respectivamente nas Macrozonas de Ocupação Incentivada e de Ocupação Assistida; a expansão da malha urbana nas Macrozonas de Ocupação Assistida e Condicionada a partir da associação de investimentos da iniciativa privada aos recursos federais, estaduais e municipais para implantação de infra-estrutura e equipamentos urbanos.

## ÁREAS SUJEITAS À INTERVENÇÃO

O conceito de Áreas Sujeitas à Intervenção é mantido e reforçado.

Trata-se de áreas que demandam intervenções especiais e regime urbanístico específico, em caráter temporário, para alterar as condições urbanas e ambientais, pela implantação de projetos ou implementação de programas.

Para efetivamente haver intervenção nas áreas assim identificadas e indicadas pela Lei é necessário que sejam delimitadas e transformadas em Áreas de Especial Interesse, instrumento que respalda juridicamente o estabelecimento de controles urbanísticos especiais e a aplicação dos instrumentos de gestão urbanística para a consecução dos seguintes objetivos: estruturação ou alterações na estrutura física; integração à malha urbana formal; implantação ou readequação da infra-estrutura viária e de saneamento; conservação e recuperação das condições do meio ambiente natural e construído; implantação de equipamentos urbanos; produção e regularização de moradias.

A relação das áreas indicadas foi revista, estendendo-se a elas a possibilidade de utilização do instrumento Operação Urbana como modalidade de intervenção.

## ORDENAÇÃO PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

O Plano Urbanístico Básico – PUB Rio, elaborado em 76, dividiu a cidade em áreas de planejamento a partir de critérios de homogeneidade interna, compartimentação ambiental e características demográficas, fundamentado em pesquisa qualitativa realizada na época. Esta divisão perdura até hoje como referência administrativa e histórico-geográfica.

Ainda o PUB Rio divide o território municipal em 55 unidades espaciais de planejamento, das quais nove foram objeto de projetos de estruturação urbana segundo o conceito proposto naquele plano.

O Plano Diretor 92 institucionalizou essas 55 unidades espaciais de planejamento – UEPs, que teriam sido objeto de projetos de estruturação urbana – PEUs. Passados mais de 10 anos, apenas seis PEUs foram realizados e somente quatro foram aprovados pelo Legislativo Municipal.

Hoje este modelo mostrou-se ineficaz, uma vez a constituição desta UEPs já não atende à conveniência do planejamento pelas profundas alterações ocorridas na dinâmica da cidade em 30 anos.

Por outro lado, o Plano Estratégico realizado no período 2000 – 2004 identificou um conjunto de 12 regiões com características histórico-geográficas, ambientais e topográficas distintas, e habitadas por populações com maneira de pensar, sentir e agir singulares. A caracterização de cada uma das regiões envolveu exaustivo levantamento de dados, de natureza qualitativa oriundos de questionários de percepção, e quantitativa provenientes de várias fontes oficiais.

Posteriormente, durante o processo de elaboração da nova proposta constatou-se a necessidade de ampliação de 12 para 16 regiões, no intuito de promover a compatibilização das informações oriundas das diversas divisões territoriais, correspondentes com a espacialização das atividades descentralizadas de cada órgão municipal e facilitando a criação das bases para a descentralização da gestão urbana e para uma maior efetividade na articulação das Políticas Públicas geridas pelos diferentes órgãos setoriais.

Este novo ordenamento espacial objetiva modernizar a gestão administrativa, política e social, de forma a auxiliar o Poder Público na promoção do desenvolvimento intra-regional, através de um tratamento adequado às áreas segundo suas especificidades.

(INTERROMPENDO A LEITURA)

Então, esse é o final do Título 2, Plano Diretor. O Título 3 trata dos instrumentos e está programado para uma próxima oportunidade, acho que na semana que vem.

Terminamos aqui a exposição.

(Assume a Presidência o Sr. Vereador Luiz Antonio Guaraná, Vice-Presidente da Comissão)

O SR. PRESIDENTE (LUIZ ANTONIO GUARANÁ) – Eu queria agradecer a explanação, tanto da Madalena, quanto da Alice.

Passo a palavra, agora, ao Professor Titular de Direito Civil e Urbanismo da Uerj, Dr. Ricardo Pereira Lira.

O DR. RICARDO PEREIRA LIRA – Excelentíssimo Sr. Vereador Luiz Antonio Guaraná Presidente desta Mesa, Exma. Subsecretária Municipal de Urbanismo, Maria Madalena Saint Martin, Sra. Coordenadora de Planos Locais da Secretaria Municipal de Urbanismo, Arquiteta Alice Amaral dos Reis, minhas senhoras, meus senhores, meu caro Gustavo Sampaio, eminente colega da área jurídica, vou, inicialmente, Sr. Presidente, pedir permissão para inverter a ordem dos temas que me foram propostos. Em vez de “Estatuto da Cidade e Função Social da Sociedade”, por uma questão lógica, vou me permitir começar por algumas noções da função social da propriedade para desaguar em alguns aspectos relativos ao Estatuto da Cidade. Devo, inicialmente, dizer que estou hoje mais convencido do que nunca de que o Direito não é apenas um instrumento para a solução de simples conflitos individuais, mas está mais do que demonstrado, sobretudo depois da Segunda Grande Guerra, com a evolução dos direitos humanos – horizontalmente, ou seja, os direitos humanos entre os seres humanos e os direitos humanos considerados verticalmente, na posição dos seres em face do estado – mas estou convencido de que o Direito é, sobretudo, um instrumento de

transformação social, sobretudo depois que ficou mais do que provado, não só nacional, como internacionalmente, que a luta armada não conduz à justiça social.

É exatamente através do Direito que vamos conseguir a implementação daqueles princípios, aqui no Brasil, fundantes da República, que estão arrimados na dignidade da pessoa humana, na erradicação da pobreza e da marginalidade, na absoluta noção da igualdade entre os seres humanos e na igualdade entre as regiões. Entre os instrumentos destinados a realizar esses princípios fundantes da República, sobretudo a dignidade da pessoa, se encontra a funcionalização dos institutos e das instituições. E aí nós começamos a pensar na função social da propriedade, na função social da posse, na função social dos contratos. Os contratos não são mais aquilo que eram ao tempo do Código Napoleão, de 1804, em que os contratos deviam ser observados sagradamente, por maiores que fossem as circunstâncias imprevisíveis e extraordinárias, que supervenientemente quebrassem o equilíbrio desse contrato. Hoje, nós encontramos a função social do contrato representada por aspectos internos do contrato e aspectos externos do contrato, em que o contrato não exerce efeitos apenas entre os partícipes do contrato, mas podem ser opostos a terceiros. Sobre a função social da cidade: têm direito à cidade não só os que nela são proprietários, não só os que nela habitam, mas também os que por ela passam. Essa funcionalização dos institutos e das instituições é um desafio permanente para a contemporaneidade do Direito. Evidentemente, vou me permitir isolar-me na concepção da função social da propriedade e na função social da posse, que vem permeando vários institutos e vários diplomas fundamentais, desde a Constituição de 1988, resultando no Estatuto da Cidade, que é um instrumento extraordinário, e que precisa, realmente, ser operado, trabalhado, amadurecido, maturado, par que ele não se transforme no Estatuto da Terra, que justificou o aparecimento de um dos movimentos populares mais intensos no Brasil, que Celso Furtado elogiava pelas suas características, e hoje um tanto infiltrado por ideologias desinteressantes, que é o MST. É preciso que não aconteça com o Estatuto da Cidade o que aconteceu com o Estatuto da Terra. E já estão começando a aparecer, em São Paulo e aqui no Rio de Janeiro – o Largo do Boticário é um exemplo disso – o Movimento dos Sem-Terra, os *homeless*, como dizem os londrinos, e quem conheceu Bronx, um dos bairros de Nova York, sabe da miséria que lá domina e como há, ali, naquele país que, teoricamente, é um exemplo de democracia e que hoje é drenado para momentos absolutamente inconvenientes, do ponto de vista da sua afirmação como um país democrático e hegemônico, nós encontramos também a crise da habitabilidade e da miséria.

Então, eu queria, nessa inversão, Presidente, que me permiti fazer, analisar, em linhas muito claras, o que é a função social da cidade. Essa funcionalização da propriedade deita as suas raízes na noção básica de que os sujeitos da situações jurídicas proprietárias dispõem de prerrogativas delas decorrentes, não exclusivamente em benefício próprio, mas devem exercê-las, devem praticar essas prerrogativas tendo em consideração os interessantes sociais. Isso ocorre não apenas com os vários outros institutos, mas também com o instituto da propriedade e com o instituto da posse. Modernamente – e eu distingo modernidade de contemporaneidade e me desculpo com aqueles que adotam o sentido da pós-modernidade, mas divido o curso da espécie humana em Antiguidade Medievo, Modernidade e Contemporaneidade; realmente não sei o que os meus bisnetos

chamarão de pós-modernismo – Mas hoje, contemporaneamente, nós temos e, modernamente, nós temos que essa noção de propriedade nasceu nos inícios do século passado, que nada mais é do que o Séc. XX.

Outro dia, um mestrando meu me citava: “O Prof. Ricardo Pereira Lira, no século passado, afirmou...” Eu disse: “No século passado?!” Ele tinha toda a razão, porque ele me citava através de um livro que eu escrevi em 1997, no Séc. XX, século passado! Ou seja, sou do século passado! Alguns de nós aqui somos, salvo os jovens aqui presentes. Mas, essa noção da função social da propriedade se revigorou... E digo revigorou porque o Direito é uma ciência normativa muito interessante. Há institutos que se perdem lá na Antiguidade e que vêm a renascer na Modernidade, ou na Contemporaneidade. Dou um exemplo para vocês: o direito de superfície, que existia na Velha Roma, e depois, sobretudo no Brasil, por exemplo, veio a desaparecer em meados do séc. XIX, com a Lei Hipotecária Brasileira, onde o direito de superfície não era citado entre os direitos reais. Todos sabem que o direito real só existe quando é previsto na Lei, precisa estar citado na Lei e a primeira Lei Hipotecária não citou o direito de superfície. O direito de superfície existiu na Velha Roma, sobreviveu nas Ordenações Filipinas. Vocês sabem que o Brasil teve uma situação muito interessante, porque se tornou independente em 1822 e as Ordenações Filipinas continuaram vigorando no Brasil como ordenamento jurídico brasileiro, porque só em 1916, naquelas idas e vindas das comissões para a elaboração do 1º Código Civil, é que nós tivemos um ordenamento jurídico brasileiro. Até então, vigoravam ao Brasil as Ordenações Filipinas que eram, evidentemente, portuguesas, mas já tinham saído de vigor desde 1º Código Civil Português, há muitos anos. Então, vigorava no Brasil uma Legislação absolutamente caótica. O grande e maior jurista brasileiro, a meu ver – não sei se Gustavo está de acordo com isso – Teixeira de Freitas, considerava as Ordenações Filipinas caóticas, que, inclusive, convidavam à aplicação do velho Direito Romano, que veio a ordenação de um 1º Código.

