



TENSÕES ENTRE PLANEJAMENTO URBANO E AÇÃO IMEDIATA:

A OPERAÇÃO INTERLIGADA
NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (1997-2000)

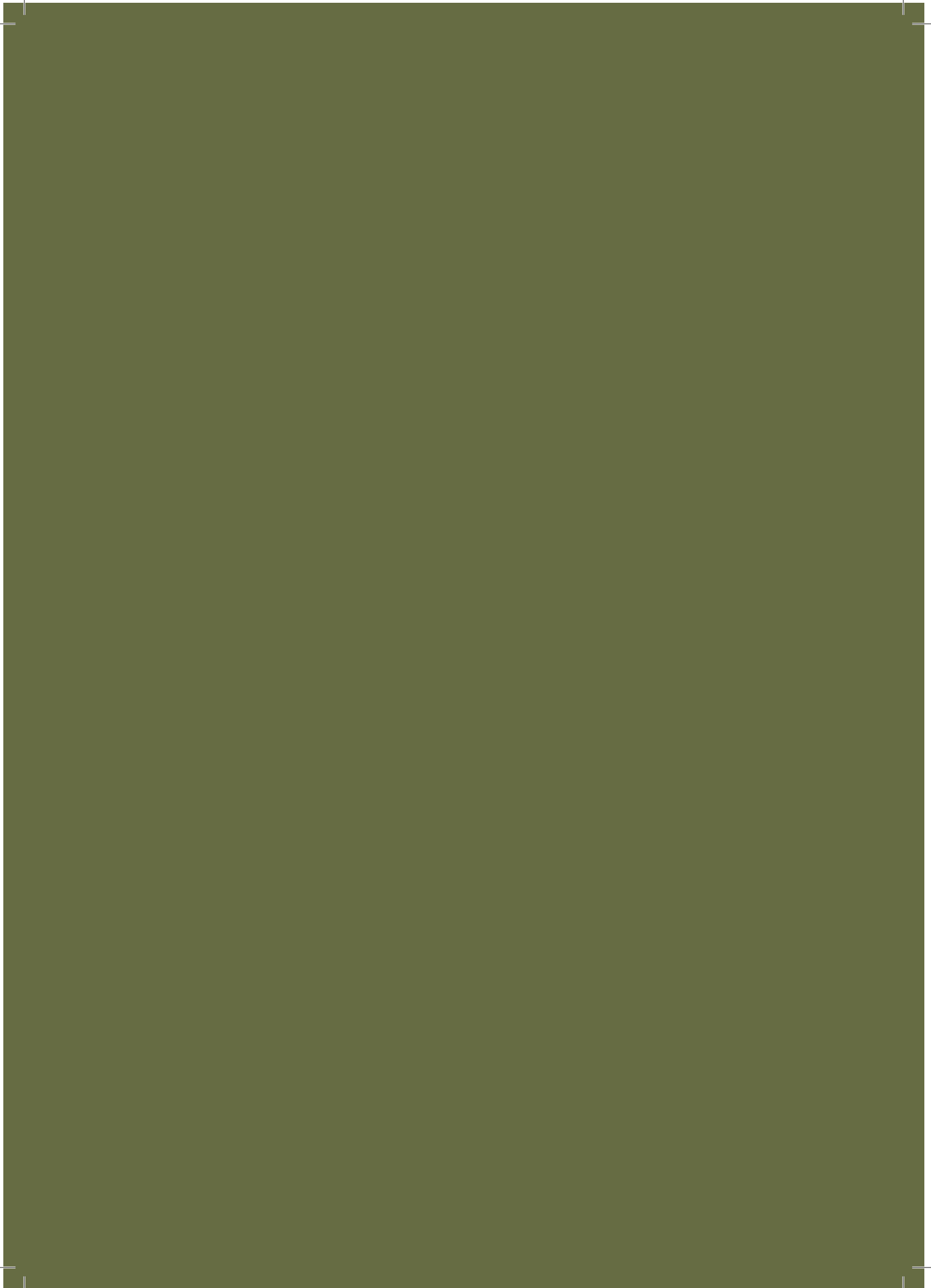
Helia Nacif Xavier

Orientador: Prof. Dr. Pablo Benetti
Co-orientador: Prof. Dr. Sérgio Lamarão

PROURB | FAU | UFRJ | 2011

**TENSÕES ENTRE PLANEJAMENTO URBANO E AÇÃO IMEDIATA:
A OPERAÇÃO INTERLIGADA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (1997-2000)**

Helia Nacif Xavier





UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO (PROURB)

Helia Nacif Xavier

**TENSÕES ENTRE PLANEJAMENTO URBANO E AÇÃO IMEDIATA: A
OPERAÇÃO INTERLIGADA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (1997-2000)**

**Rio de Janeiro
2011**

TENSÕES ENTRE PLANEJAMENTO URBANO E AÇÃO IMEDIATA: A OPERAÇÃO
INTERLIGADA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (1997-2000)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do
PROURB da Universidade Federal do Rio de Janeiro,
como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em
Urbanismo.

Área de Concentração: Planejamento Urbano

Orientador: Dr. Pablo Benetti

Co-orientador: Dr. Sergio Tadeu de Niemeyer Lamarão

Rio de Janeiro

2011

FOLHA DE APROVAÇÃO

Tensões entre planejamento urbano e ação imediata: a operação interligada na cidade do Rio de Janeiro (1997-2000)

Hélia Nacif Xavier

Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo / PROURB da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / FAU da Universidade Federal do Rio de Janeiro / UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção de Grau de Doutor em Urbanismo.

Prof. Dr. Pablo Benetti – Orientador PROURB-FAU-UFRJ

Prof. Dr. Sergio Tadeu de Niemeyer Lamarão – Co-orientador

Profa. Dra. Marlice Nazareth Soares de Azevedo -UFF

Profa. Dra. Vera Rezende - UFF

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi PROURB-FAU-UFRJ

Profa. Dra. Raquel Coutinho PROURB-FAU-UFRJ

Rio de Janeiro
2011

RESUMO

O presente trabalho centra o foco no estudo do instrumento urbanístico denominado operação interligada, previsto no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, de 1992 e cuja aplicação pressupõe a flexibilização dos parâmetros definidos na regra geral, tornando-os mais consentâneos com a dinâmica da cidade contemporânea.

A investigação toma como base as contribuições de diversos autores sobre os impasses na correspondência entre o planejamento urbano e seus instrumentos tradicionais, no enfrentamento das tensões entre o Plano, a norma e a ação imediata, bem como o relato da experiência da Autora como secretária municipal de Urbanismo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no período 1997-2000, que analisa as possibilidades abertas pelo instrumento da operação interligada no atendimento das demandas por mudanças na cidade, sem romper o vínculo com as diretrizes gerais do planejamento.

ABSTRACT

The present work centers its focus on the study of the urban planning instrument named interconnected operation, which is part of the Urban Plan for the City of Rio de Janeiro, dated from 1992, and whose application assumes the flexibilization of the patterns defined on the general rule, making them more consentaneous with the dynamics of the contemporary city.

The investigation uses as its base the contribution from various authors on the impasse of the correspondence between urban planning and its traditional instruments while dealing with the tensions between the Plan, the norm and the immediate action, as well as the account of the Author's experience as municipal secretary for Urbanism on the Government of the City of Rio de Janeiro during the period from 1997 to 2000, which analyzes the possibilities that were open by the instrument of interconnected operation on the meeting of demands for change within the city, without breaking the bond with the general guidelines of the plan.

Agradeço a todos que me possibilitaram
concluir esta tese e a eles a dedico.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

INTRODUÇÃO	3
CAPÍTULO 1 – As transformações urbanas das cidades contemporâneas	9
1.1. Os processos espaciais prevalentes: o moderno e o contemporâneo.....	9
1.2. Fragmentação, diversidade, heterogeneidade: uma nova identidade?	10
1.3. A nova economia mundial e o espaço urbano: o surgimento das cidades globais	13
1.4. Os processos intraurbanos	17
1.5. As novas tecnologias e a vida dos cidadãos – a desterritorialização	19
1.6. Incertezas, diversificação, individualização na sociedade do risco	21
1.7. As diversas conceituações da cidade contemporânea	22
CAPÍTULO 2 – Por uma nova forma de gestão das cidades	28
2.1. Caracterização geral: Plano e Projeto	28
2.2. O debate sobre um "novo urbanismo": as propostas de Ascher e as postulações de outros autores	33
CAPÍTULO 3 – O processo de urbanização e a política urbana no Brasil na segunda metade do século XX	41
3.1. A urbanização recente no Brasil	41
3.2. Os problemas sociais urbanos	45
3.3. Estado e planejamento urbano no Brasil: o regime militar	46
3.4. O fim do regime militar e a transição democrática: a Constituição de 1988 e uma nova política urbana	50
3.5. O Plano Diretor e a nova política urbana	55
CAPÍTULO 4 – A operação interligada na cidade do Rio de Janeiro	60
4.1. A legislação urbanística e edilícia no Rio de Janeiro	60
4.2. A criação do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR	61
4.3. O Plano Diretor de 1992	63
4.4. A operação interligada	67

4.4.1. O programa de operações interligadas	67
4.4.2. Balanço das operações interligadas no período 1993-2000	77
4.4.3. Os pedidos de operação interligada na Barra da Tijuca	81
CAPÍTULO 5 - À guisa de conclusão: o relato de uma experiência	95.
5.1. O esforço de modernização da Secretaria Municipal de Urbanismo e seu desdobramento no processo da operação interligada	95
5.2. Operação interligada – instrumento do planejamento do “aqui e agora”	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
ANEXOS	
ANEXO 1: Termo de Compromisso que o Município do Rio de Janeiro assina e assume com a Clínica de Repouso São Vicente	117
ANEXO 2: Termo de Obrigações que o Município do Rio de Janeiro assinam e assume com Mundo Novo SPE – 1 S/A e outros.....	120
ANEXO 3: Termo de Obrigações que o Município do Rio de Janeiro assina e assume com Walmart Brasil Ltda.	130
ANEXO 4: Decreto nº 16.719 - de 04 de junho de 1998 aprova a Operação Interligada para a Avenida Niemeyer nº 02, VI R.A. e dá outras providências.	133
ANEXO 5: Parecer do Desembargador Presidente do Supremo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro publicado no DCM de 15 de julho de 1998.....	135
ANEXO 6: Proposta de projeto de lei para a criação do novo COMPUR (1999).....	151

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Fluxograma do processo da operação interligada	75
Figura 2: Plano Piloto da Barra da Tijuca.....	86
Figura 3: Mapa esquemático das operações interligadas aprovadas na Barra da Tijuca.....	89
Figura 4: Mapa esquemático das Operações Interligadas aprovadas na Barra da Tijuca (1)	90
Figura 5: Mapa esquemático das Operações Interligadas aprovadas na Barra da Tijuca (2)	91
Figura 6: Mapa esquemático das Operações Interligadas aprovadas na Barra da Tijuca (3)	91
Figura 7: Mapa esquemático das Operações Interligadas aprovadas na Barra da Tijuca (4)	92
Figura 8: Mapa esquemático das Operações Interligadas aprovadas na Barra da Tijuca (5)	93
Figura 9: Mapa esquemático das Operações Interligadas aprovadas na Barra da Tijuca (6)	94
Figura 10: Mapa esquemático das Operações Interligadas aprovadas na Barra da Tijuca (7)	94
Gráfico 1: Operações interligadas aprovadas agrupadas por bairro	78
Gráfico 2: Operações interligadas indeferidas agrupadas por bairro.....	79
Gráfico 3: Operações interligadas em análise agrupadas por bairro.....	79
Gráfico 4: Valores arrecadados de operação interligada e contrapartida.....	81
Gráfico 5: Evolução da arrecadação da operação interligada e contrapartida.....	104
Foto 1: Interseção da Av. das Américas com Av. Ayrton Senna, 1969.....	82
Foto 2: Barra da Tijuca, 1969.....	83
Foto 3: Interseção da Av. das Américas com Av. Ayrton Senna, 1978: o Condomínio Nova Ipanema e a construção do Barra Shopping e Carrefour.....	83
Foto 4: Vista aérea da Avenida das Américas, a partir da Pedra da Gávea, 1985.....	84
Foto 5: A Avenida das Américas no trecho onde se localizam o centro da Barra, o Barra Shopping, o Condomínio Nova Ipanema e o Parque	

das Rosas, 1998.....	84
Foto 6: Duplicação da Avenida das Américas e vista dos Condomínios Barra Bali e Barra Sul, 1999	85
Foto 7: Centro da Barra e vista aérea da Lagoa de Marapendi e dos condomínios Golden Green e Parque das Rosas, 2000	85

Apresentação

A pesquisa desenvolvida para a elaboração desta tese teve sua origem em indagações surgidas ao longo da minha trajetória profissional, e foram marcadas por um forte conteúdo empírico. Desde a atuação como técnica de planejamento da extinta Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem) (1977-1988), até o exercício do cargo de secretária de Urbanismo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (1997-2000), e incluindo a experiência como professora e técnica em urbanismo no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) (1989, 1996 e 2001), sempre me despertou a atenção a incapacidade dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano atenderem adequadamente às transformações urbanas contemporâneas, reforçando, de certo modo, o quadro de desequilíbrios sociais, urbanos e ambientais que marcam o cenário atual das cidades brasileiras. Essa percepção ficou particularmente aguçada ao longo da minha atuação no IBAM, quando travei contato não apenas com os discursos dos gestores públicos municipais, mas também com as dificuldades concretas que eles enfrentavam para implementar o processo de planejamento e seus instrumentos.

A compreensão de que o avanço no entendimento dessas questões requeria um embasamento teórico-metodológico mais efetivo levou-me a retornar ao ambiente acadêmico, desta feita para fazer o doutorado.¹ Assim, no final de 2005, submeti um projeto de tese à banca de seleção do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), cujo foco recaía na análise da chamada operação urbana consorciada e de como esse instrumento poderia contribuir para efetivar novos princípios para a política urbana no Brasil.

¹ Entre 1975 e 1977, fiz o curso de mestrado no Programa de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, apresentando, em 1981, a dissertação intitulada *Transformações recentes em um bairro residencial - Laranjeiras. O papel da legislação urbanística*.

O referido projeto foi objeto de sucessivos ajustes em seu conteúdo original, desde a primeira apresentação no seminário de pesquisa e a partir de discussões travadas com meu orientador, professor-doutor Pablo Benetti, e posteriormente com meu co-orientador, doutor Sergio Lamarão. Assim, progressivamente, a abordagem macro, requerida pela reflexão sobre operação urbana consorciada, foi cedendo lugar a indagações sobre uma questão bastante polêmica, e com a qual tive de lidar quando fui titular da Secretaria de Urbanismo. Estou me referindo à operação interligada, instrumento de ordenamento territorial que implica o estabelecimento de um processo de negociação para flexibilizar as regras rígidas definidas na legislação urbanística e no Plano Diretor.

Meu esforço, portanto, tem sido o de encontrar, nos campos de conhecimento do urbanismo e do planejamento urbano, os fundamentos teórico-conceituais que me possibilitem o distanciamento necessário dos processos reais e mediante os quais poderei formular respostas aos questionamentos que me foram suscitados.

Introdução

Os processos urbanos a que estão submetidas as cidades contemporâneas, particularmente dos países ocidentais desenvolvidos, são, em grandes linhas, caracterizados por transformações rápidas, peculiares a cada realidade, mas articulados às demandas econômicas da rede mundial, ocorrendo de forma inesperada e espaiada por distintas parcelas do território.

A literatura sobre o urbanismo e o planejamento urbano produzida nas duas últimas décadas do século XX discorre sobre a natureza e as características dessas transformações urbanas, suas origens e consequências e os agentes nelas envolvidos. Enfoca também o modelo de planejamento urbano – ou de urbanismo² – que vem sendo adotado.³ Para a presente tese, interessa particularmente avaliar como esse modelo é incorporado à realidade do planejamento urbano na cidade do Rio de Janeiro, sobretudo a partir da vigência do Plano Diretor aprovado pela Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992.

Esta tese está alinhada ao princípio de que o planejamento urbano é um processo adequado à condução do desenvolvimento urbano e que os planos gerais, nos quais se inclui o Plano Diretor, devem constituir a base de sua ação, desde que sejam renovados suas concepções e seus conteúdos.

²Dois autores convergem na definição do conceito de urbanismo: Françoise Choay e Bernardo Secchi. Para Choay, o termo urbanismo designa um procedimento pragmático e sem pretensão científica, que não pretende mudar a sociedade, mas sim que busca, mais modestamente, regularizar e organizar com maior eficácia o crescimento e o movimento dos fluxos demográficos, assim como a mudança de escala dos equipamentos e das construções provocadas pela Revolução Industrial (Choay, 1994). Por sua vez, Secchi especifica seu entendimento de urbanismo “não tanto como um conjunto de obras, de projetos, de teorias ou normas associadas a um tema, a uma linguagem e a uma organização discursiva”, mas à materialização de um conjunto de práticas, resultado concreto das intervenções sucessivas sobre o espaço, modificadores do “estado do território e da cidade” (Secchi, 2006:18).

³Cabe destacar que não será abordado aqui o modelo de planejamento estratégico, uma vez que este tem como objetivo promover transformações rápidas e impactantes no território das cidades, preparando-as para a competitividade que a economia global gerou na rede urbana mundial. Este modelo focaliza o desenvolvimento da grande infraestrutura de alto valor agregado para a realização de intervenções pontuais, considerando unicamente o projeto urbano como transformador do espaço e não levando em conta que, no planejamento urbano, as normas de uso e ocupação do solo produzem resultados permanentes.

Feitas essas considerações, podemos enunciar que a questão principal da tese é que a flexibilidade na aplicação do Plano Diretor representa uma alternativa à rigidez do processo de planejamento. Essa flexibilidade é assegurada pelos novos instrumentos de gestão territorial, que, incorporados ao Plano Diretor, o tornam capaz de acompanhar os processos de transformações urbanas contemporâneos, levando em conta a concertação⁴ dos interesses de distintos agentes.

Esses novos instrumentos encontram-se incluídos no conceito mais amplo de outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, concebido ao longo do debate travado no exterior e no Brasil na década de 1970, sobre as novas formas de controle do uso do solo urbano. Esses instrumentos referem-se basicamente a solo criado, operação urbana consorciada e operação interligada, esta última prevista pelo Plano Diretor do Rio de Janeiro, de 1992.

A escolha da operação interligada como objeto precípua deste estudo justifica-se pelo fato de que – diferentemente do solo criado e da operação urbana consorciada, que se relacionam a intervenções de escala territorial mais ampla e, por conseguinte, passíveis de planejamento –, ela remete mais diretamente à necessidade de oferecer soluções mais flexíveis para determinadas demandas da cidade contemporânea.

