



PUC

**DEPARTAMENTO DE
DIREITO**

POLÍTICA URBANA NO PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO

Análise do projeto olímpico como caso-referência

por

IVAN WERNECK SANCHEZ BASSERES

**ORIENTADORA: ROSÂNGELA LUNARDELLI
CAVALLAZZI**

2011.2

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22453-900

RIO DE JANEIRO - BRASIL

POLÍTICA URBANA NO PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO

Análise do projeto olímpico caso-referência

por

IVAN WERNECK SANCHEZ BASSERES

Monografia apresentada ao
Departamento de Direito da Pontifícia
Universidade Católica do Rio de
Janeiro (PUC-Rio) para a obtenção do
Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Rosângela Lunardelli
Cavallazzi

2011.2

Dedicatória

A Cristina, Maurício e Yone, pela compreensão, incentivo e presença de todos os dias. Obrigado pelo apoio fundamental neste momento definitivo para o futuro de qualquer pessoa, sem o qual eu não teria forças para atravessar o turbilhão de acontecimentos que é a vida. O sentimento de gratidão não precisa ser constantemente repetido para que se faça verdadeiro, até porque as palavras, quando ditas, podem se perder no cotidiano. Mas acredito que, ao escrevê-las, registro para sempre a minha profunda admiração e agradecimento por todos vocês.

Agradecimentos

À Rosângela Lunardelli Cavallazzi, minha grande orientadora, pela dedicação e olhar crítico com que avaliou meu trabalho e por buscar sempre ressaltar nele o seu melhor.

À querida tia e madrinha Áurea, o pilar da família e que está sempre disposta a nos ouvir, nos momentos bons ou ruins.

A Luciano Mendes, Margareth Bilhalva e Dirceu Cândido, pela compreensão, apoio e contribuição a este trabalho.

Ao PROURB e a todos os seus integrantes, pela troca de experiências de valor inestimável para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos amigos de toda a vida, em especial aos que pacientemente me acompanharam nesta jornada e com os quais compartilhei angústias e conquistas. Ana, Felipe, João e Marcella, entre muitos que passaram pelo meu caminho nesta trajetória, a vocês, em particular, eu agradeço, pela paciência e pelo incentivo.

Aos saudosos avós que, cada um à sua maneira, fizeram de mim um pouco do que sou.

A D. Vaz, cuja importância foi crucial nesta trajetória, possibilitando que os momentos mais difíceis fossem superados.

E à PUC, que me inspirou e me deu as ferramentas para buscar as minhas próprias asas.

Resumo

O presente trabalho consiste em uma análise da lei instituidora do Plano Diretor do Rio de Janeiro de 2011 como instrumento de orientação da política urbana, na perspectiva das funções sociais da cidade, implementada pelo Município.

Inicialmente, é feita uma análise contextual da política urbana como um debate público e contemporâneo, bem como da inserção do Plano Diretor na nova ordem constitucional vigente a partir de 1988. Em sequência, são feitas considerações a respeito do papel e da importância conferidos pelo legislador constitucional à referida lei.

Em seguida, alguns dos principais dispositivos constantes do Plano Diretor do Rio de Janeiro são destacados, conduzindo à discussão a respeito do conteúdo esperado dos Planos Diretores em geral, bem como da sua eficácia social e jurídica. Com o objetivo de ilustrar esses aspectos, são abordados questões vinculadas ao princípio da função social da propriedade, as políticas setoriais e os instrumentos jurídico-urbanísticos de política urbana adotados na norma em análise.

A questão emergente da legislação urbanística relacionada aos Jogos Olímpicos de 2016 é adotada como caso-referência, a fim de demonstrar coerências e contradições desta com a norma de planejamento geral, e, assim, debater algumas dimensões de exceção ao Plano Diretor.

Palavras-Chave: Política urbana; Estatuto da Cidade; Plano Diretor do Rio de Janeiro; Jogos Olímpicos Rio 2016; Direito à Cidade.

Abstract

The present work consists in an analysis of the founding law of the 2011 Managing Plan of Rio de Janeiro as an instrument of orientation of urban politics, in the perspective of the social functions of the city, implemented by the municipality.

Initially, it is done a contextual analysis of urban politics as a public and contemporary debate, as well as of the insertion of the Managing Plan in the new constitutional order effective since 1988. Following, considerations are made in respect to the role and importance assigned by the constitutional legislator to the referred law.

Next, some of the main provisions found in the Managing Plan of Rio de Janeiro are highlighted, conducting to the discussion related to the expected content of Managing Plans in general, as well as to their social and juridic effectiveness. With the goal of depicting such aspects, questions linked to the principle of the social function of property, sectorial politics and legal-urbanistic instruments of urban politics adopted by the rule in analysis are approached.

The emerging question of the urbanistic legislation related to the Olympic Games of 2016 is adopted as reference-case, aiming at demonstrating its coherences and contradictions with the rule of general planning and, therefore, debating some exceptional dimensions of the Managing Plan.

Key-Words: Urban politics; City Statute; Managing Plan of Rio de Janeiro; Olympic Games of Rio 2016; Right to the City.

Sumário

Resumo

Abstract

Lista de abreviações

1. Introdução, p. 08

2. O papel do Plano Diretor na definição da política urbana, p. 12

2.1. Situação atual dos Planos Diretores no Brasil, p. 15

3. Conteúdo do Plano Diretor do Rio de Janeiro, p. 19

3.1. Incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, p. 26

3.2. Princípios e diretrizes, p. 31

3.3. Função social da propriedade urbana, p. 36

4. O projeto olímpico, p. 45

4.1. Revitalização da Zona Portuária, p. 46

4.2. Parque Olímpico da Zona Oeste, p. 51

5. Síntese conclusiva, p. 56

6. Bibliografia, p. 58

Lista de abreviações

AEIS – Área de Especial Interesse Social

AEIU – Área de Especial Interesse Urbanístico

APAC - Área de Proteção do Ambiente Cultural

APP – Área de Preservação Permanente

BRT – *Bus Rapid Transit*

CEPAC - Certificado de Potencial Adicional Construtivo

CDURP – Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro

EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana

OUC – Operação Urbana Consorciada

PEU – Projeto de Estruturação Urbana

Política Urbana no Plano Diretor do Rio de Janeiro

Análise do projeto olímpico como caso-referência

Ivan Werneck Sanchez Basseres

1. Introdução

O debate sobre política urbana no Brasil nunca esteve tão em evidência quanto na atualidade. Desde que a Constituição Federal de 1988 trouxe, pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico, um capítulo exclusivamente dedicado à política urbana, este tem sido um objeto de atenção crescente de nossos legisladores. Tal preocupação, hoje, se mostra mais presente do que nunca dado o atual momento vivenciado pelo país, em que megaeventos esportivos se aproximam e elevam a demanda por obras de infraestrutura, ao mesmo tempo em que exigem soluções rápidas para alguns dos principais problemas das nossas grandes cidades.

Os preparativos para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 têm atraído os olhares dos meios de comunicação não apenas brasileiros, mas de todo o mundo, especialmente para a cidade do Rio de Janeiro, que além destes, tem desenvolvido nos últimos anos a sua vocação para sede de outros variados eventos, dentre os quais destaca-se também a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, a Rio+20.

Essa profusão e diversidade de acontecimentos propicia um rico debate sobre a cidade. Para muito além da infraestrutura ligada ao esporte, o que se discute são as soluções e políticas públicas a serem adotadas no sentido de que a cidade exerça suas funções sociais de forma mais eficiente e sustentável, sem que a necessidade de observância de prazos para tais eventos deteriore as inúmeras possibilidades de benefícios de longo prazo, de forma a atender à tão mencionada ideia de legado¹.

¹ O conceito de legado esteve presente, por exemplo, no edital do concurso para a seleção do projeto do Parque Olímpico Rio 2016, como um dos objetivos necessariamente contemplados pelo projeto vencedor. Trata-se de uma ideia a qual se tenta recorrentemente associar às obras ligadas aos megaeventos, como também é o caso da implantação dos sistemas de transporte BRT no Rio de Janeiro.

Legado e sustentabilidade são noções intimamente vinculadas, carregadas de preocupações com o bem estar das futuras gerações, que sem dúvida serão diretamente afetadas pela conduta das gerações atuais em relação à cidade. Neste passo, é de se destacar o importante e louvável salto de contemporaneidade dado pela nossa Constituição Federal de 1988, que, atenta para a necessidade de se proteger tais gerações, tutelou e garantiu o direito delas quanto à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado².

Sob um primeiro olhar, direito à cidade e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado podem, por vezes, entrar em aparente rota de conflito. A verdade, no entanto, é que ambos se confundem e se complementam, pois não se pode pensar o planejamento urbano sem a preservação e o incentivo à recuperação de áreas verdes, águas e solo, e tampouco se pode pensar em uso e ocupação do território sem se considerar aspectos físicos relativos, por exemplo, à topografia. Principalmente, não se pode deixar de considerar os direitos da cidade, uma vez que a construção da cidadania e, pois, o direito à cidade, só se concretizam por meio da defesa e do respeito ao meio ambiente natural e construído.

A Constituição de 1988, assim como fez com a política urbana, dedicou também ao meio ambiente um capítulo exclusivo. Hoje, tal capítulo revela-se o principal eixo estruturante do Direito Ambiental brasileiro, do qual irradiam princípios, diretrizes, obrigações e instrumentos jurídicos voltados para a proteção do meio ambiente, os quais têm sido amplamente regulamentados pela legislação infraconstitucional e trabalhados pela doutrina e jurisprudência especializadas. Contudo, no campo Direito Urbanístico, embora dotado de densa construção conceitual, a efetividade de sua legislação caminha a passos lentos, em razão da sua recente institucionalização.

É bem verdade que a evolução do Direito Ambiental brasileiro tem o respaldo dos avanços desse campo do Direito em outros países e sua estruturação é muito anterior à Constituição de 1988. Já no campo do Direito Urbanístico, cujo marco legal no Brasil se deu com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, o lapso de treze anos entre a edição da lei e da Constituição evidencia a lentidão com que se deu o avanço da normativa urbanística brasileira. Na realidade, segundo Diógenes Gasparini, o anteprojeto que viria a dar origem à referida lei, conhecido como “Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano”, remonta ao

² Art. 225, *caput*: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

ano de 1982³, mas antes disso, poucos foram os progressos legislativos relativos a essa matéria⁴.

Mesmo quando houve a edição da lei, que certamente é representativa de um importante marco para o Direito Urbanístico aclamado entre juristas e urbanistas, principalmente pelo que representa em termos de conquistas de direitos, muitas foram as críticas a ela dirigidas, como no que se refere à insuficiência dos instrumentos criados ou à necessidade de regulamentação posterior. Nesse sentido, para Antônio Beltrão, por exemplo, o Estatuto “não detalha os planos urbanísticos nacional, regionais e estaduais, nem tampouco os planejamentos das regiões metropolitanas, limitando-se a disciplinar o planejamento no âmbito municipal, por meio do plano diretor”⁵.

Por outro lado, para Rosângela Cavallazzi, não necessariamente a efetividade das normas urbanísticas está diretamente subordinada ao detalhamento dos planos urbanísticos, tendo em vista a condição do Estatuto da Cidade de microssistema detentor das diretrizes do Direito Urbanístico. Aliás, consideradas a diversidade e dimensão do território nacional, parece mais prudente, conforme faz o Estatuto da Cidade, estabelecer diretrizes e deixar espaço para os planos diretores estabelecerem as normas segundo as especificidades de cada cidade⁶.

Hoje, no contexto dos megaeventos aliado aos dez anos da edição do Estatuto da Cidade, faz-se extremamente oportuna a realização de um balanço acerca dos avanços e retrocessos em termos legislativos e doutrinários no campo do Direito Urbanístico. Ao mesmo tempo, a cidade do Rio de Janeiro teve aprovado, por meio da Lei Complementar Municipal 111 de 2011, o seu primeiro Plano Diretor elaborado sob a égide do Estatuto da Cidade.

De acordo com a Constituição Federal, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana⁷. Por esta razão, e diante dos crescentes debates sobre

³ GASPARINI, Diógenes. *O Estatuto da Cidade*. 1ª ed. São Paulo: NDJ, 2002, p. 3-4.

⁴ Segundo TOSHIO MUKAI, um dos graves problemas da legislação urbanística no Brasil consiste na sua ausência de sistematização, o que está em muito ligado à questão da competência legislativa (MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 69). Segundo o autor, “a Constituição de 1946 foi omissa sobre urbanismo, e, embora tanto a União como os Estados pudessem legislar sobre a matéria, pelo menos quanto a normas gerais e regionais de controle do uso do solo urbano e rural, competência essa decorrente do poder de polícia, inerente ao Poder Público nos três níveis de Governo, nada foi sistematizado nessas áreas durante sua vigência” (Ibid., p. 67). Tampouco a Constituição de 1967 e sua Emenda nº 1/69 trataram da questão, sendo a de 1988 a primeira a dispor sobre urbanismo (Ibid., p. 108).

⁵ BELTRÃO, Antonio F. G. *Curso de Direito Ambiental*. 1ª ed. São Paulo: Método, 2009, p. 399.

⁶ CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Relatório parcial do Projeto de Pesquisa: *Paisagem Urbana: construções normativas em projetos urbanos* (CNPq 2011/2014, PROURB/UFRJ).

⁷ Constituição Federal de 1988, art. 182, §1º, parte final.

o direito à cidade, elege-se o Plano Diretor do Rio de Janeiro como objeto de estudo, o que permite uma análise contemporânea acerca do cumprimento do papel que lhe foi constitucionalmente atribuído. Além disso, outras normas municipais serão também analisadas, especialmente as vinculadas aos megaeventos esportivos, com o fito de verificar o grau de coesão do sistema normativo e estabelecer um juízo acerca das coerências e contradições entre o que é proposto nas políticas públicas para o país a nível federal e o que é implementado em nível local.

2. O papel do Plano Diretor na definição da política urbana

Antes que se adentre no estudo da política urbana sob o prisma da legislação de planejamento, faz-se necessário distinguir os processos de política pública e a definição de planos urbanísticos, que costumam ser empregados de forma sinônima. Deve-se perceber como, na verdade, o plano é um instrumento de significativa importância, mas que não esgota a formulação de uma política pública, conforme se verifica na seguinte lição de Maria Paula Dallari Bucci:

A política é mais ampla que o plano e se define como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados. [...] A expressão mais freqüente das políticas públicas é o plano (embora com ele não se confunda), que pode ter caráter geral, como é o Plano Nacional de Desenvolvimento, ou regional, ou ainda setorial [...]. Nesses casos, o instrumento normativo do plano é a lei, na qual se estabelecem os objetivos da política, suas metas temporais, os instrumentos institucionais de sua realização e outras condições de implementação⁸.

No processo de planejamento, José Afonso da Silva considera a “definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos”⁹.

Analisando o histórico do planejamento urbano no Brasil, Toshio Mukai salienta que, após a década de 70, o Brasil passou a verificar o desuso de tal prática pela grande maioria dos Municípios, que preferem “atuar ao sabor de conveniências políticas e de interesses outros que não os baseados numa política racional de ocupação e uso do solo”. Em 2006, esta ainda era uma prática considerada pelo autor como uma raridade entre os Municípios brasileiros. Desta omissão resultou, até o Estatuto da Cidade, “uma legislação urbanística assistemática, sem objetivos claros, contraditória, e, muitas vezes, ilegal e arbitrária no que toca ao desenvolvimento harmônico da vida das comunidades”¹⁰.

Embora na visão do referido autor seja possível verificar esta inércia geral no Brasil quanto à adoção do processo de planejamento urbano, a discussão urgente que hoje se impõe acerca das políticas públicas voltadas para o aprimoramento da infraestrutura e a modernização das nossas cidades parece impulsionar o debate e provocar a iniciativa

⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 133, jan./mar. 1997, p. 95.

⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 136.

legislativa. É o que pode ser observado, por exemplo, nos inúmeros projetos de lei que atualmente tramitam no Congresso Nacional visando à modificação do Estatuto da Cidade¹¹.

