

ESTATUTO DA CIDADE E PLANO DIRETOR: O CASO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO¹

Leonardo Braga De Vincenzi

(Analista de Controle Externo do TCE-RJ e
mestrando em Administração Pública pelo TCE-RJ/FGV-Ebape)

RESUMO: A Lei do Estatuto da Cidade estabelece um conjunto de regras para a ordenação do uso do solo urbano e obriga os municípios com mais de vinte mil habitantes a apresentar um Plano Diretor. Isso tem repercussões sob diversos aspectos, como, dentre outros, o econômico, o político, o social e o ambiental. Este trabalho enfoca o impacto social, pois a grande novidade da Lei é a função social da propriedade, que coloca o direito da coletividade acima do individual. O Brasil – até há poucas décadas basicamente um país agrário – passou por um acelerado processo de urbanização, com a migração de trabalhadores oriundos do campo. O planejamento urbano era feito por uma estrutura burocrática centralizada, autoritária, e com interesses sobretudo mercantilistas. Em decorrência, ocorreu o crescimento desordenado da população, e uma acentuada proliferação de assentamentos urbanos informais. O presente trabalho analisa, brevemente, como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor alteram essa realidade e como podem influenciar o desenvolvimento e o planejamento urbano futuros.

PALAVRAS-CHAVE: Estatuto da Cidade; Plano Diretor; função social da propriedade; planejamento participativo; desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT: The City Statute Law establishes a set of rules aiming at ordering urban land utilization. It makes compulsory the presentation of a Director Plan in all municipalities with more than twenty thousand inhabitants. This brings repercussions in several aspects like, among others, economical, political, social and environmental conditions. This paper focus on the social impact of this Law, since its great breakthrough is the social function of property, which places the collective rights above the individual ones. Brazil – an agrarian country up to a few decades ago – went through a fast urbanization process due to workers migration from rural areas. The urban planning used to be carried out by a bureaucratic, centralized, authoritarian structure, mainly with mercantile interests. As a result, a disorderedly population growth came up with a striking proliferation of informal urban settlements. This paper analyses briefly how the City Statute Law and the Director Plan have changed this situation and how they may influence the future urban development and planning.

KEYWORDS: City Statute; Director Plan; social function of property; participating planning; sustainable development.

INTRODUÇÃO

Até a Constituição de 1988, a divisão político-administrativa chamada Município não era expressamente mencionada como parte integrante da Federação, embora para muitos a área municipal fosse considerada a célula-base de nosso país. Promulgada no dia 5 de outubro de 1988, a Constituição esclarece definitivamente essa questão, inserindo nos seus artigos 1º e 18 o Município como ente federativo.

O primeiro ponto de garantia da autonomia municipal está no seu artigo 29: “O Município reger-se-á por Lei Orgânica própria, ditada pela Câmara Municipal, que a promulgará”. Rompeu-se, assim, a costumeira interferência do legislador ordinário estadual em assuntos de organização específica do Município.

Em termos práticos, esse fato teve a importância de aumentar a autodeterminação municipal, garantindo-lhe independência administrativa, legislativa e financeira em relação a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas. Dessa forma, o Governo Municipal sobe de hierarquia e status na Federação, não sendo mais subordinado, e colocando-se na mesma categoria dos outros dois entes federativos. Sua vontade legislativa deve prevalecer sobre o Poder Legislativo Estadual e Federal – inclusive sobre a Constituição Estadual – em caso de conflito ou diferença legal.

Recentemente, esse processo de aumento da autonomia municipal foi ampliado com a promulgação da Lei Federal 10.257, de 10/07/2001, denominada Estatuto da Cidade. Essa lei é, sem dúvida, uma das mais importantes e inovadoras que entraram em vigor recentemente no país, considerada até mesmo audaciosa. Sua grande novidade está na criação de ferramentas que possibilitam uma intervenção mais abrangente e efetiva do Poder Público no planejamento e desenvolvimento urbano.

Pela primeira vez, a propriedade não é vista sob uma ótica egoísta, mas com um novo conceito de “função social da propriedade”. Isso significa que, para o uso da propriedade, passam a serem observados também os interesses coletivos.

Antes, os proprietários de terras no Brasil podiam utilizar-se da sua propriedade da forma que melhor lhes aprouvesse, respeitando apenas o direito de vizinhança, podendo, por exemplo, dar-se ao luxo de manter áreas ociosas, mesmo quando o Poder Público precisava delas para atender às necessidades básicas da população. Agora, com o Estatuto da Cidade e o conceito da “função social da propriedade”, os proprietários são obrigados por lei a utilizá-las de forma que beneficiem também a comunidade.

Ocorre, assim, uma mudança radical na forma de se considerar a propriedade, quebrando o paradigma de compreensão e interpretação individualista e absolutista, e substituindo-o pelo princípio do bem coletivo (BLANC, 2004).

Entre outros importantes temas ligados a regras de ordenação do solo dos municípios, encontra-se a obrigatoriedade de criar e desenvolver um Plano Diretor para cada ente federativo brasileiro acima de 20 mil habitantes, como também para algumas cidades com menos de 20 mil habitantes (mas que façam parte de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas) e áreas de especial interesse turístico ou que integram regiões com importância econômica e ambiental. Por esses critérios e até a data de conclusão deste trabalho², na realidade fluminense de um estado composto de 92 municípios, por exemplo, cerca de dois terços deles têm que apresentar seu Plano Diretor.

Obrigatoriamente participativo, o Plano deve ser elaborado pelas prefeituras em conjunto com vereadores e representantes da sociedade, por meio de conselhos gestores, traçando as diretrizes de um município para assuntos básicos, como ocupação do solo, habitação, meio ambiente e prioridades de investimentos econômicos e sociais.

Em meados de 2006, mais de 50% das cidades que deveriam entregar o Plano Diretor já o tinham feito, e o restante estava trabalhando nisso. Caso inédito na história do Brasil, existem atualmente quase 21.700 cidades pensando e planejando o seu futuro urbano. Apresentar o Plano Diretor às câmaras municipais é só o primeiro passo; o grande desafio é implementá-lo, pois ele tem a ver com a ocupação ordenada e democrática dos espaços das cidades. Para isso, é essencial que a sociedade se conscientize, fique atenta, vigilante, fiscalize e exija o trabalho bem feito dos seus responsáveis. Deve-se, porém, ter clara a idéia de que os primeiros efeitos da implantação do Plano Diretor só começarão a surtir efeito num prazo estimado de cinco a dez anos.

O Estatuto da Cidade é um marco do processo de transformação e modernização da Administração Pública. Se bem utilizado, poderá vir a ser uma importante ferramenta para corrigir muitas das nossas graves mazelas urbanas. E é sobre ele – em especial no âmbito do município do Rio de Janeiro – que vamos discorrer ao longo dos próximos capítulos.

DESENVOLVIMENTO TEÓRICO: HISTÓRICO URBANO E LEGISLAÇÃO ATUAL

PLANEJAMENTO URBANO E URBANISMO

Ao falarmos em planejamento urbano e urbanismo, precisamos defini-los claramente, e a maneira mais fácil de definir o planejamento urbano é posicioná-lo em relação ao urbanismo. Tanto um quanto o outro são entendidos como o estudo do fenômeno urbano em sua dimensão espacial, mas diferem a respeito do modo como atuam nesse espaço urbano. O urbanismo trabalha com o desenho artístico urbano e o projeto técnico das cidades em termos genéricos, sem necessariamente considerar a importância da cidade como agente de um processo social. Já o planejamento urbano, antes de agir diretamente no ordenamento físico das cidades, procura de pronto analisar e estudar os diversos processos sociais, econômicos, políticos, históricos e quaisquer outros que as constituam.

Dessa forma, ao tratarmos de planejamento urbano, estaremos nos referindo a uma atividade multidisciplinar; e urbanismo, a uma disciplina autônoma e específica. Os limites entre o planejamento e o urbanismo acabam sendo na prática pouco claros: intervenções urbanísticas na cidade são comumente tratadas como “obras de planejamento”; já atividades típicas do planejamento, como, por exemplo, a elaboração de um plano diretor, costumam ser eventualmente entendidas como “obras de urbanismo”. Essa questão da diferenciação das duas disciplinas complica-se um pouco mais quando voltamos o olhar para o passado histórico.