Importa comprovar, através do estudo de caso da cidade do Rio de Janeiro, se a operação interligada – instrumento urbanístico de gestão territorial, cuja aplicação envolve a articulação público-privada, oficialmente legitimada, e permite a captação de parte da lucratividade imobiliária privada – é capaz de manter o vínculo com as diretrizes gerais estabelecidas pelo planejamento e pelo Plano Diretor, atendendo às demandas do "novo urbanismo" e reduzindo o campo de tensões entre o plano, a norma e a ação imediata. Interessa igualmente verificar se a aplicação da operação interligada aceita a vinculação com o planejamento e o Plano Diretor sem comprometer a liberdade que a caracteriza.

⁴ O termo “concertação” é usado no sentido de combinar, conjugar, harmonizar conflitos de interesses.

A delimitação do âmbito da pesquisa

A capacidade institucional na implantação de um processo de planejamento, assim como de seus principais instrumentos, guarda estreita relação com o porte e o nível de desenvolvimento local, embora não signifique necessariamente que estes fatores estejam sempre diretamente relacionados. A escolha da cidade do Rio de Janeiro⁵ como campo de verificação da pesquisa decorreu tanto da sua inserção no conjunto das municipalidades de maior porte do Brasil quanto da presença do planejamento urbano na condução de seu processo de crescimento.⁶

Outro elemento que justifica essa escolha é a inclusão do Rio na rede de cidades mundiais. Apesar de não reunir os mesmos atributos sociais, econômicos e políticos das grandes cidades dos países ocidentais desenvolvidos, objeto de referência de teóricos e gestores estrangeiros, a capital fluminense também está exposta, em diferentes graus, ao processo de transformações que as inovações tecnológicas e econômicas provocam na rede urbana internacional.

A pesquisa discute, em linhas gerais, os impasses com que o processo de planejamento urbano se depara, a saber: “a rigidez de planos e leis elaborados para tratar realidades em permanente mutação; o ajuste de tempo entre as mudanças identificadas na dinâmica urbana e a capacidade de resposta do poder público a essas demandas; [e] a delicada e complexa interação entre os diferentes agentes intervenientes no processo permanente de construção urbana” (Xavier, 2002: 287-288).

Autores como Portas, Ferran, Ezquiaga e Ascher destacam a defasagem, no planejamento contemporâneo, entre a realidade e os planos e as leis. Essa defasagem pode ser

⁵ O Rio de Janeiro é o pólo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no Sudeste do Brasil, e capital do Estado do Rio. Segundo os dados do censo de 2010 do IBGE, o município contava com uma população de 6.323.037 habitantes.

⁶ Segundo o IBGE – Pesquisa Municípios (2009) – o Brasil possui 5.565 municípios. De acordo com a pesquisa MUNIC do IBGE, em 2005 apenas 14,5% de todos os municípios brasileiros contavam com Plano Diretor.

explicada pelo descompasso de tempo entre as demandas enviadas ao poder público e sua capacidade de resposta, comprometendo o exercício do controle urbano, que envolve a ação de fiscalização exercida pelo poder público.

Fontes de consulta

No desenvolvimento do trabalho, recorri à bibliografia disponível sobre a cena urbana contemporânea, assim como expressivo conjunto de trabalhos elaborados na Universidade e nos institutos de pesquisa do Brasil. Também foram consultados documentos específicos de legislação urbanística, assim como os planos elaborados no Rio de Janeiro no período assinalado.

Foi igualmente consultada abundante documentação, de circulação interna à Secretaria Municipal de Urbanismo, produzida para subsidiar e registrar os procedimentos adotados na análise de pedidos de operação interligada. Recorri, também, a material preparado por mim e por minha assessoria ao longo da minha gestão à frente da SMU, para subsidiar minhas intervenções em seminários e em outros fóruns.

Estrutura da tese

Feitas essas considerações, cabe agora discorrer sucintamente sobre o trabalho em si, sobre a forma pela qual foi estruturada. O texto foi dividido em cinco capítulos, os três primeiros de caráter introdutório, o quarto concentrado no objeto específico da tese, e o último, que apresenta as conclusões a que cheguei.

O **Capítulo 1** analisa os processos de transformações urbanas ocorridos nas cidades contemporâneas, destacando as diferenças entre o período atual e o período moderno. Já o **Capítulo 2** apresenta a discussão das propostas formuladas para uma nova forma de gestão das cidades, sob o enfoque de um “novo urbanismo”, avaliando até que ponto essas transformações estão sendo atendidas pelos instrumentos e pelas formas de planejamento disponíveis.

O **Capítulo 3** correlaciona o processo de urbanização recente no Brasil às mudanças registradas na política urbana e no planejamento urbano, e destaca o papel dos municípios na condução do planejamento após a promulgação da Constituição federal de 1988, quando foi assegurada, ao menos formalmente, uma maior participação da sociedade civil nas formulações e na implementação da política urbana. O Plano Diretor é objeto de análise especial devido ao seu papel de principal instrumento normativo para o uso e a ocupação do solo urbano. São também indicados os instrumentos urbanísticos nele previstos.

O **Capítulo 4** centra o foco no planejamento urbano da cidade do Rio de Janeiro na década de 1990, iniciando pelo exame do Plano Diretor Decenal e se detendo, de forma minuciosa, na aplicação do instrumento da operação interligada. As experiências registradas na cidade são quantificadas e localizadas, sendo algumas delas especificadas através de termos de obrigação firmados entre os solicitantes privados e o poder público municipal, reproduzidos integralmente sob a forma de anexos. A Barra da Tijuca, palco da maioria

desses processos, mereceu atenção especial, sendo objeto de mapeamento esquemático dos empreendimentos aprovados pela lei da operação interligada.

No **Capítulo 5**, é relatada a experiência da Autora à frente da Secretaria Municipal de Urbanismo. Redigido em forma de depoimento, apresenta as iniciativas tomadas para modernizar a máquina administrativa da Secretaria, no sentido de prepará-la para superar os impasses identificados para o exercício do planejamento urbano, com destaque à operação interligada. Este depoimento contém também uma avaliação final sobre a operação interligada, visto enquanto instrumento de organização/ordenamento territorial capaz de recepcionar as transformações urbanas contemporâneas.

CAPÍTULO 1 – As transformações urbanas das cidades contemporâneas

1.1. Os processos espaciais prevalentes: o moderno e o contemporâneo

Na realidade, o modernismo ainda é uma referência quando se analisa o processo que atualmente movimenta as transformações urbanas, mesmo sendo praticamente consensual que seu modelo constitui etapa vencida na história do urbanismo. Justificativas de diversas ordens podem ser encontradas para essa permanência, cabendo destacar aquela trazida por Soja, que, em sua abordagem sociológica sobre a pós-metrópole, afirma que o passado não deve ser ignorado, embora reconhecendo que a relação atual entre processo social e forma espacial é distinta daquela dos anos 60 do século XX (SOJA, 1995). Este autor reconhece a importância em se buscar referência nessa etapa anterior, por entender que os complexos processos atuais de urbanização e de configuração espacial são resultantes da sobreposição do novo ao velho. Afinal, segundo ele, a metrópole moderna não desapareceu por completo em nenhuma parte do mundo. Assim, de acordo com Magalhães (2006), a cidade contemporânea – diferentemente da cidade moderna, que precisou romper com suas precedências para se constituir – tem de levar em conta as pré-existências ambientais e culturais.

Secchi, em sua abordagem sobre a cidade contemporânea, localiza no “breve século XX”,¹ o período de “transição de uma forma de cidade” – a moderna – à contemporânea, afirmando que os delineamentos da cidade atual ainda são incertos e indeterminados (SECCHI, 2006: 86).

Harvey surpreende-se com a dificuldade em postular, em linguagem adequada, um aparato conceitual que apreenda a natureza dos problemas urbanos hoje existentes (HARVEY, 2000. In: RAMOS, 2004: 186). Ao buscar as razões dessa dificuldade, considera importante reconhecer que “como artefato físico, a cidade contemporânea tem muitas capas”,

¹Secchi toma emprestado a denominação que Eric J. Hobsbawm, em *Era dos extremos: O breve século XX (1914-1991)*, atribui ao período entre a Primeira Guerra Mundial e a queda do muro de Berlim e início dos anos 1990, e nesse “breve século XX” ele identifica a ocorrência de experiências significativas para a cidade e o urbanismo ocidental.

que se sobrepõem em função das diversas etapas de sua construção e história, formando uma paisagem composta pelas diversas camadas construídas ao longo de sua história.

Até Rem Koolhaas – apesar de fazer uma apologia à liberdade que divisa na cidade contemporânea, cujo espaço constituiria “tábula rasa para abrigar a nova paisagem e funções que necessita” – não desconhece que toda cidade teve um passado (KOOLHAAS, 1994. In: RAMOS, 2004: 76) e que este passado também deixa suas marcas na cidade contemporânea. O mesmo Koolhaas afirma ser difícil identificar semelhanças entre as cidades, na medida em "a escritura da Cidade Genérica pode ser indecifrável", e que "sua paisagem é uma amálgama de seções... com uma organização cada vez mais livre" (KOOLHAAS, 2000. In: RAMOS, 2004: 76).

Ele considera que a manutenção da identidade é uma prisão que a cidade atual rompe ao aceitar qualquer coisa que possa nascer em seu espaço – área central, periferia ou área rural. Para este autor, ela não é mais que "o reflexo da necessidade atual e sua capacidade em absorvê-la" (KOOLHAAS, 2000. In: RAMOS, 2004: 75). Nesse aspecto, observa-se uma divergência entre este autor e outros urbanistas (Choay, Harvey, Soja e o próprio Secchi, entre outros) a partir da valoração positiva que o urbanista holandês confere à liberdade e à flexibilidade das cidades contemporâneas em recepcionar o novo, bastando relocalizar as antigas ocupações ou criar novas estruturas nos espaços vazios, o que impede, justamente, o reconhecimento de uma identidade entre elas.

1.2. Fragmentação, diversidade, heterogeneidade: uma nova identidade?

As análises sobre os efeitos gerados pelos processos de transformação no espaço das cidades contemporâneas dos países desenvolvidos trazem, de forma recorrente, designações tais como *fragmento*, *heterogeneidade*, *descontinuidade*, *desordem* e *caos*. Vistas em conjunto, elas transmitem a ideia de que a cidade contemporânea, marcada pela mescla e pela

diversificação, é “um confuso amálgama de fragmentos heterogêneos”, que torna impossível identificar “regra de ordem ou princípio de racionalidade” (SECCHI, 2006: 87).

A fragmentação na ocupação do espaço constitui o traço comum às cidades contemporâneas. Segundo Portas, ela resultou das mudanças que marcaram o final do século XX, "fazendo com que a cidade tivesse como que explodido, passando a ser feita assumidamente de partes... em resposta a segmentos de demandas muito diferenciados" (PORTAS, 1996: 31). A ideia de fragmentação também está presente na visão de Ascher sobre a configuração das cidades como grandes conurbações, extensas e descontínuas, heterogêneas em seu conteúdo funcional e social e multipolarizadas (ASCHER, 2004: 57). Para este autor, o desenho da cidade contemporânea decorre da redução das diferenças físicas e sociais entre a cidade e o campo.

Essa nova configuração espacial urbana “refere-se à mudança de escala e forma das cidades [e é] permitida pelo desenvolvimento dos meios de transporte e estocagem de pessoas, bens e informações” (ASCHER, 2004: 57). Assim, na fase atual da urbanização, que denomina terceira etapa da modernidade,² descreve que a cidade se move e se comunica com uma multiplicidade de polaridades, acarretando profundas alterações nos “antigos sistemas de centro direcional e de organização urbana radiocêntrica” (ASCHER, 2004: 60).

Reconhecendo na fragmentação a marca distintiva da nova cidade, Harvey ressalta que ela faz parte da lógica capitalista, na medida em que o capital em circulação na cidade necessita constantemente criar novos espaços para se reproduzir. Segundo ele, os processos urbanos que estão reformando as cidades são plenos de um conteúdo que transcende à forma, fazendo com que a configuração espacial sofra diretamente a influência de fatores políticos, econômicos, culturais e sociais, atribuindo a estes últimos a responsabilidade direta pela

² Relaciona-a à chamada terceira revolução urbana, na qual registra mudanças "nas formas de pensar e agir, na ciência e na técnica, nas relações sociais, na economia, nas desigualdades sociais e nos modelos de democracia (ASCHER, 2004: 18). Essa terceira etapa seria a da modernidade radical, avançada, ou sobremodernidade ou ainda baixa modernidade, considerando a crítica pós moderna no campo da arquitetura uma crítica à estética funcionalista.

reinvenção da forma urbana, e isso ocorreria sobretudo nos países em desenvolvimento (HARVEY, 2000. In: RAMOS, 2004: 186). As inovações tecnológicas também influíram radicalmente no modo em que o espaço vinha se organizando.

Entre os processos gerados nessa dinâmica, destacam-se aqueles que promovem o descolamento do centro da cidade na direção de seus subúrbios, bem como aqueles que induzem à contínua expansão das cidades, de forma que seus distritos rurais, sua hinterlândia, se convertam em parte de uma trama de urbanização que desafia a divisão prévia entre área urbana e área rural (HARVEY, 2000. In: RAMOS, 2004: 178).

À semelhança de Ascher, Portas e Harvey, Choay reconhece que a urbanização, por conta das inovações tecnológicas e econômicas, produz resultados que se materializam no espaço das cidades de forma difusa e explodida. A autora distingue dois tipos opostos de movimentos que orientam as localizações na cidade atual: a concentração em polos de atração nas metrópoles nacionais ou regionais, que fazem com que as atividades econômicas se instalem na periferia destes polos, o que acarreta o esvaziamento do centro; e uma tendência à dispersão, provocada pela desconcentração, a qual pode ocorrer de forma linear ou pontual (CHOAY, 1994. In: RAMOS, 2004: 69) Essa irradiação, esse transbordamento da atividade produtiva, amplia de tal forma as fronteiras urbanas, que, para Choay não se pode distinguir mais a área rural na Europa, levando-a a questionar se hoje a urbanização ainda é sinônimo de produção de cidade (CHOAY, 1994. In: RAMOS, 2004: 81).

Secchi identifica na fragmentação do território que os novos espaços criados são lugares de diferenças, referidos a raças, etnias, religiões, culturas, níveis de renda, estilo de vida e de arquitetura, que configuram áreas de exclusão e inclusão sociais. Essa fragmentação pode ser encarada como um traço identificador das cidades contemporâneas, embora não se possa desconhecer que um dos sentidos que o autor atribuiu à sua afirmativa “falta identidade

comum quando se comparam as cidades atuais” (SECCHI, 2006: 88) tem como parâmetro o padrão perseguido pelo modernismo.

Considerando a heterogeneidade um elemento comum, resultante dos processos de transformação, pode-se afirmar ser ela a nova identidade das cidades. Portas reconhece que essa heterogeneidade contraria a expectativa pós-Carta de Atenas de que a cidade seria um mundo de consenso, “onde a visão geral estaria assegurada pelos arquitetos que, não conseguindo ‘implodir’ a cidade, partiram para a composição de centros ou bairros individualizados, sob a égide da propalada visão de conjunto” (PORTAS, 1996: 31). Pode-se também deduzir que as bases da fragmentação urbana atual teriam origem na constatação do fracasso em se conseguir unir os centros e os bairros individualizados, lançados no apogeu do modernismo. Essa hipótese, na verdade, é frágil, uma vez que a descontinuidade e a fragmentação que caracterizam a cidade atual estão vinculadas principalmente a fatores de ordem socioeconômica que extrapolam, em muito, a idealização de um partido projetual defendido por urbanistas.

1.3. A nova economia mundial e o espaço urbano: o surgimento das cidades globais

A crise econômica mundial que marcou os anos 1970 e 1980 conduziu à transição do modo de produção capitalista de um regime de acumulação, e seu respectivo modo de regulação política e social, para a fragmentação e a flexibilização dos processos produtivos, decorrência das novas tecnologias sustentadas pela informática e automação (HARVEY, 1989). Surgido nos países centrais, essas novas características econômicas,³ sociais, políticas e culturais estenderam-se para as economias em crescimento, mediante os mecanismos de

³ A autora destaca a associação entre fatores definidos como reestruturantes da economia: a padronização do trabalho, a dispersão dos lugares de produção, o declínio das áreas industriais tradicionais e a dispersão de empregos e fábricas; a queda dos custos de transporte, a facilidade das comunicações através dos satélites e a diferenciação salarial entre zonas industriais (LEVY: 36 *apud* MINGIONE, 1987; CASTELLS, 1986).

integração surgidos nessa transição: globalização da economia; criação de instituições supranacionais; intercâmbio de informações pela rapidez na sua transmissão e divulgação através dos meios eletrônicos (LEVY, 1997: 28).

Os reflexos da nova economia mundial e das novas tecnologias sobre a atual configuração urbana demonstram ser decisivos para as mudanças de escala e de relações espaciais, conquanto não estejam restritas apenas à “mudança da distribuição das atividades dentro do espaço urbano” (SECCHI, 2006: 106). Este autor recorre à análise dos ciclos de progresso técnico e científico⁴ para entender o impacto, sobre o espaço, da evolução da economia internacional, nas técnicas e formas de organização da produção. Assim como diversos outros estudiosos – entre os quais Portas, Ascher e Levy, Secchi localiza a última onda de progresso nos anos 70 do século XX, quando foram desencadeados os processos de obsolescência e desativação dos lugares, dos edifícios e de uma importante série de grandes fábricas (SECCHI, 2006: 105).

Ele atribui esses processos recentes à crise fiscal que afetou as economias das grandes cidades ocidentais naquele período, quando as receitas não conseguiram cobrir os custos de produção dos serviços (SECCHI, 2006: 108). Depois de associar essa crise fiscal ao rearranjo da economia global, conclui que ambos determinaram “os rumos tomados pelas indústrias através da descentralização em países e regiões menos desenvolvidos e urbanizados, da dispersão em empresas de pequeno porte, disseminadas em territórios que não são nem território e nem campo” (SECCHI, 2006: 109).

Ao se referir aos impactos da globalização sobre as novas metrópoles (as metápoles), Ascher destaca a ocorrência de dois processos simultâneos: um relativo “à homogeneização na composição de seus espaços por atores e tipos econômicos” que a economia globalizada faz acontecer, principalmente nas grandes cidades dos países desenvolvidos, e outro, em

⁴ Secchi lança mão da análise de Kondratieff sobre as ondas longas de progresso técnico e científico, registradas no desenvolvimento capitalista desde a primeira metade do século XIX.

contrapartida, relativo à diferenciação que a competição interurbana, por ser mais acirrada e mais profunda, produz, na medida em que estimula a valorização das especificidades locais (ASCHER, 2004: 58). Para ele, a globalização da economia também conduz à diferenciação social e territorial ao promover a associação entre sociedades locais distintas em um mesmo processo produtivo e, assim, à especialização do espaço onde se implantam (ASCHER, 2004: 37).