Nesta perspectiva de avanços legislativos em matéria urbanística, é importante destacar o papel singular conferido pela Constituição Federal de 1988 e endossado pelo Estatuto da Cidade ao Plano Diretor como instrumento de definição da política de desenvolvimento e expansão urbana, do qual é fundamental que se tenha compreensão para que se proceda a uma análise adequada das funções por ele desempenhadas no processo de planejamento.

Na verdade, a importância constitucional do Plano Diretor revela-se, antes de tudo, uma consequência inerente à elevação do Município à condição de ente federativo e, portanto, autônomo, o que, conforme ressalta Édis Milaré, “torna-o mais responsável em face da Política Urbana porque, mesmo atuando na esfera local, ele deverá responder pelo bom êxito de uma política nacional”¹².

Sob o marco do Estatuto da Cidade, o Direito Urbanístico agrega conteúdo e força simbólica ao instituto do Plano Diretor, para muito além dos conteúdos conceituais delineados por nossos autores de Direito Administrativo, como Hely Lopes Meirelles, segundo o qual o Plano Diretor é “o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”¹³. Sobre sua natureza e estrutura, José Afonso da Silva faz as seguintes considerações:

É *plano*, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É *diretor*, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município¹⁴.

A característica do Plano Diretor de estabelecer diretrizes, objetivos e atividades a serem desenvolvidas, bem como a sua obrigatoriedade imposta pela Constituição de 1988 para os Municípios com mais de vinte mil habitantes (art. 182, §1º) e a necessidade de revisão e

¹⁰ MUKAI, Toshio. Op. cit., p. 119.

¹¹ Dentre os Projetos de Lei referidos, destacam-se: PL-7542/2010, que atribui ao Ministério Público e à Defensoria Pública a legitimidade para propositura de ação de usucapião especial urbana; PL 6334/2009, que estabelece que o Plano Diretor deverá conter plano de manejo e gestão de resíduos sólidos; PL 1092/2007, que estabelece critérios para a regularização fundiária de favelas, mocambos, malocas, palafitas e loteamentos irregulares; PL 6020/2005, que prioriza o atendimento à população de baixa renda nos programas habitacionais que utilizem imóvel desapropriado.

¹² MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco: Doutrina, jurisprudência, glossário*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 548.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 403.

atualização periódica prevista pelo Estatuto da Cidade (art. 40, §3º), em nome do caráter dinâmico da cidade, evidenciam a importância do papel que os legisladores constituinte e ordinário quiseram conferir a este instrumento.

Além disso, o reconhecimento constitucional da questão urbana é considerado pioneiro entre os autores brasileiros, não apenas por ser dedicado a ela um capítulo exclusivo, mas, principalmente, pela mudança de paradigma que a nova sistemática representou. Constituições anteriores não foram omissas quanto ao tema, mas, via de regra, se limitaram a abordá-lo sob o viés restrito do direito de propriedade. Muitas chegaram até mesmo a condicionar o exercício deste ao cumprimento de uma função social¹⁵, cujo conteúdo não é uma inovação trazida pela Constituição de 1988. A inovação promovida consiste no fato de esta prever, de maneira inédita, um conteúdo novo para o princípio da função social da propriedade urbana, tanto pública quanto privada¹⁶.

Mais uma vez, conforme leciona José Afonso da Silva, a função social da propriedade não deve ser encarada como uma limitação ou uma obrigação imposta ao proprietário¹⁷, mas sim, um princípio que “interfere com a estrutura e o conceito da propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico desta, transformando-a numa instituição de Direito Público”¹⁸.

Portanto, verifica-se que a preocupação constitucional com o cumprimento desta função social surge com tamanha envergadura que se estende para muito além da propriedade estritamente privada, que sempre foi o eixo norteador de Constituições anteriores, ponderando a necessidade de a própria cidade cumprir a sua função social. Tal necessidade encontra-se também no cerne dos objetivos da política urbana, o que fez com que o Estatuto da Cidade a levasse em conta no momento da formulação das diretrizes da política que estabelece¹⁹.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 139.

¹⁵ TOSHIO MUKAI destaca que, já na Constituição de 1934, o exercício do direito de propriedade não poderia ser contrário ao interesse social ou coletivo. Em 1946, o direito de propriedade passou a ser condicionado ao “bem-estar social”. Finalmente, em 1967, o legislador constituinte cunhou pela primeira vez a expressão “função social”, que viria a se consolidar em nosso ordenamento (MUKAI, Toshio. Op. cit., p. 77-78).

¹⁶ Constituição Federal de 1988, art. 182, §2º: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. 30ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 281-282.

¹⁸ Id., *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 134.

¹⁹ Lei Federal 10.257/2001, art. 2º: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]”.

Por outro lado, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade não se limitaram a contemplar o princípio da função social da propriedade apenas no campo das diretrizes gerais. Enquanto o texto constitucional cuidou de prever sanções para o seu descumprimento no caso concreto, notoriamente o Parcelamento e a Edificação Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo (IPTU sanção) e a Desapropriação, a norma infraconstitucional, treze anos depois, tratou de detalhá-los e sistematizá-los. Além disso, ampliou de forma significativa o rol de instrumentos da política urbana, definindo institutos como a Concessão de Direito Real de Uso, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), o Direito de Superfície, entre outros.

Entretanto, apesar da ampla regulamentação estatutária, a eficaz aplicação das referidas sanções e instrumentos depende de previsão legal municipal. Alguns deles dependem de normas específicas, porém, em regra, será o Plano Diretor a lei a adotar tais instrumentos. Diante disso, é mais uma vez perceptível a importância atribuída pelo legislador constituinte à implantação do Plano Diretor pelos Municípios, importância esta seguramente endossada pelo Estatuto da Cidade. Tanto é assim que, se na Constituição de 1988 a lei municipal já era obrigatória para cidades com mais de 20 mil habitantes, o Estatuto das Cidades ampliou esta obrigatoriedade também para cidades inseridas em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, áreas de especial interesse turístico, além de áreas objeto de proteção ambiental²⁰.

Dessa forma, nota-se que, apesar de lei federal, o Estatuto da Cidade é, conforme Diógenes Gasparini, substancialmente, destinado aos Municípios, bem como ao Distrito Federal²¹. Contudo, sem desconhecer esta posição do Estatuto da Cidade, o fato é que o seu alcance normativo e a sua riqueza conceitual atuam de forma transversal em todo o campo jurídico.

2.1. Situação atual dos Planos Diretores no Brasil

No contexto da aprovação do Estatuto da Cidade e da crescente valorização dos papéis desempenhados pelos Planos Diretores municipais, foi criado o Ministério das Cidades, no ano

²⁰ Id., art. 41: “O plano diretor é obrigatório para cidades: [...] V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”.

²¹ GASPARINI, Diógenes. Op. cit., p. 2.

de 2003. A partir de então, várias foram as suas frentes de atuação para incentivar a aprovação de Planos Diretores por um número cada vez maior de Municípios, dentre elas: a elaboração de publicações contendo orientações aos gestores municipais, a realização das Conferências das Cidades, dando cumprimento ao art. 43, III, do Estatuto da Cidade, e a viabilização de apoio técnico e financeiro por meio da articulação com o Governo Federal e outros Ministérios²².

Estatísticas do IBGE comprovam a efetividade da ação ministerial em seu relevante papel de instrumentalizar os Municípios no caminho da política urbana. No ano de 2001, o mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, apenas 980 dos 5.560 Municípios brasileiros possuíam Plano Diretor, ou seja, 17,6%. No mesmo ano, o percentual de Municípios com mais de 20 mil habitantes com Plano Diretor chegava ao percentual de 38,2%²³. Já em 2009, a mesma pesquisa verificou que dentre a totalidade dos Municípios brasileiros, 2318 possuíam Plano Diretor, superando os 41%. Na mesma pesquisa, considerados apenas aqueles com mais de 20 mil habitantes, o total chegava a 1433, superando os 87%²⁴.

Além de ações voltadas para a elaboração e adoção dos Planos Diretores, hoje a atuação do Ministério das Cidades busca também avaliar o conteúdo dos mesmos, visando à sua implementação. Neste sentido, destaca-se a Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação de Planos Diretores Participativos, projeto constituído por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, em conjunto com o Conselho Nacional das Cidades e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ)²⁵, que avaliou um total de 526 Planos Diretores aprovados após o Estatuto da Cidade, a fim de elaborar um mapeamento atual sobre o planejamento urbano no Brasil que possa conduzir à efetivação dos instrumentos legais existentes.

²² Além das referidas, o Ministério das Cidades, juntamente com o Conselho das Cidades, realiza uma série de outras ações, como a campanha “Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos”, iniciada em 2005, que visa incentivar a participação popular no processo de elaboração dos Planos Diretores, a fim de que estes deixem de ser apenas normas técnicas, adquirindo o caráter de um “pacto sócio-territorial”. Além disso, o Ministério conta com um Banco de Experiências, que reúne descrições de experiências de planejamento urbano bem sucedidas, e realiza pesquisas constantes de monitoramento de progressos no que se refere à implementação e revisão dos Planos Diretores.

²³ BRASIL. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001/IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002, p. 49 e 167. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/munic2001.pdf>>. Acesso em 16 jul. 2011.

²⁴ BRASIL. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos municípios brasileiros 2009/IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010, p. 202. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>. Acesso em 16 jul. 2011.

²⁵ Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=481:rede-de-avaliacao-e-capacitacao-para-implementacao-de-planos-diretores-participativos&catid=92:planejamento-urbano&Itemid=154>. Acesso em 12 ago. 2011.

A pesquisa, além de demonstrar confirmar a amplitude da aprovação dos Planos Diretores, demonstrou ainda a ampla incorporação pelos mesmos dos conceitos e ferramentas do Estatuto da Cidade²⁶. Ainda, de acordo com os dados obtidos na citada análise:

Nota-se expressiva presença do zoneamento ou macrozoneamento (91%), das Zonas Especiais de Interesse Social (81%) e do conjunto de instrumentos composto por Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação (87%); assim como também é expressiva, por exemplo, a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir (71%) e das Operações Urbanas Consorciadas (71%).

[...] Tal incorporação dos instrumentos deu-se de diferentes formas. Muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico. Por outro lado, alguns Planos avançaram no delineamento de estratégias de desenvolvimento urbano que dialogam com as dinâmicas locais e com a perspectiva de cumprimento da função social da propriedade pactuada com os diversos segmentos da sociedade²⁷.

Quando analisa aspectos específicos das normas, a pesquisa verifica a inadequada regulamentação dos instrumentos efetivamente incorporados no que se refere à sua autoaplicabilidade²⁸, bem como a insuficiência de mecanismos em alguns setores pontuais, como o saneamento ambiental, apesar de também ressaltar as experiências de alguns Municípios que prevêm mecanismos de financiamento de ações voltadas para o saneamento, como a aplicação da Outorga Onerosa e do IPTU Progressivo²⁹. A pesquisa também aponta para a falta de articulação entre as políticas setoriais, em especial em relação àquelas voltadas à preservação ambiental³⁰, além da inexistência de um tratamento integrado para as cidades inseridas em regiões metropolitanas³¹.

As conclusões do IBGE e do Ministério das Cidades aqui apresentadas permitem algumas deduções sobre os avanços legais relativos à política urbana e também sobre suas principais carências, o que serve de orientação para o presente estudo. Os levantamentos e avaliações dos referidos órgãos são anteriores à aprovação do novo Plano Diretor do Rio de Janeiro, mas ainda assim atuam como paradigma para a sua análise, uma vez que as questões lá apontadas são especialmente pertinentes para a cidade, que se encontra inteiramente imersa

²⁶ SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 31.

²⁷ Ibid., p. 31-33.

²⁸ Ibid., p. 34.

²⁹ Ibid., p. 40.

³⁰ Ibid., p. 42.

³¹ Ibid., p. 44.

no aparente conflito entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental, e necessita avançar na questão da integração metropolitana, dada a sua profunda repercussão sobre a urgência da regularização fundiária e sobre todos os demais problemas enfrentados pelas metrópoles contemporâneas.

3. Conteúdo do Plano Diretor do Rio de Janeiro

Em fevereiro de 2011, depois de cerca de dez anos em tramitação na Câmara de Vereadores do Município, foi aprovado o novo Plano Diretor do Rio de Janeiro, revogando aquele em vigor desde 1992 (Lei Complementar Municipal 16/1992)³².

O trâmite de aprovação da lei teve origem com o Projeto de Lei Complementar 25/2001, apresentado à Câmara pelo Poder Executivo poucos meses após a promulgação do Estatuto da Cidade, ainda na gestão do ex-Prefeito César Maia. No entanto, o texto hoje em vigor resultou da aprovação do Substitutivo nº 3, apresentado apenas em 2006, e objeto de 45 emendas apresentadas também pelo Poder Executivo em 2009, já na gestão do atual Prefeito Eduardo Paes, quando também foram apresentadas outras 299 emendas e 47 subemendas às emendas do Poder Executivo³³. Assim, apesar do longo trâmite do projeto de lei até a aprovação, devido aos seus substitutivos e emendas, grande parte do seu conteúdo é recente.

Ao longo desta década de discussões, muitas foram as mudanças urbanas pelas quais passaram as cidades de nosso país, incluindo a entrada em vigor do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades, essenciais para o debate e a prática jurídica do planejamento urbanístico no Brasil. A preparação do país para a Copa do Mundo de 2014 e a eleição do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constituem os marcos políticos atuais que influenciam profundamente o rumo de tais debates.

Em razão do contexto dos megaeventos, como um processo internacional do mercado de investimentos, e por ser o novo Plano Diretor o primeiro da cidade desde a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, o diploma legal surge cercado de expectativas, tanto para os setores privados, que esperam se beneficiar desse contexto por meio de parcerias com o setor público, quanto para a população, que demanda uma série de outros direitos.

Um primeiro olhar sobre a norma é capaz de causar ao leitor mais entusiasmado a sensação de frustração. Haja vista o respaldo constitucional dado ao papel da norma e o

³² As referências normativas desse trabalho tiveram como fonte os textos legais disponíveis no endereço eletrônico da Câmara Municipal do Rio de Janeiro: <http://www.camara.rj.gov.br/control.php?m1=legisla-cao&m2=leg_municipal&m3=leiord&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/LeiOrdInt?OpenForm>. Acesso em 25 jun. 2011.

³³ Informações disponíveis em: <http://www.camara.rj.gov.br/planodiretor/pd2009/historico_planodiretor4.pdf>. Acesso em 01 nov. 2011.

potencial impacto que, ao menos em tese, esta poderia produzir no contexto da gestão da cidade, o Plano Diretor do Rio de Janeiro pode suscitar a legítima desconfiança de que, concretamente, a sua capacidade de repercutir no processo legislativo municipal participativo seja mínima. Isto porque, ao longo de seus 339 artigos e muitos anexos, é tecida um extenso e em certa medida profuso rol de princípios, diretrizes, instrumentos e políticas setoriais, que levam à inevitável indagação sobre se o seu conteúdo teria caráter meramente programático ou, ao contrário, se dele poderiam ser extraídas normas com maior grau de eficácia e autoaplicabilidade.

Este primeiro questionamento deriva, em parte, do próprio Estatuto da Cidade, que, por um lado, possibilita que os Planos Diretores instituam diretamente determinados instrumentos jurídico-urbanísticos, mas, por outro lado, estabelece a necessidade de leis específicas para a aplicação de outros, como ocorre com os instrumentos relativos ao Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e as Operações Urbanas Consorciadas, sem, contudo, dispensar a chancela do Plano Diretor para tanto³⁴, o que eleva a burocracia de seu processo de implementação.

Essa elevada burocratização do processo de implementação de muitas normas urbanísticas se verifica também no excesso de delegações de matérias a leis posteriores. No caso do Plano Diretor do Rio de Janeiro, isto ocorre, por exemplo, com a disciplina das regras gerais e o detalhamento do planejamento urbano relativos ao uso e ocupação do solo, a instituição de Plano Regional, do Projeto Urbano e dos Planos de Estruturação Urbana, entre outras matérias³⁵.