Existe um consenso de que o urbanismo surgiu como disciplina autônoma no século XIX, e de que o planejamento urbano apareceu mais tarde, apenas no século XX, como matéria acadêmica. No entanto, sabemos que, muito antes, ainda no início da civilização, numerosas cidades foram planejadas e desenhadas. A história dessa interferência é concomitante à história da civilização, ainda que o estudo e a análise da intervenção do homem na cidade – com os nomes de planejamento urbano e urbanismo – sejam bem mais recentes.

URBANIZAÇÃO, UMA TENDÊNCIA ANTIGA

A identificação das questões urbanísticas como objeto de políticas públicas vem de um passado distante. Segundo Mumford (1965), algumas descobertas sobre planejamento urbano, mesmo que em escala limitada, remontam à Grécia antiga e ao ano de 3500 a.C. Muitos historiadores, no entanto, mencionam o grego Hippodamus – que viveu no século

V a.C. – como pai do planejamento urbano, por suas idéias sobre o uso ideal da terra, e da localização de ruas e edifícios, nas cidades de Pireu e Mileto.

Na antiga Roma, os romanos, com o pensamento voltado para a defesa militar e conveniência civil, utilizaram um padrão fixo de planejamento urbano que acabou sendo copiado por outras civilizações. O plano básico dos romanos era uma grande praça quadrada central que continha os serviços urbanos essenciais e os edifícios públicos; esse centro urbano era rodeado por uma grade compacta de ruas e cercado por um muro de defesa. Como forma de reduzir o tempo de locomoção, largas ruas em diagonal cruzavam a praça quadrada. Geralmente a cidade era erguida ao longo de um rio, usado para obtenção de água potável, transporte e despejo de esgoto. Ainda hoje muitas cidades européias conservam a estrutura desse plano.

Outros exemplos de planejamento urbano na Antigüidade foram as construções de prédios públicos e monumentos, como, por exemplo, as maravilhas do Fórum de Roma, e da Acrópole, em Atenas.

Nas Américas, os astecas pontificaram ao usar o planejamento urbano em suas cidades. Esse planejamento incluía, entre outras coisas, os sistemas de esgoto e água potável. Antes de ser destruída, no início do século XVI, pelos conquistadores espanhóis, Tenochtitlán era uma das maiores cidades do mundo, com aproximadamente 200 mil habitantes.

Em fins do século XVIII, quando Paris já tinha 650 mil habitantes, pela primeira vez foi feito um mapa preciso destinado à realização de planejamento urbano. E, em meados do século XIX, Napoleão III encarregou o barão Haussmann de saneá-la e modernizá-la, demolindo as estreitas ruas medievais, redesenhando-as com um padrão geométrico de avenidas e bulevares, e criando as bases para a capital francesa se tornar uma das mais belas e organizadas cidades do mundo.

Nos Estados Unidos, ainda durante a época colonial, algumas cidades foram planejadas antes de serem construídas, a exemplo de Charleston, Filadélfia e Savannah. O caso mais famoso, porém, é o da atual capital do país, Washington, DC. Na época, George Washington contratou um arquiteto francês, Pierre Charles L'Enfant, para planejá-la.

Nos primeiros anos da Revolução Industrial da Europa e dos Estados Unidos, nos séculos XVIII e XIX, com a criação de fábricas nas cercanias das cidades, a população urbana começou a aumentar rapidamente, recebendo milhares de pessoas que vinham dos campos e buscavam as melhores remunerações oferecidas pela indústria. Esse movimento migratório fez com que cidades da época ficassem rapidamente superlotadas, e, pela falta

de agilidade e de planejamento político, muitas pessoas passaram a viver em bairros com péssimas condições sanitárias e de conforto.

Por toda parte, houve grande pressão popular para os governos atuarem a fim de melhorar as condições dos novos trabalhadores. Planos de zoneamento, com áreas para casas, jardins e parques verdes, foram realizados, além de sugestões para separar as zonas industriais das residenciais. Hoje, o que vemos no planejamento urbano das cidades dos Estados Unidos e da Europa é, em sua maioria, decorrência dessas medidas.

Percebe-se que a urbanização é um fenômeno cada vez mais generalizado no mundo. Em 1960, a população urbana representava 34% da população mundial; em 1992, esse percentual saltou para 44%; estima-se que em 2025, 60% da população mundial estarão vivendo em centros urbanos (IBGE, 2006).

URBANIZAÇÃO NO BRASIL

A urbanização brasileira é um fenômeno relativamente recente, causado por um conjunto de mudanças na sociedade, na economia e na política brasileira do século passado.

Durante o Império e até o final da República Velha, tivemos uma expansão da economia cafeeira, servindo de incentivo para manter boa parte da população em regiões rurais. Nessa época, a economia brasileira era basicamente agrária e a sociedade, dividida em núcleos regionais praticamente autônomos. Com os primeiros passos da industrialização brasileira, intensificaram-se as relações de comércio entre as diferentes regiões, sem que as migrações internas acompanhassem esse processo.

Como o Estado financiava a vinda de imigrantes internacionais, as migrações internas eram limitadas. Os imigrantes europeus, inicialmente direcionados para a função de povoamento na Região Sul, acabaram sendo orientados para o Rio de Janeiro e São Paulo, áreas que também despertavam mais interesse dos arribadores internos. Estima-se que, somente entre 1890 e 1900, entraram no Brasil 1,2 milhão de estrangeiros, principalmente nos estados do RJ e de SP (BASSANEZI, 1995).

Dessa forma, tínhamos um embrião de capitais estaduais que formavam a rede urbana regional, com núcleos relativamente isolados uns dos outros, e localizadas em sua maioria no litoral. Essas cidades viviam, em grande parte, da intermediação comercial e financeira das atividades econômicas regionais, especialmente aquelas ligadas à exportação e importação – e onde estavam centralizados os principais serviços públicos.

Em 1920, o Brasil possuía uma população em torno de 30 milhões de habitantes, contando apenas com 74 cidades maiores do que vinte mil habitantes. Ao todo, nessas cidades, viviam menos de 5 milhões de pessoas, ou seja, cerca de um sexto do total da população brasileira. São Paulo e Rio de Janeiro, então capital da república, concentravam cerca de 50% da população urbana do país.

Somente na segunda metade do século XX é que tivemos verdadeiramente uma expansão urbana no Brasil. Componente fundamental das mudanças estruturais da sociedade brasileira, o crescimento urbano foi acelerado entre os anos de 1950 e 1970, quando o percentual da população a viver nas cidades alcançou o da população rural (IBGE, 2006). Ao compararmos o processo de urbanização brasileiro com o de países mais avançados, verificamos que aquele foi muito mais acelerado. Apenas na segunda metade do século XX, a população urbana aumentou quase oito vezes: de 19 milhões para 138 milhões (IBGE, 2006).

No ponto máximo da expansão urbana brasileira, as altas taxas de fecundidade também tiveram um certo peso no crescimento demográfico; somente na segunda metade da década de 1960, nota-se o declínio nos níveis de fecundidade. A maior parte desse crescimento urbano inicial se deveu, porém, ao fluxo migratório rural: entre 1960 e 1980, calcula-se que cerca de 43 milhões de pessoas saíram do campo em direção às cidades (IBGE, 2006).

Urbanização e Pobreza

A urbanização reflete-se, na maioria dos países desenvolvidos, em melhoria da qualidade de vida e expansão da rede de serviços. Entretanto, no Brasil, num processo denominado “inchaço urbano”, o intenso êxodo rural e a carência de empregos nos setores secundário e terciário acarretaram conseqüências indesejadas, como a expansão das favelas e o crescimento da economia informal, com o aumento do contingente da população pobre (PERLMAN, 1977).

O desenvolvimento urbano veio, portanto, acompanhado de problemas sociais e ambientais, tais como a falta de moradias, a favelização, a carência de infra-estrutura urbana, a poluição, o trânsito caótico, a periferização da população pobre e a ocupação de áreas de mananciais (HOFFMANN, 1995).

Em São Paulo, o crescimento gerou fenômenos como a “conurbação”, ou seja, a integração física de diversas áreas vizinhas, criando uma enorme área urbana que abriga 37 municípios, a chamada Grande São Paulo. Entre esses municípios, destacam-se Santo

André, São Bernardo, São Caetano do Sul – o chamado ABC Paulista –, Diadema, Guarulhos e Osasco. Esses municípios formam a principal região industrial do país, concentrando as maiores empresas nacionais e multinacionais.

A capital paulista é a maior cidade do país e uma das maiores do mundo, abrigando, em 2000, cerca de 10,4 milhões de habitantes, e com 17,9 milhões em sua região metropolitana (IBGE, 2006).