Mas, o que eu queria dizer a vocês é que essa concepção da função social da propriedade renasceu... essa concepção da função social da propriedade renasceu. Digo que renasceu porque havia uma Lei Agrária Romana, imaginem vocês, de 367 A. C., uma *lex licinea VI*, que era uma Lei Agrária. Os romanos não tiveram a genialidade dos gregos para criar a Filosofia, mas criaram o Direito. Os romanos tinham um sentido prático extraordinário. E essa *lex licinea* proibia que os patrícios romanos estivessem em propriedades superiores a 120 hectares de terra, não permitia nas pastagens públicas mais de 100 cabeças de gado por proprietário e obrigava que fossem contratados tantos indivíduos quantos fossem os escravos. Porque Roma, naquele momento, vivia, para usar uma expressão contemporânea, uma crise de empregabilidade. Os romanos eram muito práticos e diziam: “Vocês têm que contratar tantos empregados quantos escravos vocês tenham.” Vocês vêm a genialidade do povo romano! E por isso o Direito Romano ainda está vivo em sua força, porém esquecido academicamente, porque saiu dos currículos, e agora há uma tendência de voltar.

Mas o que eu queria dizer a vocês, meu caro Presidente, é que, na realidade, por isso que eu digo que essa noção da função social da propriedade não é nada de novo, o ser humano não criou genialmente, isso existia desde a Velha Roma, como eu disse, em 367 A. C. E ela veio a renascer no início dos anos 20, com a celebração de um grande – já de alguma forma, com São Tomás de Aquino, no

Medieval – mas também posteriormente com um dos maiores juristas franceses, em 1920, que foi Duguit, que estudou as transformações do Direito Francês após o Código de Napoleão, de 1804. E depois com a extraordinária, evidentemente e ideologicamente postada à esquerda, Constituição Mexicana, de 1917, e a Constituição de Weimar, de 1919, que é uma Constituição que enuncia, com uma brevidade extraordinária e com uma precisão notável, o que é a função social da propriedade.

Dizia a Constituição de Weimar o seguinte: “A propriedade obriga”. Definiu toda a função social da propriedade, quer dizer, o proprietário não é o homem que tem apenas as prerrogativas que constituem a senhoria, o conteúdo econômico da propriedade, que é o direito de usar, gozar e dispor, e o aspecto jurídico da propriedade, que é reaver a coisa de quem injustamente a possui ou detenha. Essas todas são prerrogativas da situação proprietária, mas a função social da propriedade é mais do que isso. É que hoje a propriedade obriga. E, mais importante do que isso, é que, mesmo naquelas cidades com menos de 20 mil habitantes, ou aquelas cidades que não estejam incluídas naquele elastério, que constitucionalmente o Estatuto da Cidade criou, como disse a eminente coordenadora, arquiteta Alice Amaral Reis, uma extensão perfeitamente constitucional, se nós interpretarmos construtivamente todo o acervo constitucional e o Estatuto da Cidade, aquele elastério que o Estatuto da Cidade deu a obrigatoriedade das cidades, que devem ter Plano Diretor além dos 20 mil habitantes, cidades que não têm 20 mil habitantes, mas têm obrigatoriedade de ter Plano Diretor. Mas, uma determinada cidade que ainda assim não tenha Plano Diretor, ou porque não o realizou, ou porque não está obrigada a tanto, todo e qualquer aplicador do Direito, interpretador do Direito tem, embora não exista um Plano Diretor, tem que interpretar a propriedade com esse sentido de que “a propriedade obriga”. Ou seja, toda propriedade, seja um bem de uso, seja de um bem de consumo, seja um bem de produção, como a terra, que é um bem capaz de produzir outro bem – evidentemente, a função social da propriedade é muito mais forte, é muito mais significativa nos bens de produção – mas ela existe também nos bens de uso e de consumo. E com relação a todos esses bens, mesmo que não exista Plano Diretor, o aplicador do Direito, o interpretador do Direito, o exegeta do Direito tem que aplicar a propriedade dotada da sua função social. A função social não é apenas um atributo da propriedade, como é a exclusividade, como é a perpetuidade. Vou me referir, um pouco mais adiante, à perpetuidade da propriedade quando estudarmos a edificação compulsória, onde efetivamente existe uma ablação, uma eliminação do requisito da perpetuidade. A perpetuidade não é a longevidade da propriedade; a perpetuidade da propriedade, como uma das características da propriedade, é o fato de que um indivíduo exerce a propriedade sem praticá-la. Eu posso ter um bem em Belém do Pará, e tenho a mania de não alugar as coisas, vamos admitir, mas, desde que não permito que ninguém entre na minha senhoria e passe a exercer atos de posse com ânimos de dono, pretendo usucapir aquela propriedade, e eu a defendo, na sua senhoria. Eu sou o proprietário pelo princípio da perpetuidade, que é um princípio que desaparece quando temos um instrumento fundamental – e com o que temos que ter um cuidado enorme quando vocês elaborarem a revisão do Plano Diretor – que é um dos institutos mais ricos para a repressão imobiliária: é exatamente a edificação, o parcelamento ou a utilização compulsória. A utilização já é um acrescentamento da lei ordinária, que



acho que é perfeitamente funcional, porque a Constituição só se refere, como vocês sabem muito melhor do que eu, a edificação e a parcelamento compulsório. A Constituição só se refere, no seu Art. 182, § 4º, à utilização compulsória. Mas o Estatuto da Cidade acrescentou a expressão “utilização compulsória”, que acho perfeitamente constitucional.

Então, o que queria dizer a vocês é que essa função social da propriedade é fundamental e se refere a todo e qualquer bem que esteja no grupo social, e ela pervaga, ela penetra todos esses instrumentos importantes; penetra a Constituição, penetra o Código Civil... Não vou aqui referir esse dispositivo, mas é um dispositivo extraordinário, em que se criou a “expropriação judicial”, em que, em nome da função da propriedade, o juiz pode reconhecer o domínio desse bem para um considerável número de pessoas que tenha realizado nesse trato de terra uma obra, um serviço socialmente importante, quando esse grupo for atacado pelo proprietário através de uma ação reivindicatória. Aí, o juiz manda fazer uma avaliação; avalia esse trato de terra, que foi abandonado por cinco anos, de boa fé, e está sendo ocupado por esse considerável número de pessoas, o que não tem nada a ver com usucapião, porque esse considerável número de pessoas vai pagar ao proprietário que abandonou a sua propriedade uma indenização, nos termos do § 5º do Art. 128 do Código Civil.

Então, o que queria dizer a vocês é que, por exemplo, o Estatuto da Cidade está praticamente dominado por toda função social. E, por força da Constituição, temos o Plano Diretor, cuja revisão os Srs. Vereadores têm a incumbência de fazer. É exatamente ali que se vai formatar a função social da propriedade, urbanística. Quanto à propriedade agrária, temos no Art. 76 definidas todas aquelas circunstâncias que caracterizam os extremos de uma propriedade agrária destinada a ter a sua função social.

Já encerrando esse capítulo relativo à função social da propriedade, quero dizer aos senhores que tivemos a primeira Constituição, a de 1824, a primeira Constituição Imperial, e única, como vocês se lembram, em que estava assegurada a propriedade. Por isso a Lei Áurea foi inconstitucional. Os donos de escravos tinham que ser indenizados; essa é a realidade. Mas, vocês sabem melhor do que eu que há fatos mais fortes do que o Direito; há fatos que tornam o Direito tabula rasa; e não havia, politicamente, condições de os donos de escravos emancipados serem indenizados, mas deveriam ter sido, porque a Constituição de 1824 garantia a propriedade dos escravos; em 1891, a propriedade era assegurada; em 1934, a primeira Constituição, de alguma forma arrancada de São Paulo, da genialidade do Sr. Getúlio Vargas – que deu o golpe, prometia a condição, mas não dava a Constituição, e a célebre Revolução de 32 pressionou o Getúlio e ele teve que dar a Constituição –, ali já se desenhava a função social da propriedade e se dizia que “a propriedade será exercida de acordo com o interesse coletivo”; a de 37, não vamos falar nisso, porque mostra o despreço do Dr. Getúlio pelas liberdades públicas. O Dr. Getúlio foi um grande estadista, mas era um homem que não tinha um apreço especial pelas liberdades públicas e, com isso, outorgou 37, com o grande Estado que o Dr. Chico Campos tinha imaginado, esse gênio da juridicidade que era o Dr. Francisco Campos, um homem extraordinário do ponto de vista de sua inteligência.

Em 1956, a propriedade volta a ser considerada dentro de sua finalidade social do interesse coletivo. Por uma circunstância, ou talvez um capricho da História, foi a primeira Constituição da Revolução de 1964. Em 1967 é que se

falou em “função social da propriedade”; foi a primeira vez que se falou, no Direito Constitucional Brasileiro, em função social da propriedade; e repetiu a Emenda nº 1, de outubro de 1969. Aí, efetivamente, já existia o domínio da ciência jurídica pela funcionalidade desses institutos.

Gostaria de me referir a algo que considero muito importante, que é também a “funcionalidade da posse”. A posse hoje... Não quero falar em teoria jurídica, porque se discutia muito Ihering e Savigny, sobre quais eram os elementos característicos da posse, os elementos objetivos, os elementos subjetivos... Esse é um problema específico da área jurídica. Mas, o que queria dizer a vocês é que, no que toca à posse, houve uma evolução indiscutível e a posse passou a ser autonomamente protegida. Quero citar um Decreto-Lei muito importante, que é o Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Esse Decreto, o Governo Federal tinha pedido ao Dr. Ely Lopes Meirelles, um grande civilista, para fazer um código de urbanismo. Aliás, volta e meia, falam-me nisso: “Vamos fazer, Ricardo, um Código de Urbanismo?” Mas, se temos que fazer os pormenores, quanto mais o atacado! É complicado. Mas o *Code de Urbanism* francês está lá, esse, de fato, é que está lá. Pediram a Ely Lopes Meirelles para fazer um Código de Urbanismo e o que saiu foi isso: uma mudança de parcelamento da terra e de alguns institutos, inclusive esse, que é a concessão do direito real de uso, que está no Art. 7º, que é um instrumento fundamental muito útil para regularização fundiária, e não está no Estatuto da Cidade. Já existia, em 1967, pelo Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Vejam vocês o que dizia o Art. 7º:

(LENDO)

“É instituída a concessão de uso de terrenos, públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social”.