Por outro lado, no que se refere a parâmetros urbanísticos, de fato, o Plano Diretor do Rio de Janeiro, em seus Anexos VII e VIII, estabelece valores para os Índices e Coeficientes de Aproveitamento de Terreno máximos, definidos de acordo o bairro – o que, certamente, pode ser considerado norma de aplicação imediata, uma vez que não há a previsão de regulamentação ou restrição de tais parâmetros por lei posterior. Em realidade, ainda que seja permitida a redução de tais índices por leis específicas, a exemplo do que prevê o art. 79, §3º,

³⁴ Lei Federal 10.257/2001, arts. 5º e 32.

³⁵ Lei Complementar Municipal 111/2011, arts. 4º, II; 65, §1º; 67; 68, §§1º e 2º.

quanto ao estabelecimento de OUC, não há permissão expressa quanto à sua elevação³⁶, prevalecendo a garantia de que os avanços legislativos não serão objeto de retrocesso.

Neste sentido, José Afonso da Silva, abordando a questão da aplicabilidade das normas constitucionais, considera que, ainda que a norma faça referência à lei posterior, ela terá aplicabilidade imediata quando “o direito conferido não fica na dependência da lei futura”, mas apenas “as restrições ao exercício desse direito é que dependem de legislação”³⁷.

Não obstante a existência dos parâmetros acima referidos, em sua estrutura, a lei é repleta de dispositivos voltados meramente ao estabelecimento de diretrizes a serem adotadas na elaboração de leis vindouras, como a de Parcelamento do Solo Urbano, de Uso e Ocupação do Solo, entre outras, além de dispor sobre o conteúdo de tais normas, estipulando, por exemplo, os padrões urbanísticos que deverão ser por elas detalhados e os conceitos e definições a serem traçados³⁸. Neste sentido, percebe-se que o Plano Diretor do Rio de Janeiro cumpre a sua tarefa de ser uma norma de estipulação de diretrizes, mas ao dispor de forma tão abrangente acerca do objeto a ser tratado por normas posteriores ainda abstratas, demonstra a natureza prevalente do seu conteúdo. Ainda que deva conter uma estrutura normativa principiológica, esta natureza dos Planos Diretores não deve impedir que o seu papel normativo atinja também os casos concretos.

A bem da verdade, o planejamento territorial é uma atividade complexa e dinâmica, que não se aperfeiçoa em apenas uma norma diretora. A existência de outros planos é imprescindível, mas as estipulações constantes do Plano Diretor deveriam ser sempre replicadas aos demais, conforme leciona o ilustre professor Paulo Affonso Leme Machado:

O plano diretor tem prioridade sobre outros planos existentes no Município ou que possam vir a ser instituídos. O termo “diretor” tem dimensão jurídica considerável, pois é um plano criado pela lei para dirigir e para fazer com que as outras leis municipais, decretos e portarias anteriores ou posteriores tenham que se ajustar ao plano diretor³⁹.

³⁶ Id., art. 79, §3º: “A Lei que regulamentar Operação Urbana Consorciada ou Área de Especial Interesse Urbanístico poderá reduzir os índices de aproveitamento do terreno e os coeficientes de aproveitamento máximos para fins de aplicação da outorga onerosa do direito de construir”.

³⁷ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 85.

³⁸ No caso da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, o art. 41 do Plano Diretor determina que a lei estabeleça, entre outros parâmetros, a dimensões dos lotes; percentagem e características gerais das áreas a serem destinadas a uso público; características das áreas não edificáveis; e percentagem e localização de áreas permeáveis nas áreas privadas e públicas, considerados o zoneamento ambiental, as características do entorno e seu sistema de drenagem. Já no caso da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o art. 50 determina que conste da lei conceitos e definições como os de “zonas e subzonas”; “lote mínimo e máximo”; “índice de aproveitamento de terreno”; e “coeficiente de adensamento”.

³⁹ LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 356-367.

No entanto, uma vez que o próprio Plano Diretor transfere certas responsabilidades para leis posteriores de maneira excessiva, cria-se um sistema por demais confuso e insuficiente, por necessitar constantemente de complementação por via de outras normas.

O volume de dispositivos trazidos pela norma também suscita a dúvida sobre se todo o conteúdo ali presente de fato teria pertinência para o seu objetivo primordial de ordenar e planejar o desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro. A variedade e abrangência de matérias abordadas pelo Plano Diretor ficam evidentes quando nos deparamos com o seu Título IV, que define políticas públicas setoriais, em que são dedicados mais de cem artigos tanto às políticas mais elementares, como as relativas ao meio ambiente, habitação e regularização fundiária, como outras cuja inserção no contexto de uma norma de planejamento urbano não é tão evidente, como as políticas de saúde e de assistência social. Isto porque, novamente nas palavras de Leme Machado, “o plano não pode tudo conter e tudo prever, atrofiando a capacidade criadora dos munícipes; mas, de outro lado, a liberdade de iniciativa não deve levar à anarquia, que contraria a função social da cidade e torna o indivíduo uma ilha”⁴⁰.

José Afonso da Silva, por sua vez, sem deixar de fazer menção à relevância dos diversos aspectos que compõem o Plano Diretor, como o social – que engloba objetivos ligados à promoção do acesso à educação, saúde, esporte, cultura, entre outros –, econômico e administrativo, afirma que a ordenação do solo municipal é “o aspecto fundamental do plano diretor, dado que é nele que se manifesta o fundamental da competência dos Municípios no sistema constitucional brasileiro”⁴¹.

Assim, no tocante ao aspecto social, José Afonso destaca que a atividade de ordenação do solo deve “criar as condições necessárias à instituição de equipamentos e prestação dos serviços sociais e estabelecer os meios para que a população possa auferi-los”, enquanto, no que tange ao aspecto administrativo-institucional, sua preocupação deve ser voltada para a continuidade do planejamento, prevendo meios de implementação, execução e revisão dessa atividade⁴².

Nitidamente, aqui se está a pensar o Plano Diretor não como norma instituidora de políticas públicas econômicas e sociais propriamente ditas, mas sim na relação destas com o

⁴⁰ Ibid., p. 356.

⁴¹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 140-141.

⁴² Ibid., p. 141-142.

ordenamento territorial, por meio do zoneamento, da definição de áreas urbanas, urbanizáveis e de expansão, e do ordenamento dos sistemas de circulação, de lazer e recreação⁴³.

É importante observar que existem normas que tratam do conteúdo mínimo do Plano Diretor, como a Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, de 2005 e o Estatuto da Cidade⁴⁴. No entanto, a definição de um conteúdo “máximo”, ou, em outras palavras, o estabelecimento de parâmetros de distinção entre o que se insere ou não na alçada de sua competência normativa não é objeto de regulamentação, embora possa ser dimensionado a partir dos princípios do Direito Urbanístico⁴⁵. Tanto é assim que o Ministério das Cidades, em suas publicações oficiais, tem constantemente enfatizado que, para além do seu papel de ordenação territorial, os Planos Diretores podem ser instrumentos políticos de gestão participativa de construção da cidadania, que reúnem conteúdos amplos e voltados para a busca pelo desenvolvimento, como se verifica no seguinte trecho:

[...] no Estatuto da Cidade o Plano Diretor é resultado de um processo político, dinâmico e participativo que mobiliza o conjunto da sociedade, todos os segmentos sociais, para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município. Este é um processo político de formação da cidadania⁴⁶.

A ênfase ministerial é claramente dirigida à participação popular nos processos de elaboração e revisão dos Planos Diretores, orientada pelo princípio constitucional da gestão democrática. De fato, a inclusão dessa gama de políticas públicas setoriais é uma realidade verificada em um número cada vez maior de casos, a exemplo do próprio Rio de Janeiro, que no processo de revisão do seu Plano Diretor, incorporou no novo Plano Diretor novas políticas

⁴³ Ibid., p. 147.

⁴⁴ Art. 42: “O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle”.

⁴⁵ Conforme analisado por REGINA HELENA COSTA, a partir da Constituição de 1988 se destacam os princípios da função social da propriedade; da função pública do Urbanismo; da remissão ao Plano; da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da atuação urbanística; da gestão democrática da cidade; da proteção ao meio ambiente; da sustentabilidade das cidades; da prevenção; da precaução e da vedação do retrocesso (COSTA, Regina Helena. Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord.) *Temas de Direito Urbanístico 2*. Adilson Abreu Dallari e Lúcia Valle Figueiredo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 109-128).

⁴⁶ ROLNIK, Raquel; SCHASBERG Benny; MACEDO PINHEIRO, Otilie (coord.). *Plano Diretor Participativo*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005, p. 14. Disponível no endereço eletrônico do Ministério das Cidades: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/PlanoDiretorParticipativoSNPU2006.pdf>>. Acesso em 05 jul. 2011.

setoriais, voltadas para a regularização urbanística e fundiária⁴⁷, para a gestão da informação, da segurança urbana e da administração tributária⁴⁸, entre outras.

O tratamento da política urbana por meio do estabelecimento de políticas setoriais está ligado à ideia de concretização da gestão democrática da cidade e a uma nova e contemporânea concepção de plano diretor participativo, a qual pretende reconfigurar a forma de elaboração e o conteúdo dos Planos Diretores, que tradicionalmente possuíam caráter técnico. Esta é uma concepção que busca tornar a linguagem do Plano Diretor acessível e resultante das ações de cidadania, através da expansão do escopo da norma para além da mera ordenação do espaço, incluindo nela direitos direcionados aos cidadãos, o que, em última análise, decorre do próprio contexto introduzido pela Constituição de 1988 de redefinição dos conceitos de função social da propriedade pública e privada e da cidade⁴⁹.

Tal fenômeno inaugurado pela Constituição e refletido na extensa gama de direitos delineada pelos Planos Diretores é também um desdobramento da própria estruturação e do fortalecimento do campo do Direito Urbanístico brasileiro a partir do Estatuto da Cidade, nucleado pelo direito à cidade, com o objetivo de congregar não apenas normas pertinentes ao planejamento urbano territorial *strictu sensu*, mas um verdadeiro feixe de direitos sociais intrínsecos à vida na cidade⁵⁰, que perpassam não apenas os direitos à moradia, ao meio ambiente equilibrado e à qualidade de vida, mas também os direitos à paisagem, ao lazer, à saúde e ao transporte de qualidade. E se é verdade que esta interface entre o Direito Urbanístico e as outras áreas do Direito compromete a afirmação do Direito Urbanístico como campo autônomo, ela é também vital para a concretização do seu objetivo de promover a sustentabilidade urbana, incluindo no processo do planejamento urbano o pressuposto da qualidade de vida. Neste sentido, é de se destacar o conceito por trás do direito às cidades sustentáveis, afirmado pelo Estatuto da Cidade como uma das diretrizes da política urbana brasileira⁵¹, conforme as palavras de Simone Wolff:

O adjetivo “sustentável” não proscreve nem abranda a idéia da degradação embutida no substantivo “desenvolvimento”, antes, ele expressa a consciência de que trata-se de uma

⁴⁷ Lei Complementar Municipal 111/2011, arts. 230 e ss.

⁴⁸ Id., arts. 272 e ss.

⁴⁹ ROLNIK, Raquel; SCHASBERG Benny; MACEDO PINHEIRO, Otilie (coord.). Op. cit., p. 14.

⁵⁰ CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Novas fronteiras do Direito Urbanístico. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson. *O Direito e o Tempo: embates jurídicos e utopias contemporâneas*. Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

⁵¹ Lei Federal 10.257/2001, art. 2º, I.

conquista, que se pode sustentar no tempo e no espaço. Se fosse algo definitivamente conquistado, dever-se-ia dizer desenvolvimento “sustentado” em vez de “sustentável”⁵².

Não obstante tais avanços verificados no campo teórico do Direito Urbanístico no sentido da incorporação de direitos sociais, o próprio Ministério das Cidades, quando avaliou a abordagem de políticas ambientais pelos Planos Diretores de modo geral, reconheceu que o viés da adoção das referidas políticas setoriais conduz a um tratamento da questão “de maneira segmentada e muitas vezes conflitante, sem mecanismos efetivos de compatibilização”⁵³.

E quando nos voltamos para realidade do Plano Diretor do Rio de Janeiro, a eficácia da norma, no sentido de sua exequibilidade, realmente permanece um ponto questionável, especialmente se ponderado com o fato de em sua estrutura preponderarem diretrizes e orientações, colocando em risco a sua autoaplicabilidade, uma vez que compete aos Planos Diretores a previsão de instrumentos de concretização da política urbana e de mecanismos que possibilitem a sua aplicação.

No que se refere à eficácia do Plano Diretor, mais uma vez o professor José Afonso da Silva esclarece:

Tais normas já podem conter em si todos os elementos para sua eficácia e aplicação imediata, com o quê os efeitos do plano se manifestarão diretamente vinculantes para os órgãos públicos e para os particulares. Mas em alguns casos a lei do plano pode deixar certas disposições para atuação ulteriores, mediante leis especiais – por exemplo, sobre uso do solo, edificações. Pode também estabelecer as normas fundamentais (as diretrizes), remetendo a regulamento os pormenores de sua aplicação, como é comum verificar-se no que tange às normas de zoneamento. O plano diretor pode ser apenas *geral*, ficando sua atuação dependendo de planos especiais, setoriais e plano executivo. Mas é certo que a lei do plano é eficaz nos limites de suas determinações [...]”⁵⁴.

No mesmo sentido, Alaor Caffé Alves afirma que:

o plano, aprovado por lei, configurado em termos programáticos [...], condiciona a atividade da Administração que, no assunto programado, não pode ter ‘outro’ programa. Prescreve à ação administrativa uma determinada via a seguir e, embora não possa constranger juridicamente a alcançar as metas por ele definidas, compele a não seguir via diversa⁵⁵.

⁵² WOLFF, Simone. *Estatuto da Cidade: A Construção da Sustentabilidade...*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_45/Artigos/Art_Simone.htm>. Acesso em 01 nov. 2011.

⁵³ COSTA, Heloísa Soares da Moura et al.. A Dimensão Ambiental nos Planos Diretores de Municípios Brasileiros: Um Olhar Panorâmico sobre a Experiência Recente. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Op. cit., p. 177.

⁵⁴ SILVA, José Afonso. Op. cit., p. 147.

⁵⁵ ALVES, Alaor Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: Bushatsky, 1981, p. 92, apud. MUKAI, Toshio. Op. cit., p. 124.

Por outro lado, a incorporação de direitos decorrentes do processo de participação popular na elaboração dos Planos Diretores conduz a um aprimoramento da norma no que diz respeito à sua eficácia social, a qual, segundo Rosângela Cavallazzi, é “norteada pelos critérios da incidência, da legitimidade e da finalidade, corresponde, pois, à necessária aplicabilidade da norma jurídica pelos indivíduos destinatários da mesma e, também, pela sua capacidade de garantir os direitos dos cidadãos”⁵⁶. Neste sentido, sustenta Madalena Ayres:

A eficácia jurídica está relacionada à capacidade da norma de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ou seja, diz respeito à aplicabilidade, executoriedade, exigibilidade da norma. Já a eficácia social da norma responde pela capacidade de garantir os direitos da coletividade. Nesse sentido, é imprescindível a atuação do intérprete na construção do sentido da norma [...]⁵⁷.

Considerando as mudanças por que passou o Rio de Janeiro, como quaisquer cidades, nos últimos dezenove anos em que vigorou o antigo Plano Diretor, para que se compreenda a eficácia do novo Plano Diretor no desempenho do seu papel na definição de uma política urbana adequada às novas realidades da cidade, é fundamental compreender em que medida princípios, diretrizes, instrumentos e políticas setoriais se articulam e atendem às necessidades da cidade, o que deve levar em consideração não somente uma análise do todo da cidade, mas também de suas áreas mais sensíveis, de acordo com fatores como variáveis ambientais, graus de ocupação do solo urbano, demandas por moradia e infraestrutura, entre outros.

3.1. Incorporação pelo Plano Diretor dos instrumentos do Estatuto da Cidade

A aplicabilidade plena do Estatuto da Cidade à realidade municipal requer a previsão expressa dos instrumentos nele previstos pelos Planos Diretores. Neste sentido, uma análise preliminar do Plano Diretor do Rio de Janeiro revela a ampla incorporação de tais instrumentos, o que, aliás, como verificado pelo Ministério das Cidades em suas avaliações dos Planos Diretores brasileiros, tem sido a tendência nacional⁵⁸.

⁵⁶ CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Op. cit., p. 691.