Entre os efeitos que essa nova etapa da economia provoca nas cidades globais, Smith e Tardanico destacam a nova hierarquia de espaços, o surgimento de novas funções em novos espaços e a reconfiguração física, econômica e social dos espaços existentes (SMITH & TARDANICO, 1987 *apud* LEVY, 1997: 34). Endossando a visão de Secchi, Harvey e Ascher sobre a nova organização territorial, Levy acrescenta as particularidades que caracterizam os processos registrados nas cidades do mundo desenvolvido e nas do mundo em desenvolvimento. Assim, enquanto nas primeiras a marca registrada é a “desurbanização e [a] dispersão da população”, o que se destaca nas segundas é o “crescimento acelerado” (SMITH & TARDANICO, 1987 *apud* LEVY, 1997: 36).

“(…) [T]erritório de pluralidades onde se associam funções sofisticadas que exigem a convivência de funções e grupos sociais e culturais para funcionar” (LEVY: 1997: 127), as cidades globais são pontos nodais das relações entre a economia mundial, o território e o Estado nacional. Nelas, as transformações urbanas, visíveis no uso do solo, são resultantes da ocupação de extensas áreas desativadas por grandes edifícios de escritórios, que sediam algumas das maiores empresas do mundo, bancos internacionais e centros de transporte/comunicação/transmissão de informação e cultura. Certas áreas centrais dessas cidades servem de palco a processos de degradação urbana, reveladores de crises mais ou menos dramáticas de habitação social, acompanhados, em determinados casos, de ações de renovação urbana (gentrificação).

A nova estrutura ocupacional determina a desativação das antigas atividades industriais que são substituídas por outras que pertencem a ramos de tecnologia elevada, utilizando plantas de pequeno porte, enquanto verifica-se a ampliação no uso do solo por atividades de serviços e pela expansão da economia informal, esta resultante da atração de imigrantes que não são absorvidos pelo mercado formal.

Outra consequência das transformações econômicas recentes sobre o espaço urbano é a fragmentação da ocupação na cidade contemporânea e a ocupação espraiada do território local e regional (LEVY, 1997: 34). Levy ressalta que as inovações do processo produtivo (automação, especialização tecnológica) – ao provocarem a modificação de plantas, localização e procedimentos – redirecionaram a produção industrial, aumentando o desemprego e o número de ocupações temporárias e atividades informais nas cidades, particularmente nos países em desenvolvimento e provocando a fragmentação tanto das unidades fabris quanto do mercado de trabalho.

O desemprego repercute no espaço da cidade, na medida em que a exclusão de parcelas significativas da massa potencialmente trabalhadora aumenta a segregação social entre diferentes partes da cidade e expande a urbanização informal. Outra decorrência importantíssima é o enfraquecimento da organização sindical, uma vez que a diminuição do vigor dos movimentos sociais afetou a luta por conquistas na distribuição mais equânime dos benefícios da urbanização (LEVY, 1997: 34).

O rearranjo tecnológico sobre o uso e a ocupação do solo determinou a perda da importância da localização física e do porte dos estabelecimentos industriais no espaço onde se localizam. Segundo Levy, na fase atual da industrialização o fator locacional não significa necessariamente a atração de outras unidades para sua circunvizinhança. Ascher também se refere à relativização da influência do local de implantação da unidade industrial sobre sua circunvizinhança, chamando a atenção para o fato de que, anteriormente, a modificação da

maior parte das atividades das grandes empresas se fazia no interior de suas plantas. Hoje, uma parte crescente da produção e dos serviços tem lugar fora dos seus muros, tornando todo o espaço das cidades e territórios áreas ligadas à produção (ASCHEER, 2004: 48). A nova economia seria mais urbana, pois haveria uma conectividade entre partes do território da cidade onde se encontram parcelas da produção, assim como na interligação entre as cidades da rede (ASCHEER, 2004: 45).

1.4. Os processos intraurbanos

Na visão de Secchi, a cidade contemporânea é “por natureza instável” e sede de mudanças contínuas que provocam situações críticas e soluções transitórias dos problemas – casas que viram fábricas, que se transformam em teatros, escolas que viram casas, jardins que viram parque e ruas tranquilas que se transformam em eixos de tráfegos intensos (SECCHI, 2006: 91). Embora estabeleça uma correspondência aos processos identificados como degradação, reutilização, recuperação, *upgrading*, gentrificação, Secchi (2006: 94) não os considera exclusividade da etapa que atravessamos. Para ele, o espaço foi objeto, ao longo de todo o desenvolvimento da sociedade e da cidade, de “obsolescência e desativação, transformações e reutilização...” (SECCHI, 2006: 91). O fator de mudança que Secchi identifica reside na forma e na intensidade com que essas mudanças ocorrem. Pode-se questionar até que ponto as leis urbanísticas conseguiram antepor-se, ou conduzir esses processos de transformações, seja pela velocidade de suas ocorrências, seja pela sua intensidade da sua natureza.

Aceitando a constatação do continuum de mudanças como marco do desenvolvimento das cidades, pode-se acrescentar, ainda segundo Secchi, que nas etapas de transição os

paradigmas são substituídos, assistindo-se à destruição de “valores posicionais”⁵ e a proposição de “novos problemas culturais”. Para ilustrar essa afirmativa, tomemos o *zoning* na cidade moderna – um “paradigma que consolidou um sistema de valores posicionais”, materializando, no espaço da cidade, a diferença nas características físicas, estéticas e nos “correspondentes valores fundiários” (SECCHI, 2006: 92).

Nessa perspectiva, ele vê a cidade de hoje como palco de uma contínua destruição-democratização-reconstrução dos valores posicionais, que se apresentam a nós sob “a aparência do caos” (SECCHI, 2006: 93). Essa “natureza caótica” explicaria a “incapacidade ou impossibilidade de limitar qualquer tipo de desvio dentro de limites suficientemente restritos durante períodos suficientemente longos” (SECCHI, 2006: 93 e 94). Essa “situação caótica”, cujo controle é extremamente difícil, das cidades atuais tem a ver, para Portas, com as transformações que surgem inopinadamente e que ocorrem em fragmentos dispersos no espaço, tanto da cidade quanto de sua franja urbano-rural. (PORTAS, 1996).

Confluindo com essas visões, mas por outra vertente, Ascher aponta como característica específica dos processos atuais de transformação da cidade os "riscos constituídos socialmente" que se rebatem em seu espaço em perigos de diversas ordens – social, ambiental, econômico – de abrangência local ou global. Risco e caos podem ser interpretados como movimentos que espelham a dinâmica da cidade contemporânea. O que é possível aferir é que mesmo com as marcantes diferenças entre as cidades do mundo desenvolvido e em as cidades em desenvolvimento, o risco e o caos fazem parte, hoje, do cotidiano urbano, impossibilitando – ou na melhor das hipóteses, dificultando – o controle de situações que surgem de forma singular e que, pela sua dimensão e pelo seu aparecimento mais ou menos ocasional, necessitam de um esforço e procedimento particularizado, caso a caso (FERRAN, 2001).

⁵ Secchi utiliza a categoria “valor posicional” (relacionado a bens ou serviços na cidade) apoiado nas categorias do economista inglês Roy Harrod de “bens oligárquicos – aqueles cujo valor depende do número de pessoas que dele podem fazer uso ou se apropriar” e de “bens democráticas – aqueles que têm um valor independente do número de pessoas que o usam” (SECCHI, 2006: 92)

1.5. As novas tecnologias e a vida dos cidadãos – a desterritorialização

O espaço é um conceito que, como tal, é produzido de acordo com os sintomas de uma época. Ao longo da história do homem, este conceito se modifica e modifica a visão de mundo. No século XX, impôs-se a concepção relativística do espaço de Albert Einstein, segundo a qual espaço e tempo se entremeiam num múltiplo quadridimensional, de tal modo que o tempo se torna, de fato, uma dimensão a mais do espaço. Ainda na segunda metade do século XX, os físicos conceberam a noção de hiperespaço de 11 dimensões, de acordo com a qual, em última instância, não há nada senão espaço. Atualmente, deparamo-nos com o espaço digital, o ciberespaço. E quando interagimos no ciberespaço, nossa localização não pode mais ser definida por coordenadas do espaço físico (WERTHEIM, 2001: 28, 113, 114, 29 e 155).

A concepção de arquitetura e urbanismo está estreitamente vinculada à concepção de espaço. O espaço como suporte material de práticas sociais adquiriu a característica de poder se transformar continuamente através da flexibilidade de sua utilização, da simultaneidade de seus usos e significados, da justaposição de informações. Essa maleabilidade de transformação, efemeridade e transitoriedade confere um caráter fluido, movente, indiferenciante para o espaço urbano contemporâneo.

Secchi atribui ao automóvel, ao rádio, à televisão, aos computadores, ao cartão de crédito, à Internet, aos telefones celulares etc. a construção daquilo que denomina “vizinhança artificial, assim como a sensação de simultaneidade de pessoas, de coisas e de acontecimentos” (SECCHI, 2006: 94).⁶ Esses inventos romperam os vínculos de

⁶ Já na década de 1960, McLuhan afirmava que o espaço urbano era irrelevante para o telefone, o telégrafo, o rádio e a televisão, e que aquilo que os urbanistas chamavam de “escala humana”, quando discutiam os espaços urbanos, estava desligado dessas formas elétricas. Na sua avaliação, as extensões elétricas de nós mesmos simplesmente contornam o espaço e o tempo, criando problemas sem precedentes de organização e envolvimento humanos (MCLUHAN, 2003: 125).

proximidade,⁷ que considera a “base da construção urbana”, e fez a “passagem da cidade moderna à contemporânea” (SECCHI, 2006: 95). O automóvel desempenha um papel central nisso tudo, pois, ao permitir a mobilidade físico-espacial, abre possibilidade para que a escolha da habitação possa ocorrer em “fragmentos de cidade dispersos pelo campo” (SECCHI, 2006: 99).

O que Ascher destaca é a simultaneidade de ações que as novas tecnologias permitem e como isso pode interferir na lógica da vida local, levando “à debilidade dos vínculos que sustentam a coesão social” e ao aprofundamento “[d]as diferenças sócio- espaciais” (ASCHER, 2004: 35) . Assim como Secchi, ele reconhece nesses avanços tecnológicos a ampliação da possibilidade de eleição de localização, seja de residências, seja de atividades econômicas. Os novos meios de transporte e armazenamento de pessoas, informações e bens possibilitam que as organizações e os indivíduos liberem-se, de certo modo, dos limites espaciais e temporais. Ascher destaca particularmente o papel das telecomunicações, por tornar possível o deslocamento rápido e simultâneo de ações, fazendo com que um evento local possa acontecer simultaneamente em diversas outras partes e assim assumir um caráter global.

Do seu lado, Choay reconhece que, apesar dos fenômenos atuais da dispersão e fragmentação espacial, acarretando a dilatação dos limites e o isolamento dos grupamentos, os transportes rápidos e a velocidade dos novos meios de comunicação a distância podem reaproximá-los, formando um novo tipo de vizinhança (CHOAY, 1994: 81).

Todas essas alterações vivenciadas pela cidade na contemporaneidade atingem de frente um dos referenciais mais emblemáticos do espaço urbano moderno – as ruas. Com efeito, no século XIX e em boa parte do século XX, as ruas constituíam um espaço fundamental para a socialização e a ampliação dos horizontes da vida social, servindo de palco às grandes

⁷Secchi detém-se também na análise da família na cidade contemporânea, ressaltando sua heterogeneidade, suas diferenças de tamanho, composição e padrão, bem como no “campo de relações mais amplo que investia profissionalmente, culturalmente e afetivamente”, toda ou pelo menos – uma parte da sociedade (SECCHI, 2006: 99).

manifestações da vida pública. No final do século XX, a situação da rua foi radicalmente alterada. Diferentes atividades que tinham nela seu suporte e sua condição de existência foram sendo substituídas, gradativamente, por outras que prescindem deste espaço físico como condição para se realizarem (compras por telefone, a presença da televisão e outros fenômenos contemporâneos, fax, modem etc.). Contudo, a rua, vista enquanto categoria do espaço urbano que simboliza a instância pública por excelência, continua presente no imaginário das pessoas (BENETTI, 1997: 20).

1.6. Incertezas, diversificação, individualização na sociedade do risco

Ascher afirma, conforme já foi visto, que a sociedade atual atravessa uma nova etapa da modernidade. Essa terceira etapa da revolução urbana moderna combina três dinâmicas diferentes, que remetem à individualização, à racionalização e à diferenciação social. E o desenvolvimento tecnológico vem adicionar uma maior complexidade às transformações urbanas e à própria sociedade. Essa complexidade, trazida pelo avanço da ciência e da tecnologia, é considerada, não apenas por Ascher, mas também por Portas, como geradora de imprevistos, representando assim um fator de risco.

Portas considera o risco como característica da cidade contemporânea (PORTAS, 1996: 31) e Ascher cunha a sociedade atual como "a sociedade do risco" e interpreta que o rebatimento do risco na sociedade demonstra sua consciência de que, embora não tenha condição de "evitar os perigos, pode tentar decidir os que aceita e a que preço" (ASCHER, 1997: 18).

A mobilidade social seria, na avaliação de Ascher, outra característica da sociedade contemporânea também decorrente do desenvolvimento tecnológico atual. Para ele, essa decorrência deve-se particularmente à tríade comunicação/informação/transporte, tendo em vista o aumento das possibilidades de interação entre indivíduos e grupos sociais, assim como as bases em que se apoiam as diferenciações e as afinidades (ASCHER, 1997: 37). No

seu entendimento, como os grupos sociais hoje são plurais e têm opções culturais maiores, os indivíduos são mais autônomos, pertencendo e transitando em distintos momentos pelos diversos campos da organização social. Contraditoriamente, esta mesma sociedade contemporânea, pós-moderna e que Ascher denomina também de sociedade hipertexto,⁸ tem aprofundado a diferenciação entre ricos e pobres, principalmente em função do grande contingente de desempregados.

O advento da noção da incerteza, que caracteriza o contexto sócio-político-econômico contemporâneo, desestabilizou os fundamentos éticos do urbanismo moderno – o urbanismo da ruptura.

Megalópolis, metrópolis, posmetrópolis, cyburbia, exópolis, cidade global e um enorme etcetera, parecem ter aberto o caminho para a proposição permanente de novas palavras que permitam denominar uma realidade que se entende que já não é igual à da cidade histórica (SOLÀ-MORALES, 2002: 24).

1. 7. As diversas conceituações da cidade contemporânea⁹

A complexidade da economia globalizada atual conforma uma nova estrutura e organização espacial das cidades, sobretudo daquelas de grande porte e localizadas nos países centrais. Essa realidade propiciou uma série de leituras sobre a urbs contemporânea.¹⁰

⁸ Sociedade hipertexto seria uma sociedade caracterizada por laços sociais muito numerosos, muito variados, diretos e mediatizados, frágeis e especializados, implicando relações sociais abertas, múltiplas, mutáveis, de escalas variáveis (do local ao global), reais e virtuais. Nela, os paradigmas dominantes são marcados pela complexidade, incerteza, auto-regulação, flexibilidade e governança. Nela, o motor da atividade econômica passou a ser de natureza cognitiva. Nela, a cultura é diversificada e híbrida, tendo em conta um multipertencimento social e cultural.

⁹ As informações constantes deste item, e que não são objeto de referência específica, foram retiradas de ARAÚJO, 2007: 38-49.

¹⁰ Essa realidade, que se entende não ser igual à da cidade histórica, abriu caminho para a proposição de novas palavras designadoras, conforme destaca Ignasi de Solà-Morales

A colocação em discussão do que seriam as cidades globais, ou cidades mundiais, bem como de seu papel na economia do planeta, remonta pelo menos a 1982, quando John Friedmann e Goetz Wolff publicaram o artigo “World Cities: An Agenda for Research and Action” (“Cidades mundiais: uma pauta para pesquisa e ação”) no *International Journal of Urban and Regional Research*. A partir desse texto seminal, a ideia de “cidade global”, ou “cidade mundial”, foi gradativamente se integrando ao vocabulário conceitual de sociólogos, geógrafos e urbanistas, vindo a dominar, ou ao menos influenciar, pesquisas posteriores.

Os critérios usados em 1986 por Friedmann para determinar o status de cidade global como “centros de controle e comando” da economia do planeta eram relativamente modestos: números de bancos internacionais, sedes de empresas transnacionais, instituições internacionais com diferentes fins, número crescente de centros comerciais e financeiros, redes de transporte avançadas etc. A lista inicial de Friedmann reunia mais de 30 cidades. Posteriormente, o status relativo das cidades mundiais passou a ser julgado de acordo com sua provisão de serviços ditos avançados ou pertinentes ao setor terciário: contabilidade, publicidade, finanças, leis, serviços de consultoria e finanças oferecidos por multinacionais. As cidades mundiais foram agrupadas em uma hierarquia de 124 cidades ao redor do globo. No topo, as “cidades mundiais *full service*”, aí incluídas Londres, Paris, Nova York e Tóquio; em seguida, as “cidades mundiais de grande porte”, como Zurique, San Francisco, Sydney e Toronto; depois, as “cidades mundiais de porte médio”, e assim por diante. No final da lista ficaram as cidades com forte potencial para cidade mundial, como Adelaide, na Austrália, e Wellington, na Nova Zelândia (cf. KING, 2010: 247-248).

No final da década de 1990, a especialista em planejamento urbano Saskia Sassen elaborou o conceito de cidade global no livro *As cidades na economia mundial* (1998). Partindo do pressuposto de que, na era econômica atual, existem duas características distintas – a integração dos sistemas e a dispersão geográfica das atividades econômicas –, a autora afirma

que esta situação contribuiu significativamente para o papel estratégico desempenhado pelas grandes cidades. As cidades globais funcionam em rede, são centros do comércio mundial e atividades bancárias e pontos de comando, mercados globais e locais de produção para a economia da informação. Lugares-chave para os serviços avançados e para as telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas.

A discussão sobre a cidade contemporânea também atraiu as atenções do sociólogo Manuel Castells em pelo menos duas obras. No livro *A sociedade em rede* (1999), ele desenvolve o conceito de megacidades, definindo-as como aglomerações de grandes dimensões, que concentram o essencial do dinamismo econômico, tecnológico, social e cultural dos seus respectivos países. Conectadas entre si, numa escala global, elas estendem-se no espaço e formam verdadeiras nebulosas urbanas, nas quais campo, cidade, criatividade e problemas sociais encontram-se integradas. São centros de dinamismo econômico, tecnológico e social em seus países e em escala global.

Em outro livro, *La Ciudad Informacional: Tecnologías de la información, Reestructuración Económica y el Proceso Urbano-Regional*, também publicado em 1999, Castells defende a tese de que há um processo geral de transformação do espaço ocorrendo em todas as sociedades, à medida que estas se articulam, cada vez mais, num sistema global. O espaço de fluxos, forma de articulação espacial do poder e da riqueza do mundo de hoje, situa-se no centro dessa transformação. É nesse contexto que Castells define a *cidade informacional*, a forma social e espacial de cidade da sociedade contemporânea, do mesmo modo que a cidade industrial constituiu a forma urbana do tipo de sociedade hoje em crise.