São Paulo cresceu praticamente à revelia de um planejamento estatal urbano; seus equipamentos de infra-estrutura, moradia e transportes não atendem à maioria das demandas sociais. Embora esteja atualmente passando por um processo de fuga de indústrias, a cidade ainda é o mais importante pólo financeiro, comercial e de serviços em geral no país.

Emigração de Retorno e Desmetropolização

A década de 1990, no entanto, consolidou uma nova tendência na urbanização brasileira: a “desmetropolização”. A partir dessa época, houve uma reversão no crescimento das grandes metrópoles em favor das cidades médias. Com o desenvolvimento da rede de telecomunicações e dos serviços básicos das cidades médias, seus custos de produção passaram a ser mais atrativos para as empresas, além de proporcionarem melhor qualidade de vida aos funcionários.

Muitas indústrias e empresas ligadas ao setor de serviços trataram de escolher, cada vez mais, localizações alternativas às áreas saturadas das metrópoles do Sudeste. Cidades como Campinas, São Carlos, Ribeirão Preto, Goiânia, Florianópolis, ademais de diversas capitais nordestinas, estão entrando definitivamente no mapa das empresas nacionais e estrangeiras.

Observamos hoje um fenômeno inverso: a redução das migrações para as grandes metrópoles. O fluxo migratório vem sendo direcionado para a desconcentração das metrópoles, em favor das cidades médias não-metropolitanas. Em 2000, a população urbana que reside nas cidades não pertencentes aos aglomerados metropolitanos - isto é, aqueles com cem a quinhentos mil habitantes - supera a população que habitava a periferia dos aglomerados metropolitanos, ou seja, que morava em locais situados além dos limites das capitais ou dos seus núcleos centrais (BRITO & HORTA, 2002).

Três fatos explicam essa realidade: primeiro, a queda significativa nos níveis de fecundidade das mulheres – queda esta maior nos núcleos urbanos do que nas periferias; segundo – e certamente de mais importância –, os fluxos migratórios interurbanos, com

saldos favoráveis às periferias; e, terceiro, os saldos migratórios de fluxos regionais de cada aglomerado com o restante do país têm sido mais propícios às áreas antes fornecedoras de migrantes.

Outro fenômeno que explica a “desmetropolização” é o fluxo contrário ao da antiga migração: a “emigração de retorno”. Para tornar mais clara a importância desse fenômeno, analisaremos o aglomerado metropolitano de São Paulo, onde ele é mais relevante. Do total de emigrantes interestaduais dos anos 1995-2000, 46% voltaram para seus estados de origem. Do total, a maioria (60%), se dirigiu ao Nordeste; em segundo lugar estavam aqueles que se mudaram para Minas Gerais.

Exemplos Brasileiros de Cidades Planejadas

Belo Horizonte: criada para substituir Ouro Preto como capital do estado de Minas Gerais, Belo Horizonte é um raro exemplo de cidade planejada ainda no século XIX. Sua construção teve início em 1893; quatro anos depois, era inaugurada com o nome de Cidade de Minas. Ao planejá-la, os engenheiros Aarão Reis e Francisco Bicalho se inspiraram no plano urbanístico de Washington DC (EUA). Sem haver ainda uma preocupação social por parte dos criadores, o planejamento foi baseado em soluções estéticas e funcionais importadas. Hoje em dia, Belo Horizonte é a quarta cidade do País em população, e sua região metropolitana compõe-se de 20 municípios.

Goiânia: fundada na década de 1930, durante o primeiro governo Vargas, e traçada de acordo com os princípios de uma “cidade-jardim”, Goiânia surgiu da demanda de uma nova sede administrativa para o estado de Goiás – então em franco crescimento econômico e populacional. Teve seu espaço inicialmente tomado pela lógica dos interesses econômicos e do acúmulo de capital, uma vez que o movimento que a estimulou continha esses elementos em sua essência.

A cidade logo assumiria a forma da desigualdade social na sua ocupação espacial, reflexo da divisão do trabalho na época. Nela, parece evidente o plano de uma cidade que tem como princípio apenas a dinâmica do mercado, criando um “planejamento urbano excludente”, característica comum às cidades brasileiras.

Pelos últimos censos do IBGE (2006), verificamos que a população da cidade – de 1,2 milhões habitantes – praticamente não cresceu, revelando taxa inferior à média do próprio estado. Não que ela esteja parada, mas, hoje em dia, é a região metropolitana de Goiânia que está se expandindo, alcançando cerca de 2 milhões de habitantes. Tornou-se a segunda maior e mais populosa metrópole da região Centro-Oeste, atrás apenas de Brasília.

Goiânia forma com Brasília um importante eixo central intermetropolitano, com uma das maiores concentrações populacionais e consumidoras do país: mais de 6 milhões de habitantes, numa estreita faixa de 200 quilômetros de extensão, constituindo o terceiro maior aglomerado populacional do país.

Brasília: construída no “meio do nada”, como disse Juscelino Kubitschek, a atual capital do Brasil é certamente a nossa urbe planejada mais famosa. Sonhada como “marco para uma nova era” e baseada na lógica de um discurso modernizador e ufanista, sob a perspectiva do desenvolvimento econômico, deveria servir de agente civilizador para povoar os sertões brasileiros e tornar-se instrumento de integração nacional.

As palavras de seu mais notável arquiteto – sabidamente um homem com orientação política igualitária – ilustram bem as idéias norteadoras do Plano Piloto:

Uma pessoa pode até não gostar de um projeto meu, mas não consegue ficar indiferente: a arquitetura deve surpreender e criar emoções. O que nos ficou do Egito não foram as casas do dia-a-dia, mas as grandes realizações. (NIEMEYER, 1989; *apud* MEDEIROS, 2007)

Embora se constitua em elemento modernizador da sociedade brasileira, seu planejamento não impediu o surgimento de diferenças e problemas sociais – temos, como resultado, a segregação entre as Asas Sul e Norte de Brasília. Os prédios modernos de arquitetura monumental, os bairros divididos por funções e atividades sociais, dentre outros esforços, não foram suficientes para impedir a sedimentação das “tradições do passado” (FREITAG, 2002).

Da mesma forma como ocorreu com o restante das capitais estaduais do país, o crescimento da Capital Federal nas últimas décadas não foi previsto, e a instalação da nova população se deu de forma espontânea nas cidades satélites. Atualmente, a Capital detém a maior renda *per capita* do país, pois as cidades dos municípios ao seu redor – onde reside a pobreza – não são levadas em conta pelo censo. As estatísticas demográficas atuais de Brasília consideram tão-somente a situação do Plano Piloto original, projetado pelo urbanista Lucio Costa.

Curitiba: embora cronologicamente mais antiga, Curitiba é considerada uma das mais bem planejadas cidades brasileiras. Todo o sistema de transporte da cidade e as políticas urbanas foram pensados e executados sob a filosofia da priorização das escalas humana, ambiental e de mobilidade coletiva.

Com um Plano Diretor de urbanização sendo implementado desde 1966, Curitiba foi a primeira cidade a fechar ruas ao tráfego e limitar a altura de prédios no centro comercial, melhorando a mobilidade e o ambiente físico para os pedestres.

Além disso, distribuíram-se os equipamentos urbanos entre os bairros mais carentes a fim de evitar as dificuldades de acesso da população por falta de dinheiro para condução. Os estabelecimentos comerciais localizados nas avenidas mais importantes do Centro, que são igualmente as vias coletoras da maioria das linhas de ônibus, permitiram um direcionamento mais claro dos investimentos de transporte para as áreas de grande fluxo populacional.

De acordo com os dados da sua Secretaria de Urbanismo (2007), o sistema de transporte integrado de Curitiba atende a 94% dos seus 1,6 milhão de habitantes, garantindo a locomoção com tarifa única não só no trajeto entre periferia e Centro, mas entre quaisquer pontos da cidade. Quando se observa a região metropolitana, esse percentual chega a 73% .

Outros casos de cidades planejadas poderiam ser citados aqui, mas preferimos mencionar apenas os que nos pareceram mais representativos em cada época.

Planejamento Urbano no País

De uma forma geral, até recentemente, o planejamento urbano estava centralizado no Governo Federal. Suas decisões eram autoritárias e afastadas da ação dos demais entes políticos, longe portanto de um pensamento voltado para a realidade socioeconômica da massa migratória. Até o Projeto de Lei 775/1983, o país não dispunha de legislação consistente sobre política urbana.

A primeira tentativa ocorreu em 1963, no Governo de João Goulart, com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhu), e o Banco Nacional de Habitação (BNH), que instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), tornando-se, na época, o principal instrumento financeiro destinado a implementar ações de desenvolvimento.