⁵⁷ AYRES, Madalena Junqueira. *Obstáculos e possibilidades entre competências e escalas na perspectiva da Operação Urbana Consorciada da Zona Portuária*. Simpósio Temático Códigos da Cidade: construções normativas em projeto, p. 6.

⁵⁸ Cf. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Op. cit., p. 31.

O Plano Diretor do Rio de Janeiro, comodamente, traz em seu art. 37 um genérico e emaranhado rol de instrumentos jurídico-urbanísticos, alguns regulados por leis federais já existentes, alguns por leis que ainda deverão ser criadas. São mecanismos originários do Direito Ambiental, como as Unidades de Conservação e Áreas de Preservação Permanente, do Direito Administrativo, como o Tombamento, e outros propostos pelo Estatuto da Cidade, como o Direito de Preempção e de Superfície. A técnica legislativa não parece ser a mais adequada, tendo em vista que são feitas inclusive menções à Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Transportes Concedidos e a fundos municipais dos mais variados – todos eles sob a rubrica genérica “dos Instrumentos da Política Urbana”.

Além disso, muitos dos instrumentos previstos sequer são detalhados posteriormente, como é o caso, por exemplo, da malfadada Contribuição de Melhoria que, no Plano Diretor do Rio de Janeiro, é simplesmente citada como instrumento de caráter tributário aplicável à política urbana, sem qualquer regulamentação. Segundo o art. 81 do Código Tributário Nacional (Lei Federal 5.172/1966), a Contribuição de Melhoria “é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”. Apesar de sua previsão legal e constitucional e do próprio Estatuto da Cidade estabelecer como diretrizes da política urbana o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos que resultem em valorização imobiliária⁵⁹, trata-se de um tributo que praticamente não é cobrado no território brasileiro⁶⁰, o que, na visão de Cíntia Estefania Fernandes, afronta diretamente os objetivos fundamentais da República constantes do art. 3º da Constituição de 1988 e contraria a vinculação do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social⁶¹.

Outros instrumentos, apesar de mencionados no Plano Diretor do Rio de Janeiro, dependem expressamente de regulamentação posterior, como é o caso do já mencionado conjunto do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios⁶². Não obstante, vários instrumentos jurídico-urbanísticos são objeto de um nível maior de detalhamento por parte do Plano Diretor. São eles, especificamente: IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação com

⁵⁹ Lei Federal 10.257/2001, art. 2º, IX e XI.

⁶⁰ FERNANDES, Cíntia Estefania. O Dever Fundamental de Pagar e Cobrar Contribuição de Melhoria no Brasil. In: *Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade*. Disponível em DVD integrante do livro “*Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*”, p. 7.

⁶¹ *Ibid.*, p. 3 e 5.

⁶² Lei Complementar Municipal 111/2011, art. 71, *caput*.

Pagamento em Títulos; Direito de Preempção; Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso; Transferência do Direito de Construir; Operações Urbanas Consorciadas; Urbanização Consorciada; Consórcio Imobiliário; Operação Interligada; Relatório de Impacto de Vizinhança; Readequação de Potencial Construtivo no Lote; Concessão Urbanística; bem como instrumentos de gestão ambiental, financeiros, orçamentários e tributários.

A título de exemplo, no caso do Direito de Preempção, que consiste no direito de preferência do Poder Público para a aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares⁶³, embora o art. 77, §2º, do Plano Diretor do Rio de Janeiro delegue para lei posterior a definição das áreas em que tal direito irá incidir – o que é elemento fundamental para possibilitar a sua aplicabilidade imediata –, os fins que justificam o seu exercício pelo Poder Público, bem como o prazo para que este manifeste o seu interesse na aquisição de imóvel de particular, entre outras disposições, encontram-se devidamente previstos.

Outro exemplo é o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, o qual, assim como a OUC, é instrumento integrante do projeto de revitalização da Zona Portuária do Rio de Janeiro, o qual será aprofundado no capítulo seguinte. Trata-se, portanto, de um instrumento que está sendo efetivamente aplicado na cidade do Rio de Janeiro, o que torna o seu estudo de grande pertinência. Segundo Luis Fernando Valverde Salandia:

Definido o coeficiente básico [de aproveitamento de terreno], é possível calcular qual seria o tamanho do terreno necessário para se construir o potencial adicional permitido (a diferença entre o coeficiente de aproveitamento básico e o coeficiente de aproveitamento máximo), possibilitando uma referência para a avaliação da cobrança da outorga onerosa do direito de construir⁶⁴.

O modo como opera o instrumento se dá a partir da outorga por parte do Poder Público, mediante contrapartida paga pelo particular, do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, sem que tal direito supere o coeficiente máximo, que também é definido pelo Plano Diretor⁶⁵. Nos termos do Estatuto da Cidade, a implementação de tal instrumento depende da fixação pelo Município do coeficiente de aproveitamento básico de terreno, que no Plano Diretor do Rio de Janeiro é chamado “Índice de Aproveitamento de Terreno”, conforme expresso em seu art. 79. Tal dispositivo segue, em seu §2º, determinando o

⁶³ Lei Federal 10.257/2001, art. 25, *caput*.

⁶⁴ SALANDIA, Luis Fernando Valverde. Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso e Transferência do Direito de Construir. In: *Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade*. Disponível em DVD integrante do livro “Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas”, p. 10.

⁶⁵ Lei Federal 10.257/2001, art. 28.

exercício da outorga nas Áreas Sujeitas à Intervenção previstas no Anexo IV e nas Áreas de Especial Interesse Urbanístico ou de OUC – estas últimas, notadamente, aplicáveis à Zona Portuária da cidade, em região em que foi criada AEIU e instituída OUC pela Lei Complementar Municipal 101/2009⁶⁶.

Outro instrumento que chama a atenção é o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), criado pelo Estatuto da Cidade e incorporado pelo Plano Diretor do Rio de Janeiro. Na verdade, embora o Plano Diretor tenha, em seu art. 124, transferido para o Poder Executivo a iniciativa de lei posterior que defina empreendimentos e atividades sujeitos a tal estudo – bem como ao Estudo de Impacto Ambiental –, a lei tratou de regulamentar o Relatório de Impacto de Vizinhança, estipulando tanto a sua destinação⁶⁷ e alguns casos em que sua elaboração é exigida⁶⁸, quanto o seu conteúdo⁶⁹.

Tal como ocorre com diversos instrumentos, o Plano Diretor do Rio de Janeiro apenas menciona o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), determinando o seu detalhamento por parte de lei posterior. Como determinado pelo próprio Estatuto da Cidade, o EIV não substitui a elaboração de EIA/RIMA quando o empreendimento ou atividade em questão se enquadrar nos requisitos da legislação ambiental que determinam a sua exigência previamente à concessão de licenças ambientais⁷⁰. No entanto, é considerado de fundamental importância que haja uma integração entre ambos os estudos no âmbito do

⁶⁶ Art. 1º, *caput*: “Esta Lei Complementar institui a Operação Urbana Consorciada – OUC da região do Porto do Rio de Janeiro, na Área de Especial Interesse Urbanístico – AEIU criada nesta Lei Complementar, que compreende um conjunto de intervenções coordenadas pelo Município e demais entidades da Administração Pública Municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental de parte das Regiões Administrativas I, II, III e VII, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro”.

⁶⁷ Art. 99, *caput*: “O Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, é o instrumento destinado à avaliação dos efeitos negativos e positivos decorrentes da implantação ou ampliação de um empreendimento ou de uma atividade econômica em um determinado local e a identificação de medidas para a redução, mitigação ou extinção dos efeitos negativos e terá prazo de validade regulamentada em legislação específica”.

⁶⁸ Art. 99, §2º: “Aplica-se o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) em empreendimentos que importem em substancial aumento na circulação de pessoas e tráfego de veículos, ou em utilização massiva da infraestrutura, ou ainda naqueles que causem incômodos ambientais à população, a exemplo de emissões líquidas, sólidas, sonoras ou condições que impliquem em baixa capacidade de circulação do ar, entre outras, de forma a avaliar a amplitude e importância dos impactos e adequar, se for o caso, o empreendimento à capacidade física e ambiental da região”.

⁶⁹ Art. 100, *caput*: “O Relatório de Impacto de Vizinhança deverá conter: I. definição dos limites da área impactada em função do porte do empreendimento e/ou atividades e das características quanto ao uso e localização e condições de acessibilidade; II. avaliação técnica quanto as interferências que o empreendimento e/ou atividade possa causar na vizinhança; III. descrição das medidas mitigadoras dos impactos negativos decorrentes da implantação do empreendimento e/ou atividade e seus procedimentos de controle; IV. análise da intensificação do uso e ocupação do solo, a geração de viagens de pessoas e veículos motorizados ou não, relacionado à demanda por transporte público e tráfego viário”.

licenciamento urbanístico, do contrário os Planos Diretores podem abrir espaço para um tratamento aparentemente conflituoso das questões urbanas e ambientais, conforme observa Heloísa Soares de Moura Costa:

O pequeno número de Planos que incorpora os estudos de impactos e o licenciamento ambiental como instrumentos de política urbana [...] indica o tratamento segmentado que, em geral, é dado às políticas setoriais. De fato, parece haver prevalência de tradições distintas para o tratamento das questões urbanas, pelo viés do urbanismo, e da política ambiental, pela via preservacionista, resultando em antagonismos entre as visões de cidade e de natureza e no tratamento de conflitos de forma compartimentada, por conselhos e leis específicas⁷¹.

Não se pretende abordar aqui a regulamentação e os objetivos de cada um dos instrumentos previstos no Plano Diretor do Rio de Janeiro, até porque alguns deles, como a OUC e o Projeto de Estruturação Urbana, ainda serão tratados oportunamente no estudo dos projetos relacionados aos Jogos Olímpicos. Mas com essas primeiras considerações acerca dos instrumentos de política urbana incorporados no Município do Rio de Janeiro, percebe-se como a eficácia jurídica das suas normas está vinculada à profundidade com que são regulamentados os mecanismos estatutários e estabelecidos os parâmetros urbanísticos. Segundo Orlando Alves dos Santos Junior e Daniel Todtmann Montandon:

Para um instrumento ser implementado, o nível de regulamentação no Plano Diretor deve ser suficiente para que, no licenciamento urbanístico de novos projetos privados ou no planejamento de uma intervenção pública em uma determinada área da cidade, tais instrumentos sejam efetivamente incorporados⁷².

Além desta orientação, outro considerado preponderante para garantir a eficácia social na implementação dos instrumentos de política urbana consiste na democratização do orçamento municipal⁷³. Em muitos Planos Diretores, a necessidade de gestão orçamentária participativa e de articulação entre as políticas e instrumentos propostos e o orçamento municipal é apenas genericamente mencionada, sem a estipulação de critérios e mecanismos para a sua implementação⁷⁴. No Rio de Janeiro este é um discurso que também se repete, embora seja possível verificar progressos em exemplos concretos de vinculação, como ocorre com as receitas auferidas por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração do Solo, que devem ser repartidas entre os Fundos Municipais ou destinadas às finalidades

⁷⁰ Lei Federal 10.257, art. 38.

⁷¹ COSTA, Heloísa Soares da Moura et al.. Op cit., p. 177.

⁷² SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Op. cit., p. 34-35.

⁷³ Ibid., p. 47.

⁷⁴ Cf. COSTA, Heloísa Soares da Moura et al. Op. cit., p. 183, e SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O Sistema de Gestão e Participação Democrática nos Planos Diretores Brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Op. cit., p. 265.

previstas no art. 26 do Estatuto da Cidade, tais como regularização fundiária, habitação de interesse social, entre outras⁷⁵.

Com essas considerações a respeito da incorporação dos instrumentos jurídico-urbanísticos do Estatuto da Cidade pelo Plano Diretor do Rio de Janeiro, em que se ponderou especialmente a questão de sua eficácia, efetividade e necessidade de regulamentação posterior, passa-se agora à análise de alguns dos princípios e diretrizes contidos na lei, como forma de aprofundar o estudo de tais questões.

3.2. Princípios e diretrizes

Ainda que deva dispor sobre normas de aplicação imediata, o Plano Diretor municipal tem, em sua essência, o caráter orientador da política urbana, efetuado por meio da definição de princípios, diretrizes e objetivos gerais, embora seja também salutar que incorpore disposições voltadas para áreas ou situações específicas da cidade. É a norma que concretiza as estipulações previstas no Estatuto da Cidade e cria as condições para a sua implementação, mas não deve se limitar a apenas reproduzir as disposições da lei federal sem realizar um exercício de ponderação destas à luz das especificidades e prioridades locais. Mais uma vez, é esclarecedora a lição de Maria Paula Bucci, segundo a qual: “A escolha das diretrizes da política, os objetivos de determinado programa não são simples princípios de ação, mas são os vetores para a implementação concreta de certas formas de agir do poder público, que levarão a certos resultados”⁷⁶.

No Município do Rio de Janeiro, o novo Plano Diretor, dentre os muitos princípios e diretrizes gerais que estipula, os quais se encontram não só sistematizados nos seus arts. 2º a 4º, mas também estão presentes ao longo do texto, faz menção a uma série de questões de relevância para a gestão da cidade, tais como: promoção da participação da sociedade; planejamento integrado da região metropolitana, com destaque para a posição do Rio de Janeiro como cidade-polo; cooperação com outras instâncias de governo e com a iniciativa privada; universalização do acesso à infraestrutura, aos serviços urbanos, à terra e à moradia regular digna; urbanização e contenção do crescimento das favelas, bem como da

⁷⁵ Lei Complementar Municipal 111/2011, art. 83.

irregularidade fundiária; incentivo ao transporte público; incentivo à atividade portuária; ampliação da oferta de habitação de interesse social e utilização dos vazios urbanos não-utilizados ou subutilizados.

Apesar do caráter genérico do conteúdo exposto, neste vasto campo de definição de princípios e diretrizes, notadamente se destaca como preocupação central do legislador a preservação ambiental, que se manifesta tanto na criação de uma política setorial própria voltada para a área, como na adoção de diretrizes a ela vinculadas em uma série de outras políticas. O legislador do Plano Diretor do Rio de Janeiro, ao menos sob um ponto de vista axiológico, tem como diretrizes desde a genérica “valorização, proteção e uso sustentável do meio ambiente, da paisagem e do patrimônio natural, cultural, histórico e arqueológico”, até aspectos mais objetivos como a “proteção dos maciços e morros, das florestas, da orla marítima e dos corpos hídricos”, a qual é reiteradamente contemplada no texto do Plano Diretor. Além disso, o legislador atende também a questões ambientais mais emergentes e pouco exploradas em nosso ordenamento jurídico, incorporando uma série de dispositivos referentes aos efeitos das mudanças climáticas e da sua necessidade de mitigação⁷⁷.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além do posicionamento central e do destaque singular como definidor da política urbana, encontra-se também associado à ordem econômica e social em diversos outros dispositivos, por meio da adoção de princípios e diretrizes voltados à busca por sustentabilidade⁷⁸. Não por acaso, já em sua própria ementa a Lei Complementar refere-se às políticas urbana e ambiental e utiliza a denominação “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável”⁷⁹. Isto porque a noção de preservação ambiental evoluiu significativamente nos últimos anos, diante da emergência das mudanças climáticas e da escassez de recursos naturais, tornando imprescindível a integração com as

⁷⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. cit., p. 96.

⁷⁷ Lei Complementar Municipal 111/2011, art. 2º, III e §1º e art. 3º, II, XXI e XXII.

⁷⁸ Id., art. 2º, I e §2º; art. 3º, III e art. 6º, *caput*.

⁷⁹ O conceito clássico de desenvolvimento sustentável foi cunhado em 1987, no âmbito da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, por meio do Relatório Brundtland, segundo o qual sustentável é “o desenvolvimento capaz de satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias”. Tal conceito se popularizou e se difundiu a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92, sediada no Rio de Janeiro. Hoje, vinte anos depois, o Rio de Janeiro se prepara para sediar, em 2012, outra reunião de cúpula da ONU, desta vez a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, o que revela a liderança do Brasil no cenário global de enfrentamento das mudanças climáticas, bem como a grande relevância da ampla adoção do conceito de sustentabilidade por parte do Município do Rio de Janeiro, que se verifica tanto em sua legislação urbanística e ambiental, quanto na propaganda de suas políticas públicas – sua presença é claramente perceptível, por exemplo, na proposta da candidatura da cidade à sede dos Jogos Olímpicos de 2016 apresentada ao Comitê Olímpico Internacional –, uma vez que esta é a marca que se pretende construir para a cidade.

variáveis social e econômica, que juntas formam tripé do conceito de desenvolvimento sustentável hoje globalmente difundido.