(INTERROMPENDO A LEITURA)

Queria dizer a vocês – estava conversando com o Gustavo e com o Luigi um pouco antes de começarmos a Sessão – que é difícil para nós, juristas, hoje, acompanharmos a evolução da Legislação, pois, simplesmente, no dia 31 de maio... Até recomendaria a vocês anotarem esse número que falei, porque há várias disposições relativas à população carente, que é a Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.

O SR. RICARDO PEREIRA LIRA – É uma Lei de vinte e tantos artigos, que foi publicada no dia 31 de maio de 2007 – foi publicada há menos de uma semana. Ela tem várias disposições sobre população carente, referindo-se exatamente a processos de demarcação. Um dos dispositivos é até um pouco embrionário, para nós que estamos preocupados com regulação fundiária há muito tempo: trata-se da demarcação de área a ser regularizada.

Essa Lei aqui, recentíssima, não tem 30 dias, modifica o Código Civil, criando a hipotecabilidade da propriedade superficiária, da qual eu falarei em breve. Eu já sustentava que a propriedade superficiária, quer dizer, aquilo que você

constrói sobre o solo de outrem e que se torna proprietário dessa construção e, na concepção moderna de superfície, ao contrário de que os romanos previam, que somente a consideravam como um direito real sobre a coisa alheia, na concepção moderna e contemporânea, você pode distinguir duas propriedades: uma propriedade superficiária, que é aquilo que você, superficiário, concessionário constrói sobre o imóvel alheio, e a propriedade do dono do solo. Então, há a possibilidade de se distinguir perfeitamente duas propriedades.

Nessa propriedade superficiária, o superficiário ou o concessionário tem a propriedade exatamente como qualquer proprietário tem, com as limitações de ser uma propriedade embutida na propriedade de outrem.

Quando eu me tornei titular de Direito Civil da Uerj, da Faculdade de Direito da Uerj, a minha tese foi exatamente sobre a concepção contemporânea do Direito de propriedade, que é exatamente a concepção de você imaginar uma propriedade superficiária, e que os juristas conservadores renitem muito em aceitar a superfície. Aliás, acho que é da natureza humana. Engraçado... Creio que, para muitos, a propriedade é um fetiche. Todo mundo tem o fetiche da propriedade, não é? Mas, economicamente, o que é mais importante é a posse. Mas, se você for indagar de um carente, como eu já indaguei, e eu não sou, infelizmente, religioso, até devia ser, mas não consigo ser, porque a razão não deixa, mas, quando o nosso antigo Cardeal, o Emérito Cardeal, para quem eu fiz várias reuniões lá no Sumaré e fizemos enquetes com os carentes, com os favelados, perguntamos se eles queriam a titulação como posse – porque a posse titulada é um título – ou como propriedade, todos eles, unanimemente, diziam que queriam a propriedade, como nós tínhamos a propriedade sobre o imóvel em que moramos. Eu não sabia se seria apartamento ou casa. Ou seja, eles têm o fetiche da propriedade também.

Então, a regularização fundiária através da posse é psicologicamente insuficiente para o carente. E eu cheguei à conclusão que nós podemos, Presidente, fazer a titulação através da concessão do direito real de uso, que está aqui no artigo 7º do Decreto-Lei 271, com uma nuance – e eu fiz isso em duas áreas favelizadas ao lado do Distrito Histórico de Parati – que é você fazer a concessão de uso e, no penúltimo parágrafo do contrato, você faz uma opção de compra. Não seria a compra com preço de mercado, mas compra a preço social, perfeito? Isso porque o carente não terá dinheiro para pagar o que vale aquilo no mercado. Então, você faz um preço social que seja compensador, porque você, quando dá a casa a alguém, você também dá cidadania. Esse indivíduo que é favelado, que é carente, se ele vai se empregar e diz “Ah, eu moro na Rocinha”. Por mais que o Brizola tenha baixado um Decreto transformando a Rocinha em bairro, não interessa ao empregador. Ele é favelado, e o empregador não o emprega. Ele manda o sujeito embora, com isso aumentando a crise da empregabilidade. Esse também é um problema sério, não é, Presidente?

Quer dizer, nós temos que cuidar disso e procurar, todas as vezes que nós fizermos, ao meu ver, a regularização fundiária através da posse, nós devemos, no negócio jurídico, colocar uma cláusula de opção de compra no final. Faz-se uma concessão do direito real de uso por 30 ou 40 anos; faz-se o contrato; na penúltima cláusula do contrato, você dá uma opção de compra por um valor justo, por um valor social, por um preço social.

Então, o que eu queria dizer a vocês é que exatamente esse Decreto-Lei 271, da mesma maneira que o instituto da concessão para fins de moradia que o

Fernando Henrique, e vamos ser justos, quando vetou os artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade, mas, engraçado... e olhe que eu sou muito amigo do pessoal da Frente Popular do Movimento Urbano e eles me telefonaram para eu ir a Brasília falar com o consultor do Presidente Fernando Henrique.

Acho que não tem problema eu dizer isso, pois estamos numa democracia – ainda que pareça incrível, eu sou lulista. Nunca fui petista, mas sou lulista. Acho que o Presidente Lula está fazendo a ascensão da classe menos privilegiada e isso paga todo o preço dessa loucura que ele tem feito por aí, inclusive com discursos inteiramente desnecessário e bobagens.

Mas o que eu quero dizer é que esse fenômeno é importante no sentido de se proteger a posse. É importante nesses fatos, que trabalhei para a Fundação Roberto Marinho remuneradamente, pois não iria trabalhar de graça par o Dr. Roberto Marinho, mas eu examinei os contratos e sugeri uma cláusula estabelecendo a opção de compra, que se adotou. Nós precisamos ter a consciência nítida e exata de que eles querem o domínio, como nós, classe média, temos, em princípio, o domínio das casas em que residimos. Isso foi objeto de uma enquete que fiz com o Cardeal Dom Câmara quando ele estava como Cardeal efetivo.

O que quero dizer é que há possibilidade também dessa legitimação da posse através da concessão do direito real de uso, mas com esse esclarecimento, Sr. Presidente, de que devemos fazer essa opção para o indivíduo se transformar em proprietário.

Por que eu falo em função social da posse? Não vou tratar aqui de escola jurídica, mas como Ihering dizia, “A posse é apenas um anteparo da sociedade”. Não, hoje a posse, como nós vimos nesse Decreto Lei 271, é autonomamente considerada. Ela existe *per se*. Evidentemente que teoreticamente ligada à propriedade, mas ela pode dar lugar a instrumentos através dos quais podemos chegar a uma ascensão e à justiça social com esse acréscimo, que considero fundamental, de evoluirmos, encaminharmos e direcionarmos esses legitimados para a propriedade, porque, infelizmente, vivemos num regime capitalista. Temos que respeitar o regime que ainda é o regime da propriedade privada, com todas essas limitações que vemos que a propriedade tem sofrido, inclusive através da função social da propriedade.

Basta a seguinte noção, sinteticamente muito clara: o que é a função social da propriedade? É o fato de que a situação proprietária obriga, tanto que, numa determinada área, prevista e diagnosticada no Plano Diretor – acho fundamental que os técnicos tenham isso definido no seu projeto – qual a área em que vamos poder aplicar aqueles instrumentos como o da edificação, coisa fundamental. não adianta termos os instrumentos, isoladamente postos e muito bem regulados, mas precisamos ter urbanisticamente definidas as áreas em que aqueles instrumentos vão ser utilizado, para depois termos a Lei de Uso do Solo, que vai possibilitar a implementação da aplicação daqueles instrumentos, porque senão, vamos ter verdadeiramente uma anomia. Uma impossibilidade de aplicação da norma.

Vocês sabem muito melhor do que eu que há instrumentos que independem do Plano Diretor para serem utilizados. Vou dar como exemplo o direito de superfície, o usucapião – especial, urbano, singular ou coletivo – esses não precisam. O usucapião especial de moradia não precisava nem estar no Artigo 183, da Constituição Federal da República, porque esteve anos e anos no Artigo 550, do Código Civil de 16, se estou com a cabeça em dia. Não precisava de suporte, nem

arrimo constitucional. A edificação compulsória, sim, tinha que estar prevista no Artigo 182, Parágrafo 4, porque ali você está entrando na senhoria da propriedade. Se você estabelecesse a edificação compulsória apenas em nível infraconstitucional, você estava incorrendo em uma inconstitucionalidade. Foi necessário, e absolutamente certo, que a edificação compulsória e o parcelamento compulsório estivessem previstos na Constituição, porque você está entrando na senhoria da propriedade. Nunca houve uma penetração tão grande do interesse social dentro da propriedade, a meu ver, como há esse instituto, que nós não podemos esquecer na revisão do Plano Diretor, meu Presidente, porque é o maior instrumento que existe contra a especulação imobiliária. A especulação imobiliária que houve, como todos nós sabemos, quando a Barra da Tijuca era e, ainda é, embora se exaurindo, uma área de expansão da Cidade do Rio de Janeiro; O número de lotes vazios que os especuladores retiveram e depois soltaram para desova com lucro foi imenso. Enfim, isso é que nós precisamos evitar, através de um instrumento da edificação compulsória.

Então, Presidente, eu gostaria de dizer palavras praticamente finais sobre exatamente o Estatuto da Cidade, que é um Estatuto muito importante, que traz aqueles instrumentos fundamentais. Mas eu queria dizer, então, que há determinados instrumentos que estão no Estatuto da Cidade que, na realidade, não precisam desse cuidado do Plano Diretor, porque eles se aplicam de plano. Nós, até hoje, sem Plano Diretor nenhum – vamos admitir, com aquele Plano de 1992 projetado na sua vigência – podemos adotar o direito de superfície com absoluta tranqüilidade. Não vamos depender de Plano Diretor para aplicar o direito de superfície. Apenas eu acho – e vou depois conversar com meus colegas de assessoria jurídica, para que eles possam conversar com vocês e nós trocarmos idéias – que o direito de superfície, tanto no Estatuto da Cidade como no Código Civil, está demasiadamente singelo. Essa fórmula que está nesses dois diplomas, no Estatuto da Cidade e no Código Civil, é uma fórmula, ainda, antiga, de um grande mestre do Direito Civil e do Direito de Trabalho, que foi o baiano Orlando Gomes, que era muito favorável, naquela reforma do Código Civil de 1960 – ele era o encarregado do Código Civil e era favorável ao direito de superfície –, projetou o direito de superfície nessa forma singela que está aqui. Mas, olhe, não está regulado aqui, nem no Código Civil nem no Estatuto da Cidade, o procedimento, por exemplo, da preferência. Vocês sabem que existe uma prelação que é uma preferência: quando o dono do terreno vai vender, tem que dar preferência ao proprietário superficiário – não está dito como se processa proceduralmente essa transferência, não está dito quanto ao prazo, não está dito quanto às conseqüências: não haverá afronta da preferência.