No início do regime militar, a instituição do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi orientada também para cumprir esse papel. O Ministério do Interior promoveu a elaboração de planos diretores em todo o país, criando uma linha de crédito no BNH para atender a municípios com população acima de 50 mil habitantes. Mais tarde, com o objetivo de incentivar as regiões metropolitanas, consideradas pólos de desenvolvimento, foi inserido no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) um capítulo especial tratando da questão urbana e da criação do Conselho Nacional de

Desenvolvimento Urbano (CNDU), pois as cidades localizadas nesses pólos de desenvolvimento tornaram-se foco de atração da população rural em busca de melhores condições de vida.

Todas essas tentativas de planejamento, apesar de válidas, mostraram-se pouco abrangentes para a maior parte da população brasileira porque encaravam os problemas locais como fatores estáticos. Era comum que, após os demorados processos de elaboração, quando implementadas, não surtiram o efeito desejado. Ou então, por motivo de mudanças posteriores na composição política local, os planos fossem alterados para trazer benefícios a grupos políticos específicos. Como decorrência, as áreas metropolitanas apresentaram crescimento urbano desordenado, causado pelo forte êxodo rural, resultando em uma acentuada proliferação de assentamentos informais, como favelas e loteamentos clandestinos, quase sempre agredindo e degradando o meio ambiente.

Quanto ao Projeto de Lei 775/1983, citado anteriormente – apesar de ter sido o primeiro instrumento urbanístico a tratar de forma objetiva a questão da política urbana –, depois da extinção do BNH e do Ministério do Desenvolvimento Urbano, ele foi simplesmente esquecido.

O ESTATUTO DA CIDADE

A Lei nº 10.257/2001 determinou, entre outras obrigações, que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes – número este baseado no censo demográfico realizado em 2000 pelo IBGE –, terão cinco anos para criar e aprovar seu Plano Diretor. Devem fazê-lo também os municípios que integram regiões metropolitanas, os aglomerados urbanos, os municípios que fazem parte de áreas de especial interesse turístico e aqueles em áreas de influência de grandes obras ou com atividades que ponham em risco o meio ambiente ou causem mudanças em rodovias, aeroportos, barragens ou hidroelétricas.

O Estatuto da Cidade é considerado, pela maioria dos juristas, um conjunto normativo intermediário. Apesar de apresentar muitas normas que dispensam qualquer complementação legislativa, tais como o capítulo referente ao usucapião, há ainda vários assuntos importantes que exigirão desdobramentos legislativos posteriores.

Entre os mecanismos básicos de atuação urbanística estão os instrumentos de estruturação e de execução. A estruturação é feita por meio dos planos que definem os objetivos da política urbana. Os instrumentos de execução, por sua vez, são: o IPTU

progressivo, a desapropriação para reforma urbana, o parcelamento ou edificação compulsórios, o usucapião especial e a concessão de uso especial.

Uma das novidades do Estatuto é um instrumento até então ausente em nosso ordenamento: o “direito de superfície”. Ainda recentemente, havia uma incompatibilidade entre as ocupações populares e o que era idealizado como plano urbanístico. Ao exigir que o ordenamento deva conduzir à regularização fundiária e urbanística das ocupações populares, ele introduziu um novo aspecto no planejamento. Dessa forma, a legislação passa a servir para construir um urbanismo com dados da vida real, e não impondo um ideal utópico de urbanização.

O Estatuto da Cidade contém, ainda, um fundamento novo e importante: a obrigação de que o município tenha definido no seu Plano Diretor o desenvolvimento da “função social da propriedade” das cidades.

A Constituição, reconhecendo a função social da propriedade, sem a renegar, não nega o direito exclusivo do dono sobre a coisa, mas exige que o uso, gozo, ou disposição do bem seja condicionado ao bem-estar geral: o proprietário é um procurado da comunidade para a gestão de bens destinados a todos, embora não pertençam a todos. (FERREIRA FILHO, 1999, p. 353)

A função social da propriedade faz parte do próprio direito de propriedade, não sendo, portanto, uma limitação ao seu uso nem ao seu direito, mas tão-somente uma vinculação à sua utilização em prol do bem comum. Seu fundamento reside no interesse social de toda uma coletividade, acarretando até mesmo a extinção dessa propriedade se para afastá-la de qualquer utilização contrária ao interesse da sociedade civil.

Outra mudança fundamental implementada pelo novo documento jurídico, fruto de longo processo de tramitação no congresso, é a obrigatoriedade daquilo que já foi considerado como uma boa experiência em algumas cidades e municípios brasileiros: a gestão democrática.

A Constituição Federal, no inciso XII do artigo 29, traz como preceito fundamental para os municípios “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal”.

Desse modo, muda-se a abordagem: a sociedade organizada passa a manifestar-se no sentido de exigir do Poder Público o que ela realmente necessita, e não mais o que o Poder Público entendia como sua necessidade. A população deve atuar por meio de associações de bairros e outros segmentos da economia local; e o Plano Diretor passa a ser a ferramenta planejada mais importante das decisões urbanas feitas pela comunidade.

No nosso entender, esse fato inaugura um novo paradigma do planejamento urbano: a tentativa de se fazer um desenvolvimento social da cidade fundamentado na vontade popular. A grande questão hoje passa a ser o bem-estar e a melhoria das condições de vida de seus habitantes, e não mais a estética ou os interesses econômicos instituídos, critérios que até agora foram os norteadores da grande maioria dos planejamentos realizados em nosso país (DOWBOR, 2001).

Pelo artigo 2º do Estatuto da Cidade: “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”; percebe-se com clareza, a importância dada pelo legislador ao problema social, com sérias reflexões sobre as áreas ambiental, econômica, política e social. Dessa forma, a Lei deve tornar-se um importante instrumento para a implementação de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social verdadeiramente sustentável.

Assuntos particularmente delicados – e que impactarão os proprietários de numerosos terrenos e grupos de especuladores imobiliários – encontram-se nas partes que obrigam a definição sobre as áreas de interesse do município para fins de moradia da população, de utilização para fins de equipamentos comunitários, nas questões como o que é considerado imóvel “não utilizado” e em outras matérias similares.

De posse de tal instrumento, o Prefeito Municipal poderá aplicar o IPTU progressivo no tempo, com a majoração da alíquota, pelo prazo de cinco anos consecutivos, respeitando a alíquota máxima de 15%; ou então, poderá manter a cobrança da alíquota máxima até que seja atendida a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel “não utilizado” para si.

Como o assunto atinge diretamente os interesses do mercado imobiliário, esse tema certamente acarretará pressões de grupos especuladores, interessados em defender seus investimentos e projetos sobre o Poder Público.

Outra questão interessante e polêmica a ser discutida é o planejamento rural. O Estatuto da Cidade cuida basicamente de assuntos relacionados ao desenvolvimento urbano, mas no parágrafo 2º do artigo 40 o Estatuto dispõe que “O Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo”. No entanto, como há inúmeros pequenos municípios sustentados pela economia rural, de que modo pode-se tratar do planejamento urbano dissociando-o do desenvolvimento rural?

Há de se preocupar com a qualidade das vias de acesso à cidade, do transporte de pessoas e produtos, do atendimento à saúde e à educação, da questão ambiental, da poluição nos rios e da preservação da fauna e da flora circundantes. Ocorre que, segundo

os termos constitucionais, o Plano Diretor deve referir-se somente à área urbana. Entendemos, todavia, que, na definição do plano urbano, também deve ser levada em conta a qualidade de vida do cidadão que vive e trabalha na zona rural; dessa forma, tratará de reger a utilização de áreas circunvizinhas da zona rural.

A invasão de áreas públicas e particulares e a proliferação de favelas também são problemas urbanos, e que afetam a maioria das cidades. Sendo assim, foram criados dois instrumentos jurídicos no Estatuto da Cidade para resolver tais problemas: o usucapião coletivo e a concessão de uso especial para fins de moradia.

O caráter social desses instrumentos aparece claramente no *caput* do artigo 10 quando este estabelece que as áreas urbanas suscetíveis de serem usucapidas coletivamente são apenas aquelas “ocupadas por população de baixa renda”, excluindo as áreas ocupadas pela população de rendas mais altas.