No entanto, quando se observa atentamente a política setorial voltada para o meio ambiente criada pelo Plano Diretor do Rio de Janeiro, verifica-se que, ainda que esta esteja em conformidade com os objetivos e diretrizes de cunho ambiental relacionados ao longo do texto normativo, inclusive no que tange ao detalhamento de orientações específicas para bens jurídicos determinados, como a paisagem e os recursos hídricos, novamente, tal política se mostra farta de disposições acerca de normas posteriores – tal como a Política Municipal de Resíduos Sólidos e o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – e programas a serem futuramente implementados, sem praticamente mencionar instrumentos e medidas capazes de efetivá-los. Na verdade, de concreto há a designação da responsabilidade pelo planejamento, formulação, execução e integração dos referidos programas e outras ações estruturantes para os órgãos vinculados ao Sistema de Planejamento e Gestão Ambiental⁸⁰, mas em sua generalidade, a política ambiental e a busca por sustentabilidade revelam-se mais um elemento de fraco caráter impositivo do texto do Plano Diretor.

Neste sentido, entre a grande maioria dos Planos Diretores dos Municípios brasileiros, observa-se a tendência predominante de adoção do discurso ambiental entre os objetivos e princípios fundamentais sem que haja um reflexo correspondente na estruturação do território e na definição de políticas setoriais⁸¹. Verifica-se também a ausência de “uma abordagem integrada para questões ambientais e demais políticas setoriais, as quais continuam sendo tratadas de maneira segmentada e muitas vezes conflitante, sem mecanismos efetivos de compatibilização”⁸².

No caso do Rio de Janeiro, apesar de serem feitas menções a variáveis ambientais diversas em muitos princípios e diretrizes setoriais, trata-se, de fato, de uma preocupação que raramente consegue avançar para além do campo discursivo e ser incorporada aos ditos mecanismos. Em alguns casos, o tratamento dessas políticas setoriais chega até mesmo a ser contraditório.

A título de exemplo, o Plano Diretor, em seu art. 15, §1º, condiciona a densidade e a intensidade da ocupação e do uso do solo às restrições de natureza ambiental, chegando

⁸⁰ Lei Complementar Municipal 111/2011, arts. 164, 166, 171 e 176.

⁸¹ COSTA, Heloísa Soares da Moura et al.. Op. cit., p. 175.

⁸² Ibid., p. 177.

inclusive a proibir construções em áreas de risco e APPs e a prever, no §2º, a realocação dos moradores de favelas e loteamentos clandestinos nessas áreas. Ao mesmo tempo, tutela o direito à moradia quando, em seu art. 70, II, despende a estas mesmas favelas tratamento de Áreas de Especial Interesse Social, destinadas a programas habitacionais. Entretanto, a referida dicotomia entre preservação ambiental e direito à moradia se acentua quando o art. 114 proíbe a criação de AEIS em Unidades de Conservação e APPs, enquanto o art. 205, §2º, determina que a declaração de Especial Interesse Social e o estabelecimento de padrões urbanísticos especiais para áreas situadas em Unidades de Conservação, APACs e áreas frágeis de baixadas e encostas obedecerão aos parâmetros definidos por lei específica. Este dispositivo, aliás, como se não bastasse ser contraditório em relação às outras orientações inseridas no mesmo Plano Diretor, revela-se obscuro ao não indicar a lei que definirá os referidos parâmetros diferenciados para as áreas de maior sensibilidade ambiental.

Não obstante os aspectos acima ressaltados, também merece destaque o fato de o Plano Diretor, no tocante às Políticas Habitacional e Fundiária, prever em seu art. 210, §1º, o assentamento prioritário para populações localizadas em áreas de risco, próximas a Unidades de Conservação ou APACs, ainda que, no geral, tais políticas também privilegiem o caráter orientador de ações posteriores à efetiva previsão de instrumentos concretos e normas autoaplicáveis.

Assim, apesar das expectativas de avanços do Plano Diretor de 2011 em relação ao Plano de 1992, sobressaem suas imperfeições, contradições e incompletudes, prejudicando em muito não apenas os avanços na implementação de uma política voltada à concretização do direito à moradia e à regularização fundiária em si, mas principalmente o seu nível de conformidade com as orientações estipuladas no sentido da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e do desenvolvimento urbano sustentável.

Neste contexto, novamente, as conclusões da Rede de Avaliação quanto ao panorama da dimensão ambiental nos Planos Diretores brasileiros são perfeitamente aplicáveis ao caso do Rio de Janeiro, tendo em vista que, apesar de a incorporação do conceito de sustentabilidade representar uma modernização a nível discursivo, a maioria dos Municípios “não foi capaz de fazer a integração necessária com a chamada agenda marrom”⁸³.

⁸³ Ibid., p. 178.

Tal sintoma também é apresentado, e de modo ainda mais acentuado, no que refere ao tratamento da gestão metropolitana pelo Plano Diretor, em que a integração entre os Municípios da Região Metropolitana figura como objeto de diversos princípios e diretrizes. No entanto, um olhar para o todo da norma demonstra um tratamento da matéria meramente incidental, sem qualquer preocupação especial nítida neste sentido, apesar de sua enorme relevância na elaboração de uma política urbana abrangente e eficaz. Mais uma vez, o excesso de propostas a serem ainda regulamentadas, somado à ausência de instrumentos capazes de proporcionar avanços na referida integração, compromete a efetividade de tais diretrizes.

Não obstante, há também avanços perceptíveis, ainda que no plano normativo, haja vista a possibilidade prevista no art. 310 de celebração pelo Poder Executivo de convênios ou consórcios com Municípios vizinhos⁸⁴, instrumento de grande importância para a solução de problemas comuns, o que revela, em certa medida, uma mudança de paradigma no que tange às regiões metropolitanas, em relação às experiências verificadas em outros Planos Diretores, em que frequentemente se privilegia a articulação entre Município, Estado e União, em detrimento de uma articulação horizontal⁸⁵.

Apesar dos avanços relativos à tutela de novos direitos e também dos retrocessos em relação a outros direitos verificados no atual Plano Diretor do Rio de Janeiro, percebe-se a prevalência da extensa gama de normas de caráter orientador de ações e políticas futuras, ainda que estas sejam compatível com o já explorado conceito de Plano Diretor como norma de caráter predominantemente político e participativo, e não mais puramente técnico.

No entanto, é de extrema relevância a previsão de normas específicas que viabilizem tais direitos tutelados mediante mecanismos explícitos de concretização dos fins da política urbana e das políticas setoriais a ela atreladas, por meio da definição de responsabilidades, ações concretas, prazos e vinculação ao orçamento municipal. Sem estas normas, o conteúdo do Plano Diretor do Rio de Janeiro torna-se inevitavelmente esvaziado, com excesso de normas propositivas, porém escassamente impositivas.

⁸⁴ A possibilidade de celebração de convênios e consórcios entre os entes federativos, bem como as suas regras gerais, foi instituída por meio da Lei Federal 11.107/2005.

⁸⁵ SCHASBERG, Benny; LOPES, Alberto. O Tema Metropolitano nos Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Op. cit., p. 224 e 242.

3.3. Função social da propriedade urbana pública e privada

As cidades, como espaços que explicitam as histórias vividas e a cotidiana construção da paisagem urbana, realizam funções essenciais e intrínsecas à qualidade de vida no meio urbano, como a oferta de moradia, condições de trabalho, lazer, circulação⁸⁶ e, enfim, os direitos à cidade. Tais direitos devem orientar o legislador urbanístico no condicionamento do direito de propriedade no meio urbano, bem como na definição de políticas públicas que efetivem o cumprimento das funções sociais da cidade.

O Estatuto da Cidade vincula o princípio da função social da propriedade urbana às definições constantes do Plano Diretor, conforme prevê o art. 39:

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 dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2^a desta Lei.

A arquitetura montada pelo Estatuto da Cidade em torno da vinculação entre o princípio e o Plano Diretor se revela um contrassenso objeto de inúmeras críticas da doutrina, pois restringe as possibilidades de aplicação do princípio, além do fato de o Plano Diretor não necessariamente conter os instrumentos jurídico-urbanísticos que viabilizam as funções sociais da cidade. Entretanto, o Estatuto da Cidade estabelece uma ressalva ao determinar que a vinculação entre o Plano Diretor e o cumprimento do princípio da função social está condicionado ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade⁸⁷.

Segundo Danielle de Andrade Moreira, por exemplo, “não parece que tal vinculação deva ser entendida como único e exclusivo mecanismo de determinação do conteúdo da função social da propriedade urbana”⁸⁸. Para se chegar a tal conclusão, dois são os seus principais argumentos:

(i) a lei municipal que aprova o Plano Diretor não necessariamente engloba todos os interesse públicos relacionados à propriedade urbana, mas tão-somente os de natureza urbanística; e (ii)

⁸⁶ SILVA, José Afonso. *Direito Constitucional Positivo*. 30^a ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 817.

⁸⁷ Lei Federal 10.257/2001, art. 39.

⁸⁸ MOREIRA, Danielle de Andrade. Conteúdo ambiental dos planos diretores e o código florestal. In: MILARÉ, Édís; LEME MACHADO, Paulo Affonso (orgs.). *Direito ambiental: meio ambiente urbano*. Coleção doutrinas essenciais; v. 3. 1^a ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 464.

nem todos os municípios brasileiros estão obrigados à elaboração e aprovação do Plano Diretor⁸⁹.

Não obstante as críticas dirigidas aos comandos da lei federal, o papel que por ela foi atribuído à lei do Plano Diretor em abstrato de definir a função social da propriedade urbana e vinculá-la aos instrumentos estatutários, ainda que no aspecto meramente formal, é cumprido no caso do Rio de Janeiro, haja vista a existência de um capítulo exclusivamente dedicado à “Função Social da Propriedade Urbana” (Capítulo III do Título I – “Da Política Urbana e Ambiental”). Diz-se formal, pois, na realidade, o que se verifica é o *caput* do art. 7º do Plano Diretor, o único componente do referido capítulo, reproduzir *ipsis litteris* a citada redação do art. 39 do Estatuto da Cidade, sendo apenas ressalvado o respeito às diretrizes previstas no art. 3º da lei municipal.

Além disso, uma rápida comparação entre o art. 7º do atual Plano Diretor do Rio de Janeiro e dos arts. 7º e 8º do Plano Diretor de 1992, todos inseridos em seus respectivos capítulos relativos à função social da propriedade, demonstra o total anacronismo do texto atualmente em vigor, que praticamente repete sem qualquer inovação os já escassos dispositivos que tratam da questão. Conforme se verifica no art. 7º, §2º, da lei de 2011, muitas das finalidades estabelecidas em 1992 para a intervenção do Poder Público, são simplesmente repetidas na lei de 2011, como, por exemplo: recuperação em benefício coletivo da valorização acrescentada pelos investimentos públicos à propriedade privada; controle da densidade populacional de acordo com a adequada utilização do solo urbano; aproveitamento adequado de imóveis subutilizados ou não utilizados, entre outros⁹⁰.

⁸⁹ Ibid., p. 464-465.

⁹⁰ Para melhor ilustrar a dita comparação, transcreve-se o art. 8º da Lei Complementar 16/1992, segundo o qual: “A intervenção do Poder Público tem como finalidade: I - recuperar em benefício coletivo a valorização acrescentada pelos investimentos públicos à propriedade particular; II - controlar a densidade populacional com a correspondente e adequada utilização urbana; III - gerar recursos para o atendimento da demanda de infraestrutura e de serviços públicos provocada pelo adensamento decorrente da verticalização das edificações e para implantação de infra-estrutura em áreas não servidas; IV - promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, sancionando a sua retenção especulativa; V - criar áreas sob regime urbanístico específico; VI - condicionar a utilização do solo urbano aos princípios de proteção e valorização do meio ambiente e do patrimônio cultural”.

A seu turno, dispõe o art. 7º, §2º, da Lei Complementar 111/2011 que: “Os instrumentos referidos no § 1º tem a finalidade de: I - recuperar em benefício coletivo a valorização acrescentada pelos investimentos públicos à propriedade privada, através dos instrumentos legais pertinentes; II- condicionar a utilização do solo urbano aos princípios de proteção e valorização do meio ambiente e do patrimônio cultural; III- promover a geração de recursos para a implantação de infraestrutura e de serviços públicos; IV- controlar a expansão urbana e a densidade populacional de acordo com a adequada utilização do solo urbano; V- definir o adequado aproveitamento de terrenos e edificações, combatendo a retenção especulativa, a subutilização ou a não utilização de imóveis de acordo com os parâmetros estabelecidos e com as diretrizes de desenvolvimento estabelecidas neste Plano Diretor; VI- promover o acesso à propriedade regular e à regularização urbanística e fundiária; e VII-

A exceção está no fato de o §1º do art. 7º do Plano Diretor de 2011 se referir aos instrumentos de política urbana previstos no art. 4º, incisos I a VI, do Estatuto da Cidade, bem como à concessão de uso especial para fins de moradia e à regularização fundiária de assentamentos urbanos – todos criados por atos normativos posteriores ao Plano Diretor de 1992.

Infelizmente, conforme registrado por Adauto Lucio Cardoso e Maria Cristina Bley da Silveira, é comum entre os Planos Diretores municipais brasileiros que a função social da propriedade seja mencionada “sem definir claramente as implicações da adoção da função social da propriedade no ordenamento do território, nas políticas urbanas locais ou sem indicar as medidas necessárias para garantir o real cumprimento desse princípio”⁹¹.

De fato, desde muito tempo, espera-se das cidades em geral, como um objetivo comum, a aptidão para propiciar os meios e condições para a realização do bem-estar de seus cidadãos, fato que justifica em parte o anacronismo do texto legal. Tal premissa, contudo, não se coaduna com a característica temporal básica do Plano Diretor, que não deve ser um marco normativo permanente, mas sim uma norma analítica e dependente de revisão periódica, em regra decenal, com o fito de atuar no sentido de novas realidades fáticas do direito à cidade.

Neste ponto, dezenas podem ser as críticas dirigidas ao Plano Diretor, uma vez que, além da ineficaz repetição textual, a simples remissão às diretrizes do art. 3º se mostra, por óbvio, lacônica e insuficiente, tal como é a remissão do art. 7º, §1º, I, ao art. 4º do Estatuto da Cidade, no que se refere aos instrumentos vinculados à função social da propriedade.

Percebe-se que o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor do Rio de Janeiro, em diversas ocasiões, engendram um círculo vicioso de delegações, remissões e repetições, decorrente de péssima técnica legislativa, e que, em última análise, resulta em normas jurídicas sem qualquer efetividade, pois que o Plano Diretor não consegue avançar para além das disposições gerais da lei federal, configurando simples tergiversação. Sem base que permita, no caso concreto, a identificação efetiva das propriedades que cumprem ou descumprem a sua função social – e a estipulação de tais parâmetros deveria fazer parte do conteúdo do Plano Diretor⁹² –, e sem a previsão explícita do modo como instrumentos coercitivos como a edificação e o parcelamento

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana subordinando-o aos interesses coletivos da municipalidade”.

⁹¹ CARDOSO, Adauto Lucio; SILVEIRA, Maria Cristina Bley da. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Op. cit., p. 110.

do solo urbano irão incidir e em que localidades, o intérprete do direito não dispõe de meios suficientes para exigir o cumprimento desse princípio.

À título de exemplo, no caso do parcelamento e da edificação compulsórios, o Plano Diretor delega à lei municipal específica de iniciativa do Poder Executivo a determinação das áreas e dos critérios para aplicação dos institutos, e, de maneira geral, se limita a estipular as áreas e situações em que os mesmos não serão aplicados⁹³, muito embora o Estatuto da Cidade determine “a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios [...]” como parte do conteúdo mínimo esperado do Plano Diretor⁹⁴.