Para ele, a dinâmica espacial das atividades de informação expressa um novo e complexo modelo organizacional e tecnológico, caracterizado, simultaneamente, pela persistente centralização das atividades de alto nível nos centros financeiros das áreas

metropolitanas maiores e pela descentralização dos escritórios de processamento de dados para áreas menores e, principalmente, para fora das principais áreas metropolitanas.

O que Castells denomina de espaço de fluxos implica uma lógica organizacional que é a-espacial. Mesmo que as organizações estejam localizadas em lugares específicos e seus componentes dependam do espaço geográfico, a lógica organizacional decorre essencialmente do espaço de fluxos característico das redes de informação. Os fluxos são estruturados para constituir a dimensão espacial fundamental dos complexos em grande escala do processamento da informação.

Essa característica influencia diretamente a configuração que as cidades assumem hoje, visto que os interesses tanto de uma elite local empresarial, quanto de uma classe operária residente local, ou mesmo de um mercado local, estarão constantemente subordinados à necessidade de a organização estar conectada, ao mesmo tempo, aos mercados financeiros, aos grupos profissionais, às alianças estratégicas no mundo da economia e ao potencial para instalar e atualizar a tecnologia necessária, todos dependentes das interações no espaço dos fluxos. E essa nova modalidade de espaço, surgido recentemente, está em vias de superar o significado do espaço de lugares.

Para Castells, a interação entre tecnologia, sociedade e espaço é responsável pela geração de um novo processo urbano-regional, que serve de base material às nossas vidas nesta era da primazia da informação. O modelo espacial específico das indústrias de tecnologias da informação resultou de duas características, que ele considera fundamentais: o caráter distintivo de sua matéria-prima – a informação –, e a singularidade de seu produto – os equipamentos orientados para processos com aplicações em todo o espectro da atividade humana. A relação entre tecnologia e trabalho é decisiva na forma assumida pela dinâmica urbana. Castells denomina essa nova relação, estabelecida entre eles e assentada na base da transformação da estrutura social urbana, de “dual”.

Ascher também se detém no exame dessa nova cidade contemporânea, desenvolvendo o conceito de metápole, ou metapolis, no livro *Metapolis: acerca do futuro da cidade*. Metápole é um conjunto de espaços em que a totalidade, ou parte, dos habitantes, das atividades econômicas ou dos territórios está integrada ao funcionamento cotidiano de uma metrópole ou de um conjunto de grandes cidades. Com uma bacia comum de emprego, de residência e atividades, a metápole é composta por espaços heterogêneos e não necessariamente contíguos, e compreende centenas de milhares de habitantes. Apresentando-se sob formas muito variadas, a metápole constitui-se a partir de metrópoles pré-existentes muito diferentes e integra um conjunto heterogêneo de espaços novos e diversos.

O delineamento da cidade contemporânea constitui uma tarefa em construção, na medida em que os processos espaciais refletidos pelas novas relações econômicas e tecnológicas que interferem na sua configuração espacial ainda estão se consolidando. Dessa forma, pode-se justificar a afirmativa de Secchi de que a cidade atual tem seus contornos ainda incertos e indeterminados. Mas também se pode atribuir a origem desta imprecisão à gênese e à natureza próprias desses processos e entender, assim, porque eles produzem, no espaço, resultados de difícil previsão ou determinação. Aceitando essa constatação, torna-se clara a afirmativa de Secchi de que as cidades não têm características idênticas em qualquer parte do mundo (SECCHI, 2006: 88), reforçando a visão de que na etapa atual das transformações urbanas não existem modelos: a identificação urbana na contemporaneidade passa a ser justamente a não identidade, a negação do seguimento a um padrão.

Embora não seja exatamente inovadora, a ideia de que a construção do espaço urbano é permanente reveste-se de um caráter especial quando é constatado que, na

contemporaneidade, o processo das mudanças distingue-se em primeiro lugar pela forma e intensidade com que ocorrem (SECCHI, 2006: 94). Em seguida, pelas marcas do inesperado – em termos temporais e do espaço que atingem –, da flexibilidade das soluções adotadas para acomodar as mudanças e das relações entre escalas e tipologias das novas atividades e de sua implantação no espaço. O rompimento das fronteiras físicas e temporais propiciado pelas novas tecnologias da informação e de mobilidade rápida responde pelas transformações inesperadas e pela geração de uma organização espacial, que obedece, em cada lugar, a uma lógica peculiar, correspondente à sua especificidade. E, ao mesmo tempo, formata uma cidade composta de partes segmentadas e heterogêneas.

As mudanças na contemporaneidade ocorrem de forma inesperada no tempo, fragmentadas no espaço físico e desvinculadas de qualquer regra ou modelo, estando associadas à liberdade e flexibilidade na localização de atividades e na composição estética. Esse caráter inesperado na ocorrência das mudanças, associado à liberdade de localização de atividades no espaço físico, responde, por um lado, à definição da cidade contemporânea como uma cidade exposta aos riscos e com uma configuração caótica. A fragmentação, a heterogeneidade e a descontinuidade derivam desses fatores e a multiplicidade de polaridades aí formadas mantém uma conectividade, embora a composição do espaço urbano seja diferenciada quando se trata de cidades de países desenvolvidos ou de países em desenvolvimento.

As diferenças sociais geradas pelo novo modelo econômico refletem-se no espaço em função da localização de atividades produtivas ou residenciais aumentando a segregação socioespacial, mais acentuada nas cidades localizadas nos países em desenvolvimento.

CAPÍTULO 2 – Por uma nova forma de gestão das cidades

O ambiente, fragmentado e heterogêneo, da cidade contemporânea comporta ações de planejamento consentâneas com os procedimentos e os instrumentos até então concebidos e adotados? O planejamento pode lidar com a liberdade e a flexibilidade que as transformações geram na conformação atual do espaço urbano? É possível atuar por meio de um modelo de planejamento que aborde o território de forma ampla, articulando visão global e ação pontual, a chamada "acupuntura urbana",¹ de modo que não se abdique totalmente da recepção das mudanças a que hoje as cidades estão submetidas?

Em outras palavras, pode o planejamento continuar aplicando regras gerais para conduzir e articular o crescimento urbano e mesmo a configuração física das cidades, se não incorporar alternativas que associem os processos macro espaciais aos de ocorrência pontual e desvinculada de uma lógica abrangente? Como o projeto pode construir uma resposta inequívoca para esta situação geral? Como o projeto, uma atividade com pretensões precisas, pode conviver e se afirmar com este horizonte de instabilidade?

Borja, no prólogo do livro de Ascher sobre o novo urbanismo, coloca em discussão "como planejar em uma sociedade mais aberta, na medida em que o mundo hoje é mais incerto, e (...) como atuar pela coletividade numa sociedade cada vez mais diversificada e individualizada" (ASCHER, 2004: 10). Secchi parte do princípio de que, como o "mundo contemporâneo não é marcado pela falta de um princípio de

¹ Essa expressão – empregada, entre outros, pelos urbanistas espanhóis Manuel Forn e Jordi Borja – serve para designar intervenções pontuais na cidade, associando-a ao milenar tratamento adotado pela medicina tradicional chinesa.

racionalidade”, mas sim “pelo surgimento de múltiplas racionalidades”, para se pensar o futuro tem de se pensar, necessariamente, “o futuro da sociedade, da economia e da política” (SECCHI, 2006: 178). Já Vivianne destaca o aspecto “fluido”, “líquido”, comunicacional, não-linear e artificial do conhecimento, resultante das transformações pelas quais o mundo passou no século XX, que deixou marcas palpáveis no campo do urbanismo (VIVIANNE, 1998: 62).

Indo mais longe, Koolhas (2002) avalia que a noção de cidade sofreu uma distorção sem precedentes e que a urbanização generalizada modificou e tornou irreconhecível a condição urbana. Ele defende a necessidade de se “definir um ‘novo urbanismo’”, que não será fundado “na fantasia gêmea da ordem e da onipotência (...) [e que] colocará em cena a incerteza” Por estar fora de controle, “o urbano vai converter-se em um novo campo para a imaginação”. E, por extensão, “este urbanismo redefinido não será apenas uma profissão, mas uma maneira de pensar, cuja ideologia consistirá na aceitação do que existe” (KOOLHAS, 2002: 6). Esse “novo urbanismo” deve, pois, levar em consideração a complexidade e a indeterminação, bem como reconhecer a insuficiência dos instrumentos teóricos urbanísticos voltados para a compreensão e para o enfrentamento dos desafios de crescimento e de democratização da cidade.

Na cidade contemporânea, as noções de centralidade (política, administrativa, financeira, territorial) e sua imposição geográfica; de organização (política, administrativa, financeira, territorial) e sua funcionalidade vertical; de planejamento e sua implementação causal *a priori* foram relativizadas. As análises levam primordialmente em conta, em seu lugar, a incerteza, o risco, a imprevisibilidade, a indeterminação e a multiplicidade, traços característicos de um mundo globalizado.

A postura teórica e política do urbanismo deixa de ser o *planejar*, a partir de objetivos que incluem exigências (funções, densidade, gabarito) e meios prévios de

atingi-los, e passa a ser *como lidar* com situações “aqui e agora”, para as quais não há parâmetros confiáveis que não a sua reelaboração permanente. Nesse sentido, a formulação da ideia de projeto urbano, nos últimos anos da década de 1970,² e os debates que suscitou romperam com as práticas de planejamento urbano, comuns do pós-guerra. Eles coincidiram com um momento cultural do Ocidente em que se tomava consciência dos liames de interdependência que vinculavam os acontecimentos naturais, as intervenções humanas, as motivações psicológicas e culturais, com base nos aportes de conhecimentos oriundos da biologia, da ecologia, da cibernética, da antropologia, da física (VIVIANNE, 1998: 98).

A cidade já não se deixa reduzir à grande utopia modernista. Os ideais dos pensamentos tayloristas e fordistas aplicados à cidade, resultando numa economia de escala, programas a longo prazo, projetos de interesse comum e coletivo, repetição e separação das funções urbanas, zoneamentos rígidos e massificação das soluções entre outros, já foram devidamente criticados. Ascher fez questão, inclusive, de contrapor a cada uma dessas concepções o que seria mais de acordo com nossa época, anunciando um neo-urbanismo com características reflexivas, de performance, com flexibilidade, multifuncional, com soluções de equipamentos e serviços individualizados e uma economia da variedade.

A perda de sentido e de direção é um fato nas sociedades contemporâneas, que não encontram mais paradigmas explicadores estáticos.

Um caminho possível a ser trilhado por urbanistas e arquitetos é buscar a participação da sociedade, através da eleição da habitação como eixo fundamental de intervenção. O tema da moradia permite traçar os parâmetros da cidade-civilização, uma

² Foi também nos anos 1970 que os urbanistas americanos deixaram de lado os modelos de planejamento integrado/ modernista que vigoraram até a década anterior (estratégias pluralistas e orgânicas, colagens de espaços diversificados), e a palavra de ordem deixou de ser “revitalização urbana” e passou a ser “renovação urbana”.

ideia que não pretende homogeneizar as diversas culturas ali instaladas, mas sim enfatizar sua diferenciação.³ Afinal, há uma ideologia fortemente arraigada na sociedade contemporânea, que declara a alteridade como princípio maior do comportamento geral. Essa ideia hegemônica merece uma resposta clara e objetiva do projeto, que deve fomentar essa diversidade cultural, atuando de maneira diferenciada nas mais variadas configurações.

2.1. Caracterização geral: Plano e Projeto

Autores como Ferran, Bellido, Ezquiaga e Smolka defendem um processo de planejamento urbano que, sem abandonar a visão geral, lance mão de instrumentos urbanísticos cuja aplicação envolva, caso a caso, flexibilidade e avaliação. É fundamental que se vá além de um planejamento baseado em padrões rígidos, fixados para conduzir o ordenamento territorial. Essa rigidez acarreta, entre outras consequências, a segregação espacial causada pelo atendimento das demandas imobiliárias dos mais ricos, através do zoneamento, e gera arbitrariedades no esforço de adequação dos seus parâmetros à realidade.

Observa-se, em ambas as situações, a ocorrência de negociações pontuais e arbitrárias num procedimento de discricionariedade⁴ sem base que a fundamente e que afeta a credibilidade do modelo de planejamento e de seus instrumentos (SMOLKA & AMBROSKI, 2001). A alternativa a esse quadro é associar a visão geral à ação pontual, recurso capaz de possibilitar a superação da concepção monolítica e atemporal de um

³ Uma das características mais abusivas da legislação urbanística é a ideia de que a cidade encerra tamanha complexidade que, alijando o cidadão, apenas aqueles providos de uma suposta instrumentação específica – técnicos, burocratas e agentes econômicos – são capazes de nela intervir.

⁴ O poder discricionário é uma prerrogativa da administração pública, considerando seu papel coercitivo e sua legitimidade na hora de decidir sobre o interesse comum da sociedade

modelo de cidade definida nos planos gerais, operando como elementos propulsores dos aspectos positivos das transformações que movimentam hoje a cidade (EZQUIAGA, 2001).

Ascher e Portas, por sua vez, relacionam suas constatações sobre os processos de transformação da cidade contemporânea ao exercício de uma nova forma de tratar as questões urbanas, formulando diretrizes para a intervenção planejada – ou um novo urbanismo. Ascher designa como "um novo urbanismo" propostas que procuram contemplar as relações hoje estabelecidas entre a dinâmica das cidades e sua organização social. Já Portas recomenda ao poder público que oriente as ações de intervenção no espaço urbano de forma a diminuir o grau de incerteza que os planos e o planejamento encerram. As propostas desses dois autores representam, em síntese, as alternativas mais viáveis para romper os impasses identificados na forma atual de gerir as cidades.

O Plano, enquanto principal instrumento do planejamento, apresenta limitações, na medida em que tem regulado apenas o previsível. Em outras palavras, “as atuações que têm caráter repetitivo e normal, mas que não servem para controlar as atuações singulares” devido à dimensão e ao aparecimento mais ou menos ocasional, inopinado, “necessitam de um esforço e procedimento particularizado caso a caso” (FERRAN, 2001: 248).

Nesse sentido, para que o planejamento seja renovado, o Plano deverá passar a conter, necessariamente, princípios da flexibilização. Esses princípios se materializam nos novos instrumentos urbanísticos – como a contribuição de melhoria (o mais antigo), as operações interligadas, as operações urbanas consorciadas e o solo criado usados no Brasil e em outros países da América Latina –, criados e desenvolvidos com o objetivo de “captação, pelo poder público, de incrementos do valor da terra, originados por intervenções em obras públicas ou por ações normativas do uso do solo” (FURTADO, 1997: 4). Essas intervenções e ações referem-se à permissão ao direito de construir, parcelar e implantar atividades nos terrenos privados.

Os recursos assim obtidos, a chamada mais-valia, são frutos de negociação público-privada, e têm sua aplicação dirigida para o atendimento das demandas de urbanização social. Ou, vale dizer, ainda de acordo com Furtado, a captura da mais-valia constitui uma “oportunidade de financiar o desenvolvimento urbano sob a ótica da justiça social” (1997: 7).

Smolka & Ambroski (2001), ao analisarem os instrumentos de flexibilização da norma geral, afirmam que as negociações que conduzem sua aplicação devem levar em conta as diretrizes do Plano Geral, de forma a permitir uma atuação mais estratégica e/ou pragmática dos governos, enfatizando inclusive as parcerias público-privadas.

2.2 - O debate sobre um "novo urbanismo": as propostas de Ascher e as postulações de outros autores

Ascher define como uma nova forma de gerir a cidade de "novo urbanismo", ou "neo-urbanismo". Novo no sentido de novidade, em contraste com as práticas modernistas, a forma com que se deve atuar na cidade contemporânea frente à evolução do pensar e agir da sociedade, dos novos avanços da tecnologia, da mudança da natureza e escala dos desafios coletivos e dos reflexos do novo modo de produção internacional (ASCHER, 2004: 71-72). Considera ser este urbanismo mais criativo dado que reúne propostas, talentos e soluções diversificadas dos atores que investem nas operações urbanas (ASCHER, 2004: 74).

As questões que ele alinha como princípios fundamentais para nortear a análise e o debate sobre a atuação do poder público nas cidades referem-se à revisão dos conceitos anteriores sobre limites entre urbano e rural, público e privado; ao tratamento a ser dado aos padrões estabelecidos sobre distância, continuidade, densidade e

diversidade; à redefinição da "tomada de decisão" para alcançar o princípio de bem coletivo, face à diversificação e à individualização da sociedade atual, assim como da distribuição mais equânime dos serviços e equipamentos, para que as cidades se tornem mais atrativas e justas, exercendo-se um modelo de democracia representativa mais deliberativo, que considere que "acima das situações, comportamentos e ações existem pessoas" (ASCHER, 2004: 67).

Para responder a essas questões centrais, Ascher propõe que o novo procedimento a ser adotado pelo urbanismo substitua a cronologia dos diagnósticos de problemas, para se chegar aos Planos que, por serem gerados no período de certezas, definiam programas de longo prazo e se desdobravam em planos urbanísticos cuja missão era "encaixar a realidade num marco pré-definido" (ASCHER, 2004: 72). No atual contexto de incertezas em que as transformações urbanas ocorrem – uma decorrência da velocidade em que opera a nova economia e das interações que a nova tecnologia propicia –, ele acredita ser fundamental que a gestão urbana se converta numa gestão estratégica urbana "mais pragmática e oportunista..." (ASCHER, 2004: 73).

Ele situa o Projeto Urbano como o núcleo desta estratégia, conceituando-o como "ferramenta cuja elaboração, expressão, desenvolvimento e execução indicam as possibilidades e limitações que impõem à sociedade, os atores enfrentados, os lugares, as circunstâncias e os acontecimentos" (ASCHER, 2004: 72). Com essa conceituação, deduz que o Projeto Urbano desempenha ao mesmo tempo ferramenta de análise e de negociação.

Portas também concebe de maneira similar o Projeto Urbano, nas formas que entende como adequadas para o novo momento de intervenção na cidade ao postular que devem ser conjugadas "de um lado a lógica do planejamento e de outro a lógica do projeto urbano" (PORTAS, 1996: 31). Entende que o "ordenamento de referência" – i.e., o Plano

– deve ser relacionado ao "projeto de ação" – i.e., o Projeto – e que, contrariamente à prática que tem sido conduzida até hoje, o projeto deve antecipar o plano geral.

À semelhança do que postula Ascher, para Portas o Projeto Urbano ocupa assim um papel de destaque, estratégico, justificando sua visão ao considerá-lo "inimigo da incerteza", enquanto o Plano "vive da incerteza" (ASCHER, 2004: 31). Portas defende, porém, que a conjugação Planejamento-Plano-Programa não deva ser abandonada, uma vez que o Programa seria não apenas a passagem do Plano para o Projeto, como também a estratégia do Plano. Justifica sua proposta por entender que o Programa dirige a "escolha do modo de conseguir se chegar aos fins num ambiente de incerteza" (PORTAS, 1996: 33). Mesmo assim, ressalta que as variáveis, os meios e os recursos potenciais e mobilizáveis que seleciona e que são necessários para sua execução não têm seu alcance garantido, o que faz com que, mesmo baseado em uma estratégia para diminuir a incerteza, não consiga eliminá-la (PORTAS, 1996: 33).