Eu fico imaginando que, dentro do contexto constitucional em que o município, hoje, Entidade Federativa, tem essa soma de poderes para regulamentar, se nós cotejarmos e enriquecemos articuladamente esses dispositivos, talvez os municípios possam, nos seus Planos Diretores – ouviu, Gustavo? Nós precisamos pensar isso, para depois conversar com nossos mestres da área técnica – talvez nós possamos, sem algum risco de inconstitucionalidade, disciplinar esses aspectos meramente procedimentais no que toca à preferência, no que toca à conseqüência e etc.

Por exemplo, outro instrumento que a gente pode usar: o usucapião, que é o único instrumento, na realidade, em princípio, que nós temos, partindo das terras

públicas, para regularização; todavia, com uma circunstância muito lamentável. Quem tem experiência de contencioso estava aqui, e eu ia até mencionar o nome dele, o nosso Marco Aurélio Bezerra de Melo, que é um extraordinário combatente defensor público dessa matéria. Ele, inspirado em conversas que nós tivemos... inclusive, está um anteprojeto nesse meu livro de 1997, onde eu sustento a necessidade... porque, olhe, vocês sabem, dizem – e eu não tenho os dados técnicos para isso – que a Rocinha é composta de faixas de natureza tríplice. Uma faixa particular, outra faixa nitidamente pública e outra faixa autárquica, porque era de uma empresa financeira que entrou em liquidação extrajudicial e essa empresa deu essa faixa em pagamento ao Banco Central.

Então, nós temos que cuidar desses problemas, porque, com relação àquelas áreas privadas onde a única forma de titulação é o usucapião, seja usucapião individual ou coletivo, vocês não tenham dúvidas, as ações de usucapião no Brasil duram 15, 20 anos e não terminam. Então, eu tive essa idéia, em 1997; o Marco Aurélio teve a grande providência de transformar, pois tinha a idéia de juiz chegar numa reunião como essa... Um juiz moderno reúne os autores coletivos de uma ação usucapião e diz assim: O senhor é morador? Sim, é minha. O senhor é morador? – Não, eu sou locatário. O Senhor quer mudar o seu pedido? “Porque os processualistas não admitem de maneira nenhuma a mudança do pedido no curso da relação processual.

Então, nós teremos que criar essa possibilidade, em que o juiz reúne os seus jurisdicionados numa sala como essa e diz: – Você é morador, eu vou poder dar o usucapião para você. Você é locatário, eu não vou poder dar o usucapião, porque não se reconhece o usucapião em favor do locatário, mas se você mudar o seu pedido para legitimação da posse... – Quero. – Então, muda o seu pedido para legitimação da posse e eu vou garantir a sua posse por três ou cinco anos e, se não aparecer um domínio evidente na área em que você está ocupando eu transformo a sua posse em domínio. E aí você regulariza toda aquela área.

E isso o Marco Aurélio já conseguiu, já formulou o anteprojeto e fez com que o projeto chegasse, e está hoje na Câmara dos Deputados. É um projeto muito importante, inserindo no Estatuto da Cidade um novo instrumento, que é o instrumento da legitimação da posse, que é o instrumento que torna possível a regularização das áreas particulares através do usucapião, fora aquelas outras possibilidades que foram trazidas pela medida provisória, que foram muito úteis e, indiscutivelmente, ali acredito que o Presidente Fernando Henrique tenha sido muito bem assessorado, e o texto da medida provisória é muito melhor do que o texto originário dos artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade, e ali nós temos a regularização partindo das terras públicas.

Meu Presidente, eu teria muito mais o que falar do Estatuto da Cidade, mas não quero cansar os meus eminentes colegas, cansar a Mesa, de modo que quero deixar o meu agradecimento pela oportunidade de expressar, exprimir essas idéias que venho há tantos anos amadurecendo e tentando colaborar, sobretudo, com preocupação muito viva com a população carente, cuja regularização fundiária nós temos que tratar, porque viver aquém do nível da pobreza e muito aquém do nível da miséria é lamentável. E nós que temos um razoável trem de vida precisamos cuidar dos nossos irmãos em nome da dignidade da pessoa humana.

Muito obrigado a vocês.

(PALMAS)

O SR. PRESIDENTE (LUIZ ANTONIO GUARANÁ) – Gostaria de agradecer. Pelo contrário, não cansa os nossos ouvidos e é sempre uma aula nós ouvirmos o senhor.

Gostaria de fazer um comentário, pois esse é um momento importante para a gente poder avançar por tudo isso que a gente ouviu aqui. Lembro que esse instrumento a que o senhor se refere é importante contra a especulação imobiliária e, portanto, é importante para a cidade e o seu crescimento ordenado, do parcelamento e edificação ou utilização compulsórios. Ele precisa contar com o cuidado e atenção de todos nós aqui na Câmara.

Só para lembrar o quanto nós ficamos para trás. O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, de 1992, é um Plano que, na época, era bastante avançado, mas o acho que o Anexo I, que é a tabela que considera o IPTU progressivo, definindo quais são as áreas sujeitas á implementação, até hoje, 15 anos depois ainda não existe. Então, você tem instrumentos que poderiam ter segurado a especulação imobiliária na própria área da Barra da Tijuca e, na falta dos instrumentos, nós acabamos tendo algum crescimento desordenado, alguma especulação, algum nível de preço de imóveis mais caro, pois falta avançar nesse processo. E mais do que isso, uma tecla em que eu sempre procuro bater: às vezes o excesso de normas e a complicação que fazemos, mesmo que com boa intenção, leva a burocracia a ser maior do que o necessário, para termos um crescimento ordenado. Acabamos enterrando todos esses processos de legalização e isso reflete, naturalmente, no nível de ilegalidade das condições que se tem na cidade.

Ainda semana passada, ou retrasada, houve uma reportagem no RJ-TV que dizia que nos últimos 10 anos o Rio de Janeiro perdeu uma participação de 15% do mercado da construção civil formal do país, que caiu para 10%. E a cidade não está crescendo menos do que as outras cidades do país. Então, esses 5%, ao que me parece, além de haver um crescimento mais forte na área nordeste do país, se dá muito em função das construções formais que passam para a ilegalidade. Temos 5%, ou pelo menos 3% que passaram para a informalidade. Tudo o que pudermos fazer no sentido de enfrentar esse processo com a participação de todas essas pessoas que estão aqui presentes, com a participação da Prefeitura, com a participação dos técnicos contratados aqui, com a participação da sociedade civil, será no sentido de buscar a melhor forma de poder aprovar o Plano, mesmo que eventualmente erremos. Basta vir para cá e consertar novamente. Mas não podemos errar em não fazer, em não regulamentar.

As críticas que vejo ao Plano Diretor de 92 são justamente relacionadas à não regulamentação. Não podemos parar 15 anos sem regulamentar, sem publicar o Anexo I. Não podemos deixar de fazer, como bem falou a Alice, os PEUs, que eram instrumentos importantíssimos no Plano de 1992 – são 55 Unidades Espaciais de Planejamento e cada um deveria ter o seu PEU. Estava olhando aqueles que eram os bairros que tinham maior necessidade, eram prioritários e nem foi feito o PEU. Foram aprovados poucos e onde aprovamos a cidade ganhou dinamismo, crescimento ordenado. Basta ver o exemplo de São Cristóvão, o exemplo da Freguesia, com a aprovação de um instrumento que talvez hoje, como bem falou a Alice, não seja o melhor instrumento, ou o mais moderno, mas mesmo

com esse instrumento mais antigo conseguimos dar dinamismo a determinada área da cidade.

Ontem tivemos a participação aqui de um Conselheiro do Tribunal de Contas de São Paulo, o equivalente ao Secretário de Urbanismo aqui do Rio e, contando a experiência de São Paulo, com as operações urbanas que estão associadas, narrou o quanto São Paulo tem conseguido desenvolver áreas anteriormente degradadas com recursos privados. Transformam aquele recurso em investimento de infra-estrutura pública. É um jogo de ganha-ganha. Ganha o proprietário do terreno, porque o terreno se valoriza por causa daquele investimento naquela região, ganha a população do entorno, o proprietário divide parte dessa valorização pagando a operação urbana. O Rio de Janeiro, podendo aproveitar uma operação dessas, um jogo de ganha-ganha, não está aproveitando, e está entregando várias de suas áreas à desordem urbana.

A Lei que mais aprovamos aqui na Câmara de Vereadores é a que declara de interesse social para fins de regularização de parte do território. Então, todo mês, temos uma, duas, três vezes a votação de um Projeto de Lei desses. Significa regularizar o que foi feito errado. Com tantos instrumentos que podemos utilizar para permitir que se faça de forma correta - sabemos que o investimento público hoje é menor -, podemos ter o investimento privado participando, ganhando também, perdemos esses instrumentos por falta de Debate, por falta de regulamentação, por falta de aprovação de uma Legislação mais moderna. Então, vamos aproveitar esse momento em que a gente se encontra para decidir os conflitos e as brigas que a gente possa ter agora. Tenho certeza de que um Plano Diretor, como o de 92, que foi aprovado por unanimidade, só foi unanimidade porque jogou alguns conflitos para a frente. Talvez, se a gente puder ter aprovação por unanimidade de um Plano, ótimo, mas que, pelo menos, nas emendas, não seja unanimidade. Que se dêem esses conflitos, mas que a cidade possa aproveitar esse momento para a gente ter, efetivamente, um Plano que dê as diretrizes e que a cidade siga essas diretrizes e tenha o seu crescimento. A minha vontade e a vontade que tenho visto na Câmara de Vereadores é de acertar. Existem diversas críticas no andamento desse processo. Existe uma tecla na qual sempre se bate, da falta da participação popular, e sempre digo que a participação popular poderá e deverá se dar até o dia da aprovação da redação final. E é nesse dia que se encerra a participação popular, que se encerra a participação de todos. Eventualmente, os erros poderão ainda ser corrigidos através de outras leis, mas essa participação está aberta. Já foram realizadas - creio que foi a Madalena que falou - 10 Audiências Públicas no âmbito do Poder Executivo. A Câmara realizou 17, cada uma das Comissões Permanentes. Estamos realizando esse seminário temático, o Executivo também realizou, temos realizado Audiências Públicas, começou pelo Leblon, mas a gente desmarcou por falta de capacidade de mobilização. Iremos marcar na hora em que a gente tiver uma capacidade maior. Estarão publicadas em todos os jornais de grande circulação da cidade, para que a sociedade possa participar. E, eventualmente, aquelas pessoas que têm um conhecimento técnico grande poderão ter uma capacidade contributiva muito maior em função de toda a experiência e todo o estudo que adquiriu ao longo da sua vida, mas a participação popular é importante porque traz para a gente aquilo que a população espera. Lembro que, no Leblon, a gente teve diversas solicitações de modificações, muitas reclamações, muitas demandas colocadas, na sua grande totalidade não referentes ao Plano



Diretor. Mas um aprendizado bom de se ter é que todas aquelas demandas, absolutamente todas, têm a ver, eventualmente, com a falta de algum planejamento lá atrás. Então, se tem um determinado problema ali, é o trânsito que é muito engarrafado, é a rua que não foi asfaltada, essa demanda pode não ter nada a ver com o Plano Diretor, mas, certamente, tem a ver com a falta dele lá atrás. Então, que a gente possa prever isso agora, transformar essa demanda em alguma coisa que torne o Plano Diretor um instrumento para que daqui a 10, 15 anos, numa eventual Audiência Pública que se tenha lá na frente, as pessoas lá não estejam reclamando das mesmas coisas de que as pessoas estão reclamando hoje. Então, que a gente possa fazer esse instrumento. Por isso, queria agradecer muito a sua participação, a participação de todos aqui.