Além do Estatuto, a Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, de 01 de julho de 2005, em seu art. 1º, incisos I e II, respectivamente, recomenda que o Plano Diretor contemple, no mínimo, “ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano” e “da função social da propriedade urbana, tanto privada quanto pública”.

Neste sentido, observa-se que o Plano Diretor do Rio de Janeiro não traz qualquer ênfase quanto ao princípio da função social da cidade, a qual, de modo ainda mais acentuado do que a expressão “propriedade urbana”, tem o condão de revelar a possibilidade de exigência do cumprimento de uma função social por parte da propriedade pública. Considerando que o conceito de cidade do Estatuto da Cidade diz respeito às áreas urbanas e rurais, muitos autores sustentam que o Plano Diretor não pode ser alheio às zonas rurais⁹⁵, pois ambas zonas rural e urbana necessitam de planejamento integrado.

O tratamento incompleto da matéria – seja no tocante à definição propriamente dita da função social, seja na insuficiência dos instrumentos voltados à sua concretização – revela-se um empecilho inicial à sua eficácia jurídica. No entanto, é possível conferir maior objetividade às disposições do Plano Diretor por meio de uma análise sistemática da lei, que possibilite buscar o conteúdo do princípio da função social da propriedade ao longo do texto normativo, em especial no que tange às diretrizes estipuladas no macrozoneamento da cidade.

⁹² Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, de 2005, art. 2º.

⁹³ Lei Complementar Municipal 111/2011, arts. 71 e 72.

⁹⁴ Lei Federal 10.257/2001, art. 42, I.

⁹⁵ Neste sentido, cf. SILVA, José Afonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 138.

O cumprimento da função social da propriedade urbana, quando não realizado espontaneamente pelo proprietário, exige a definição de parâmetros legais que possibilitem a sua exigibilidade jurídica. E não obstante as já referidas funções que, pragmaticamente, são inerentes a todas as cidades e que independem de fatores como o tamanho do espaço urbano ou o contingente populacional, o desempenho das funções urbanas, via de regra, deve estar atento às especificidades e sensibilidades de determinadas localidades, que podem variar conforme o núcleo urbano, ou mesmo dentro deste, dado o caráter heterogêneo do desenvolvimento urbano verificado especialmente nas metrópoles.

A indeterminação quanto à definição da função social da propriedade urbana verificada na maioria dos Planos Diretores brasileiros⁹⁶, e presente também no caso do Rio de Janeiro, decorre de uma tentativa do legislador de condensar em diretrizes gerais e abstratas todos os anseios de uma cidade que, afinal, não é uniforme. Sob este prisma, percebe-se a importância de um planejamento no sentido de identificar e individualizar as demandas e vocações da cidade, tanto nos aspectos gerais quanto regionais, para que esta possa maximizar a busca pela efetivação de sua função social, de acordo com os meios que lhes sejam mais adequados.

Assim, parece fazer mais sentido se pensar em função social da propriedade urbana através do procedimento de zoneamento, que permite uma análise daquela cotejada e pormenorizada por peculiaridades de áreas específicas dentro de um mesmo contexto urbano. Uma vez que a cidade passa por um processo de zoneamento e de formulação de diretrizes regionalizadas, tem-se, então, um maior nível de concretude em relação à definição das funções esperadas de cada zona particularmente considerada da cidade.

Segundo José Afonso da Silva, “o zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ou: destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanas elementares”⁹⁷. E prossegue:

O *zoneamento* constitui, pois, um procedimento urbanístico que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas, no interesse do bem-estar da população. Ele serve para encontrar lugar para todos os usos essenciais do solo e dos edifícios da comunidade e colocar cada coisa em seu lugar adequado, inclusive as atividades incômodas⁹⁸.

⁹⁶ SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Op. cit., p. 36.

⁹⁷ Ibid., p. 241.

⁹⁸ Ibid., p. 242.

Importante frisar que zoneamento e macrozoneamento não são sinônimos, sendo este último mais uma estratégia de planejamento. Apesar de estar presente no texto legal do Plano Diretor do Rio de Janeiro, trata-se de tema afeta especialmente à área Urbanismo e, devido à sua alta complexidade, não se pretende aqui aprofundá-lo, mas apenas destacar as diretrizes e ações prioritárias que traça para cada macrozona da cidade.

A questão da divisão das cidades em funções e usos específicos é controversa, dada a pluralidade das cidades contemporâneas, que devem possuir diversos usos⁹⁹. Por outro lado, o macrozoneamento pode estimular tal diversidade mediante o controle da ocupação de áreas saturadas e o incentivo à ocupação de áreas ociosas, entre outras medidas. No caso do Rio de Janeiro, o macrozoneamento é um dos importantes mecanismos utilizados pelo Plano Diretor na regulação do ordenamento do uso e da ocupação do território, estipulando diretrizes, objetivos e prioridades para cada macrozona¹⁰⁰.

No Plano Diretor do Rio de Janeiro, a cidade é dividida em quatro macrozonas de ocupação, quais sejam: controlada, incentivada, condicionada e assistida¹⁰¹.

É interessante observar que o Plano Diretor de 1992 já se referia ao macrozoneamento, porém a base da gestão do território municipal pensada naquela época eram as Áreas de Planejamento. Naquele diploma, eram cinco áreas, além de outras subáreas, cada uma constituída de agrupamentos de regiões administrativas. Para as áreas abrangidas pelas Zonas Norte, Oeste e Região Administrativa de Jacarepaguá eram direcionados os grandes vetores de crescimento da ocupação urbana¹⁰² e, por tal razão, a elas era concedida prioridade na distribuição de investimentos públicos¹⁰³. Já para as áreas abrangidas pela Zona Portuária, Centro, Rio Comprido, São Cristóvão, Ilha de Paquetá e Santa Teresa, as principais diretrizes relacionavam-se à revitalização e ocupação de terrenos ociosos e, especificamente quanto aos bairros periféricos ao centro da cidade, estímulo ao seu adensamento¹⁰⁴, como forma de se

⁹⁹ Essa diversidade é defendida por JANE JACOBS, em sua obra veementemente crítica dos fundamentos do planejamento urbano vigentes em meados do século XX. Segundo a autora: “Esse princípio onipresente é a necessidade que as cidades têm de uma diversidade de usos mais complexa e densa, que propicie entre eles uma sustentação mútua e constante, tanto econômica quanto social [...]. Acho que as zonas urbanas malsucedidas são as que carecem desse tipo de sustentação mútua” (JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. 2ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 13).

¹⁰⁰ Lei Complementar Municipal 111/2011, arts. 8º e 31.

¹⁰¹ Id., art. 32. Para o detalhamento de cada macrozona, com a especificação dos bairros que as compõem, ver o Anexo II da lei.

¹⁰² Lei Complementar Municipal 16/1992, art. 45.

¹⁰³ Id., art. 44, VIII.

¹⁰⁴ Id., art. 62, II e V.

promover uma política de mobilidade voltada para a contenção do tráfego. Quanto às Zonas Sul, Tijuca, Vila Isabel e Rocinha, as principais diretrizes relacionavam-se à contenção do adensamento dos bairros¹⁰⁵.

Nos últimos dezenove anos, o desenho da estrutura urbana do Município do Rio de Janeiro modificou-se profundamente, o que se mostra ainda mais sensível em regiões específicas da cidade. O novo Plano Diretor manteve Zona Sul, Tijuca e o bairro de Santa Teresa como zonas de ocupação controlada, em que privilegia-se a renovação urbana “pela reconstrução ou pela reconversão de edificações existentes e o crescimento das atividades de comércio e serviços em locais onde a infraestrutura seja suficiente, respeitadas as áreas predominantemente residenciais”¹⁰⁶. No entanto, deu novo tratamento para os bairros da Zona Oeste, alguns passando a integrar a macrozona de ocupação condicionada – caso da Barra da Tijuca e de Guaratiba, em que as restrições à ocupação se dão “de acordo com a capacidade das redes de infraestrutura e subordinados à proteção ambiental e paisagística, podendo ser progressivamente ampliados com o aporte de recursos privados”¹⁰⁷, outros bairros integrando a macrozona de ocupação assistida – caso de Santa Cruz e Campo Grande, em que a ocupação e o incremento de atividades econômicas “deverão ser acompanhados por investimentos públicos em infraestrutura e por medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola”¹⁰⁸. Por fim, a Zona Portuária e os bairros do Rio Comprido e de São Cristóvão, juntamente com Jacarepaguá, Ilha do Governador e bairros da Zona Norte, passaram a ser tratados como zonas de ocupação incentivada, em que estimula-se “o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o incremento das atividades econômicas e equipamentos de grande porte [...], preferencialmente nas áreas com maior disponibilidade ou potencial de implantação de infraestrutura”¹⁰⁹.

Além disso, ações prioritárias para cada macrozona foram definidas pelo Plano Diretor em seu Anexo III, as quais, sucintamente, são destacadas a seguir.

Para a macrozona de ocupação controlada, predominam as preocupações relativas ao controle do adensamento e da ocupação da Zona Sul, por meio de restrição a novos empreendimentos, enquanto se estimula a diversificação do uso e ocupação da Área Central. Além disso, tem-se como prioritária a elaboração de um plano geral para os assentamentos de

¹⁰⁵ Id., art. 65, I.

¹⁰⁶ Lei Complementar Municipal 111/2011, art. 32, I. Para o detalhamento de cada macrozona, com a especificação dos bairros que as compõem, ver o Anexo IV da lei.

¹⁰⁷ Id., art. 32, III.

¹⁰⁸ Id., art. 32, IV.

baixa renda, visando à implantação de programas de regularização urbanística e fundiária, projetos de urbanização e Áreas de Especial Interesse Social.

Enquanto isso, para a macrozona de ocupação incentivada, promove-se o incentivo à produção de moradias de interesse social e definição de AEIS, urbanização de favelas e regularização urbanística e fundiária, bem como incentivo a investimentos imobiliários e requalificação de áreas degradadas, a instituição de unidades de conservação e parques ecológicos, dentre outras ações. Por fim, há ainda a previsão de revisão da legislação de uso e ocupação do solo dos bairros de Jacarepaguá e Ilha do Governador, além da revitalização urbana da Zona Portuária e dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, mediante investimentos em infraestrutura, produção de moradia, requalificação de espaços públicos, ampliação de áreas verdes e estímulo à implantação de hotéis, escritórios, comércio, centros culturais e de entretenimento.

Já na macrozona de ocupação condicionada, tem-se como prioridade a definição das áreas e comunidades onde deverão ser implantadas AEIS, o incentivo à atividade hoteleira, turística, desportiva e cultural, bem como a promoção da proteção ambiental, com foco especial para as lagoas da região e para a Baixada de Jacarepaguá, mediante instituição de critérios de ocupação, inibição à ocupação desordenada, entre outras medidas. Além disso, é prevista a revisão dos parâmetros de uso e ocupação do solo, bem como o estabelecimento de contrapartidas para a implantação de novos empreendimentos de grande porte, as quais, no entanto, não são detalhadas, embora devam ser orientadas pela garantia à qualidade do ambiente urbano e da proteção ambiental. Por fim, é dispensada atenção especial à questão da mobilidade urbana na região de Guaratiba, mediante a implantação do túnel da Grota Funda e o alargamento das vias locais.

Por fim, são traçadas as prioridades da macrozona de ocupação assistida, que também incluem a urbanização de favelas e regularização urbanística e fundiária, assim como a implantação de infraestrutura de saneamento ambiental, com ênfase na despoluição da Baía de Sepetiba, a promoção da proteção ambiental, mediante controle da ocupação de faixas marginais de corpos hídricos, instituição e regulamentação de unidades de conservação, entre outras medidas, além do estímulo às atividades turísticas na região litorânea e revitalização das atividades do setor agropecuário e pesqueiro.

¹⁰⁹ Id., art. 32, II.

Feito este breve panorama do tratamento das macrozonas de ocupação conforme definido pelo Plano Diretor, percebe-se que, apesar de ainda se verificar a indeterminação e a generalidade de parte de seu conteúdo, por se tratarem ainda, em muitas ocasiões, de meras diretrizes, há, por certo, ações concretamente definidas e – o que é de fundamental importância – em localidades objetivamente designadas. Embora a simples menção a tais ações prioritárias por si só não tenha o condão de vincular o Poder Público a implementá-las de imediato, por servirem apenas como critérios de atuação e vetores de desenvolvimento, por outro lado, há nelas um impedimento no sentido de que o Poder Público não atue em contrariedade a tais prioridades e não privilegie investimentos em ações não prioritárias.

Infelizmente, tem sido comumente verificado entre as experiências recentes de elaboração de Planos Diretores no Brasil que o macrozoneamento, na maioria dos casos, restringe-se “à definição de unidades de conservação integral, sem enfrentamento dos conflitos inerentes à viabilização dessas e de outras categorias de áreas de interesse ambiental, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais”¹¹⁰. No entanto, quando o macrozoneamento enfrenta questões mais abrangentes, porém de modo pontual e objetivo, tem-se um importante instrumento de viabilização da participação popular na gestão democrática da cidade, uma vez que pode refletir anseios e demandas específicas de cada região da cidade, desde que devidamente estudadas.

Além disso, a definição de diretrizes e de ações prioritárias por região por meio do macrozoneamento nos permite, em verdade, adotar um olhar individualizado acerca da função social da propriedade urbana e da cidade, de modo a tornar o cumprimento ou descumprimento do princípio no caso concreto mais facilmente verificável.

Uma vez feita esta ponderação entre os princípios, diretrizes e instrumentos gerais estabelecidos para a cidade do Rio de Janeiro e o tratamento individualizado de cada região pelo Plano Diretor, no capítulo seguinte se dará foco ao estudo da política urbana implementada em duas regiões emblemáticas no contexto atual da cidade, a Zona Portuária e o Parque Olímpico da Zona Oeste, entendidas como áreas objeto de um projeto de intervenções urbanísticas voltadas para os Jogos Olímpicos de 2016.

¹¹⁰ COSTA, Heloísa Soares da Moura et al.. Op cit., p. 176.

4. O projeto olímpico

Embora o foco do presente trabalho seja a lei do Plano Diretor do Rio de Janeiro, também foi apontado em diversas ocasiões o papel do Plano Diretor como norma meramente orientadora de leis posteriores, o que leva à conclusão pela sua insuficiência no papel de regulamentar o ordenamento territorial e por sua necessária complementação e detalhamento por leis específicas. A fim de verificar a atualidade do Plano Diretor em relação ao atual contexto da cidade, bem como a sua interação com outras normas e sua capacidade de efetivamente influenciar o processo legislativo e orientar a expansão e o desenvolvimento urbano, faz-se pertinente uma análise do sistema normativo atualmente em vigor na cidade do Rio de Janeiro, especialmente em virtude dos novos marcos legais aprovados para os grandes eventos sediados na cidade nesta década.

Antes mesmo da entrada em vigor do atual Plano Diretor, um pacote de medidas legislativas – em sua maioria de iniciativa do Poder Executivo – foi aprovado pela Câmara Municipal, com o objetivo de preparar a cidade para sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, para os quais a cidade foi eleita sede em outubro de 2009. Dentre tais medidas, destacam-se as Leis Complementares 101, 102, 104, 105, 108.

A Lei Complementar 101/2009 instituiu a Operação Urbana Consorciada da Zona Portuária, enquanto a Lei Complementar 102/2009 criou a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro, primeiros passos para a implementação do Projeto “Porto Maravilha”. Por sua vez, a Lei Complementar 104/2009 instituiu o chamado PEU das Vargens – o Projeto de Estruturação Urbana dos bairros de Vargem Grande e Pequena, entre outros. Já a Lei Complementar 105/2009 instituiu programa voltado para a promoção de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública Municipal. Por fim, também é de se destacar a Lei Complementar 108/2010, que estabeleceu incentivos para a ampliação da rede hoteleira no Rio de Janeiro, com o objetivo de atender às metas da Federação Internacional de Futebol e do Comitê Olímpico Internacional quanto ao número mínimo de acomodações disponíveis para os grandes eventos de 2014 e 2016.