Portas também corrobora a argumentação de Ascher quanto à maior certeza que o Projeto carrega quando o atrela a um Programa de intervenções, previsto no Plano Estratégico ou no Plano Diretor. Ele está se referindo, quanto a este último, às previsões que contém para as áreas de operação urbana estabelecidas no zoneamento da cidade. Considera também que o Projeto – local ou setorial – pode constituir-se uma iniciativa mobilizadora de transformações e que desencadeiam em seguida o planejamento.

Ao defender a manutenção da relação entre as lógicas de ordenamento e de ação – que contém, de um lado, o planejamento e o Plano, e de outro o Projeto e o Programa –, Portas procura encontrar uma posição intermediária diante da estatura que Ascher atribui ao Projeto Urbano como núcleo da estratégia da gestão urbano. Nas composições que faz destaca-se aquela que coloca o Projeto como âncora do planejamento, o que, em

alguma medida, coincide com a proposta de Ascher de situar o Projeto como núcleo das transformações do novo urbanismo.

Importa destacar que Portas não desconhece que, hoje, por terem perdido sua força de determinação, com o fim do Estado de bem-estar social⁵ nos países desenvolvidos, os Planos perderam também sua capacidade de definir onde e como deveriam ser realizadas suas determinações. Como decorrência, perderam seu caráter estratégico e a capacidade de reduzir as incertezas, assim como perderam sua posição de principal instrumento condutor do desenvolvimento urbano, uma vez que o papel do Estado deixou de ser o de definidor de regras e passou a ser o de negociador com os diferentes agentes privados que investem na construção e na expansão da cidade (PORTAS, 1996: 33).

Essa análise coloca em destaque dois pontos: o primeiro, que deriva do reconhecimento da perda do papel definidor dos Planos, o que faz com que estes sejam hoje, segundo Portas, muito vagos, de difícil adjetivação, uma vez que não contêm base objetiva "para definir de forma satisfatória, muitos de seus parâmetros" e nem para concretizar suas propostas de projeto (PORTAS, 1996: 34); o segundo, que permite buscar justificativas para o contexto brasileiro sobre a fragilidade que marcou a trajetória dos Planos Diretores, relacionando-a à incapacidade do Estado em apoiar sua implantação, na medida em que não teve recursos suficientes para a ampla provisão de terra, infraestrutura e serviços em nenhum período da história do desenvolvimento urbano.

Tanto Portas como Ascher propõem estratégias parecidas para enfrentar a incerteza que marca o processo de transformações urbanas na cidade contemporânea. O caminho escolhido por Portas busca certa conciliação com o planejamento urbano modernista, porém renovando papéis e encadeando suas etapas de uma outra maneira. É

⁵ No Estado de bem estar social - adotado nos países desenvolvidos no período pós guerra (anos 50 e 60 do sec. XX) o Estado era o provedor de terra, infra estrutura, saneamento e habitação..

bastante ilustrativa a esse respeito a vinculação que o autor estabelece entre o Projeto Urbano e um Plano – Estratégico ou Diretor –, o que demonstra o quanto é difícil romper com a ordem estabelecida, mesmo sabendo ser distinta a relação que se dá atualmente entre processo social e forma espacial (SOJA, 1995: 69).

Ascher, por sua vez, embora ainda identifique, na etapa contemporânea, alguma similaridade com o modernismo – ao reconhecê-la, conforme já foi visto no Capítulo 1, como a terceira fase de modernidade radical –, propõe a instauração de uma nova forma de racionalidade que, "diante da complexidade da vida social" atual, requer novos avanços da ciência e da técnica que, muitas vezes, impedem à recorrência a soluções adotadas no passado (ASCHER, 2004: 30).

Fazendo referência ao período modernista, ele destaca que o planejamento constituiu-se num dos principais instrumentos para os países, as empresas e para o desenvolvimento urbano e o ordenamento territorial, quando, baseado no fordismo e no taylorismo, era possível fazer previsão do futuro e limitar as incertezas. Hoje, porém, a globalização da economia, ao produzir as mudanças na organização da vida dos cidadãos e nas atividades no território, tem de lidar com novos contextos e circunstâncias distintas. Para que seja possível a acomodação a essa nova realidade, a flexibilidade desponta como a noção-chave, embora não signifique que, com isso, se consiga contornar, ou diminuir, as incertezas e os riscos (ASCHER, 2004: 62). Nessa perspectiva, o planejamento atual não aceita as formas antigas de regulação, uma vez que elas não foram capazes de diminuir ou barrar os principais riscos que divisa no cenário urbano: o aumento da violência e o desequilíbrio ambiental (ASCHER, 2004: 62).

De outra forma, bastante distinta de Portas, e um pouco mais próxima de Ascher, Secchi sugere que, diante da complexidade da cidade e da sociedade contemporâneas, mostra-se necessário, sem dúvida, um novo projeto. Todavia, este não pode se limitar a

substituir o complexo de instrumentos por um único, ou principal, modo de construção do projeto da cidade e do plano. O autor defende esta posição por considerar que as maiores dificuldades e os problemas mais importantes do urbanismo contemporâneo não estão relacionados a seus instrumentos" (SECCHI, 2006: 177). Prefere defender que diante da aceleração da passagem do tempo na contemporaneidade deve se buscar uma "estratégia de refreamento", indicando, para tal, a composição de cenários compostos pela reunião de uma série de projetos. Para ele, essa opção significa construir cenários contemplando os diversos fenômenos que afetam a cidade, a economia e a sociedade para "esclarecer suas consequências" (SECCHI, 2006: 177). Sua defesa desse procedimento fundamenta-se na tese de que a construção de cenários representa uma aceitação do nosso desconhecimento diante das mudanças móveis e velozes, por um lado, e de outro abre a possibilidade de serem testadas diferentes alternativas para se compor uma estratégia de ação sobre a cidade contemporânea (SECCHI, 2006: 177).

Essa estratégia, porém, necessita ser consensual, por envolver uma pluralidade de atores, movidos por interesses específicos e dotados de competências específicas que movimentam um conjunto de ações para organizar o espaço (SECCHI, 2006: 178). Ele parte do princípio de que como hoje é muito pouco o que se pode dizer do futuro, uma vez que tudo pode ser rapidamente falsificado pelos fatos, a alternativa dos cenários construídos em bases hipotéticas abre perspectivas para uma estratégia de ação sobre a cidade contemporânea. Essa estratégia necessita ser consensual por envolver uma pluralidade de atores movidos por interesses específicos e dotados de competências específicas, que movimentam um conjunto de ações para organizar o espaço (SECCHI, 2006: 178).

Outra diretriz de Ascher para um novo urbanismo diz respeito à prioridade atribuída aos objetivos frente aos meios (das regras da exigência às regras de

resultado).⁶ Ele inicia a análise partindo da premissa de que, no novo urbanismo, a transformação central está na passagem das regras da exigência às regras do resultado (ASCHER, 2004: 73). Remetendo-se à cidade moderna, destaca que “os meios de realização dos projetos eram assegurados através de regras simples, imperativas e estáveis” – como o zoneamento, funções, densidades, alturas etc. – que fixavam, simultaneamente, os objetivos e a forma de consegui-los. Já o novo urbanismo “prioriza os objetivos e resultados e estimula os atores público e privado a encontrarem a forma de alcançar estes objetivos para a comunidade e o conjuntos dos participantes” (ASCHER, 2004: 73) e que para tal devem nortear-se pela observação de três aspectos:

- considerar as características morfológicas, sociais e de conteúdo do lugar, o que significa não aceitar os estereótipos, principalmente porque hoje o território, por ser complexo pela diversidade cultural que abriga, tem as exigências aumentadas quanto à qualidade dos atendimentos e “maior dificuldade em aplicar decisões igualitárias”;
- conferir nova perspectiva às regras de forma a que, nos Planos Urbanísticos, sejam priorizados os Projetos Arquitetônicos e Paisagísticos; e
- centrar foco no urbanismo de resultados através de normas que gerem facilidades, ao mesmo tempo que observem as limitações necessárias; ferramentas que possibilitem soluções criativas e estratégicas que consigam integrar idéias – avaliar propostas e julgar sua conformidade aos objetivos previstos, o atendimentos à comunidade e o cálculo de suas possibilidades e consequências (ASCHER, 2004: 74).

⁶ Ascher aponta ainda mais algumas diretrizes para um "novo urbanismo": integrar os novos modelos de resultado (da especialização espacial à complexidade da cidade em rede); adaptar a cidade às diferentes necessidades (dos equipamentos coletivos a equipamentos e serviços individualizados); conceber os lugares em função dos novos usos sociais (dos espaços simples aos espaços múltiplos); atuar numa sociedade muito diferenciada (do interesse geral substancial ao interesse geral procedimental); readaptar a missão dos poderes públicos (da administração à regulação); responder à variedade de gastos e demandas (de uma arquitetura funcional a um desenho urbano atrativo); promover uma nova qualidade urbana (das funções simples ao urbanismo multissensorial); adaptar a democracia à chamada terceira revolução urbana (do governo das cidades à governança metropolitana).

Um primeiro comentário de Portas é de que o Estado provedor possibilitou aos Planos a determinação de seus parâmetros e a garantia de realização de seus projetos urbanos, na medida em que detinha o monopólio do solo organizável e era o único investidor em equipamentos, infraestrutura e habitação. Essa condição propiciava o controle pelo poder público sobre a urbanização possibilitando ao Plano desempenhar o papel de determinação de onde fazer, como e quando (PORTAS, 1996: 33).

Para Portas, esta é a fase em que o Plano desempenha um papel positivo. Porém, com o fim do Estado provedor, o Plano passa a desempenhar um papel negativo, na medida em que o Estado tem que estabelecer regras para guiar as negociações com uma multiplicidade de agentes, autônomos, em sua maioria privados, para orientar o desenvolvimento urbano (PORTAS, 1996: 32). No momento que esse respaldo deixou de existir, os planos demonstraram ser irrealis e, mais que isso, "rígidos, diante de uma realidade em que o Estado é instado a buscar meios para financiar a urbanização em todos os seus itens, firmando compromissos que variam de acordo com circunstâncias distintas daquelas inicialmente previstas" (PORTAS, 1996: 30).

CAPÍTULO 3 – O processo de urbanização e a política urbana no Brasil na segunda metade do século XX

3.1. A urbanização recente no Brasil

Desde o princípio do século XX a configuração do quadro urbano brasileiro vem sofrendo importantes transformações. O processo de urbanização – que, até o final do século XIX, revelava-se bastante incipiente – assumiu novo dinamismo, vindo a cidade a adquirir crescente importância na organização do território. Essa mudança decorreu principalmente da industrialização então desencadeada no país, que estimulou, num primeiro momento, uma intensa imigração européia,¹ e nas décadas de 1930 e 1940, um acelerado deslocamento de mão de obra do campo para a cidade, e da região Nordeste para o Sudeste. Esse “grande ciclo de expansão da urbanização”, que se iniciava, coincidia com o “grande ciclo de expansão das migrações internas”, estreitando o elo entre as mudanças estruturais e a aceleração do processo de urbanização.²

As cidades, distribuídas autonomamente pelo território, passaram a formar um sistema de rede, tendo seu foco dinâmico de irradiação nos grandes centros da região Sudeste – Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Essa área dinâmica atraiu para si mudanças que ocorreram tanto nos sistemas materiais – implantação de ferrovias, melhoria dos portos e meios de comunicação –, quanto nos sistemas sociais – instauração de fluxos de comércio internacional, formas capitalistas de produção, trabalho e consumo, e que permitiram maior fluidez nas relações, particularmente nesta parte do território brasileiro.

¹ Entre 1891 e 1900, entraram no país mais de 1,1 milhão de imigrantes, em sua imensa maioria formada por brancos europeus (italianos, portugueses e espanhóis, sobretudo), que se dirigiram para o estado de São Paulo e para os estados sulistas do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e para a cidade do Rio de Janeiro, capital do país (LAMARÃO & CARDOSO, 2009: 191).

² Essas informações e as demais contidas nesse item, cujas fontes não são explicitadas, foram retiradas de BRITO, HORTA & AMARAL, 2002.

Apesar da crescente urbanização, o Censo Demográfico de 1940 revelava que apenas 31,2% da população brasileira na época, que era de 41.236.315 habitantes, residiam em áreas urbanas. Nas décadas seguintes, esse percentual aumentou sistematicamente, mas foi somente em 1970, segundo o levantamento censitário daquele ano, que a população urbana superou a rural (55,9%).

Foi a partir da década de 1970 que a urbanização brasileira passou a apresentar outro traço distintivo: a concentração demográfica em grandes aglomerações, as chamadas regiões metropolitanas, constituídas por uma cidade-núcleo, invariavelmente cidades-capital, que respondiam pela maioria da população, e um conjunto de centros urbanos menores, que gravitavam na sua órbita. Em termos legais, as primeiras oito regiões metropolitanas do país – São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza – foram criadas pela Lei Complementar n. 14, de 8 de junho de 1973, com o objetivo de “promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano”, sob o comando dos respectivos governos estaduais – São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Paraná, Pará e Ceará –, e contando com o financiamento do governo federal. Pouco mais de um ano depois, pela Lei Complementar n. 20, de 1º de julho de 1974, foi instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, após a fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.³

O modelo de desenvolvimento econômico adotado no país conduziu à concentração de esforços e investimentos nos principais centros urbanos, particularmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, gerando intenso processo de migração interna ao longo das décadas de 1960, e principalmente, 1970. Em 1980, 57%

³ Para uma discussão aprofundada sobre a constituição das regiões metropolitanas no Brasil, ver ARAÚJO FILHO, 1996.

da população urbana residiam cidades com mais de 100 mil habitantes, sendo que 35% em cidades maiores que 500 mil habitantes.

O auge da expansão urbana encontrou seu limite no início da década de 1980, quando se registraram, simultaneamente, redução das taxas de fecundidade nos grandes centros e a diminuição da migração rural-urbana. No ano de 1980, o país contava com uma população total de cerca de 120 milhões de habitantes, dos quais cerca de $2/3$ – 80 milhões viviam nas cidades. Pouco menos da metade da população urbana (37,8 milhões) residia em municípios pertencentes às aglomerações metropolitanas, proporção mantida até o ano 2000. Vale a pena sublinhar que no caso dos aglomerados metropolitanos, diferentemente das cidades não metropolitanas, o peso relativo das cidades com até 20 mil habitantes é pouco significativo.

Após 1990, a expansão urbana assumiu um novo padrão. Depois da urbanização explosiva que concentrou população nas grandes metrópoles, principalmente do Sudeste, ao longo das décadas de 1970 e 1980, registrou-se no país uma tendência à interiorização da população. Assim, as cidades médias, aquelas com população entre 100 e 500 mil habitantes, cresceram mais intensamente que as cidades com mais de 500 mil habitantes. Paralelamente à desaceleração na taxa de crescimento dos centros urbanos mais populosos, verificou-se uma desconcentração demográfica no interior das regiões metropolitanas, i. e., o peso populacional dos núcleos diminuiu em benefício dos municípios periféricos.

O crescimento mais intenso das cidades médias pode ser explicado, ao menos em parte, pela terceirização da economia das metrópoles – um processo mundial, como já foi visto –, cujas contrapartidas são a queda do padrão de renda, desemprego (segundos dados do IBGE, 6,9 milhões de brasileiros perderam o na década de 1990) deterioração na qualidade das relações trabalhistas. Sem perspectivas de oferecer aos

seus habitantes ascensão social, as grandes cidades perderam seu poder de atratividade. Pelos mesmos motivos, muitos moradores das regiões metropolitanas, pressionados pelo encarecimento do custo de vida, mudaram-se para a periferia. Na Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, a capital paulista registrou um crescimento de apenas 2% entre 1991 e 1996, contra 23,4% da vizinha Guarulhos (NOGUEIRA, 2000: 72).

Outro dado significativo da demografia brasileira dos anos 1990 foi o crescimento da população rural do país em cerca de 530 mil pessoas entre os anos de 1992 e 1997. Um dos fatores determinantes apontados para esse fenômeno, segundo o projeto Rurbano, desenvolvido pela Universidade de Campinas (Unicamp) foi o crescimento da mobilidade da mão de obra, pois muitas pessoas continuaram morando no meio rural, mas trabalhando na cidade (e vice-versa), o que colocava em cheque os conceitos tradicionais de “urbano” e “rural”.⁴

Ainda assim, tomada a segunda metade do século XX como um todo, a urbanização da população brasileira foi extremamente acelerada, superior à registrada nos países capitalistas centrais. Nesse período, “a população urbana passou de 19 milhões para 138 milhões”, o que significa um aumento de “7,33 vezes, com uma taxa média anual de crescimento de 4,1%. Ou seja, a cada ano, em média (...) 2.378.291 habitantes (...) [foram] acrescidos à população urbana” (BRITO, HORTA & AMARAL, 2002: 3).

Maria Adélia Aparecida de Souza considera o processo de urbanização brasileiro “um dos mais fantásticos e inusitados processos de urbanização contemporâneos”. A geógrafa destaca, entre outras singularidades observadas no período 1940-1980, o fato de a esperança de vida ter passado de 43 para 60 anos, de a fecundidade ter despencado, de 6,16 para 4,36, de a taxa de urbanização ter se elevado de 1/3 para 2/3 da população

⁴ Para maiores informações, ver SUGIMOTO, 2000.

total, de a metropolização englobar 43% de população total, em 1980, aumentando esse percentual na década de 1990 (SOUZA, 1995: 65).

Nas duas últimas décadas do século XX produziu-se uma relativa homogeneização do espaço urbano no país, conduzida livremente pelos agentes imobiliários, “redefinindo a cidade em espaços cada vez mais segregados: condomínios, *shopping-centers*, centros culturais, perdendo, o espaço público, seu caráter tradicional”. Somadas às novas tecnologias de comunicação, essas características implicaram “o desaparecimento, no Brasil e no mundo, do modelo clássico da cidade industrial, com as cidades convertendo-se em centros comerciais e de serviços, sede da gestão do capital financeiro – a cidade pós-industrial” (NOGUEIRA, 2000: 71).

3.2. Os problemas sociais urbanos

A rapidez do processo de urbanização e a injusta distribuição de renda no país levaram à concentração nas cidades não apenas da população, da indústria, da propriedade, da renda, das formas de poder, de equipamentos e serviços de oportunidades econômicas (REIS FILHO, 1996: 8-9), como também de problemas urbanos, sociais e ambientais decorrentes da deficiência de infraestrutura e serviços, (particularmente habitação, saneamento e transportes), e, numa esfera que transcende o urbano propriamente dito, ao aprofundamento dos desequilíbrios regionais.