Queria passar a palavra, agora, para o Professor do Departamento de Direito Público da UFF - Universidade Federal Fluminense - doutorando em Direito da Cidade na Uerj, Dr. Gustavo Sampaio.

Doutor Gustavo, por favor.

O SR. GUSTAVO SAMPAIO - Exclentíssimo Sr. Vereador Luiz Antônio Guaraná, agradeço a palavra que me é concedida, e manifesto aqui, e declaro, que não me havia preparado para fazer uma apresentação pessoal. Tivemos aqui já a brilhante exposição do meu professor de sempre, aliás, aquele que foi membro da minha banca examinadora de ingresso no curso de doutorado em Direito da Cidade, brilhante e já memorável exposição que foi feita neste Plenário. Mas me permito tecer apenas algumas considerações pontuais sobre aquilo que julgo mais importante nos Debates que temos travado a respeito da reformulação do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, alguns aspectos que extravasam os limites técnicos, os limites das instituições urbanísticas que são reguladas no Plano Diretor, mas que devem ser sempre levadas em consideração.

O Prof. Ricardo Lira fez uma exposição pautada na evolução dos princípios constitucionais sobre a propriedade urbana, a função social da propriedade, a função social da cidade. Eu aqui, aproveitando o ensejo e tudo o que foi exposto, relembro que o papel da Câmara Municipal é um papel constitucionalmente relevante numa conjuntura constitucional de uma Carta Magna que foi carinhosamente apelidada de Constituição Municipalista, uma Constituição elaborada após o encerramento de um processo ditatorial que sufragara, pontualmente, a autoridade do Município. Nós tivemos o modelo constitucional de 1967 e, sobretudo quando considerado o que se viu na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, uma ordem constitucional amplamente restritiva das autonomias regionais e das autonomias locais, uma ordem constitucional que manteve, infrutiferamente, alguns institutos dedicados ao regionalismo, dedicados à administração dos interesses locais, como as regiões metropolitanas, que não prosperam, na prática, por falta de boa vontade, por vocação centralizadora do regime de força implantado àquela época, institutos esses que foram recuperados, entusiasticamente, no modelo constitucional de 1988. E, portanto, sim, em 1988 se verificou essa substancial amplitude à autoridade do Município, eu diria até uma recuperação da autoridade do Município, eu diria até uma recuperação da autoridade do Município e agregação de outros instrumentos com maior força, como as regiões metropolitanas novamente, as regiões integradas de desenvolvimento, o consórcio público, recentemente laureado com a

regulamentação dada pela Lei nº 11.107/2055. E se nós encontramos ainda no texto institucional eu diria aqui, se tivesse aquiescência do Prof. Ricardo Lira, a recuperação de alguns princípios e instituições trazidos à baila pela Constituição de 1934 – aqui muito bem mencionada pelo Prof. Ricardo como verdadeira importação dos modelos mais de década antes trazidos pela Constituição de Weimar, de 1919, e pela Carta Mexicana de 1917 – a Constituição de 1988 teve a fortuna, a felicidade de reintroduzir no nosso ordenamento, com mais força, todas essas instituições vinculadas ao interesse social. Falo, especificamente da positivação do Princípio da Função Social da Propriedade. A Art. 5º da Constituição Federal que não abandonou, nessa tradição ainda influenciada pelo modelo napoleônico francês do Séc. XIX, uma Constituição que não abandonou a propriedade topograficamente ao lado da vida, da liberdade e da igualdade, no título dedicado aos direitos e garantias fundamentais, mas que, ao mesmo tempo, repercutiu essa tradição histórica de um país tão ligado à jus fundamentalidade do direito à propriedade, por outro lado, com uma outra mão, fez questão de averbar, de deixar consignados certos princípios que limitariam esses direitos fundamentais. E aí eu falo da função social da propriedade e, mais tarde, o capítulo da propriedade urbana, no núcleo das normas formalmente constitucionais, do texto constitucional de 1988 e ainda outros instrumentos que foram desmembrados no curso do próprio texto constitucional.

Ora, Presidente, o que eu quero dizer com essa consideração? Eu falava da importância do Município na atividade legislativa e na emergência dos princípios na Ordem Constitucional. A nota que talvez eu queria com isso fazer, em relação às oportunas colocações provenientes do Prof. Ricardo Lira, diz respeito aos olhos voltados do Município para a integração das regiões metropolitanas, à elaboração de um Plano Diretor não mais pensando apenas no Município do Rio de Janeiro, porque isto é rigorosa e absolutamente inviável. Se, por um lado, as regiões metropolitanas não foram exitosas na nossa experiência urbanística, por outro lado, o mundo flexiona-se a essa tendência.

Eu, outro dia, na Uerj, conversava com alguns colegas doutorandos em Direito da Cidade, durante a sessão de um grupo de pesquisa institucional dedicado à reforma do sistema federativo brasileiro, sobre a iniciativa que a Alemanha teve, já na vigência da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, no sentido de reconhecimento de uma assimetria federativa necessária para resolver as questões políticas locais, as questões urbanas.

No Brasil, se, por um lado, evoluímos muito, se temos um texto constitucional abrilhantado com o princípio de justiça social, com normas programáticas fundantes de uma sociedade livre, justa e igualitária, por outro lado, recaímos em algumas utopias que devem ser derrubadas, sob pena da mais absoluta inefetividade do propósito do poder constituinte originário. Vejam que nós aqui persistimos em advogar a tese de que os municípios devem ter, independentemente das suas dimensões populacionais, geográficas, econômicas e sociológicas, o mesmo grau de autoridade, o mesmo grau de poder. Como é que nós podemos reconhecer que o Município do Rio de Janeiro, com mais de 6 milhões de habitantes, com tamanha complexidade social, pode dispor apenas das competências legislativas de que dispõe o município do rincão mais remoto do território nacional? Isso é inviável.

Na Alemanha, fez-se uma experiência profundamente exitosa. Na medida em que a Lei Fundamental de Bonn flexibilizou o sistema federativo e autorizou a assimetria no plano municipal, criaram-se cidades livres, cidades circunscritas e a figura da cidade-estado. E naqueles municípios que não dispunham de condições geoeconômicas de auto-sustentação, criaram uma quarta esfera de poder: a esfera da circunscrição do Kreiss, como forma de dar respaldo econômico e político a essas municipalidades.

Agora, aqui no Brasil, não temos nada disso. A tentativa que se fez, a da região metropolitana, não prosperou. E remedos são feitos às custas da Lei nº 11.107, dos consórcios públicos. Hoje, 37% dos municípios brasileiros estão vinculados a um elo de consórcio para demonstrar as suas incapacidades de auto-gestão e a necessidade de apoio externo, de união para fazer a força.

De onde é que vem o nexo de causalidade com o papel da Câmara Municipal do Rio de Janeiro nessa grandiosa obra legislativa que virá a ser, eu tenho certeza, o Plano Diretor?

Devemos pensar na Cidade do Rio de Janeiro inserida na região metropolitana que nos cerca e estimular a celebração de consórcios públicos. Vi, outro dia, um levantamento estatístico que demonstrava a inaptidão da Cidade do Rio de Janeiro para a celebração dessa modalidade de pacto. Existe a necessidade da celebração de consórcios públicos, ainda que o Rio de Janeiro, pela sua dimensão econômica e política, seja sede desses consórcios, para desonerar a municipalidade de certos encargos que lhe são impostos pelo Plano Diretor. E transferir esse papel, lenta e gradualmente, a esferas de poder que se possam criar entre as municipalidades que nos são irmãs. Essas municipalidades vizinhas padecem dos mesmos males, das mesmas moléstias sociais que agravam as circunstâncias dos países do terceiro mundo.

Por último, Sr. Presidente, parece-me necessário, já que a locução aqui em muito se distancia de qualquer debate técnico da matéria - isso nós faremos, é claro, na sede comissional, na sede dos nossos debates internos, e, *a posteriori*, V.Exas. aqui no Plenário e nas Comissões da Casa Legislativa -, verificar que essa Constituição municipalista, essa Constituição de 1988 deu ao município um papel que vai muito além daquilo que está na dogmática. Se, por um lado, já tivemos a União já exercendo o seu papel, se por um lado foi ansiada a elaboração do Estatuto da Cidade, da Lei 10257... Recordo-me, no ano de 1997, eu era aluno do mestrado em Direito da UERJ, e, na disciplina de Teoria do Direito Civil, o Professor Ricardo Lira queixava-se da não-regulamentação da edificação compulsória no art. 182, § 4º da Constituição Federal, do desleixo na regulamentação do capítulo de Política Urbana. Ora, o legislador federal fez isso; talvez, tenha feito com algumas lacunas, até com alguma técnica, mas aí está a Lei 10257.

E, quando a doutrina do Direito Constitucional deu início à interpretação do capítulo vertente sobre Repartição Constitucional de Competências Legislativas, a primeira impressão que ficava era de que toda matéria de Direito urbanístico era reservada à União Federal para normas gerais, e aos Estados membros da Federação para regulamentação específica. Descurava-se do disposto no Inciso 2º do Art. 30 da Constituição Federal. Ora, a exegese constitucional evoluiu, e hoje a doutrina é uníssona em dizer que o Inciso 2º do Art. 30, ao estabelecer que aos municípios compete complementar a legislação federal ou estadual, no que couber,

fez, dos municípios, concorrentes no exercício - sem querer redundância - da atividade legislativa concorrente. Vejo, até, e aqui registro, talvez, a antítese da Federação, mas é bom para o município, que, no Art. 24, a competência estadual, em matéria urbanística, ficou em absoluta dessuetude. O Estado não tem muito o que disciplinar em termos de matéria urbanística. E, assim, foi reconhecido, pelo Legislativo Federal, para sufragar, em sede legiferante, o que já fora edificado pela doutrina. A doutrina consagrou o entendimento, e o Legislador o levou à Lei 10.257, no sentido de que as normas gerais, em matéria urbanística, são da União Federal, e a legislação específica não é do Estado, não - é do município, mesmo. E, quase que numa extensão, quase que numa *longa manos* normativa do texto constitucional, a Lei 10.257 - e aqui faço um reparo, nem sempre com a tecnicidade que deveria, muitas vezes contraditória - diz, especificamente, como o município cuidará daqueles institutos, quando aqueles institutos estarão na Lei Orgânica do Município, quando aqueles institutos estarão na Lei Complementar do Plano Diretor, em outras Leis Complementares ou nas Leis Ordinárias Municipais seguintes ao Plano Diretor; está tudo posto à mesa; o Estatuto da Cidade já diz especificamente tudo o que será feito.