Já a seção em que se constava a concessão de uso especial para fins de moradia recebeu veto presidencial, por ser considerada imprecisa, e uma Medida Provisória foi feita estendendo o benefício apenas aos ocupantes de área pública que nela tenham morado ininterruptamente, e sem oposição, por cinco anos, até a data máxima de 30 de junho de 2001. Ou seja, quem ainda não tinha cinco anos comprovados de moradia até essa data não terá direito à concessão nem conseguirá o título de propriedade, mesmo que continue ocupando o terreno.

O título é concedido pela via administrativa, de forma gratuita, não se permitindo sua transferência, e podendo ser extinto em duas situações: se o concessionário der ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou sua família; ou se o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Lacunas na Lei

Uma omissão na Lei é a relação entre o planejamento em nível municipal e aquele em nível regional ou metropolitano, pois a parte que se referia às regiões metropolitanas foi suprimida da versão final (DALLARU & FERRAZ, 2006). Enfim, a questão acabou sendo ignorada no Estatuto da Cidade, e o assunto ficou reduzido apenas às questões intramunicipais, assim mesmo sem abordar o meio ambiente.

Essa é, a nosso ver, uma das fragilidades da Lei. Analisar o planejamento urbano sem observar o planejamento metropolitano – abrangendo o território de todos os municípios integrantes da sua região –, enfraquece seu poder de ação. Um exemplo é a conurbação do Grande Rio, com cinco municípios acima de 500 mil habitantes: Rio de

Janeiro, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Belford Roxo; totalizando mais de nove milhões de pessoas. A divisão entre esses municípios é apenas administrativa, pois nessas áreas já ocorreu a integração física de fato.

Por isso, deveria constar na Lei um plano diretor metropolitano, que abordasse esses municípios de forma conjunta, como se fosse uma única região. Os Planos Diretores municipais poderiam ser estruturados de forma a tratar como um todo o que está segmentado em municípios pela separação político-administrativa, aliando esforços e funções de interesse comum aos municípios limítrofes.

O Plano Diretor

Embora considerado instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor é apenas um dos meios usados no planejamento. Além dele, e a seu lado, há o Controle do Uso do Solo, o Código de Obras, o Orçamento, entre outros. Mas, diferentemente dos planos setoriais e de planos de desenvolvimento econômico e social, o conceito de Plano Diretor possui um caráter eminentemente físico-territorial, ao contrário dos antigos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI).

Para criar o Plano Diretor – após passar por todas as etapas de discussão pública e democrática, com o auxílio e cooperação da sociedade civil –, o prefeito deve encaminhá-lo para apreciação e aprovação do Legislativo como projeto de lei. Na Câmara, o projeto novamente é discutido com a sociedade, por meio de audiências públicas, até a sua completa aprovação pelo Plenário. Todos os municípios incluídos na lei terão que elaborar seus Planos Diretores; no caso do não cumprimento, os administradores públicos responsáveis pela negligência poderão incorrer em descumprimento judicial e improbidade administrativa.

Segundo o artigo 182, *caput*, da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano possui dois objetivos gerais, a saber: I. ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; e II. garantir o bem-estar de seus habitantes.

Com a nova legislação, o Plano Diretor municipal assume *status* de diretriz da política urbana adotada pela comunidade, o que amplia sua influência como instrumento de planejamento urbano. Por isso, o Plano deve ser transparente, publicado e divulgado o bastante para que a sociedade tome conhecimento dele, estimulando todos os interessados a darem sua contribuição. Além disso, ele deve ser dinâmico e evolutivo, de forma a

permitir sua constante atualização, e bem adaptado, para acompanhar as novas exigências e o progresso do município.

Como vimos, até recentemente o Plano era considerado um documento eminentemente técnico, devendo ser elaborado por especialistas e evitando a participação e influência do agente político – pois sua ação era vista como danosa. Embora essa concepção tecnocrática tenha sido usada por muito tempo, parece-nos não mais apropriada à realidade atual.

Hoje em dia, sabe-se que, ao se elaborar um Plano Diretor, deve-se buscar um equilíbrio entre os aspectos políticos e técnicos. Um excelente plano do ponto de vista técnico, mas sem apoio político, acabará sendo esquecido; e um plano com largo apoio político, mas sem viabilidade técnica, não conseguirá funcionar.

Tal como as duas faces de uma mesma moeda, o Plano deve ter, simultaneamente, a dimensão política e a dimensão técnica equilibradas na elaboração do seu processo. A dimensão política deve expressar o que o planejamento público irá fazer, e a dimensão técnica deve procurar responder como será operacionalizada a proposta politicamente definida.

Uma maneira de se restringir a participação popular no Plano Diretor é torná-lo mais técnico, pois, quanto mais técnico for o plano, menor será a compreensão por parte da sociedade. Assim, a sociedade civil deve ficar atenta à apresentação de planos repletos de tabelas, gráficos e mapas que pouco contribuam para o seu entendimento; pode ser indício de estratégia utilizada para o favorecimento de determinados grupos e forças econômicas.

O Estatuto da Cidade revela uma compreensão profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, e permite ao Poder Público implementar ações efetivas para tentar mediar e diminuir seus problemas. Contudo, existe sempre a possibilidade de sua instrumentalização para fins excludentes e populistas.

Não podemos cair no erro de acreditar que um dispositivo jurídico vá garantir a melhora no ambiente urbano. Pelo contrário, é de se supor que as forças que se opõem à democratização do acesso à terra continuarão presentes e atuantes. Trata-se não do fim, mas do início de uma luta sem descanso por mais igualdade em relação à nossa realidade urbana.

Uma lei que estimula a ilegalidade?

Dentre suas diversas atribuições, o Plano Diretor pode ditar normas para a urbanização de favelas e de áreas ocupadas por pessoas de baixa renda. Contudo, se forem

usadas de forma fraudulenta ou tendenciosa, tais diretrizes podem estimular novas invasões, ocupações ilegais, ações diversas contra a propriedade alheia, especialmente quando organizadas por grupos que exploram a pobreza e a miséria da população de baixa renda por motivos políticos e/ou eleitoreiros. Essa atuação poderá acabar, então, gerando resultado contrário ao proposto inicialmente, contribuindo para o recrudescimento dos conflitos sociais e o agravamento da degradação urbanístico-ambiental.

Esta é a principal crítica de grupos conservadores: o Estatuto da Cidade é paternalístico, demagógico, estimula condutas ilícitas e maus costumes, contrários ao processo civilizatório nacional e lesivos ao patrimônio público e privado. Segundo eles, a Lei pode produzir insegurança, intranquilidade, ações judiciais e despejos, aumentando o mal-estar da população, o desequilíbrio ambiental e a instabilidade social. Ainda na opinião dos conservadores, ao invés de se estimular, deve-se reprimir e responsabilizar qualquer conduta efetiva ou potencialmente lesiva à propriedade imóvel, aos direitos de vizinhança, à qualidade ambiental, e ao interesse social e público.

Esse aspecto suscita grandes discussões sobre um dos principais desafios da regulação fundiária: como legalizar o ilegal? E como conseguir que se possa fazer com os assentamentos ilegais alguma forma de planejamento e ordenamento urbano? Como legalizar a informalidade sem estimular e disseminar a ilegalidade?

O que se pode dizer com certeza sobre esse assunto é que o Estatuto da Cidade muda as diretrizes do que foi feito até hoje pelo Poder Público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

Após observar o passado histórico da política urbana e do planejamento urbano adotados no Brasil, podemos perceber que, com o crescimento urbano acelerado e desordenado das cidades, mesmo os pequenos municípios sofreram com a ausência de diretrizes e metas, fundamentais à organização e ao desenvolvimento de seus territórios.

Sem sombra de dúvida, a nova legislação, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, abordada por este trabalho, apresenta-se inovadora.

Definindo o Plano Diretor como seu instrumento básico, o Estatuto da Cidade visa a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, almeja a racionalização do uso do espaço municipal, e obriga que sua confecção seja feita, discutida e revisada de forma democrática. Esse fato parece-nos ser seu maior avanço e o principal teste para a sociedade civil.

Mas como saber se a nova legislação surtirá o efeito desejado, ou se irá transformar-se em mais uma lei ignorada pela sociedade brasileira? A resposta a essa pergunta-chave talvez possa ser obtida com uma outra interrogação: será que a nação amadureceu politicamente para participar de forma substancial e democrática dessa inovação?

DESENVOLVIMENTO PRÁTICO: O CASO DO PLANO DIRETOR NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Este trabalho pretende usar o desenvolvimento do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro como objeto de estudo prático do Estatuto da Cidade, pois consideramos o município do Rio um caso que merece ser analisado, por sua história e complexidade – e mesmo por vínculos afetivos.

APROVAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES FLUMINENSES

O prazo legal para que municípios com mais de 20 mil habitantes ou que integram regiões metropolitanas apresentem ou revejam seu Plano Diretor terminaria no dia 10 de outubro de 2006, exigência que consta no Estatuto das Cidades.

Recentemente, o Ministro das Cidades, Marcio Fortes (*apud* VIRGÍLIO, 2006), fez um apelo para que os municípios fluminenses cumpram o prazo legal: “Todos os que estão participando dos comitês, dos conselhos gestores, têm que agilizar a proposta que deve ser objeto da mensagem do prefeito à Câmara dos Vereadores”.

Segundo o mesmo ministro, no estado do Rio de Janeiro, apenas 9 dos 58 municípios que devem cumprir a exigência legal já haviam entregue os planos diretores. Os outros 49 estavam em andamento, inclusive o do município do Rio de Janeiro. Após a aprovação dos Planos, caberá ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) o acompanhamento e a fiscalização no cumprimento daquilo que ficar estabelecido.

Planejamento Urbano do Rio de Janeiro: Um Breve Panorama Histórico

O Rio tem uma longa história de intervenções planejadas por iniciativa de órgãos públicos, desde a época colonial. Algumas obras foram desvirtuadas, executadas parcialmente ou ficaram apenas no papel. Podemos citar, no século XVIII por exemplo, a

construção do Aqueduto da Lapa e do Passeio Público – ainda na época da colônia – e os trabalhos de embelezamento realizados na cidade com a vinda da Família Real e da Corte portuguesa. No século XIX, a obra de maior importância em saneamento do Império foi o Canal do Mangue. Já no século XX, houve: a construção da Avenida Central – obra de Pereira Passos –, hoje Avenida Rio Branco; o desmonte do Morro do Castelo; o plano Agache; a abertura da Avenida Presidente Vargas; o plano Doxiádis; os vários aterros; a edificação de bairros para operários, como o de Marechal Hermes, o Parque Proletário da Gávea; a remoção das favelas para a Cidade de Deus; o Plano de Lúcio Costa para uma ocupação criteriosa da Barra da Tijuca, entre outros. Muitas interferências trouxeram novos problemas junto com as soluções apresentadas. Uma vez que quase todos esses projetos já foram objeto de boas análises, vamos nos concentrar no Plano Diretor atual do Rio de Janeiro.

O PLANO DIRETOR DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Aprovação do plano

Até a data da entrega deste trabalho, as informações são de que o novo Plano Diretor do município do Rio de Janeiro só será votado e aprovado em 2007. O motivo alegado é a falta de tempo hábil tanto para a discussão das propostas pelas comissões quanto para a realização de audiências públicas.

Outro impasse diz respeito a questões de ordem legal: um grupo, formado, entre outros, por Eliomar Coelho (PSOL), membro do Comitê-Técnico de Planejamento Territorial Urbano do Ministério das Cidades, entende que, para ter validade, o substitutivo apresentado pelas comissões – que reúne propostas feitas pelo Conselho Municipal de Política Urbana (Compur) – tem que ser subscrito pelo prefeito César Maia (PFL); caso contrário, corre o risco de ser julgado inconstitucional.

O substitutivo, porém, foi encaminhado pela Comissão Especial do Plano Diretor. Por essa interpretação, os vereadores poderiam até propor emendas ao projeto, mas não apresentar uma nova versão do texto, já que as questões de planejamento estratégico da cidade seriam atribuição exclusiva do Poder Executivo.

Relator do Projeto, Jorge Felipe (PMDB) afirmou que o cronograma das discussões poderá ainda ser apresentado em 2006, mas reconhece que é pouco provável. A expectativa inicial era de que o Plano fosse aprovado na primeira quinzena de outubro de 2006; as discussões, porém, foram prejudicadas pela falta de quórum, já que muitos

vereadores participavam de campanhas eleitorais. Nada menos que 17 vereadores estavam disputando a eleição, fazendo com que o plenário ficasse praticamente vazio, e os trabalhos acabaram sendo conduzidos apenas pelo primeiro-secretário da Câmara, Luís Carlos Ramos (PSDB).

Outro problema a dificultar a sua aprovação é o fato de o anteprojeto do Plano Diretor do Rio ter sido descredenciado pelo prefeito César Maia, após as muitas críticas recebidas de representantes do Conselho Municipal de Política Urbana (Compur). Segundo o prefeito (*apud* ADEMI, 2006), o documento precisaria angariar sugestões de várias secretarias. Com isso, a proposta, que iria para a Câmara de Vereadores em início de outubro de 2006, não tem mais prazo para ser remetida.

Entre as polêmicas causadas pelo Plano, a exigência de consulta a vizinhos para qualquer empreendimento é uma delas, já que o prefeito se posicionou contra a obrigação indiscriminada do relatório. A cobrança de outorga (taxa pelo tamanho do imóvel) de forma abrangente e a permissão para construção de garagens nas encostas de Santa Teresa também geraram muitas discordâncias.

A disputa política se acirrou quando o prefeito César Maia acusou o ex-secretário de Urbanismo, Alfredo Sirkis (PV), de tentar usar a proposta anterior para conseguir espaço na mídia. Segundo o prefeito, são idéias de técnicos do urbanismo que nem sequer foram submetidas à prefeitura. Para ele, um plano diretor tem que incluir soluções para problemas nas áreas de transportes, meio ambiente, segurança pública etc.

O prefeito do Rio também exigiu que o diálogo do Conselho fosse direto com a Câmara, solicitando um texto mais simples e claro. Anteriormente, um plano diferente foi apresentado pelo atual Secretário de Urbanismo, Augusto Ivan de Freitas, na reunião do secretariado municipal. Pela nova proposta, as áreas de planejamento da cidade, por exemplo, passam de 5 para 16. Segundo o mesmo Secretário, houve discussão com todas as secretarias que têm órgãos descentralizados e, de acordo com elas, foram desenhadas as novas áreas, com o detalhamento maior de suas necessidades.

A Visibilidade do Plano

Nossa primeira dificuldade ao desenvolver o presente trabalho foi obter uma versão do Plano Diretor do município do Rio de Janeiro. Achá-lo na Internet exigiu-nos um exercício de paciência, pois tivemos que despender um bom tempo na frente do computador para encontrar um endereço eletrônico que contivesse uma cópia disponível

para consulta. De primeira, esse fato contradiz um dos princípios básicos da Lei, que determina a sua ampla divulgação nos meios de comunicação em massa.

Sem sombra de dúvida, a Internet é atualmente um dos meios mais apropriados e democráticos para a divulgação de um plano desse tipo, pois se trata de um veículo barato e de grande espectro. Desse modo, o acesso eletrônico ao referido plano deveria ser facilmente encontrável, a nosso entender, na primeira página do *site* eletrônico da Prefeitura. Mas, infelizmente, ele se encontra escondido numa área do *site* de pouca visibilidade, com escassa probabilidade de ser achado. A nosso ver, somente alguém muito persistente e com considerável conhecimento e experiência no ramo conseguirá obtê-lo.

Esse fato, no mínimo, é um prenúncio de que o Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro não está recebendo, por parte da sua Prefeitura, a propalada e devida divulgação de suas propostas.

Nossa visão é de que, qualquer que seja a forma de participação da comunidade no planejamento municipal, a representatividade popular deve manifestar-se por meio de associações comunitárias ou profissionais e assemelhadas. Em razão do tamanho populacional do município do Rio de Janeiro, não existe estrutura física disponível capaz de receber a ação de todas as pessoas (munícipes) individualmente interessadas.

A participação da comunidade não deve restringir-se à elaboração e aprovação do Plano Diretor, mas sim abranger todo o processo de sua formulação, dos diagnósticos, de eleição das políticas, fixação de metas e diretrizes, e aprovação do anteprojeto. E precisa prosseguir ativa depois da edição da Lei, nas suas regulamentações, através de decretos, e na fiscalização da execução do Plano.

Macrozonas de Ocupação

O município do Rio de Janeiro foi dividido em quatro áreas, chamadas de macrozonas de ocupação, que foram definidas a partir da avaliação de fatores espaciais, culturais, econômicos, sociais, ambientais e de infra-estrutura urbana carioca. Ao se fazer o macrozoneamento do município, tentou-se estabelecer a referência territorial básica para orientar o controle das densidades e da intensidade e expansão da ocupação urbana. Portanto, regulamentam-se e aplicam-se os instrumentos da política urbana, indicando as prioridades na distribuição dos investimentos públicos e privados.