A esse quadro de carências deve-se somar um outro grave problema, i. e., a virtual inexistência de instrumentos e processos permanentes de planejamento capazes de orientar a expansão das áreas urbanas e evitar a exclusão social. Ao contrário, o histórico do crescimento das cidades brasileiras explicita a concentração de investimentos em áreas, bairros e infraestruturas de interesse de grupos com maior poder aquisitivo e/ou maior capacidade de pressão política, promovendo a expulsão da população de baixa renda para as periferias urbanas ou áreas degradadas e reforçando,

especialmente, as condições negativas para esse grupo. A alta concentração urbana determinou, assim, a degradação estrutural das cidades, a partir das desigualdades internas expressas na ocupação do espaço físico.

De todo modo, os impactos negativos desse padrão de urbanização afetam a população como um todo. Aspectos ambientais, como a falta de saneamento e seus reflexos na proliferação de doenças endêmicas, o transporte e o trânsito pendular das periferias para os centros das cidades, o tempo de percurso e a poluição gerada, ou ainda as questões do desemprego e violência, atingem frontalmente a qualidade de vida da população das cidades e também as atividades econômicas em geral, pois acarretam menor produtividade, com maior custo (XAVIER, 2005: 10).

Essas características não são exclusivas das grandes cidades ou das áreas metropolitanas. Apesar das peculiaridades regionais e locais, todas as escalas de cidades da rede urbana brasileira reproduzem esse padrão de ocupação e de exclusão, abrigando, com maior ou menor intensidade, problemas intra-urbanos que afetam sua sustentabilidade, principalmente os referentes às questões de acesso à terra urbanizada, ao déficit de moradias adequadas e de saneamento básico, à poluição ambiental, ao desemprego, à violência urbana e à marginalização social (NOGUEIRA, 2000: 74). A chamada dívida social pode, portanto, ser identificada no tecido de cada uma das cidades brasileiras.

3.3. Estado e planejamento urbano no Brasil: o regime militar

Se a ação do Estado brasileiro na vida social fez-se sentir, primeiramente, na regulação das relações capital-trabalho, mediante a elaboração de uma abrangente legislação social ao longo da chamada Era Vargas (1930-1954), foi a partir de 1964, com o golpe militar que derrubou o presidente João Goulart, que se deu a institucionalização do planejamento urbano no país. Com efeito, foi “nesse contexto de

centralização de poder político, financeiro e econômico que se institucionalizaria uma política urbana de abrangência nacional” (COTA, 2010: 97).

Para a execução dessa nova lógica de política e planejamento urbano foi baixada a Lei n. 4380, de 21 de agosto de 1964, que criava o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), bem como instituía o Plano Nacional da Habitação.

O banco deveria ser o gestor e financiador de uma política centrada na construção e na compra da casa própria, sobretudo pela população de baixa renda, bem como na ampliação das oportunidades de emprego e na dinamização do setor da construção civil. A pedra angular do BNH era o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que tinha por finalidade principal prover recursos que garantissem a execução do Plano Nacional da Habitação (VALADARES & HOFFMANN, 2009: 479). A partir de 1967, esses recursos provinham sobretudo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).⁵ Na condição de gestor financeiro do FGTS, “responsável pela aplicação destes depósitos e devolução dos mesmos, o BNH passou a dispor de uma magnitude de recursos que o tornaram, já em 1969, o segundo banco do país”, marcando “sua entrada efetiva na área dos financiamentos habitacionais” (VALADARES & HOFFMANN, 2009: 479).

A escolha da habitação como eixo da atuação do BNH não foi fortuita. O problema urbano ganhara visibilidade e contornos nítidos no início da década de 1960, com as maciços deslocamentos populacionais para as cidades e o recurso cada vez mais frequente dos pobres à auto-construção, sobretudo sob a forma de favelas. Gabriel Bolaffi assinala que, de certo modo, a sobrevivência política do regime militar dependia de sua capacidade de “formular projetos capazes de conservar o apoio das massas

⁵ Criado pela Lei nº 5.107, de 14 de setembro de 1966, e em vigor a partir de janeiro de 1967, o Fundo era constituído por 8% dos salários pagos mensalmente pelo empregador e depositado em nome de cada empregado em conta vinculada bancária, com remuneração de juros e correção monetária.

populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões a que vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Para tanto, nada melhor que a casa própria” (BOLAFFI, 1975: 75).

Um aspecto fundamental do modelo de política implementado pelo Banco Nacional de Habitação foi a articulação do setor público com o setor privado, cabendo a este, em última instância a produção, distribuição e controle das moradias. Como salienta Bolaffi, “desde a sua constituição, a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir todas as suas funções para a iniciativa privada. O banco limita-se a arrecadar recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários” (BOLAFFI, 1975: 78).

Enquanto a economia brasileira manteve um ritmo de crescimento acelerado, o modelo funcionou. Todavia, em meados da década de 1970, quando o chamado “milagre econômico” começou a perder fôlego, as falhas do Sistema Financeiro de Habitação tornaram-se mais evidentes, entre elas sua incapacidade em atender, de forma efetiva, à população de baixa renda. Em meio a um processo inflacionário acelerado, a construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas distantes, ao invés de baratear o custo, só serviu para aumentar as quantias aplicadas na instalação da infraestrutura, acarretando a expansão e/ou a dispersão da malha urbana (SILVA, 2010: 9).

Depois de 22 anos de atuação,⁶ o BNH financiou apenas cerca de três milhões de unidades residenciais e desse total, somente 35% foram destinados ao chamado “mercado popular”, cabendo 43,2% ao segmento do mercado com faixas de rendimentos mais elevadas e 21,8% para o segmento das camadas médias. Além disso, o Sistema Financeiro de Habitação deixou de fora as famílias com renda mensal inferior

⁶ O BNH foi extinto pelo Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de dezembro de 1986, que determinou também que as atividades do banco fossem absorvidas pela Caixa Econômica Federal, pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social e pela Secretaria de Habitação do Ministério de Desenvolvimento Urbano (VALADARES & HOFFMANN, 2009: 481).

a um salário mínimo (COTA, 2010: 100). Esses números deixam claro que o acesso à terra urbana não foi democratizado, “pois o Brasil, assim como não fez a reforma agrária, também não fez a reforma urbana (...). Na verdade, o nosso SFH não combateu o uso especulativo da terra urbana, como ocorreu nos países de capitalismo central, mas se aliou ao capital especulativo, materializando um mecanismo com um forte vetor de concentração de renda” (MOREIRA, 2007: 301).

A exemplo da política habitacional, a política nacional de planejamento urbano – da qual a primeira é, de certo modo, parte integrante – foi fortemente marcada pelas orientações econômicas e sociais mais gerais do regime militar. Deixando de lado toda e qualquer veleidade de uma reforma urbana enquanto forma de ordenamento do desenvolvimento urbano brasileiro,⁷ os novos governantes adotaram práticas de planejamento urbano consoantes com a perspectiva centralizadora e tecnocrática predominante no sistema de gestão então vigente no país. Assim, a gestão do espaço urbano estava sob a égide de um planejamento urbano, no qual predominavam diplomas legais sobre o uso e ocupação do solo muito abrangentes, que pressupunham a estaticidade do processo de crescimento

Peça integrante da estrutura do Ministério do Interior, o SERFHAU tinha por objetivo “prestar assistência técnica aos municípios e incentivar a criação de órgãos locais de planejamento” (COTA, 2010: 99), coordenando nacionalmente os planos diretores de desenvolvimento integrado, elaborados no âmbito municipal. Essa coordenação se traduzia na articulação dos planos diretores de cada cidade com os planos regionais e estaduais, e expressava claramente a estrutura hierarquizada do

⁷ A reforma urbana integrava o conjunto das chamadas “reformas de base” (agrária, administrativa, constitucional, eleitoral, bancária, tributária e universitária) do governo Goulart. As questões relativas à reforma urbana foram discutidas de forma sistemática pela primeira vez no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil e realizado em Petrópolis, em 1963. Foi destacada no encontro a “necessidade de regulação do uso do solo urbano, das construções e dos investimentos setoriais, numa tentativa de ação integrada para o controle estatal do espaço urbano”.

planejamento. O SERFHAU definia inclusive “metodologias, roteiros, manuais para a elaboração dos referidos planos”, cuja concepção abrangia “todos os aspectos da vida urbana” (COTA, 2010: 106). Depreende-se daí que o Plano Diretor, elaborado de forma fechada no interior da administração e com forte viés tecnocrático, ignorava a importância da participação dos agentes sociais, incluindo os próprios vereadores, que exerciam seus mandatos nas Câmaras Municipais.

Não é, pois, de se estranhar que os resultados alcançados na sua implementação revelaram-se insuficientes para a promoção de um desenvolvimento urbano mais equânime. Esse insucesso deveu-se, entre outros fatores, ao processo de elaboração do próprio instrumento que, além de intrinsecamente burocrático, era desvinculado de uma participação social mais efetiva e importava modelos genéricos de cidade; à fixação de parâmetros urbanísticos que não levava em consideração os dados e as demandas da realidade socioambiental dos lugares, reforçando a segregação espacial, pois excluía a população de menor renda das áreas dotadas de melhor infraestrutura; e, finalmente, à complexidade da legislação urbanística, que exigiu processos demorados e onerosos de licenciamento de loteamentos e de edificações, reforçando a produção ilegal da cidade e desestimulando a participação no controle de sua aplicação (XAVIER, 2005: 15-16).

3.4. O fim do regime militar e a transição democrática: a Constituição de 1988 e uma nova política urbana

A década de 1980 foi marcada pelo fim do regime militar, que se estendeu até 1984, e pelo restabelecimento dos princípios democráticos no país. No plano econômico, o país enfrentava uma séria recessão e um intenso processo de concentração de renda, tendo como pano de fundo uma conjuntura internacional de reestruturação e

Havia, pois, desde 1963, “o reconhecimento de que a questão habitacional era um problema cuja solução exigiria forte intervenção do Estado, por meio de uma política nacional” (COTA, 2010: 98).

globalização da economia. No plano social, diversos setores da sociedade civil procuravam espaços próprios de representação.

A participação política parlamentar, sindical e dos movimentos sociais ganhou importância no processo de tomada de decisões em relação a diversas áreas de interesse. No caso das cidades, a sociedade civil organizada recuperou e intensificou a luta pela ampliação do acesso à moradia, à infraestrutura, ao transporte e ao emprego, consubstanciada na expressão “direito à cidade”.

A questão do planejamento também passou à ordem do dia, uma vez que o fim da ditadura abria novas perspectivas para a gestão das cidades, até então executada de forma autoritária e na qual o planejamento urbano era sinônimo de obra pública. Disseminou-se, então, a noção de planejamento participativo, no bojo das discussões em torno das reformas das políticas públicas. Conferia-se relevância à descentralização da gestão municipal e, nesse quadro, à necessidade de uma rediscussão da política habitacional, visando à reformulação do Sistema Financeiro da Habitação (NOGUEIRA, 2000: 90-91). Era consensual a constatação de que as contradições do modelo de desenvolvimento capitalista dependente e configuradas no espaço urbano haviam sido aprofundadas durante o regime militar. De um lado, um imenso aparato de planos, normas, leis e códigos referentes ao uso e ocupação do solo urbano. De outro, um total *laisser-faire* de ocupação ilegal da cidade (MARICATO, 1997: 120).

Com efeito, no início da década de 1980, era grande a necessidade de introduzir instrumentos urbanísticos e uma legislação capazes de conferir um mínimo de ordenamento ao crescimento das cidades, devido, sobretudo, aos elevados custos da infraestrutura urbana (saneamento, abastecimento de água, transportes públicos, habitação etc.). Com essas preocupações foi elaborado em 1983 o anteprojeto da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (PL nº 775/83), que, no entanto, por introduzir

medidas como o controle da especulação imobiliária, não foi aprovado e ficaria arquivado até a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987 (QUINTO JÚNIOR, 2003: 193).

As discussões travadas por ocasião da Constituinte, em 1987-1988, entre outras questões colocadas no processo de redemocratização do país, definiram um novo marco em relação ao estabelecimento de uma política de desenvolvimento urbano. Os setores que conduziram essas discussões e novas propostas em torno da questão de política urbana foram os mesmos que já vinham se dedicando a assessorar os movimentos populares naquele momento: técnicos, acadêmicos e organizações não-governamentais.

Durante o processo de elaboração da nova Carta constitucional, que admitiu regimentalmente a apresentação de propostas de iniciativa popular, entidades de classe e organizações da sociedade civil, integradas no Movimento Nacional de Reforma Urbana,⁸ levaram ao Congresso uma emenda popular – a Emenda Popular pela Reforma Urbana –, respaldada por cerca de 160 mil assinaturas. Seus princípios básicos, que questionavam frontalmente o planejamento de base tecnocrática, incluíam a obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos; a submissão da propriedade à sua função social; o direito à cidade enquanto um modelo mais igualitário de vida urbana, segundo uma visão de cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo; e a gestão democrática da cidade. A implementação desses princípios seria garantida por instrumentos jurídicos e tributários, respaldando políticas voltadas para a solução dos problemas de moradia, transporte, serviços públicos e à participação popular na gestão da cidade (NOGUEIRA, 2000: 91).

Embora não tenha endossado integralmente o que a emenda popular propunha, a nova Constituição dedicou dois artigos específicos (182 e 183) à política

⁸ Para maiores informações sobre a gênese e a atuação do MNRU, ver SILVA, 2003.

urbana. Esses artigos dispunham, essencialmente, sobre o cumprimento da função social da propriedade urbana, quer na apropriação da terra quer na produção da infraestrutura.

O artigo 182 reforçava o reconhecimento da importância do município na execução da política de desenvolvimento urbano e tinha por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo, em seu §1º, o Plano Diretor como instrumento básico dessa política, e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Já o artigo 183 fixou que todo aquele que possuísse, como sua, área urbana de até 250m², por cinco anos ininterruptos e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquiriria o seu domínio, desde que não fosse proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Este artigo abriu a possibilidade de regularização de extensas áreas ocupadas por favelas, vilas, alagados ou invasões, bem como loteamentos clandestinos espalhados pelas periferias urbanas, transpondo estas formas de moradia para a cidade denominada formal.

Esse conjunto de determinações para o campo urbanístico estava assentado na significativa ampliação da autonomia política, administrativa e financeira do município, assegurada pela Constituição de 1988. A nova Carta conferiu aos municípios competência exclusiva, no artigo 29, para aprovar leis orgânicas, manifestação inequívoca de sua capacidade de auto-organização. O princípio da autonomia municipal transferiu para a alçada do poder local a definição da política de desenvolvimento urbano, fixando como objetivos o pleno desenvolvimento social da cidade, a garantia da qualidade de vida de seus habitantes e a participação popular nos processos decisórios.

Todavia, o ponto de partida de tudo foi o reconhecimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII, a nova Carta dispôs que, ao lado da garantia do direito de propriedade em todo território nacional, toda propriedade deveria, necessariamente, atender à sua vocação social. O texto

constitucional estabelecia, pois, “novo patamar no campo do direito coletivo, introduzindo a justiça social no uso das propriedades, em especial no uso das propriedades urbanas. E é o Estado, na sua esfera municipal, que deverá indicar a função social da propriedade e da cidade, buscando o necessário equilíbrio entre os interesses público e privado no território urbano” (OLIVEIRA, 2001: 8).

Outra medida prevista na nova Carta (artigo 30) foi o fortalecimento da competência municipal em promover o adequado ordenamento territorial na concepção e na execução de planos e leis urbanísticos, que deviam não apenas associar as diretrizes definidas para o crescimento da cidade ao ordenamento de usos e funções do seu espaço, como também regular a relação entre o direito individual da propriedade privada e a defesa do interesse da coletividade.

Os setores identificados com o ideário da reforma urbana preocuparam-se em definir diretrizes que permitissem a concretização de uma nova concepção de planejamento que, superando a concepção tecnocrática, priorizasse o equacionamento das questões sociais, o aumento da eficiência do poder público e a preservação do meio ambiente. Tais diretrizes foram expressas na Carta de Princípios sobre o Plano Diretor, documento elaborado no II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana, realizado em São Paulo, em 1989, e organizado pelo MNRU.

Esse documento estabelecia que o Plano Diretor não deveria ser um projeto virtual sobre o futuro, mas sim um conjunto de princípios e regras capaz de orientar os agentes que produzem, reproduzem, e transformam o espaço construído. Ressaltava, ainda, a relevância da democratização da informação para que a participação popular fosse viável nesse processo. Entre os mecanismos destinados à afirmação da participação e do controle popular sobre a atuação da administração municipal,

destacava a utilização de instrumentos destinados a estabelecer limitações ao direito de propriedade (NOGUEIRA, 2000: 92).

No entendimento da necessidade de se delimitar melhor a função social da propriedade, a elaboração das Leis Orgânicas municipais passou a se pautar pelos seguintes princípios básicos: coibir a especulação da terra; garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização; garantir a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia; preservar o meio ambiente; regularizar a urbanização das populações de baixa renda. No caso dos Planos Diretores, outros princípios foram incorporados, entre os quais garantir o uso do solo compatível com a preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural; utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis; gerar recursos para o atendimento da demanda de infraestrutura e serviços públicos; controlar a densidade populacional; garantir a segurança e saúde da população. Esse modelo de planejamento e gestão foi razoavelmente difundido na sociedade, tendo algumas Leis Orgânicas e Planos Diretores instituído vários instrumentos ao longo da década de 1990.⁹

A discussão não se esgotaria aí e daria origem, anos depois, a duas importantes conquistas para a gestão urbana: a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei federal n.º 10.257, de 10/07/2001), e a criação, em janeiro de 2003, do Ministério das Cidades.

3.5. O Plano Diretor e a nova política urbana

A Constituição de 1988 atribuiu expressamente ao Poder Executivo municipal, conforme foi visto, a prerrogativa de elaborar o chamado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. O município, portanto, tornou-se a instância viabilizadora de

⁹ Podem ser mencionados, entre outros, o solo criado, o IPTU progressivo, a desapropriação, o Fundo de Desenvolvimento Urbano, a transferência do direito de construir, o parcelamento compulsório, o usucapião, a criação de Áreas Especiais de Interesse Social, de programas habitacionais e de regularização fundiária, o direito de preempção e o direito de superfície (NOGUEIRA, 2000: 94).

ações capazes de transformar o quadro de desequilíbrios social e ambiental característico das cidades brasileiras. Entre suas atribuições encontra-se “o poder de polícia sobre o solo urbano, que permite o controle sobre seu uso e ocupação, pautado nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor e nos parâmetros definidos na legislação urbanística – lei do perímetro urbano, a lei de parcelamento da terra e a lei do zoneamento” (XAVIER, 2005: 15).