Portanto, que a Câmara Municipal, nessa empreitada de absoluta relevância, empreitada a que nos associamos com a profunda honra de participar da Comissão de Assessoramento Técnico para o processo legislativo do Plano Diretor, reverencie a natureza programática do Plano Diretor; que a Câmara Municipal não se deixe levar tanto pela oportunidade de agregar um conjunto normativo tão extenso ao Plano Diretor que o faça carente de efetividade a posteriori; que saibamos diferenciar o que é da alçada das leis ordinárias municipais, o que é da alçada das demais leis complementares municipais e o que será, *ipso facto*, da alçada da lei complementar do Plano Diretor, para que o Plano Diretor não careça de efetividade em razão da sua extensão normativa; que sejam feitas a reserva de lei complementar e a reserva de lei ordinária.

Agradeço a oportunidade de estar ao lado do professor Ricardo César Pereira Lira, que, digo sempre, ser uma das minhas fontes inspiradoras no magistério jurídico.

Obrigado pelo convite e pela audiência dos colegas.

(PALMAS)

O SR. PRESIDENTE (LUIZ ANTONIO GUARANÁ) - Gostaria de agradecer ao colega Gustavo.

Recebi a inscrição da Letícia Hazan. Convido-a para subir à Tribuna.

A SRA. LETÍCIA HAZAN - Fiquei muito impressionada com a abertura que o Dr. Ricardo Lira deu em relação ao que se pode fazer com as áreas carentes. Já trabalhei muitos anos no Urbanismo, mas, a gente fica afastada, trabalho aqui no Legislativo como assessora... E uma das grandes preocupações é como garantir a propriedade às pessoas que moram nessas áreas. Eu ficava muito preocupada com os projetos favela-bairro e outras intervenções feitas que não cuidavam dessa parte, porque eu tenho certeza que se cuidassem dessa parte, eles fariam o Favela-bairro no bairro, do jeito que eles queriam. Quando eu comecei a trabalhar no Estado e na Prefeitura, eu trabalhei dois anos nas favelas e eles diziam: “Nós não queremos que

dêem casas, nós queremos emprego, porque com emprego nós vamos fazer a casa que nós desejamos”. Eles sonham com uma casa diferente da que têm. Eles sonham com um bairro diferente do que a Prefeitura faz. Eles são criativos. Eles sabem de suas necessidades!

Então, se depender do Plano Diretor, eu sou desanimada com o mesmo. Existem planos estratégicos. Eu não me aprofundi muito em planos estratégicos, mas sei que em Lisboa eles trataram de planos estratégicos. Há Plano Diretor e planos estratégicos. Tem que fazer isso independente do Plano Diretor. Está contido no Plano Diretor mas vamos tratar de planos estratégicos. Diante de toda essa violência urbana, eu fico muito preocupado de nos alhearmos do que está acontecendo na Cidade. Será que nós urbanistas, não poderíamos fazer alguma coisa? Os legisladores, os juristas, enfim, toda pessoa, todos aqueles que têm conhecimento, devem fazer a sua parte com relação a essa violência. Eu acredito que isso possa acontecer com um plano estratégico cuidando do problema fundiário como prioridade. A Rocinha está entusiasmada com... Aquela urbanização toda não vai sair, é muito caro! Mas, se nós dermos o direito deles garantirem a propriedade, eles vão resolver vários problemas porque eles têm capacidade de construir, são ótimos construtores, sabem resolver os seus problemas. Acho que fazer um Plano Diretor alheio a essas questões da violência... Todo dia eu me preocupo: O que um urbanista pode fazer diante dessa situação? O que a gente pode fazer? A situação ficou tal que a gente vê um coronel da Polícia fugindo, as crianças correndo, as mães desesperadas! Isso me deixou atordoada e pensando: Estudei, trabalhei e o que adiantou, quando vemos cenas desse tipo?! Metade da população está morando em favelas, em loteamentos irregulares. A quantidade de galpões, de antigas indústrias que estavam dando empregos, estão fechados e sendo invadidos. As empresas de grande porte, com dinheiro, estão se estabelecendo em São Paulo.

Eu fiquei interessadíssima nessa questão fundiária e pensei se haveria a possibilidade de se fazer um plano estratégico e continuar com o Plano Diretor. Não sei se isso é possível. Acho que deveria haver um plano de emergência com relação à questão das pessoas que moram nessas áreas carentes. Eu penso que no momento em que eles tiveram uma alta-estima, em que se sentiram considerados... Eles ficam querendo alguma coisa! Eu tenho a impressão que eles vão ajudar a resolver esse problema da violência. Porque só o serviço social dizendo, vamos fazer isso e aquilo, não adianta. Eles querem ser cidadãos como nós. Eles querem ser proprietários. As mulheres e crianças já vivem, já ajudam a fazer a casa deles. Eu acho isso importantíssimo.

Eu gostaria de perguntar se haveria um caminho para, de imediato, resolver, com uma colaboração, a violência urbana e para fazer alguma coisa em relação a esses dispositivos que o senhor indicou. Obviamente que haveria a presença de um certo número de assistentes sociais, de advogados, de engenheiros, de arquitetos, de políticos, enfim, de toda a gente. Então, eles, pelo menos, sentiriam que alguém os está ajudando. Mas, da maneira como está...

A gente tem visto que as crianças não estão podendo ir às escolas e tem mãe chorando por isso, pela falta do estudo dos filhos. Isso é dramático demais.

Por isso, eu não sei se o Plano Diretor seja tão importante diante do que nós temos visto na televisão. Será que com esses dispositivos não haveria a

possibilidade de um plano estratégico, ou de um plano qualquer, para se colocar isso em andamento?

O SR. PRESIDENTE (LUIZ ANTONIO GUARANÁ) - Alguém desejaria fazer algum comentário a respeito da fala dela?

Bom, eu queria chamar a Professora Teresa para fazer uso da palavra, mas, gostaria de aproveitar para fazer um comentário sobre a questão do Plano Diretor, do Plano Estratégico, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do PPA e do Orçamento do Município, do Governo do Estado e do Governo Federal...

Em geral, os políticos, e aí eu tenho a liberdade de poder falar por ser um deles, eles não gostam de abrir mão da liberdade que têm. E sempre que você coloca diretrizes, que você coloca estratégias num plano estratégico ou numa lei orçamentária, você está engessando o político que tem a função de estar definindo onde serão colocados aqueles investimentos. Ele sempre luta contra. E todos eles lutam contra.

O maior exemplo disso é que o maior embate aqui na Câmara seja do percentual de remanejamento que o Prefeito terá direito, seja lá que Prefeito for. Em nível federal, em agosto agora teremos grandes lutas no Congresso Nacional para a aprovação da DRU (Desvinculação de Receitas da União). Os políticos vão lutar sempre contra. Porém, isso é fundamental para o desenvolvimento da Cidade, do Estado e do País. É através de um planejamento que a gente consegue atingir alguma meta que se coloque.

Então, qualquer instrumento que se tenha, seja o Plano Diretor, seja o Plano Estratégico, em que a gente amarre a vontade num documento que amarre as ações do administrador de plantão naquele momento em função desse documento. Isso será positivo para a Cidade, sempre será positivo.

Gostaria de colocar algo sobre essa dificuldade de seguir. O Dr. Gustavo colocou aqui muito bem sobre as dificuldades que enfrentou a Alemanha lá atrás no tratamento das cidades, dependendo do tamanho da cidade. Nos Estados Unidos também se tem as *cities* e as *towns* onde não dá para se ter o mesmo tratamento. Além do mais, há falta de planejamento e se tem prioridades distintas. Eventualmente o Município está querendo resolver o problema fundiário das favelas, mas, o Governo Federal, naquele momento, não está, ou o Governo do Estado não está. E se as três esferas de poder não estão com a mesma intenção, não adianta que não se consegue avançar. Por isso, talvez, essa dificuldade grande que se tem.

Há também o problema de se ter áreas com a ausência do Estado formal que acaba causando a violência. A violência é causada também pela ausência do Estado. O Chefe da Polícia Militar não sai correndo de Ipanema, do Leblon ou de áreas onde existe o Estado formal, as chamadas áreas de asfalto, ele sai correndo onde não existe o Estado. E, onde não existe o Estado, existe um estado paralelo, e esse estado paralelo naturalmente está tentando expulsar a presença do Estado formal, que está tentando entrar. É um conflito natural que se tem. O que a gente tem que tentar fazer aqui é não deixar que aconteça o crescimento desordenado da Cidade, porque, quando cresce desordenadamente, você não tem a presença física do Estado formal, através de educação, através de saúde, através de segurança, através das formalizações e da regularização das construções, e você acaba tendo aquele tipo de problema.

É por isso que eu reclamei da questão da gente estar aprovando, a toda hora, as leis de declaração de interesse social para fins de regularização. Não que eu seja contra se fazer isso, mas isso é a constatação de que a gente está errando lá atrás. A gente precisa não ter mais esse crescimento. Como é que a gente resolve? Vamos tentar usar o Plano Diretor. O que já está aí já está. Então, a gente tem que trazer para formalização, tem que declarar de interesse social para fins de regularização, tem que implementar as obras de infra-estrutura e tem que enfrentar esse conflito de entrada do Estado formal naquelas áreas, mas é sempre muito mais difícil do que você iniciar um processo bem feito lá no começo.

Principalmente aqui no Rio, a gente precisa investir para que se possa expandir a Cidade formalmente para os mais pobres. Os mais pobres hoje, aqui no Rio, não têm acesso à moradia formal. Ficam brigando pela regularização das favelas, pelas obras de urbanização, mas essa não é a grande luta. A nossa grande luta é a oferta de moradia formal para essa gente e, mais, a gente não vai conseguir através dos investimentos públicos. A gente sabe que o Estado brasileiro não tem os recursos necessários para tudo o que é necessário. Então, temos que colocar oportunidades para os recursos privados poderem se sentir atraídos nesse caminho.