Segundo o artigo 18 da seção 1 do projeto de Plano Diretor do Rio de Janeiro, as Macrozonas de Ocupação são:

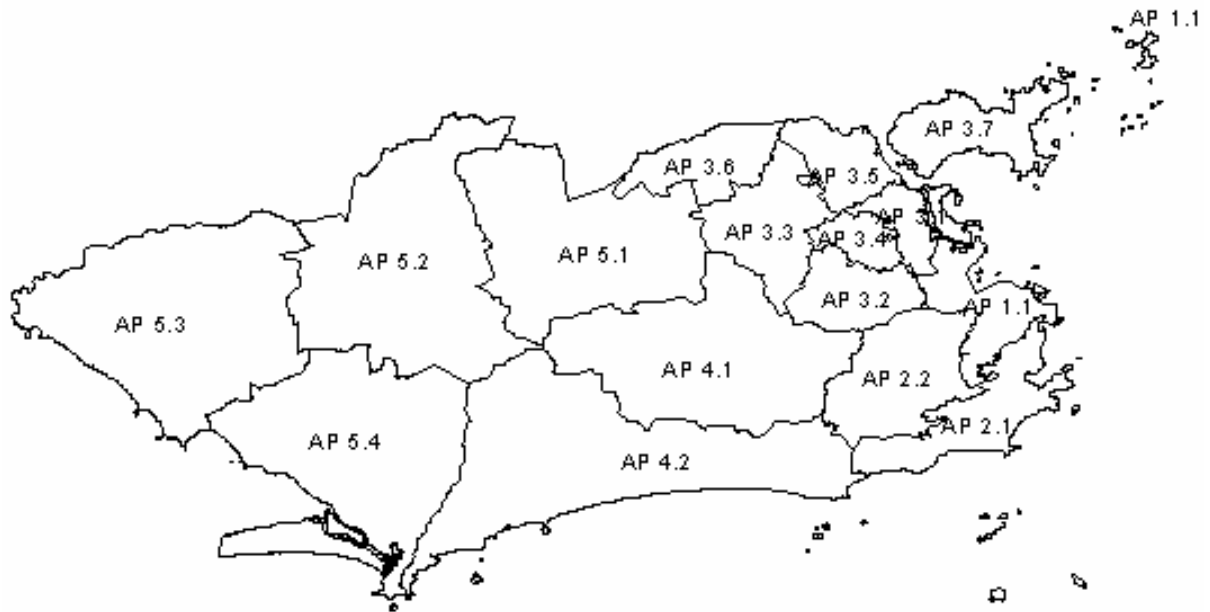
- I. Macrozona de Ocupação Controlada, onde o adensamento populacional e

- a intensidade construtiva serão limitados, e a renovação urbana se dará preferencialmente pela reconstrução ou pela reconversão de edificações existentes e o crescimento das atividades de comércio e serviços, em locais onde a infra-estrutura seja suficiente, respeitadas as áreas predominantemente residenciais;
- II. Macrozona de Ocupação Incentivada, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o incremento das atividades econômicas e 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, a intensidade construtiva e a instalação das atividades econômicas serão 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 acompanhados por investimentos públicos em infra-estrutura e por medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola.

figura 1



figura 2



Fonte: Projeto do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro

Acima apresentamos dois mapas (figuras 1 e 2) com as definições geográficas das macrozonas de ocupação para o município da Cidade do Rio de Janeiro. Abaixo (tabela 1), mostramos uma tabela detalhada com as Regiões de Planejamento, separadas por Macrozonas.

tabela 1

Direção de Urbanização Proposta pelo Plano

Observando rapidamente os mapas, percebemos que os objetivos estratégicos do

Macrozonas	Regiões de Planejamento	Macrozonas	Regiões de Planejamento
Controlada	AP 1.1 Centro	Incentivada	AP 1.1 Centro
	AP 2.1 Zona Sul		AP 2.2 Tijuca
AP 2.2 Tijuca	AP 3.1 Ramos		
Condicionada	AP 4.1 Jacarepaguá		AP 3.2 Méier
	AP 4.2 Barra da Tijuca		AP 3.3 Madureira
	AP 5.4 Guaratiba		AP 3.4 Inhaúma
Assistida	AP 5.1 Bangu		AP 3.5 Penha
	AP 5.2 Campo Grande		AP 3.6 Pavuna
	AP 5.3 Santa Cruz		AP 3.7 Ilha Governador
<p>Fonte: Projeto do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro</p>			AP 4.1 Jacarepaguá
		AP 5.1 Bangu	

Plano são: a) evitar que o Rio cresça nas áreas densamente populosas (Controlada); b) frear e regular o crescimento nas áreas com redes de infra-estrutura ainda não totalmente estabelecidas (Condicionada); c) acompanhar o desenvolvimento e auxiliar a área onde está instalada a maioria dos complexos industriais e econômicos (Assistida); e d) estimular a expansão da cidade na direção da macrozona Incentivada.

Dessa forma, espera-se que a cidade se expanda de forma mais harmônica e organizada, com estratégias para regularizar as áreas de ocupação ilegal, e garantindo a proteção de zonas de importância ambiental.

Para essa estratégia funcionar bem, e supondo que a cidade cresça na direção da macrozona Incentivada, esta deveria ser previamente revestida de infra-estrutura básica, de forma a atrair a população carioca para o setor, com um planejamento urbano de curto prazo. O estímulo deve oferecer principalmente uma rede de transporte público eficiente, abrangente e barato, e planos para instalações de água e esgoto.

Todavia, o que se observa atualmente nessa região é justamente o oposto. Para os moradores, as condições de mobilidade são das mais deficientes da cidade, não havendo nem mesmo projeto para a expansão do Metrô, a curto prazo. A Linha Amarela foi o último grande investimento de transporte realizado nessa região; ela atravessa áreas habitadas por população carente, mas foi projetada especialmente para passagem de

pessoas que moram alhures e que possuem veículos próprios individuais. Trata-se de um investimento voltado para as elites, pois não oferece transporte coletivo com paradas no caminho, não atendendo, portanto, à grande parte da população de moradores pobres que vivem às suas margens. Mesmo o ponto final dos ônibus na região – o Terminal Alvorada – é um dos terminais rodoviários mais abandonados da cidade, não oferecendo as mínimas condições de segurança e de infra-estrutura.

Ademais, o cronograma de construção do emissário submarino da Barra está com mais de cinco anos de atraso para terminar “a primeira fase”; e até a data de entrega deste trabalho ainda não havia entrado em atividade. Quando o previsto pela primeira fase estiver funcionando, o emissário só atenderá a cerca de 30% do proposto pelo projeto completo.

Não vamos entrar no mérito da disputa política entre o prefeito César Maia e a então governadora Rosinha Matheus, nem descrever os diversos acidentes relacionados à construção – como o incêndio da parte terrestre do emissário, os problemas com as numerosas ressacas oceânicas, a morte de mergulhadores em acidente naval na Baía de Guanabara, a perda de tubulações no transporte para a Barra, entre outros. O fato é que boa parte da rede de captação de esgoto ainda não foi instalada e os principais troncos de ligação entre as estações de tratamento não estão interligados. Dessa forma, sabe-se que, quando o emissário entrar em funcionamento, ele irá jogar esgoto no mar, sem qualquer tratamento, nem mesmo o primário.

Todas as lagoas da Zona Oeste já se encontram bem degradadas por décadas de lançamento de despejos domésticos e do esgoto *in natura*, transformando e poluindo o complexo lacunar de Jacarepaguá – formado pelas lagoas da Tijuca, de Jacarepaguá, de Marapendi e de Camorim. Isso provoca a proliferação de gigogas e um intenso mau cheiro; e a ocupação da faixa marginal de proteção é inadequada porque causa o assoreamento do leito das lagoas, o que leva à formação de ilhas. Há também a sedimentação da bacia hidrográfica, intensificada em função da degradação da mata ciliar e da erosão das vertentes dos vales.

Em nossa opinião, é um disparate o Plano Diretor propor o crescimento da cidade em direção a essa área, sem no mínimo apresentar um projeto viável a curto prazo de transporte de massa, e sem investir de forma abrangente em saneamento, tratamento de esgoto e despoluição das lagoas.