Na esfera federal também deve ser destacada a existência de uma legislação especialmente criada para os grandes eventos, a exemplo da Lei 12.348/2010 (conversão da

Medida Provisória 496/2010), que flexibiliza os limites de endividamento dos Municípios em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas e facilita a transferência de imóveis da União para os Municípios, em especial aqueles pertencentes à extinta Rede Ferroviária Federal S.A., grande parte dos quais se localiza justamente na Zona Portuária do Rio de Janeiro. Além desta, destaca-se também a Lei 12.462/2011 (conversão da Medida Provisória 527/2011), que aprova o Regime Diferenciado de Contratações Públicas para os contratos necessários à realização dos eventos de 2014 e 2016, que além de estipular procedimento licitatório especial, cria a contratação integrada para obras e serviços de engenharia, que compreende no objeto contratual também a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, bem como possibilita o pagamento de remuneração variável nestes tipos de contrato.

A aprovação dessa série de regramentos excepcionais em decorrência dos acontecimentos do ano de 2009 evidencia que, apesar do estágio avançado do longo trâmite por que passou o atual Plano Diretor do Rio de Janeiro até a sua aprovação, o Poder Público municipal, com o suporte institucional do Poder Legislativo, do Governo do Estado e do Governo Federal, optou por um tratamento casuístico e não integrado ao Plano Diretor da cidade em relação às novas demandas surgidas deste contexto, uma vez que a cidade, então, ainda se orientava pelo defasado Plano Diretor de 1992. A situação posta, por certo, poderia exigir um tratamento diferenciado, porém a urgência de apresentar respostas imediatas perante a comunidade internacional parece ter prevalecido sobre as ideias de planejamento e projeto, levando à adoção de medidas jurídicas não consolidadas e sob medida para solucionar demandas pontuais.

Em seguida, a fim de ilustrar o contraste entre planejamento jurídico-urbanístico efetivo e a ideia de legislação de exceção, serão abordados dois casos recentes e emblemáticos de leis ligadas às obras das Olimpíadas do Rio de Janeiro de 2016.

4.1. Revitalização da Zona Portuária

A Lei Complementar Municipal 101 de 23 de novembro de 2009, por meio de alteração do Plano Diretor de 1992, ainda que às vésperas da aprovação do novo Plano Diretor, instituiu a

OUC da Região do Porto do Rio de Janeiro – a qual hoje também encontra previsão no Plano Diretor em vigor – e traçou as diretrizes para o projeto de revitalização da área, denominado “Porto Maravilha”.

Segundo o art. 32, §1º do Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada é:

o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Criado pelo Estatuto da Cidade, o instrumento é, portanto, posterior ao Plano Diretor de 1992, razão pela qual dele não constava. Não obstante, o legislador, em um mesmo diploma, de forma econômica, embora sem tempo para a realização de debates e para a concretização da gestão participativa, tratou de alterar a lei municipal para nela incluir a previsão do instituto em abstrato, ao mesmo tempo em que regulamentou a sua instituição no caso concreto da Zona Portuária, ignorando o fato de o Plano Diretor anterior estar em processo de revisão, enquanto o novo encontrava-se em vias de ser instituído.

As disposições da referida lei abarcam, na verdade, além da região do Porto, os bairros de Rio Comprido, São Cristóvão, bem como a região central, e prevêem como diretriz da OUC “o uso concomitante portuário de cargas, residencial, comercial, serviços, cultural e lazer” (art. 2º, I). Também é tratada a questão da aplicação do instituto da outorga onerosa do direito de construir e de alteração do solo no âmbito do projeto, e, por fim, são definidos padrões urbanísticos diferenciados, como gabaritos estipulados de acordo com os subsetores da Zona Portuária, que permitem a edificação, em determinadas localidades, de até 50 pavimentos, ou seja, 150 metros.

Merece destaque o fato de a lei ter inserido no antigo Plano Diretor dispositivos que autorizavam à lei específica de OUC que redefinisse, dentro do seu perímetro de incidência, os coeficientes de aproveitamento básico e máximo, sendo que estes últimos poderiam, inclusive, superar os já estabelecidos, para fins de cobrança de Outorga Onerosa do Direito de Construir. Apesar de o Plano Diretor de 1992 ter sido revogado pelo Plano de 2011, este ainda estabelece que “a lei que regulamentar Operação Urbana Consorciada ou Área de Especial Interesse Urbanístico poderá reduzir os índices de aproveitamento do terreno e os coeficientes de aproveitamento máximos para fins de aplicação da outorga onerosa do direito de construir”¹¹¹,

¹¹¹ Lei Complementar Municipal 111/2011, art. 79, §3º.

além de expressamente manter o índice de aproveitamento de terreno e o coeficiente de aproveitamento máximo da AEIU do Porto os mesmos previstos na Lei Complementar 101/2009, conforme previsto nos Anexos VII e VIII. Ou seja, o atual Plano Diretor manteve em vigor os mesmos índices inseridos na lei revogada, reconhecendo, assim, o regime de exceção aplicável à citada AEIU.

Na verdade, como em 1992 o instrumento jurídico-urbanístico da outorga onerosa ainda era desconhecido no Brasil, o Plano Diretor então vigente não diferenciou coeficientes de aproveitamento básico ou máximo, tratando apenas de definir índices de aproveitamento de terreno, sem especificar índice máximo, como hoje faz o Plano Diretor em vigor. E, muito embora não haja hoje previsão expressa no Plano Diretor quanto à possibilidade de elevação de tais índices máximos, mas apenas a quanto à sua redução (vide o art. 79, §3º), o fato é que tal elevação já foi feita pela Lei Complementar 101/2009, que estipulou coeficientes altíssimos, em muitas localidades superando o patamar de 10,00 (Anexo V-B), enquanto no Plano Diretor atual estes índices não chegam à marca de 4,00 (Anexo VIII).

O que se verifica é uma confusão jurídica de grandes proporções ocasionada, principalmente, pela pressa do legislador municipal em cumprir prazos estipulados por entidades internacionais para a implementação de políticas públicas, prescindindo, para tanto, de uma lei de planejamento urbanístico geral atualizada. O arranjo produzido pela Lei Complementar 101/2009, alterando o Plano Diretor defasado apenas para levar à cabo a sua pretensão de instituir a OUC e alterar parâmetros urbanísticos a seu bel-prazer revela a falha na condução do processo da política urbana no Rio de Janeiro, cujas normas de planejamento são alteradas ao sabor das necessidades, especialmente as do mercado imobiliário.

Prova disso é a inexistência de previsão na lei de um projeto urbanístico para a área em que se pretende efetuar a revitalização, que é considerada AEIU. José Afonso da Silva sustenta que a ordenação eficaz de tais áreas depende, em regra, da elaboração de planos urbanísticos especiais¹¹², no que é acompanhado também por Pedro Manuel Ribaven de Sales:

[...] embora o Estatuto da Cidade mencione em seu art. 33 apenas *I – definição da área a ser atingida; II – programa básico de ocupação da área; IV – finalidades da operação*; a experiência demonstra a incontornável necessidade de elaboração de um plano ou projeto. A inexistência de projetos urbanos articulados e integrados redundando na impossibilidade de prefigurar e antecipar mudanças geradas na estrutura e configuração urbanas, bem como na dificuldade de programação e gestão dos objetivos e dos recursos, dos investimentos e dos interesses. A falta

¹¹² SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 358.

de visão de conjunto e a carência de critérios congruentes impossibilitam a previsão e controle dos efeitos cumulativos da sobrecarga da infraestrutura e do impacto sobre o sistema de circulação e sobre as forma de uso e ocupação do solo. Ademais, tudo isso contribui para a persistência e fortalecimento de um modelo de desenvolvimento urbano que, em grande medida, concentra e limita as oportunidades a pontos restritos do território, drena os recursos disponíveis (em favor de seletos e exclusivos beneficiários), dificulta alternativas urbanísticas (não deixando margens para a diversidade da forma urbana ou sequer atendendo a pendências vinculadas à própria operação, como por exemplo, as provocadas pelo aumento das novas densidades construídas)¹¹³.

A flexibilização e alteração indiscriminada de parâmetros urbanísticos, aliadas à constante aprovação de regras diferenciadas para supostamente conferir agilidade aos projetos vinculados aos grandes eventos, bem como a inexistência de um projeto determinado das intervenções urbanísticas que terão curso na Zona Portuária geram legítima preocupação. Além de a alteração nos padrões urbanísticos elevar sobremaneira a demanda por infraestrutura, é de se questionar se a explosão sem controle de edificações não violaria a qualidade de vida dos moradores da região, especialmente os habitantes dos Morros da Conceição e Providência, que se verão cercados por arranha-céus voltados, especialmente, para a atividade comercial, bloqueando a passagem de ar e gerando obstáculos ao seu direito à paisagem.

É de se destacar que a oferta de infraestrutura urbana e o respeito ao direito à paisagem são diretrizes a serem seguidas pelo Poder Público, conforme dispõe o Plano Diretor – e ainda que se diga que a OUC é anterior ao Plano de 2011, tais diretrizes por certo também se encontravam presentes no de 1992¹¹⁴.

Por outro lado, o direito à moradia, além de sua base constitucional, é consagrado por toda a legislação urbanística infraconstitucional, inclusive pelo Plano Diretor. E apesar de a revitalização da Zona Portuária contemplar a habitação de interesse social, a Lei Complementar 101/2009 não estipula nenhum instrumento ou ação voltados à sua concretização, limitando-se a orientar genericamente a atuação da OUC no sentido de favorecer aquele tipo de moradia. Não há, de fato, nenhuma ênfase neste sentido.

Em realidade, a ênfase da norma está especialmente direcionada para a regulamentação da operação e da mercantilização do solo criado, através da emissão de

¹¹³ RIBAVEN DE SALES, Pedro Manuel. Operações Urbanas Consorciadas. In: *Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade*. Disponível em DVD integrante do livro “Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas”, p. 2.

¹¹⁴ A título de exemplo, o art. 40, incisos I e IV do Plano Diretor de 1992 já atrelava a intensidade da ocupação do solo a tais elementos. Por sua vez, o Plano Diretor de 2011, em seu art. 14, condiciona a ocupação urbana à capacidade da infraestrutura e do direito à fruição da paisagem natural, o qual também é assegurado nos arts. 2º, III e §2º e 3º, II.

Certificados de Potencial Adicional Construtivo, os CEPACs. Além do mecanismo de alteração dos índices de aproveitamento de terreno e viabilização da outorga onerosa do direito de construir, a lei complementar autoriza a venda de tais potenciais construtivos por meio dos CEPACs, que nada mais são do que títulos negociáveis em leilão no mercado financeiro.

Na realidade, a venda de CEPACs em si não é nociva, sendo, inclusive, autorizada pelo Estatuto da Cidade¹¹⁵. No entanto, a questão que merece reflexão diz respeito ao controle da OUC por parte do Poder Público, em que se destacam as constatações de Madalena Ayres:

[...] para a fiscalização e implantação da OUC, foi criado o Conselho Consultivo (art. 40 da LC 101/2009), que tem como competência emitir parecer sobre o relatório trimestral da CDURP e tem a seguinte composição: é formado por sete membros, sendo um deles representante da CDURP que exerce a função de coordenador; três representantes do Município; e três representantes da sociedade civil, os quais são escolhidos pelos demais integrantes do Conselho, para mandato de três anos.

A seu turno, o Decreto “P” n. 814, de 18 de junho de 2010, designa os membros que compõem o Conselho Consultivo, onde se verifica que foram designados para sua composição os secretários municipais de obras e transportes, além de membro do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos; e, no âmbito da sociedade civil, uma Arquiteta do IAB/RJ, um Engenheiro da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário/RJ - ADEMI RJ e um representante do Conselho de Segurança dos Bairros da Gamboa e Saúde. Com isso, percebe-se que a composição dos entes da sociedade civil levou em conta o critério da formação profissional e técnica, sem que haja representantes que ostentem formação no âmbito das ciências humanas, o que se faz necessário, considerando o significativo impacto das alterações propostas no tecido social.

Assim, o controle a ser exercido, se dará muito mais em torno de aspectos técnicos, diante da natureza da composição do Conselho Consultivo. Por outro lado, a composição do Conselho Consultivo não atende aos ditames do princípio da gestão democrática da cidade (art. 2º, II do Estatuto da Cidade), na medida em que apenas um de seus sete membros é, aparentemente, oriundo de um Conselho de Associação dos Bairros da Gamboa e Saúde. Portanto, não se verifica a efetiva garantia da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na implementação e acompanhamento dos projetos previstos na OUC da zona portuária, conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade¹¹⁶.

Diante desse quadro, a questão da alienação dos potenciais construtivos se agrava uma vez que a sua fiscalização não observa o princípio da gestão democrática, revelando um caráter excludente na implementação da OUC.

Além disso, uma vez que tais alienações ocorram, seria útil que a sua utilização estivesse vinculada a certas finalidades específicas descritas em lei, conforme as diretrizes do zoneamento local e a exigências relativas à função social da propriedade urbana. No entanto, a questão se agrava na medida em que a lei se limita à adoção de mecanismos jurídico-urbanísticos voltados para instrumentalizar a revitalização da área, mas não supre a

¹¹⁵ Lei Federal 10.257/2001, art. 33, VI.

¹¹⁶ AYRES, Madalena Junqueira. Op. cit., p. 9-10.

necessidade de um projeto urbano de responsabilidade dos planejadores que cuide da gestão e da execução das intervenções, o que, na prática, representa uma ampla liberdade para o adquirente dos referidos títulos no que diz respeito às destinações dos futuros imóveis da região portuária.

Quando se analisou o macrozoneamento do Rio de Janeiro, destacou-se dentre as diretrizes desenhadas pelo Plano Diretor para a Área Central da cidade, a que se relaciona com a diversificação do uso e da ocupação do solo, mediante estímulo a usos tanto comerciais quanto residenciais. Trata-se de uma opção condizente com os postulados do planejamento urbanístico moderno, que entendem como salutar a reunião dentro de uma mesma localidade de usos múltiplos do solo urbano, complementares e compatíveis entre si, por proporcionarem a integração entre moradores e comércio, além de reduzirem as necessidades de longos deslocamentos e de investimentos em políticas de mobilidade, gerando, enfim, incremento da qualidade de vida¹¹⁷. No caso da Região Portuária, vizinha ao centro de negócios, a combinação de imóveis com essas destinações variadas, mediante estímulo ao uso residual, atrelada às opções de lazer e recreação e às áreas verdes já existentes nos arredores, estaria em total conformidade com tais princípios, e dessa maneira, teria o potencial de promover de maneira exemplar os mecanismos para a sustentabilidade na cidade.

Apesar disso, a análise aqui feita da OUC da Zona Portuária, especialmente no que se refere à criação de um regime de exceções aos Planos Diretores antigo e novo e à flexibilização de parâmetros urbanísticos, somadas à livre aquisição dos títulos de potencial construtivo e a problemática relacionada à fiscalização por parte do Poder Público, inspiram preocupação quanto ao controle da ocupação da área, que pode desrespeitar as referidas diretrizes para o uso do solo e acarretar inevitável aumento da demanda por infraestrutura.

4.2. Parque Olímpico da Zona Oeste

Se hoje a proposta de revitalização da Zona Portuária já se encontra em pleno desenvolvimento, esta não era a realidade pouco antes da eleição do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas de 2016. Na verdade, tratava-se ainda de um projeto incipiente, mas que, após a

¹¹⁷ Cf. JACOBS, Jane. Op. cit., p. 13.

referida eleição, deu início à polêmica relacionada à localização da Vila Olímpica, que, conforme o projeto apresentado para o Comitê Olímpico Internacional, estaria situada na Zona Oeste da cidade. No entanto, alguns arquitetos e urbanistas, como é o caso de Sérgio Magalhães, defenderam a ideia da transferência da Vila Olímpica e demais instalações para a Zona Portuária, já que a construção destas faria muito mais sentido se inserida no contexto de um projeto de renovação urbana, conforme noticiado pelo Jornal O Globo em 05/10/2009. O rearranjo da localização dessas instalações seria uma grande oportunidade de os Jogos proporcionarem um verdadeiro legado para a cidade, por meio da transformação da Região Portuária, que deixaria de lado o abandono e a degradação após o término dos Jogos, para reinventar os usos da infraestrutura ali criada¹¹⁸.