O que está acontecendo ao longo dos últimos dez, quinze anos, é o inverso. Você vai para a área de Vargem Grande, Vargem Pequena, uma área em que o Executivo e o Legislativo têm tido conflitos. Mas, independente desses conflitos, você vai para aquela região e vê que ela tem crescido exorbitantemente. É a região que mais cresce, talvez no Estado, talvez no País inteiro. Cresce muito, cresce irregularmente. O crescimento da população de lá já é de classe média. É a favela da classe média. Então, certamente algum estado paralelo ali estará daqui a algum tempo. Pode não ser o estado paralelo da violência que se tem na favela, que expulsa o chefe da Polícia Militar, mas certamente há um estado paralelo que está se instituindo. Certamente também haverá várias conseqüências. Enchentes, certamente, é uma conseqüência que haverá naquela região, porque não tem infra-estrutura, não tem planejamento, não tem nada. A gente está construindo, eventualmente, no Greidera; então, o que a gente puder fazer no sentido de... Quer dizer, o ideal seria que a gente pudesse colocar todos os nossos sonhos na lei, mas a sociedade não tem recursos para isso; então, que a gente possa colocar todos os sonhos que uma sociedade pobre como a nossa consiga cumprir, garantindo um mínimo de qualidade de vida para os moradores da Cidade, para que a gente possa continuar tendo o título de Cidade Maravilhosa, como a nossa.

Teresa, por favor desculpe, é que às vezes mexe aqui comigo.

A SRA. VEREADORA TERESA BERGHER – Eu é que agradeço. Quando levantei a mão, foi para formular uma pergunta para o Prof. Ricardo Lira, mas, diante das suas colocações e após as colocações da colega Letícia, eu quero agradecer a sua intervenção porque eu também entraria nessa mesma linha, ou seja, o fato de que o papel do Estado tem perdido credibilidade por uma série de circunstâncias que datam do final dos anos 80 para cá. O capital empreendedor globalizado fez com que várias decisões de utilização do território saíssem do perímetro do território nacional. Hoje, nós temos redes de logística privadas.

Tem quatro grandes multinacionais com suas próprias redes de logística, duas delas são multinacionais com sede brasileira, mas duas são estrangeiras e elas têm as estradas, os portos. Isso está no subsídio para a política nacional de ordenamento

territorial, documento publicado no final de 2006. E é importante, porque é um registro feito pela Roberta Becker, o quanto que esse capital tem-se apropriado do território dos outros e de uma forma não informal. De uma forma legitimada por uma série de acordos internacionais que não têm exatamente participação pública. Então, esse Estado sofre pelo capital empreendedor globalizado e sofre pelo capital criminoso globalizado, que são essas redes internacionais de narcotráfico.

Daí, digamos assim, a necessidade maior hoje, do que antes, de fortalecer a institucionalidade, fortalecer o potencial desse Estado de fazer cumprir as suas leis, o que o inglês chama de “enforce”, quer dizer, a capacidade do Estado de fazer cumprir. A lei não se auto-aplica. Uma lei urbana depende de instituições e de equipes. Todo processo de participação do plano, por exemplo, é um processo pedagógico. Hoje, eu gazeteei para trazer alguns alunos para cá e vejo que só dois vieram, mas a idéia era trazer um número maior do mestrado, alunos do mestrado, para que pudessem observar o processo. E menciono também a aula do professor Ricardo Lira, em particular, sobre o Estatuto da Cidade, que é tema de uma das disciplinas que dou, de ordenamento territorial. E num esforço de tentar relacionar o que o livro retrata com um processo político. Como é que essa teoria bate? Como é que esse processo de estudo da base normativa tem a sua aplicação na realidade em que nós estamos vivendo?

Então, primeiro lhe agradeço, Vereador, ou seja, a sua intervenção foi perfeita; era na linha do que queria fazer, ou seja, não é porque nós vemos o Estado ameaçado e nos vemos de repente acuados dentro de casa que o instrumento “regulação” precisa, enfim, fortalecer. Nós precisamos convergir esforços tanto da academia quanto do mercado privado, tanto de empreendedores quanto de associações de moradores no sentido de recuperar essa dimensão de civilidade, que é ter limites para cada um de nós, inclusive, na função social da propriedade, ter limites, até aonde vai a liberdade de cada um para o exercício no seu potencial de crescimento, para sua sobrevivência.

Então, agradeço a sua intervenção, porque já, de certa forma, esclareceu um fato que eu estava também aflita para fazer.

Agora a pergunta propriamente dita é para o professor Ricardo Lira, e diz respeito a esse direito de superfície. Achei extremamente interessante a aula, hoje, sobre o relato, quer dizer, os antecedentes históricos sobre direito de superfície, ou seja, da função social da propriedade e como ela se apresentou no passado. Uma aula desse quilate – e aí concordo com o Gustavo – ela sempre inspira, como se o cego fosse estereofônico. Nós ouvimos o que está sendo dito e relacionamos com o que estamos fazendo.

Então, ela inspira, e por isso eu lhe agradeço, professor. E aí me surgiu em cima da palestra de ontem, Vereador, em que estavam aqui colegas de São Paulo, técnicos que trabalham com a gestão urbana, apresentando operações urbanas feitas em São Paulo e muitos casos de sucesso. Eles não exploraram os aspectos de risco. É um instrumento poderosíssimo a operação urbana dentro do Estatuto da Cidade, poderoso e perigoso, porque ele é um meio para qualquer fim e, portanto, extremamente manipulado para fins não necessariamente de Estado, não necessariamente do coletivo e ainda com outro aspecto que foi mencionado *en passant* aqui ontem, ou seja, a indenização é ao proprietário do solo e não ao locatário, não a quem aluga, e não a quem tem, por exemplo, o ponto comercial. Esse não vai ser indenizado na hora em que a operação urbana muda a intensidade



de uso, o tipo de uso, a função que aquele território exercia na economia e para aquelas famílias que ali moravam. Então, a minha pergunta é a respeito disso, essa lei recente a que o senhor se referiu - de 31 de maio - não é isso? É sobre o direito de superfície. Nós temos uma tendência histórica ao ordenamento territorial de inspiração anglo-saxônica, ou seja, pressupõe-se uma homogeneidade e zoneia-se. Isso no nosso Plano Diretor ora em revisão tem essa mesma característica: zonas assistidas, zonas incentivadas, zonas condicionadas, zonas controladas, isso a gente já fazia em 1981 no Plano Nacional de Desenvolvimento. Zoneava-se segundo o princípio anglo-saxão de zoneamento territorial, que é pela homogeneidade de funções. O princípio francês já é de privilegiar a diversidade e com muito maior autonomia, ao invés de privilegiar essas diferenças. Daí a minha pergunta: esse direito de superfície é apenas para áreas que seriam urbanisticamente definidas para habitação de interesse social. Isso já foi discutido no passado várias vezes e não poderia ser aplicado nessas áreas que são objeto de uma operação urbana, um instrumento tão moderno e tão novo que converge muito mais para o plano estratégico, que é gestão adaptativa, que é de negociação, do que para o Plano Diretor que regula o uso do solo de maneira muito mais categórica, de uma base muito mais normativa, de planejamento normativo. Ou seja, é possível, como é que ficaria isso?

O SR. RICARDO PEREIRA LIRA - O direito de superfície é um direito de aplicação genérica que independe de qualquer definição no Plano Diretor. E no Estatuto da Cidade está previsto de maneira absolutamente ampla, possibilitando o direito de superfície no subsolo, no solo e no espaço aéreo. São expressões que parecem contraditórias, a superfície no subsolo, a superfície no espaço aéreo. Dei um parecer no ano passado, exatamente o caso era uma superfície no espaço aéreo de uma incorporação e construção ali na Rua Joana Angélica com a Rua Redentor, no Bairro de Ipanema.

Então, o direito de superfície independe de qualquer delimitação de área ou de previsão específica. Precisamos ter o instituto, aliás, nem previsto no Plano Diretor; nós deveremos por cautela incluí-lo, mas ele está no Estatuto da Cidade e desde logo podemos aplicá-lo indefinidamente e ilimitadamente.

Agora o que eu sinto é uma certa cerimônia com o direito de superfície. Não conheço casos muito frequentes, senão esse que dei parecer que era até um caso muito específico de superfície no espaço aéreo. O Professor Caio Mário que me examinou e por quem eu tinha uma grande estima, o saudoso Professor Caio Mario, ele me dizia: “Ricardo, direito de superfície é coisa de comunista”. Eu insistia: Mas por que professor? E ele continuava: “Porque vocês querem criar um direito de propriedade de outro direito de propriedade. Vocês querem implodir o direito de propriedade clássico”. Eu dizia: Nada disso, o direito de superfície é um direito capitalista, onde você aumenta o leque de utilização do imóvel, você gera a possibilidade de uma utilização muito mais ampla.

A SRA. THEREZA CARVALHO SANTOS – A ênfase e regularização fundiária do Projeto Moradia foi a plataforma do governo Lula no governo anterior. Ela me deixou muito preocupada, porque, praticamente, habitação se resumia em regularização fundiária. E regularização fundiária é meio, não é fim, não é casa, é uma estratégia de acesso à propriedade. Habitação é muito mais do

que isso, tem que ter infra-estrutura, redes, equipamentos sociais, ação do Estado como disse o Vereador Luiz Antonio Guaraná. Aí a minha preocupação é a seguinte: com essa ênfase em regularização fundiária e com o apoio que o MST parece receber em vários casos, temo a invasão como critério de acesso a bens e serviços, que seriam obrigações do estado; facilitar, promover, ou prover, depende que estado nós estamos falando.

O SR. RICARDO PEREIRA LIRA – Esse é um problema sério que o MST começou muito bem. O Celso Furtado chegou a considerar um dos maiores movimentos que já houve no Brasil, como movimento social de baixo para cima. Mas hoje está penetrando efetivamente de ideologia que a mim não me interessa. Há esse desvio profundo e o meu medo é que com relação a esses instrumentos um pouco sofisticados do Estatuto da Cidade, nós não consigamos implementá-los, e tenhamos o movimento dos Sem Teto, que já está afetando os terrenos dos imóveis públicos. No Largo do Boticário tem um imóvel particular...

A SRA. THEREZA CARVALHO SANTOS – E liderados pelo GG em São Paulo, e o GG amigo do Stédile, são parceiros de vários...

O SR. RICARDO PEREIRA LIRA – Por isso nós temos que avançar para exatamente suprir a presença desses determinados movimentos que estão inteiramente desviados.

A SRA. THEREZA CARVALHO SANTOS – E aí voltamos para a questão da institucionalidade, ou seja, a base institucional, novos arranjos institucionais que promovam essa presença do Estado, como bem colocou o Vereador Luiz Antonio Guaraná, nesses Estados de baixa institucionalidade, ou seja, onde de fato você não tenha presença dele ou muito precariamente. Nós temos, por exemplo, esse arco metropolitano. Aqui já foi colocada, anteriormente, a questão metropolitana como importantíssima de ser incorporada a esse esforço de pensar o Rio. Não adianta só o Plano Diretor do Rio, mas um zero de articulação desse município, com todos que dele dependem.