A metodologia do Plano Diretor passou a basear-se em um processo que envolve a participação dos agentes públicos, privados e comunitários na formulação das diretrizes e propostas para a cidade. Dito de outra maneira, o Plano Diretor legitima-se através de um pacto firmado entre os diferentes agentes que atuam na esfera municipal ao longo do processo de sua elaboração. Desse modo, “suas orientações são, ao mesmo tempo, resultado de uma construção compactuada coletivamente e base para o controle social sobre a ação do poder público no território municipal” (OLIVEIRA, 2001: 20).

Observados o marco jurídico e a nova concepção política e social, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano tem assim reforçado o seu papel de promotor do planejamento municipal, constituindo-se em um instrumento que associa as questões de uso do solo e acesso à terra às demais políticas municipais, com destaque para habitação, meio ambiente e transporte, estas orientadas pelas políticas sociais e de desenvolvimento econômico local.

O Plano Diretor é uma lei e, como tal, deverá ser encaminhado, como projeto, para aprovação pela Câmara Municipal.¹⁰ Sendo os vereadores importantes agentes políticos locais, será necessário buscar sua efetiva participação em todo o processo de concepção e implementação, obrigação que o Legislativo compartilha com o Executivo.

¹⁰ As informações sobre o processo de aprovação do Plano Diretor foram retiradas de XAVIER, 2005: 24-25.

O conhecimento efetivo das estratégias e instrumentos legais que compõem o Plano poderá facilitar sua compreensão e agilizar o processo legislativo, evitando a descaracterização da proposta construída no processo participativo. Em alguns casos, a própria Câmara Municipal, ao observar fragilidades na realização e na condução desses processos, que são liderados pelo Executivo, poderá optar por criar novos espaços de convocação da sociedade para debater o projeto de lei.

A Lei do Plano Diretor, contendo as estratégias e diretrizes para o desenvolvimento urbano, é acompanhada de um conjunto de leis a ela associadas e que rebatem no controle do uso e ocupação do solo o arcabouço da política urbana municipal. Este conjunto é composto basicamente pelas leis referentes ao perímetro urbano, ao uso e ocupação e ao parcelamento do solo urbano. A revisão do Código de Obras e da Lei Geral de Licenciamento (antigo Código de Posturas) completa o conjunto da legislação urbanística. Sua regulamentação também poderá ocorrer em momento imediatamente seguinte à aprovação do anteprojeto de lei do Plano.

Dependendo das questões locais, outros diplomas legais podem complementar o Plano Diretor, tratando de temas relacionados à proteção dos recursos naturais e culturais; sistema viário, mobilidade e acessibilidade urbana; saneamento ambiental; macrodrenagem urbana; política habitacional – programas e projetos; e projetos urbanos.

De certo modo, os planos diretores vêm incorporando, desde os anos 1970, novos instrumentos urbanísticos de gestão do território, que buscam flexibilizar os parâmetros de uso e ocupação do solo, estabelecidos na lei geral, possibilitando a recuperação da valorização fundiária mediante a separação do direito de propriedade do direito de construir.

Um dos instrumentos de negociação mais frequentemente acionados nos últimos 30 anos é a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), também chamada de

solo criado.¹¹ O debate sobre a OODC instaurou-se em meados da década de 1970, paralelamente a discussões semelhantes que vinham acontecendo desde o início da década na Europa. Nos anos de 1975 e 1976, foi realizada uma série de seminários em São Sebastião, São Paulo e Embu para a discussão do tema, promovidos pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), órgão do governo do estado de São Paulo, com a participação de técnicos de órgãos federais, estaduais e municipais, além de especialistas de fora do Brasil. Desses encontros resultou o primeiro documento de circulação pública a esse respeito, a chamada “Carta do Embu”, de dezembro de 1976 (SOLO CRIADO/CARTA DO EMBU, 1976).

A criação desse tipo de instrumento deveu-se à necessidade de prover recursos ao poder público, possibilitando-lhe investir na ampliação da infraestrutura demandada pelas mudanças advindas dos novos parâmetros do zoneamento. Além de estabelecer uma distinção entre os direitos de propriedade e de construção, a OODC permite que o poder público altere, ao longo de um processo de negociação concertada, as regras por ele fixadas sobre a propriedade, flexibilizando os direitos construtivos, de modo que o capital privado possa adquiri-los, dentro de certos limites.

Trata-se, pois, de um instrumento de recuperação da valorização fundiária, pelo poder público, com o objetivo de redistribuir os valores arrecadados de forma mais equânime pelo território da cidade. A OODC pressupõe a flexibilização dos índices construtivos básico e máximo, e é aplicada diretamente sobre os lotes, e sua contrapartida (preço para aquisição do direito de construir) é adquirida do poder público no momento do pedido de licenciamento da edificação. Em síntese, a aplicação da

¹¹ A literatura sobre a OODC é bastante extensa. Destacamos aqui FURTADO; REZENDE; OLIVEIRA, & JORGENSEN JR., 2007; MALERONKA, 2010.

OODC visa reduzir as desigualdades no espaço urbano, subsidiando a habitação e os serviços e equipamentos sociais.

O conceito de Outorga Onerosa do Direito de Construir abarca as modalidades designadas pelos termos Operações Interligadas, Operações Urbanas e Transferência de Potencial. Todos esses instrumentos envolvem a participação dos agentes público, privado e comunitário na negociação que se estabelece para sua fixação. A operação interligada tem, necessariamente, um tempo de maturação, o que abre espaço para a realização de ajustes às demandas não previstas, assim como os questionamentos a que estão sujeitos aos cálculos dos valores cobrados pelo poder público ao empreendedor pela contrapartida. Sua utilização está, sem dúvida, vinculada ao gestor político, tanto no que se refere às negociações que envolvem tanto a cobrança sobre a valorização quanto à aprovação pelo Poder Legislativo municipal.

A primeira experiência executada no Brasil que levou ao desenho de uma Operação Interligada ocorreu em São Paulo, ao final dos anos de 1980, muito embora a legislação municipal não tenha regulamentado o instrumento do solo criado conforme sua concepção original quanto ao índice único de edificação para toda a área urbana. A valorização obtida com a aprovação das exceções à regra geral era aplicada na construção de habitações sociais que o empreendedor construiria para reassentar a população da área onde planejava implantar o empreendimento objeto da operação. Assim, a contrapartida tinha sua aplicação direcionada para outra área que não aquele objeto da intervenção pública na mudança de índices construtivos (SANDRONI, 1999).

CAPÍTULO 4 – A operação interligada na cidade do Rio de Janeiro

4.1. A legislação urbanística e edilícia no Rio de Janeiro

A legislação urbana aplicada no Rio de Janeiro baseou-se na lei de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado da Guanabara, a Lei 1.574 de 11/12/67, que foi regulamentada pelo Decreto 3.800, de 20/04/70. Esse decreto dispõe de cinco regulamentos específicos: regulamento de zoneamento, modificado pelo Decreto 322, de 1976, e é o que vigora em termos de normas gerais para a cidade até os dias de hoje; regulamento de parcelamento da terra; regulamento de licenciamento e fiscalização; regulamento de construções e edificações; e regulamento de assentamento de máquinas, motores e equipamentos. O Decreto 3.800 previa igualmente os termos de obrigação de urbanização, de acordo com os quais o “habite-se” das construções fica condicionado à aceitação das obras nos logradouros onde se localizam (loteamentos novos e áreas não urbanizadas).

Em 1985, foi apresentado, projeto de Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano (Projeto de Lei nº 1.258/85), para substituir a Lei nº 1.574, de 1967, já desatualizada. Novas questões haviam surgido, entre as quais a necessidade de instrumentos para a proteção ambiental e a participação comunitária no processo de planejamento. O projeto tratava claramente do ordenamento do uso e ocupação do solo, determinando a ocupação prioritária das áreas dotadas de infraestrutura e o controle sobre o adensamento de bairros consolidados. Abordava pela primeira vez, de forma direta, a questão da moradia para população de baixa renda, dando prioridade à urbanização e à titulação de favelas e à regularização de loteamentos irregulares. Contudo, o PL 1.258/85 não foi aprovado.

O Decreto 7.138, de 1987, estabeleceu que o regulamento de construções e edificações deveria ser por atividade e foram editados decretos específicos para edificações residenciais multifamiliares e para edificações comerciais e mistas. Os demais tipos de edificações permanecem regidos pelo Decreto 322, de 1976.

A Lei Orgânica do Município (LOM) do Rio de Janeiro – aprovada pela Câmara de Vereadores, em 5 de abril de 1990 – incorporou preceitos da Constituição de 1987, estabelecendo que todas as alterações no uso e na ocupação do solo urbano teriam que ser aprovadas através de lei municipal. A LOM definia como diretriz a utilização racional do solo urbano, respeitando-se, sobretudo, o princípio da equidade social na distribuição de equipamentos e serviços públicos e a preservação ambiental. Ademais, a Lei Orgânica reforçava o papel do Plano Diretor, já previsto na Constituição de 1988, como principal instrumento da política urbana municipal. A Lei Orgânica também estabelecia que matérias fossem objeto de lei ou de decreto (art. 70).

4.2. A criação do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR

Outra etapa importante do processo que culminaria com a promulgação da lei referente à operação interligada foi a criação do Conselho Municipal de Política Urbana, o COMPUR, pela Lei nº. 1.665, de 25 de janeiro de 1991.¹

Criado como órgão superior de assessoramento e consulta da administração pública, e de deliberação no âmbito da sua competência, o Conselho Municipal de Política Urbana era composto de 11 membros com direito a voto: um representante por entidade de moradores (a Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro e a Federação das Associações de Moradores e Entidades Afins do Estado do Rio de Janeiro), um representante por entidade de categorias profissionais (Instituto de

¹ O projeto de lei que criou o COMPUR foi apresentado pelos vereadores Edson Santos, Adilson Pires, Francisco Alencar, Sérgio Cabral, Alfredo Sirkis, Fernando William, Mário Dias, Laura Carneiro, Francisco Milani e Américo Camargo.

Arquitetos do Brasil - Departamento do Rio de Janeiro, Clube de Engenharia, Sindicato dos Arquitetos no Estado do Rio de Janeiro, Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro) e um representante por entidade de classe (Federação de Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Sindicato da Indústria da Construção Civil no Município do Rio de Janeiro, Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário, Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Meio Ambiente, Associação dos Médios e Pequenos Empresários da Construção Civil).

Eram ainda, membros integrantes do Conselho Municipal, mas sem direito a voto, os titulares das secretarias municipais de Urbanismo e Meio Ambiente, Obras e Serviços Públicos, Desenvolvimento Social, Transportes, Cultura, Turismo e Esportes, e ainda o presidente do Instituto Municipal de Planejamento - IPLANRIO.²

As principais atribuições do COMPUR incluíam as seguintes: acompanhar a formulação e a execução da política urbana do Município, particularmente do previsto Plano Diretor; articular o poder público com a sociedade civil no que tange ao acesso desta última às informações sobre política urbana; opinar, na esfera do Poder Executivo, ou quando consultado pela Câmara Municipal, sobre projetos de lei em tramitação que versem sobre política urbana; solicitar ao Poder Executivo, para análise e posterior pronunciamento, relatórios de impacto de vizinhança e estudos de impacto ambiental e urbanístico de projeto em licenciamento; acompanhar e avaliar a execução dos programas urbanos, habitacionais, de transportes e de saneamento básico e pronunciar-se a respeito; participar, acompanhar e avaliar as fases de elaboração e implementação do Plano Diretor e pronunciar-se a respeito.

² Vale frisar que a nomenclatura das secretarias diz respeito ao momento da criação do Conselho – 1991.

O Conselho ficava encarregado igualmente de estimular a conscientização da sociedade sobre os problemas urbanos, buscando envolvê-la na elaboração das soluções. O órgão teria um prazo de até 30 dias para se pronunciar a respeito das matérias a ele encaminhadas pelo Poder Executivo. A Lei nº 1.665 determinava também que o COMPUR se reuniria, ordinariamente, uma vez por mês, e que contaria com recursos do orçamento municipal para custear as despesas decorrentes de suas atribuições.

4.3. O Plano Diretor de 1992³

Após a aprovação da LOM, iniciou-se o processo de elaboração do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro, conduzido pela Secretaria Municipal de Urbanismo. O texto daí resultante foi encaminhado à Câmara Municipal e aprovado como Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992. O documento legal estabelecia as normas para a política urbana que deveriam ser seguidas durante a década seguinte na cidade do Rio de Janeiro, contemplando os itens abaixo discriminados:

1. Política Urbana.
2. Função Social da Propriedade.
3. Processo de Planejamento – Sistema Municipal de Planejamento e Sistema de Defesa da Cidade.
4. Instrumentos e Recursos – Conselhos Municipais, Fundos Municipais, Criação de Solo, Operação Interligada e Urbanização Consorciada, IPTU Progressivo.
5. Ordenação do Território – Macrozoneamento e Ordenação para o Planejamento.
6. Uso e Ocupação do Solo – Ocupação Urbana, Estruturação Urbana Básica, Áreas Sujeitas à Intervenção, Diretrizes de Uso e Ocupação por Áreas de Planejamento,

³ A redação deste item foi baseada em *Indicações para a revisão do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro*, texto elaborado em 1998, no âmbito da Coordenadoria Técnica de Urbanismo, da Secretaria Municipal de Urbanismo.

Projetos de Estruturação Urbana (PEUs), Áreas de Crescimento Limitado e Controle do Uso e Ocupação do Solo.

7. Políticas Setoriais – Política de Meio Ambiente e Valorização do Patrimônio Cultural; Política Habitacional; Política de Transportes; Política de Serviços Públicos e Equipamentos; Política de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico; e Política de Administração do Patrimônio Imobiliário Municipal.

8. Disposições Finais e Transitórias.

O foco do presente trabalho recai sobre os itens 4 e 6, por ambos dizerem respeito, direta e indiretamente, destacadamente aos instrumentos de gestão territorial – Operação Interligada.

Vale salientar que a partir deste Plano Diretor foi criada a figura das “áreas de especial interesse” nas modalidades urbanístico-ambiental e social, fornecendo critérios para sua delimitação e seu reconhecimento. Outros pontos importantes referem-se aos avanços sociais nele incorporados e à organização da estrutura urbana e ao desenvolvimento da cidade, vistos a partir de centralidades espacialmente referenciadas. Cumpre igualmente salientar que o Plano Diretor do Rio de Janeiro incorporou uma série de propostas do MNRU para os planos diretores, entre as quais as seguintes:

- o IPTU progressivo;
- o reconhecimento da cidade real através da criação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), onde seriam permitidos padrões urbanísticos especiais;
- a criação de um programa habitacional voltado para o estabelecimento do direito social de moradia através dos programas de urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos de baixa renda, dos programas de lotes urbanizados e do programa de construção de habitação para a população de baixa renda;
- o solo criado;

- o estabelecimento de instrumentos de controle de impacto ambiental; e
- a criação de conselhos municipais.

Para o Plano Diretor, a estrutura urbana básica do município é constituída pelas áreas residenciais e pelas áreas industriais, perpassadas pela rede estrutural de transportes, na qual estão localizados os usos comercial e de serviços. Em outras palavras, a estrutura urbana é um conjunto de espaços integrados fisicamente e relativamente homogêneos, destinados aos usos residencial, comercial, de serviços e industrial, os quais são distribuídos em “áreas” ou “zonas”. Os usos de comércio e serviços são desenvolvidos ao longo de eixos, que são denominados de “centros de bairro”.

O Plano Diretor previu, em seu artigo 22, a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU),⁴ destinado a “dar suporte financeiro à implementação dos objetivos, programas e projetos relativos à habitação e infraestrutura de saneamento básico nas Áreas de Especial Interesse Social”. O Plano determinou ainda a origem dos recursos que alimentariam o FMDU, quais sejam as contrapartidas pagas à administração municipal pela utilização dos instrumentos do solo criado, a ser “aplicado exclusivamente na execução de projetos de construção de habitações para a população de baixa renda e de implantação de sistema de esgotamento sanitário nas comunidades por esta ocupada” (artigo 27), e da operação interligada (artigo 29, inciso I).⁵

O rebatimento das diretrizes gerais do Plano Diretor no espaço urbano foi materializado nas Unidades Especiais de Planejamento (UEPs), definidas pelo Plano Urbanístico Básico do Rio de Janeiro (PUB-Rio), datado de 1977. As UEPs somam 55 bairros, ou conjuntos de bairros com características homogêneas, habitualmente em

⁴ O FMDU seria efetivamente criado em pela Lei nº 2.261, de dezembro de 1994.

⁵ O Fundo passou a contar também com recursos originários da aplicação do da lei conhecida como “mais valia” que autoriza o Município periodicamente a cobrar, do contribuinte, um valor calculado para a regularização de construções que ele realizou fora dos parâmetros da legislação vigente.

continuidade geográfica e definidas por analogias físicas ou urbanísticas, segundo indicadores de integração e compartimentação, e sobre as quais incidiam determinados parâmetros urbanísticos e ambientais.

Cada UEP era objeto de um Projeto de Estruturação Urbana (PEU) específico, instituído, cada um deles, por lei municipal específica. O PEU busca redefinir a legislação urbanística, ao detalhar normas gerais de parcelamento da terra e de uso e ocupação do solo, determinando, ainda, áreas nas quais seriam implantados equipamentos urbanos. Ele pressupunha igualmente a participação comunitária em sua elaboração. Com o Plano Diretor, ficou estabelecido o índice de aproveitamento de terreno (os chamados IATs) para cada UEP.

Este Plano Diretor introduziu na legislação do município do Rio de Janeiro o instrumento da Operação Interligada (4 - Instrumentos e Recursos), definida como a “alteração pelo Poder Público, nos limites e na forma definidos em lei, de determinados parâmetros urbanísticos, mediante contrapartida dos interessados, *igualmente definida em lei*” [grifo nosso]. O Plano Diretor introduziu também o elemento da gestão democrática na implementação das Operações Interligadas, estabelecendo o Conselho Municipal de Política Urbana como instância avalizadora das operações.

O Plano Diretor traçou diretrizes para a cidade, mas também definiu questões de âmbito mais específico como o IAT (índice de aproveitamento de área). Além de prever novos instrumentos para o controle do uso do solo, definia também diretrizes urbanas a serem seguidas pelas outras secretarias municipais, caracterizando-se como um plano de planejamento compreensivo. Aproxima-se de um plano de governo, pela abrangência de sua abordagem, não chegando, porém a definir metas, responsabilidades nem prazos para as propostas formuladas. Resulta, portanto, em um instrumento de difícil aplicação e gestão, principalmente pelo fato que a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro

também define regras de uso e ocupação do solo, estabelecendo que tipos, quais matérias na política urbana devem ser objeto de lei ou de decreto (artigo 70).

4.4. A operação interligada⁶

4.4.1. O programa de operações interligadas

A operação interligada foi o único instrumento do Plano Diretor regulamentado por lei municipal específica logo após sua aprovação. Trata-se da Lei Complementar nº. 2.128, de 18 de abril de 1994,⁷ que conceitua a operação interligada (art. 28) como “a alteração pelo Poder Público, nos limites e na forma definidos em lei, de determinados parâmetros urbanísticos, mediante contrapartida de interessados, igualmente definida em lei”.