No entanto, prevaleceu a ideia de construir o Parque Olímpico em bairros afastados do grande centro e sem articulação com ele, com pouca oferta de infraestrutura, mas farta disponibilidade de terreno. Com isso, a localização predominante das instalações foi designada para os bairros da Zona Oeste, especialmente no entorno da Lagoa de Jacarepaguá.

Tais áreas, além de outras, foram inseridas nos limites de incidência da Lei Complementar Municipal 104 de 27 de novembro de 2009, que instituiu o Projeto de Estruturação Urbana dos bairros de Vargem Grande e Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá, ou simplesmente PEU das Vargens.

Segundo o art. 68 do Plano Diretor do Rio de Janeiro, o PEU “é o instrumento que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento local e, segundo as quais, atualiza e aprimora a legislação urbanística para um bairro ou um conjunto de bairros”. Assim, o escopo da referida lei não está diretamente ligado às intervenções decorrentes das obras para os Jogos Olímpicos, mas visa, de maneira mais ampla, orientar a urbanização dos bairros da região mencionada, além de regular a ocupação já em curso, estipulando parâmetros urbanísticos e diretrizes para a aplicação dos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade, em vista da perspectiva do rápido adensamento populacional que tais eventos irão acarretar¹¹⁹.

A região do entorno da Lagoa de Jacarepaguá é, reconhecidamente, uma zona de grande sensibilidade ambiental, por ser uma região de baixada, repleta de fragilidades

¹¹⁸ Disponível no do sítio eletrônico do Jornal O Globo: <<http://oglobo.globo.com/rio/rio2016/mat/2009/10/05/rio-2016-urbanista-sugere-que-vilas-olimpica-de-imprensa-fiquem-na-zona-portuaria-767926373.asp>>. Acesso em 24 set. 2011.

¹¹⁹ Lei Complementar Municipal 104/2009, art. 2º, I, III e IV.

topográficas, suscetível a alagamentos e próxima a morros e encostas. Tais características são reconhecidas pelo PEU, que inclusive condiciona a ocupação urbana à proteção do meio ambiente¹²⁰, além de trazê-la também no âmbito de suas diretrizes básicas.

No entanto, mais uma vez, quando se trata do estabelecimento de parâmetros urbanísticos para as áreas destinadas a instalações relacionadas com os grandes eventos, o que se observa é a criação de um regime de exceção em relação ao Plano Diretor da cidade, que permite a flexibilização de índices de aproveitamento de terreno e a transferência da utilização dos coeficientes não aproveitados em sua totalidade para terrenos limítrofes, tal como dispõe o art. 98 da Lei Complementar, em especial o *caput* e o §8º.

Não se pretende aqui adentrar os pormenores da extensa legislação das Vargens, mas apenas chamar atenção para as contradições existentes entre ela e as disposições gerais contidas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, que dão enorme ênfase à disponibilidade de infraestrutura e à sensibilidade ambiental como condicionantes da ocupação do solo¹²¹. Além disso, o Plano Diretor também é expresso ao definir áreas adversas à ocupação, em dispositivo que certamente se aplica à região objeto do PEU:

Art. 28. As áreas com condições físicas adversas à ocupação são as áreas frágeis de: I – encostas, sujeitas a deslizamentos, desmoronamentos e outros processos geológicos ou geotécnicos que comprometam ou possam comprometer a sua estabilidade; II – baixada, sujeitas a alagamento, inundação ou rebaixamento e/ou recalques decorrente de sua composição morfológica.

Por outro lado, o mesmo Plano Diretor, tal como fez com as áreas inseridas na OUC da Zona Portuária, ao estabelecer os coeficientes de aproveitamento de terreno básico e máximo optou por manter aqueles fixados para a região objeto do PEU das Vargens, conforme os seus Anexos VII e VIII.

Percebe-se que o caráter excepcional do planejamento dos grandes eventos do Rio de Janeiro revela-se de diversas formas. No caso do PEU das Vargens, cabe destacar o fato de o Ministério Público Estadual ter decidido ajuizar medida judicial objetivando a anulação da lei, após o recebimento de uma representação de vereadores da Câmara Municipal do Rio de Janeiro que aponta irregularidades no processo de elaboração da lei, como a ausência de realização prévia de audiência pública e de estudos sobre impactos ambientais e sobre a

¹²⁰ Id., arts. 2º, I, 5º e 6º, entre outros.

¹²¹ Lei Complementar Municipal 111/2011, arts. 2º, §1º; 3º, II; 15; 26, entre outros.

infraestrutura decorrentes da sua aprovação, conforme veiculado no Jornal O Globo de 15/07/2011¹²².

Além disso, também foi amplamente veiculado pelos meios de comunicação a recente aprovação do projeto arquitetônico e urbanístico do Parque Olímpico dos Jogos de 2016 em concurso organizado pela Prefeitura Municipal¹²³ em 2011, e que atualmente está em fase inicial de construção. Chama atenção o fato de nas proximidades da área em que se situará o futuro parque, encontrar-se a favela Vila Autódromo, a qual, no projeto originalmente apresentado, era mantida na localidade. No entanto, como esta modalidade de concurso permite adaptações ao projeto vencedor original, a Prefeitura deu início ao processo de remoção da referida favela, a qual inclusive, ocorre após uma sequência de outras remoções realizadas na região, em geral voltadas para a implantação do sistema de transportes BRT, integrante da política municipal de mobilidade. No caso da Vila Autódromo, contudo, deu-se início a uma grande polêmica, tendo em vista precisamente a desnecessidade da medida sustentada por muitos e verificada no próprio projeto vencedor. Conforme noticiado, há quem vislumbre como única finalidade da medida que se evite a valorização econômica da favela em decorrência das obras e melhorias previstas para a região, uma vez que, feita a remoção, no local poderão ser erguidos condomínios, prédios comerciais e hotéis¹²⁴.

Diante dos fatos acima descritos, mais uma vez, nos deparamos com o conflito comumente verificado no Rio de Janeiro entre direitos sociais e políticas públicas efetivamente implementadas. No caso da Vila Autódromo, ainda que haja a previsão de compensação financeira e reassentamento, estas por si só não são justificativas bastantes para a medida extremada e violadora do direito de moradia daquelas populações, além de contrariarem toda a política habitacional e de regularização fundiária traçadas pelo Plano Diretor, que priorizam, por exemplo, o reassentamento de populações em áreas de risco, o que por óbvio não é o caso, do contrário sequer seriam previstas novas edificações na região. Assim, apesar da existência de tantas outras áreas cuja urgência no reassentamento é significativamente maior, e apesar da

¹²² Disponível no do sítio eletrônico do Jornal O Globo: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/07/15/mp-pede-justica-anulacao-do-peu-das-vargens-que-fixou-normas-urbanisticas-mais-flexiveis-para-regiao-924920212.asp>>. Acesso em 16 jul. 2011.

¹²³ Os detalhes do projeto vencedor encontram-se disponíveis no seguinte endereço: <<http://www.cidadeolimpica.com/sucesso-em-londres-escritorio-britanico-arremata-projeto-do-parque-olimpico-do-rio/>>. Acesso em 01. nov. 2011.

¹²⁴ Informações do jornal O Globo de 04 out. 2011, disponíveis em: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2011/10/03/minuta-de-edital-preve-remocao-de-favela-vila-autodromo-ate-2013-para-obras-do-parque-olimpico-925501060.asp>>. Acesso em 05 out. 2011.

possibilidade de regularização de tantas outras áreas, como a própria Vila Autódromo, a opção do Poder Público ora analisada claramente não observa as atuais prioridades do Município constantes em sua norma de planejamento urbano geral.

Por outro lado, a ausência de participação popular no processo de elaboração das normas urbanísticas, que deu ensejo ao pedido de anulação da lei movido pelo Ministério Público, uma vez que em total contrariedade com a legislação urbanística municipal e os princípios basilares do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, endossa a necessidade de concretização do princípio da gestão democrática da cidade para a construção de um ordenamento com maior grau de coesão, legitimidade e atendimento às demandas sociais.

A inobservância desses princípios por parte do legislador municipal resulta em um planejamento assistemático e repleto de normas de fácil flexibilização, pois, como já mencionado aqui, é por meio da gestão democrática que se confere eficácia social às normas. No entanto, dificilmente, esta participação, que demanda estudos, audiências e debates, se compatibiliza com a necessidade urgente de revisão de regras jurídico-urbanísticas que hoje se verifica em razão do contexto dos megaeventos vivenciado pelo Rio de Janeiro.

5. Síntese conclusiva

A análise do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro e sua política urbana, especialmente com os casos-referência da Zona Portuária e da Zona Oeste da cidade tiveram o condão de suscitar a questão não só da efetividade do Plano Diretor como norma de planejamento urbanístico geral, mas, principalmente, a coerência do sistema legal como um todo, a qual, conforme verificado, parece ser afastada quando situações excepcionais tornam flexibilizam marcos legais vigentes.

Nos referidos casos, que tratam de normas elaboradas exatamente no curso do processo de revisão do antigo Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro e de elaboração do novo aprovado em 2011, foi explorada a questão da dimensão de exceções no Plano Diretor em razão de pressões, o que se revela um contraposto à importância dos papéis desempenhados pelo mesmo na orientação da política urbana e na concretização da gestão participativa depreendidos da interpretação da Constituição Federal.

O antagonismo entre a importância do Plano Diretor e a sensível possibilidade de sua flexibilização no processo de interpretação observado ao longo deste estudo parece ser resultante, principalmente, da indeterminação relacionada ao conteúdo esperado da norma, efeito nem sempre tratado com rigor pela legislação brasileira. Neste trabalho se discutiu em diversas ocasiões a questão da abrangência das normas constantes do Plano Diretor, seja no tocante ao excesso de matérias tratadas e a generalidade com que muitas vezes se dá, seja no que diz respeito à necessidade de o Plano Diretor avançar para além da estipulação de princípios, diretrizes e objetivos gerais.

As possibilidades e obstáculos no sentido da eficácia social da norma, somada aos avanços no campo do Direito Urbanístico desde a Constituição de 1988, enriquece o debate acerca do escopo da norma, pois carrega consigo a ideia de que esta deve congrega um feixe amplo de direitos ligados à qualidade de vida no meio ambiente urbano, como um reflexo da gestão democrática da cidade. Tal amplitude e relevância atribuídas ao conteúdo dos Planos Diretores, e verificadas no caso do Rio de Janeiro, devem, contudo, vir acompanhadas de normas específicas que possibilitem a tutela desses novos direitos ligados ao direito à cidade. No caso do Rio de Janeiro, foi possível perceber que, apesar da incorporação de instrumentos

criados pelo Estatuto da Cidade, a necessidade de regulamentação posterior de grande parte das normas constitui um entrave à sua aplicabilidade, repercutindo uma prática que é ainda comum em muitos Municípios brasileiros.

No âmbito de nossa pesquisa do caso do Rio de Janeiro, ressaltou-se também a questão da concretização do princípio da função social da propriedade urbana, em que, mais uma vez, foi observado, na ausência de detalhamento do seu conteúdo e de parâmetros objetivos no Plano Diretor para a sua verificação no caso concreto, um obstáculo à sua plena efetivação.

Assim, o papel dos Planos Diretores não deve se limitar à estipulação de diretrizes para o desenvolvimento urbano, merecendo também se aprofundar em dispor sobre normas que possibilitem a implementação das normas do Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade, considerado um microssistema de diretrizes da política urbana nacional, depende dos Municípios para a viabilização de sua aplicação. Os Planos Diretores, portanto, não devem se limitar a reproduzi-lo ou a prever seus instrumentos sem o detalhamento apto a lhe conferir eficácia jurídica e social, necessitando, portanto, de um conteúdo qualificado que pressupõe também a avaliação da pertinência dos instrumentos jurídico-urbanísticos de política urbana em cada contexto.

O desafio das cidades brasileiras de ordenar o seu território espacial e socialmente consolidado e o processo simultâneo de planejar o seu crescimento não é tarefa fácil e tampouco há soluções padronizadas para as suas necessidades urgentes. Por outro lado, intervenções urbanas incapazes de orientar e integrar a utilização dos seus instrumentos de viabilização e de estruturação no sentido da tomada de medidas projetadas e efetivas por parte do Poder Público é tão maléfico quanto a inexistência total de planejamento, pois da mesma maneira permite uma atuação administrativa carente de linearidade e cercada de remendos.

O Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro de 2011 como instrumento de orientação da política urbana no sentido das funções sociais da cidade, em razão de sua recente aprovação, merece mais debates e estudos para a construção de efetivos espaços políticos-jurídicos, na perspectiva da tutela do direito à cidade.

Bibliografia

- ALVES, Alaor Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: Bushatsky, 1981, apud. MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- AYRES, Madalena Junqueira. *Obstáculos e possibilidades entre competências e escalas na perspectiva da Operação Urbana Consorciada da Zona Portuária*. Simpósio Temático Códigos da Cidade: construções normativas em projeto. 15 p.
- BELTRÃO, Antonio F. G. *Curso de Direito Ambiental*. 1ª ed. São Paulo: Método, 2009. 26 p.
- BRASIL. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001/IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/munic2001.pdf>. Acesso em 16 jul. 2011.
- _____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos municípios brasileiros 2009/IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>. Acesso em 16 jul. 2011.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 133, jan./mar. 1997. 9 p.
- CARDOSO, Adauto Lucio; SILVEIRA, Maria Cristina Bley da. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011. 14 p.
- CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Novas fronteiras do Direito Urbanístico. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson. *O Direito e o Tempo: embates jurídicos e utopias contemporâneas*. Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. 2 p.
- _____. Perspectivas contemporâneas do patrimônio cultural: Paisagem Urbana e Tombamento. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *Revisitando o Instituto do Tombamento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- _____. Relatório parcial do Projeto de Pesquisa: *Paisagem Urbana: construções normativas em projetos urbanos* (CNPq 2011/2014, PROURB/UFRJ).

- COSTA, Heloísa Soares da Moura et al.. A Dimensão Ambiental nos Planos Diretores de Municípios Brasileiros: Um Olhar Panorâmico sobre a Experiência Recente. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011. 16 p.
- COSTA, Regina Helena. Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord.). *Temas de Direito Urbanístico 2*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, 20 p.
- FERNANDES, Cintia Estefania. O Dever Fundamental de Pagar e Cobrar Contribuição de Melhoria no Brasil. In: *Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade*. Disponível em DVD integrante do livro “*Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*”. 14 p.
- GASPARINI, Diógenes. *O Estatuto da Cidade*. 1ª ed. São Paulo: NDJ, 2002. 12 p.
- JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. 2ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, 26 p.
- LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. 9 p.
- MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. 17 p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. 23 p.
- MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco: Doutrina, jurisprudência, glossário*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 9 p.
- MOREIRA, Danielle de Andrade. Conteúdo ambiental dos planos diretores e o código florestal. In: MILARÉ, Édis; LEME MACHADO, Paulo Affonso (orgs.). *Direito ambiental: meio ambiente urbano*. Coleção doutrinas essenciais; v. 3. 1ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 14 p.
- MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 67 p.
- PRESTES, Vanêsa Buzelato (org.). *Temas de direito urbano-ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- RIBAVEN DE SALES, Pedro Manuel. Operações Urbanas Consorciadas. In: *Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade*. Disponível em

DVD integrante do livro “*Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*”. 17 p.

- ROLNIK, Raquel; SCHASBERG Benny; MACEDO PINHEIRO, Otilie (coord.). *Plano Diretor Participativo*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/PlanoDiretorParticipativoSNPU2006.pdf>>. Acesso em 05 jul. 2011. 9 p.
- SALANDIA, Luis Fernando Valverde. Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso e Transferência do Direito de Construir. In: *Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade*. Disponível em DVD integrante do livro “*Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*”. 12 p.
- SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O Sistema de Gestão e Participação Democrática nos Planos Diretores Brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011. 6 p.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011. 43 p.
- SCHASBERG, Benny; LOPES, Alberto. O Tema Metropolitano nos Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011. 35 p.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, 25 p.
- _____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008. 27 p.
- _____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 32 p.
- WOLFF, Simone. *Estatuto da Cidade: A Construção da Sustentabilidade...* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_45/Artigos/Art_Simone.htm>. Acesso em 01 nov. 2011.