Então, sobre a questão do arco metropolitano, a estrada do arco rodoviário passa muito próximo de pelo menos duas grandes reservas ambientais. O que caracteriza uma reserva ambiental, em termos institucionais, é baixa institucionalidade, porque a fiscalização é precária, equipes para isso são poucas, recursos para gasolina do carro do Ibama – é esse o nível do problema – também são precárias. Ou seja, são condições para invasão. Se o planejamento do Estado não for acompanhado de um fortalecimento dessa base institucional...

O SR. RICARDO PEREIRA LIRA – Estou inteiramente de acordo.

A SRA. THEREZA CARVALHO SANTOS – Obrigada pela sugestão.

O SR. PRESIDENTE (LUIZ ANTONIO GUARANÁ) – Vereadora Cristiane Brasil, o Presidente Dr. Jairinho registrou a presença da Vereadora Sílvia Pontes, que não está presente.

A SRA. VEREADORA CRISTIANE BRASIL – Boa-tarde a todos os presentes, ao Vereador Luiz Antonio Guaraná. Gostaria de iniciar minha fala constatando uma similaridade com a situação vivida pela Professora Theresa, da UFF, que convidou seus alunos para virem aqui e só vieram dois. Eu fiz um paralelo com a situação vivida atualmente pela Câmara, com a vacância do cargo de Presidente, que está de saída. Essa vacância gerou um esvaziamento do tema do Plano Diretor. É uma realidade. Hoje, houve um almoço e estavam todos lá preocupados com quem vai ser o novo Presidente, com milhões de interesses envolvidos. E eu pensava sobre o que poderia fazer para atrair os Vereadores para o Plenário, para a discussão do que será votado daqui a dois ou três meses, aqui na Câmara. Estou estudando, o Vereador Luiz Antonio Guaraná também, assim como o Dr. Jairinho. Uma meia dúzia realmente se interessa e vai fazer sua parte, assessorada brilhantemente – graças a Deus – por vocês, que estão aqui hoje conosco. Mas eu gostaria que todos tivessem esse cuidado maior de participar desta discussão. É tão importante esse tema! O Plano Diretor é uma lei tão importante para a cidade, para todos, porque não vai resolver todos os problemas do Rio de Janeiro, mas pode expor os problemas, da forma como estamos fazendo aqui. Chegamos a conclusões sobre por que a coisa não está andando direito, o que poderíamos usar melhor, instrumentos, institutos, enfim, para regularizar a situação das comunidades, para fazer com que o Estado entre ali para garantir mais qualidade de vida, mais segurança para aqueles cidadãos que merecem viver em um espaço melhor, com melhor situação, com segurança para sua família, seus filhos. Eu fico triste, confesso, por não conseguir ainda. Mas, como disse, sou brasileira e não desisto nunca. Vamos lutar até o fim para trazer os Vereadores, da mesma forma que os alunos, para esta discussão. Realmente, é um momento único. Seria muito legal que esses debates fossem mais envolventes, que as pessoas estivessem mais aqui. Isso é muito importante! Gostaria de parabenizar a fala dos palestrantes. Eu estava pensando ali que faço parte de uma CPI aqui, da Desordem Urbana. Eu acho que de tudo que a gente viu até hoje, o que vai ficar mais presente, mais marcante em um relatório que a gente possa apresentar desta CPI é que a desordem urbana ocorre exatamente nos locais onde há conflito de competência, ou aparente conflito de competência entre os entes federativos. Onde estão Estado, Município, Governo Federal, a desordem reina. Por que? Porque é um empurrando a batata quente para o outro: “Se tem problema, não é meu, é porque ele não faz a parte dele, porque o dinheiro não é meu, a culpa é dele”. Não tem jeito, não tem jeito. E é em todos os lugares: é na Rodoviária, é no Corcovado, é no Aterro, “porque, aí, o convênio não foi feito, mas o convênio tem que ser constado, mas o Município não repassou o dinheiro...” gente, é um tal de empurrar para o outro, um empurra-empurra que deixou claro para mim que essa questão que o Professor Gustavo, nosso Dr. Gustavo, levantou, do fortalecimento, do empowerment do Município é vital para a gente resolver determinados problemas da cidade. Sem isso, toda essa discussão vai terminar empurrando batata quente para lá, batata quente para cá, não tem jeito. Então, eu acho que, de repente, seria o caso de nós, autoridades municipais que temos acesso às federais, às estaduais, enfim, de pensarmos numa reforma política até mais ampla, para, discutir, por exemplo, a questão constitucional. Será que uma Constituição tem que durar para sempre? Tudo bem que as emendas constitucionais estão aí, fizemos várias, mas acho que, de repente, poderíamos repensar se a realidade já não é outra, e se não

seria o momento de fazermos algumas mudanças um pouco mais contundentes, até na própria Constituição, que concentrou muito poder e muito dinheiro na mão da União e na mão do Executivo. Dessa maneira, já se viu que facilita a corrupção, a troca de favores. O Legislativo está enfraquecido em relação ao Executivo de uma forma horrorosa.

A gente tem que recuperar poder para o Legislativo também. Não há equilíbrio de poderes, o Legislativo, hoje, vive à mercê do Executivo os orçamentos não são impositivos. A gente faz um Orçamento aqui, faz emendas à toa. Nenhuma emenda minha como Vereadora, doutores, foi executada até hoje, em três anos! Então, não adianta nada eu apresentar emendas. Nada, nada. Hoje, o Legislativo ficou com o papel fiscalizatório. E graças a Deus a gente tinha, e tem – teremos por pouco tempo – um Presidente que nos deu condições de fiscalizar, porque ele dá as CPIs para a gente fiscalizar, dá carro, ajuda nas comissões, deu telefone, enfim, a gente tem que trabalhar alguma coisa. Por isso, como vocês estão vendo, há várias CPIs funcionando, mostrando uma realidade que o Sr. Chefe do Executivo não queria mostrar. Porque este é um Prefeito que, infelizmente – nós já falamos isso aqui eu não vou cansar de repetir – não trabalha com planejamento. Desmontou toda e qualquer Secretaria, parte de planejamento da Secretaria, tudo o que tinha na Prefeitura, porque o negócio dele é consertar o caos, é consertar o que já foi feito errado. É uma forma mais fácil, de repente, de governar. Planejar, botar regra na coisa, pensar no futuro, olhar para a frente, deve ser muito difícil para o tipo de personalidade imperialista do nosso alcaide! E a gente tem que lidar com isso!

Eu gostei muito de escutar a fala de vocês, hoje, nesse sentido. Creio que essa questão do direito de superfície, e tudo que a gente pode fazer com ele, vai depender muito disso que a gente estava falando aqui, porque, geralmente, os terrenos onde estão localizadas as comunidades são federais! E, aí, o que a gente faz? Presidente, pelo amor de Deus, libera para a gente poder regularizar a situação desse povo todo! Mas não libera só antes da eleição, não! Vamos fazer justiça, mesmo! Não tem jeito!

Vamos ver se a gente consegue fazer um movimento – “20 anos de Constituição” -, no ano que vem! Vamos tentar ver se agente chega a equilíbrios maiores, tendo em vista que esse modelo de concentração de riqueza e poder na mão do Executivo Federal fracassou, e a gente vê que ele é passível, ele é causa de tanta corrupção que a gente não pode mais tolerar. A sociedade tem que cobrar um pouco do Executivo também esse tipo de mudança, porque, sem isso, a gente não vai chegar a lugar nenhum.

Era isso que eu gostaria de falar.

O SR. PRESIDENTE (LUIZ ANTONIO GUARANÁ) - Obrigado, Cristiane.

O SR. JOSÉ ALEXANDRE PIMENTA CARVALHO – Presidente, a título de esclarecimento aos demais presentes e ao Prof. Ricardo Lira, é que nós da UERJ sabemos da importância e abrangência desse tema, também da multidisciplinaridade disso. Então, reforçando a nossa equipe à disposição da Câmara, nessa revisão do Plano Diretor, atravessamos a Baía de Guanabara e lá procuramos a pessoa mais competente da UFF para que viesse colaborar com a nossa equipe, integrar a nossa equipe. É por isso que a Teresa está aqui, nossa amiga há muito tempo, que tanto vem contribuindo com esse trabalho, com essa

participação. Então, Teresa/UFF e nós, integramos a equipe UERJ que colabora com a Câmara dos Vereadores.

O SR. PRESIDENTE (LUIZ ANTONIO GUARANÁ) - Obrigado. O Gustavo também é da UFF, é professor da UFF.

O SR. JOSÉ ALEXANDRE PIMENTA CARVALHO – Eles estão na UFF mas ambos iniciaram na UERJ.

O SR. PRESIDENTE (LUIZ ANTONIO GUARANÁ) – Na UERJ ele está estudando, mas é professor da UFF. A FGV também está na equipe. O importante é que hoje a gente tem... Além de multidisciplinar, multi-instituição para a gente poder ajudar a Cidade, mesmo importando gente de fora da Cidade, atravessando a Baía.

Eu queria agradecer a presença de todos. Acho que foi bastante proveitoso. Certamente, não foi nessa mas na próxima virão mais alunos. Eu sabia que, na hora em que a gente tivesse o debate temático, fica sempre menos animado para aquelas pessoas que não conhecem o tema, e acaba reduzindo a frequência, mas você consegue se aprofundar muito mais do que numa Audiência Pública. É fundamental que a gente consiga se aprofundar até para ter os conflitos de idéias para a gente tentar aproveitar aquilo que é melhor.

Quero agradecer a presença de todos que estiveram presentes, agradecer a presença do Poder Executivo pela colaboração e encerrar a Audiência desse Seminário.

Muito obrigado e boa tarde.

(Encerra-se o Seminário às 17h45)

## RELAÇÃO DOS PRESENTES

Ricardo Pereira Lira (UERJ), Luigi Bonizato (UERJ), Josué Setta (UERJ), André Luiz Fontoura Cretton, Alice Reis (Secretaria Municipal de Urbanismo), Maria Madalen Astácio (Secretaria Municipal de Urbanismo), Sidney Meneses (Secretaria Municipal de Urbanismo), Juliene Marques da Silva (Instituto Pereira Passos), Wandilson Guimarães, Laís Coelho, João de Tarso Paulotino (UERJ), José Alexandre Pimenta (UERJ), Ubiratan Corrêa, Délio Amaral - Prefeitura (Secretaria da Fazenda), Ana Lúcia Cherques (UERJ/UFF), Marco Aurélio Bezerra de Melo (Decensoria Pública), Patricia M. Carvalho (CMRJ - Ass. Vereadora Andrea Gouvêa Vieira)