Área de Proteção Ambiental e Corredor Ecológico

A questão ambiental é um tema que merece especial atenção do Plano Diretor. As Áreas de Preservação Permanente (APP) são os instrumentos que procuram garantir o desenvolvimento sustentável, beneficiando seus moradores ao tentar recuperar a natureza face a ações que degradaram o meio ambiente. Nas APP, é proibida a intervenção ou a suspensão de vegetação de nascentes, veredas, manguezais e dunas providas de vegetação, objetivando desenvolver formas de se buscar ou restaurar o equilíbrio ambiental.

Na proposta do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro estão discriminados os Planos Diretores da Área de Proteção Ambiental Gericinó Mendanha e do Corredor Ecológico Sambé Santa Fé. Eles foram elaborados por técnicos da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o resultado promete ordenar o sistema de preservação e ocupação nas duas áreas, de acordo com a legislação ambiental vigente.

As ações previstas no plano também prometem fomentar a educação voltada para o desenvolvimento sustentável das populações fluminenses. Nas duas áreas, segundo a Secretaria, foram realizados levantamentos da vegetação, da fauna, da flora, dos recursos hídricos e da ocupação nas regiões. Esses Planos Diretores integram os chamados Projetos Ambientais Complementares (PACs) do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG).

O PDBG começou há mais de dez anos, em fevereiro de 1995. O Governo do Estado e bancos estrangeiros investiram US\$ 847 milhões. A primeira fase deveria ter sido concluída em 1999, mas, por vários motivos – descontinuidade de governos, discussões técnicas, entraves burocráticos etc. –, acabou sofrendo atrasos. O novo prazo para a primeira fase acaba em dezembro de 2006, e boa parte do planejado ainda não foi executada.

Um grande problema é que o PDBG destinou somente US\$ 16 milhões dos recursos ao tratamento do lixo. Três usinas de reciclagem deveriam ser construídas, em Magé, Niterói e São Gonçalo, mas apenas as duas últimas estão em atividade, e muito abaixo da produção prevista. Nem no Plano Diretor nem no PDBG foi dada a devida importância à problemática do lixo, deixando desguarnecida de infra-estrutura específica uma região metropolitana que concentra nada menos que 12 milhões de habitantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O DESENVOLVIMENTO PRÁTICO

As normas do projeto de Lei ora analisado omitem algumas importantes diretrizes e instrumentos urbanístico-ambientais; sua omissão compromete e prejudica o progressivo conhecimento, essencial na orientação e na aplicação do planejamento urbanístico.

Para exemplificar, faltam os planos listados a seguir: prevenção de riscos naturais previsíveis, para evitar os danos causados por inundações decorrentes de chuvas periódicas, ou por incêndios florestais; definição de proteção da zona costeira e das zonas de montanha; proteção das zonas de aeroportos; coleta, tratamento e depósitos de lixos ou resíduos; preservação de córregos, rios e lagos; luta contra a poluição; desfavelamento e combate a invasões, favelas ou moradias subumanas.

Convém ressaltar que estabelecer normas gerais sobre a política urbana, de aplicação em âmbito nacional, constitui por natureza tarefa difícil, complexa e delicada, especialmente num país como o Brasil, com notórias diferenças, tanto pela imensa extensão de sua área territorial, quanto pela diversidade de seus aspectos geográficos, ecológico-ambientais, sociais, econômicos e culturais. Temos muitas regiões com características próprias, peculiaridades como a enorme faixa ao longo da fronteira terrestre, da zona costeira, as regiões metropolitanas, as capitais e o interior de cada Estado, o Distrito Federal, e a Floresta Amazônica.

A exemplo do que ocorreu na época da “Constituição Cidadã”, quando muitos cidadãos, inocentes, acreditaram que todos os nossos principais problemas poderiam ser rapidamente resolvidos, frustração semelhante poderá ocorrer se o referido Plano Diretor for aprovado em sua forma atual.

Nesta oportunidade, estamos analisamos a primeira tentativa de se fazer um Plano Diretor, dentro das normas exigidas pelo Estatuto da Cidade, para a cidade do Rio de Janeiro. Um Plano Diretor teoricamente promissor, mas pouco divulgado, omissos em algumas partes e tendencioso em outras; e que vem sendo objeto de disputas políticas. Enfim, não muito diferente do que ocorreu, na área do planejamento urbano carioca, ao longo dos últimos anos. Resta-nos, todavia, a esperança de que a luta continue e que essas circunstâncias possam, se denunciadas, ser devidamente alteradas.

CONCLUSÃO GERAL

O Estatuto da Cidade representa um importante avanço legal no trato da equação urbanística brasileira. Não devemos, é claro, ser ingênuos e esperar que ele promova a solução de todos os problemas relacionados à ocupação do solo, mas pode ser um interessante instrumento-base para a definição da estratégia destinada à gestão pactuada da cidade. Esse assunto, como já dissemos, move interesses de diversos atores políticos, grupos imobiliários e econômicos, forças poderosas em nossa sociedade.

Obviamente esses grupos e forças continuarão muito influentes no futuro do planejamento urbano nacional – e não poderia ser diferente. Mas o Estatuto da Cidade abre espaço para que seja ouvida a parcela mais frágil e susceptível do problema: as parcelas carentes da sociedade civil; o que antes não ocorria.

Ao obrigar que a produção do Plano Diretor tenha participação popular, e mudando o caráter absolutista do uso da propriedade para o do bem comum, a lei afere um interessante e inovador aspecto democrático e social ao ordenamento do solo urbano, no sentido de que ele seja feito de forma a beneficiar também a comunidade.

Para que isso surta efeito, temos que nos sensibilizar e mobilizar o poder público, assim como todas as camadas da sociedade civil, a fim de que participem dessa inovação, identificando os principais problemas urbanos, e definindo as diretrizes do desenvolvimento municipal, assim fazendo do Plano Diretor um poderoso recurso de ampliação da nossa cidadania.

O Tribunal de Contas do Rio de Janeiro – TCE-RJ e a Escola de Contas e Gestão – ECG já estão colaborando com essa inovação, ao procurar aprofundar conhecimentos e promover um amplo debate sobre o tema.

REFERÊNCIAS

BASSANEZI, M. S. Imigrações internacionais no Brasil: um panorama histórico. In: PATARRA, N. (Coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. Campinas: FNUAP, 1995.

BLANC, P. F. *Plano diretor urbano & função social da propriedade*. Curitiba: Juruá, 2004.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 8 maio 2007.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/Lei%2010%20257_2001%20-%20Estatuto%20da%20Cidade.pdf>. Acesso em: 8 maio 2007.

BRITO, F.; HORTA, C. *A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas*. São Paulo: Cedeplar - IUSSP, 2002.

CURITIBA (PR). Secretaria de Urbanismo. Site oficial. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/Secretaria.aspx?o=2>>. Acesso em: 4 out. 2006.

DALLARI, A.; FERRAZ, S. *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

DOWBOR, L. Gestão Social e transformação da sociedade. In: DOWBOR, L.; KILSZTAJN, S. (Orgs.). *Economia Social no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2001.

FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de Direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FREITAG, B. *Cidade dos homens*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HOFFMANN, R. A desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-90. *Revista Brasileira de Economia*, v. 49, n. 2, p. 277-294, abr./jun. 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Site oficial. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2006.

MEDEIROS, W. *A decifração da cidade*. Texto baseado em dissertação de mestrado na Universidade Católica de Goiás - Instituto Goiano de Pré-História e Antropologia (IGPA). Disponível em <<http://www.ucg.br/projetogoiania/Artigowilab.html>>. Acesso em 8 maio 2007.

MUMFORD, L. *A cidade na história*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1965.

PERLMAN, J. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PLANO Diretor do Rio será alterado. *O Dia Online*, Rio de Janeiro, 27 abr. 2007. Disponível em: <http://odia.terra.com.br/rio/htm/geral_33433.asp>. Acesso em: 9 maio 2007.

RIO DE JANEIRO (RJ). *Projeto de Lei Complementar nº 25/2001*. Projeto do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Substitutivo nº 3 do Poder Executivo enviado à Câmara Municipal pela Mensagem nº 78/2006. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smu/pgdinamicas/noticias.asp#474> />. Acesso em 2 maio 2007.

VIRGÍLIO, P. *Municípios têm prazo até 10 de outubro para aprovar ou rever plano diretor*. 30 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/08/30/materia.2006-08-30.6935617402/view>>. Acesso em: 9 maio 2007.

¹ Artigo originado da monografia vencedora do 2º lugar no “1º Prêmio Ministro Gama Filho” (2006). Apoio metodológico e revisão final de Renata de Oliveira Razuk.

² O presente trabalho foi entregue à banca examinadora do Concurso em 31/10/2006.