Pelo artigo 10, a aprovação de propostas para operação interligada ficava condicionada ao “ganho econômico possibilitado pelo aumento do potencial construtivo decorrente da alteração dos índices ou parâmetros urbanísticos”, atribuindo ao COMPUR a prerrogativa de deliberar sobre a aplicação desse instrumento. Todavia, ao sancionar a Lei n. 2.128/94, o Executivo municipal vetou parcialmente este artigo, ao retirar do Conselho esta atribuição (CARDOSO et alii, 1997: 62). Como será visto mais adiante, essa questão teve desdobramentos.

Para efeito de avaliação, as propostas de operações interligadas são classificadas da seguinte forma (art. 6º):

a) as caracterizadas como de interesse público, que são aquelas que não prejudicam os pressupostos do planejamento global e setorial e se adaptam de forma aceitável e

⁶ As informações aqui reunidas foram retiradas de documento interno da SMU, de autoria da arquiteta Nair Gervais e datado de 1998. Ver também a esse respeito, parecer da procuradora da Procuradoria de Urbanismo, da Procuradoria Geral do Município, Eliana Costa Lourenço (Parecer PG/PUB/Nº 60, de 30 de outubro de 1997).

⁷ O projeto de lei foi apresentado pelos vereadores Fernando William, Jorge Bittar, Jorge Felipe, Jorge Mauro, Leila Maywald e Maurício Azedo.

satisfatória aos condicionantes locais de uso e ocupação do solo ou que atendam a interesse público não previamente identificado;

b) as caracterizadas como de interesse particular e não inconvenientes ao interesse público, que são aquelas que podem conter inconveniente específico a um setor de interesse coletivo ou individual, desde que a solução apresentada compense de forma aceitável e satisfatória o interesse da comunidade; e

c) as caracterizadas como de interesse particular e, existindo eventual inconveniente ao interesse público, este possa ser removido, que são aquelas que a solução apresentada afasta a possibilidade de dano e compense de forma aceitável e satisfatória o interesse da comunidade.

São parâmetros urbanísticos passíveis de alteração para a realização da operação interligada (art. 3º):

- o Índice de Aproveitamento de Terreno (IAT);
- a Área Total Edificável (ATE);
- a altura máxima da edificação;
- a tipologia da edificação;
- a destinação ou utilização do imóvel e suas instalações e equipamentos, assim como a sua transformação; e
- o afastamento frontal, lateral e de fundos.

A alteração do IAT só é admitida quando a área envolvida for previamente transformada em Área de Especial Interesse Urbanístico (art. 2º e art. 76 da Lei Complementar nº 16/92), com as condições de uso e ocupação do solo e contrapartida sendo definidas em lei específica.

As propostas de operação interligada não são permitidas nas áreas situadas na Macrozona de Restrição à Ocupação Urbana (delimitada no Anexo III da Lei Complementar nº 16/92), naquelas passíveis de se tornarem unidades de conservação ambiental, abrindo-se uma exceção para as operações que apresentem como contrapartida a cessão de terrenos com cobertura vegetal nativa, destinados à preservação do meio ambiente. Vale frisar que essas propostas devem atender, concomitantemente, o interesse particular e o público (arts. 14 e 15).

O impedimento também é aplicado às áreas de preservação permanente (cf. inciso IX, art. 463 da Lei Orgânica do Município), as que integram o patrimônio paisagístico e cultural (relacionados, por Área de Planejamento, nos artigos 64, 66, 68, 70 e 72 da Lei Complementar nº 16/92), as consideradas como Zona Especial 1 (ZE-1), (cf. Decreto nº 322, de 03/03/76, art. 163), as com restrições urbanísticas impostas pela legislação vigente relativas à preservação e proteção ambiental, paisagística e cultural de bens tombados ou preservados e seu entorno, aos logradouros públicos, à garantia do livre acesso às áreas de uso público, especialmente, praias e parques, e à saúde, higiene, e segurança da população usuária.

Por fim, não são igualmente passíveis de alteração de parâmetros urbanísticos aquelas propostas (art. 3º, §1º) que provocarem perda da harmonia urbanística do conjunto ou da área onde o empreendimento se localiza, que prejudicarem projetos de alinhamento essenciais à harmonia urbanística do logradouro ou da área onde se localize o empreendimento, e que contrariarem as diretrizes do Plano Diretor Decenal da Cidade.

Vale salientar, finalmente, que a pessoa física ou jurídica que tiver dívida com a administração municipal não pode se beneficiar da operação interligada, exceto quando as propostas se caracterizarem como de interesse público (art. 1º).

A formalização da proposta de operação interligada tinha como primeiro passo a constituição de processo junto ao Departamento de Licenciamento e Fiscalização (DLF), requerendo a aplicação da Lei nº. 2.128/94. A proposta era divulgada no Diário Oficial do Município, sendo conferido o prazo de 10 (dez) dias para manifestação dos proprietários e moradores dos imóveis lindeiros da área, para fins de cumprimento do art. 436, inciso II da Lei Orgânica do Município, e do art. 20 da Lei nº. 2.128. O Diário Oficial trazia ainda a relação dos documentos comprobatórios da ausência de dívidas do requerente com a administração municipal:

I - Certidão de cartório das Varas de Fazenda Pública do Rio de Janeiro;

II - Certidão de Situação Enfitêutica;

III- Certidão Negativa de Situação Fiscal Imobiliária;

IV- Certidão Negativa da Coordenadoria de ISS, IVVC e taxas.

A solicitação de operação interligada era examinada pela Comissão Especial para Análise de Operação Interligada, instituída pelo Decreto nº 12.959, de 06/06/94, no âmbito da própria SMU, que enviava cópia ao COMPUR (Decreto nº 13.748, de 14/03/95, art. 1º).⁸ A referida Comissão distribuía, obrigatoriamente, a proposta pelas diversas unidades da SMU. A Coordenadoria de Parcelamento e Edificações (U/CPE) examinava a proposta sob a ótica da legislação de parcelamento em vigor, assim como do desenho dos PAs e dos PALs. Já a Coordenadoria de Urbanismo/Coordenadoria de Planejamento (U/CUB/CPA), opinava sob o ponto de vista urbanístico, sobre a adequação da proposta ao disposto nos art. 3º, 9º, 14 e 15 da Lei nº 2.128/94.

⁸ O Decreto “N” nº 15.838, de 20 de junho de 1997, alterou a composição da comissão e as atribuições dos seus membros. Destarte, a Comissão Especial para Análise de Operação Interligada passou a ser coordenada pela coordenada pelo(a) titular da Secretaria Municipal de Urbanismo ou, na sua ausência, pelo chefe de gabinete, e integrada por três representantes da Secretaria Municipal de Urbanismo, e um da Secretaria Municipal de Fazenda.

Dependendo da natureza da proposta, outros órgãos da estrutura administrativa municipal eram acionados: a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC), quanto ao impacto ambiental, o que podia determinar a elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA), de um Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) ou de um Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV); a Companhia de Engenharia de Trânsito (CET-Rio), quanto ao impacto no sistema viário; a Fundação Instituto de Geotécnica do Rio de Janeiro (GEO-RIO), em caso de áreas de encosta. Além disso, quando a proposta implicava em mudança de PAs e/ou de PALs, era necessário o parecer da Coordenadoria de Projetos de Alinhamento e Urbanização.

Nos casos de áreas de entorno de bens tombados, as propostas de operação interligada eram encaminhadas aos órgãos do Poder Executivo responsáveis pelo tombamento (art. 14, §1º) – o Departamento Geral do Patrimônio Cultural (DGPC) e o Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural (CMPPC), da/Secretaria Municipal de Cultura quando há proximidade de imóvel preservado por legislação municipal; o Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC), quando há proximidade de imóvel preservado por legislação estadual; e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), quando há proximidade de imóvel preservado por legislação federal.

A Comissão Especial para Análise de Operação Interligada, de posse do conjunto de pareceres setoriais, procedia à sua análise e a encaminhava à Procuradoria Geral do Município (PGM), que dava a última palavra em relação aos interesses do Município e ao seu resguardo jurídico. Caso a proposta se enquadrasse a todas as análises, a referida Comissão a enviava à Superintendência do Patrimônio da Secretaria Municipal de Fazenda, para a avaliação da valorização acrescida ao empreendimento

projetado, para fins da fixação do valor de contrapartida a ser paga pelo interessado (Decreto nº 13.748, art. 2º).

Calculado o valor da operação, o interessado era convocado para tomar conhecimento das exigências e do *quantum* a ser pago à Prefeitura. Caso concordasse com as condições estipuladas, a proposta era encaminhada ao prefeito, para que avaliasse a solicitação da operação interligada, aprovando-a ou não (Decreto nº 13.748, art. 4º). O Gabinete do Prefeito encaminhava seu parecer para a avaliação final da PGM

O encaminhamento dado às propostas de operação interligada no âmbito da burocracia estatal não era o único caminho para a discussão desses projetos. Conforme define a Lei nº 2.128/94, em seu art. 6, §4º, é prevista a participação popular no processo de efetivação das operações interligadas, através de audiências públicas à população local (entendida como o conjunto de moradores que está sob a interferência do empreendimento objeto daquela operação interligada específica), no caso das propostas classificadas como de interesse particular, descritas no item 1.2.1., art. 6º da Lei nº 2.128/94.

Ficam assegurados aos proprietários de imóveis lindeiros à edificação objeto de instrumento da operação interligada os direitos estabelecidos no art. 436 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (art. 20).

As contrapartidas a serem pagas pelos interessados têm como base de cálculo a valorização que o empreendimento projetado experimentará com a alteração do(s) parâmetro(s) urbanístico(s) solicitados. O cálculo dessa valorização (art. 1º, §1º) leva em conta os dois aspectos, tomados de forma isolada ou combinada:

– a expectativa de exploração econômica do empreendimento, quando não se puder aferir de imediato os resultados da implantação; e

– o valor de uso ou fruição que o empreendimento proporciona a seus responsáveis ou usuários.

Os elementos referidos acima são calculados antes da conclusão da operação interligada, habitualmente por técnicos da Superintendência de Patrimônio da Secretaria Municipal de Fazenda, ou por empresa contratada para esse fim, correndo os respectivos ônus, nesta última hipótese, por conta dos postulantes da operação interligada (art. 1º e 2º). Cabe a eles a elaboração do laudo de avaliação da valorização acrescida ao empreendimento resultante da alteração de parâmetros urbanísticos.

A contrapartida a ser paga pelo empreendedor dependerá de ato do prefeito enviado à Câmara Municipal, cabendo a ele cobrar integralmente o valor calculado ou arbitrar reduções que variam de 10 a 50% sobre a valorização a ser acrescida nas edificações a serem iniciadas, e de 20 a 80% para as edificações já iniciadas ou concluídas. Os recursos advindos das contrapartidas devem ser aplicados (art. 29 da Lei Complementar nº 16/92 e art. 5º da Lei nº 2.128/94) nas seguintes situações:

- construção de núcleos habitacionais destinados à população de baixa renda;
- cessão de terrenos para implantação de núcleos habitacionais destinados à população de baixa renda;
- realização de obras de infraestrutura urbana, não sendo consideradas as melhorias de infraestrutura necessárias ao funcionamento do empreendimento objeto da operação;
- construção ou reforma de prédios públicos municipais;
- preservação ou recuperação do meio ambiente ou do patrimônio cultural;
- cessão de recursos, em espécie, ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU).

A operação interligada é autorizada por lei ou ato do Prefeito, no caso de propostas classificadas como de interesse público e, exclusivamente por lei, nos demais casos (art. 7º).

O ato de aprovação deve ser constituído, no mínimo, pelas seguintes informações:

- localização da área objeto da edificação visada na proposta de operação interligada;
- indicação do estado da edificação a ser iniciada, já iniciada ou concluída;
- especificação dos parâmetros urbanísticos alterados;
- avaliação da valorização acrescida ao empreendimento;
- valor da contrapartida e a forma de efetivação, dentre as modalidades

enunciadas no art. 5º.

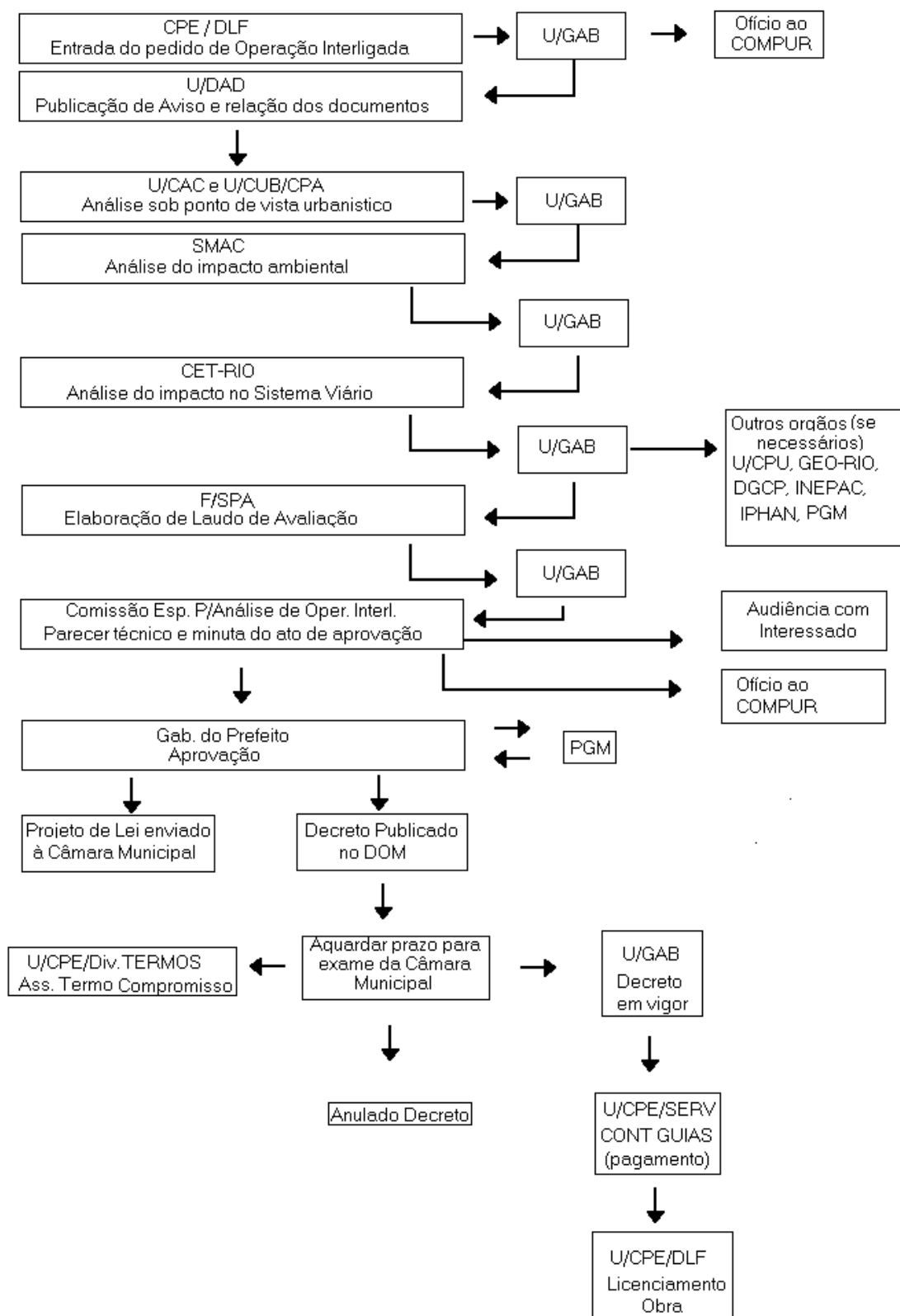
Deve constar, ainda, do ato de aprovação que o habite-se do imóvel beneficiado com os novos índices fica condicionado à comprovação de quitação ou efetivação da contrapartida estipulada, a ser expedida pelo órgão competente (art. 19). Aprovada a proposta para realização da operação interligada, o Poder Executivo deverá expedir certidão declarando as características das modificações acertadas, a qual será publicada, obrigatoriamente, no Diário Oficial do Município, juntamente com a proposta aprovada e sua justificativa (art. 16).

A emissão da certidão fica condicionada à assinatura de termo de obrigações com o Município, definindo as condições, prazos e garantias de pagamento ou efetivação da contrapartida estipulada (art. 17). O termo de obrigações é assinado noventa dias após a aprovação da proposta, sob pena de perda de validade da operação interligada (art. 18).

Apresentamos, abaixo, um fluxograma básico do processo de análise de operação interligada na burocracia municipal:

Figura 1

Fluxograma do processo da operação interligada



Em meados de 1998, quatro anos após a promulgação da Lei 2.128, a SMU sistematizou o cálculo para a avaliação da operação interligada, baseado em fórmula definida pela Diretoria de Análises e Avaliações Técnicas, da Superintendência de Patrimônio (DAT/SPA), da Secretaria Municipal de Fazenda. Este cálculo resulta de uma fórmula que parte dos valores do terreno objeto do empreendimento, em duas situações: Situação 1, na qual incide a legislação vigente; e Situação 2, a qual abriga a proposta do empreendimento. Nas duas situações o valor do terreno é calculado da seguinte forma:

$$V_t = PGV - (C_c + D_g + D_c + D_p + L_i)$$

Onde:

PGV = Produto Geral de Vendas = área privativa x valor/m²⁹

C_c = custo da construção = A.T.E. x CUB¹⁰

D_g = Despesas Gerais¹¹

D_c = Despesas de Corretagem (0,05% do PGV)

D_p = Despesas com Publicidade e Vendas (0,06% do PGV)

L_i = Lucro do incorporador (de 15 a 30% do PGV)

⁹ Área privativa é a diferença entre a área total construída e a área comum.

O valor/m² é obtido a partir da verificação de ofertas no mesmo segmento de mercado e na mesma região, divulgados em anúncios de jornais e no banco de dados da DAT/SPA, bem como em amostras apresentadas pelo próprio interessado, devidamente verificadas. Depois que as amostras mais representativas são analisadas estatisticamente, são selecionadas pelo menos cinco amostras, que servirão de base para a definição do valor ser adotado.

¹⁰ CUB = Custo Unitário Básico fornecido pela tabela do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro (SINDUSCON), de acordo com o número de quartos, padrão e altura do empreendimento. Este custo é majorado para suprir itens não considerados no cálculo.

¹¹ As despesas gerais incluem as despesas administrativas (9% do PGV), a constituição de condomínio (0,3% do PGV), ligações e Habite-se (0,2% do PGV), impostos e taxas (0,5% do PGV), totalizando 10% do PGV.

O ganho será a diferença entre $Gop = Vt2 - Vt1$

Onde:

Gop = Ganho com a Operação Interligada

$Vt2$ = Valor do Terreno na Situação 2

$Vt1$ = Valor do Terreno na Situação

4.4.2. Balanço das operações interligadas no período 1993-2000

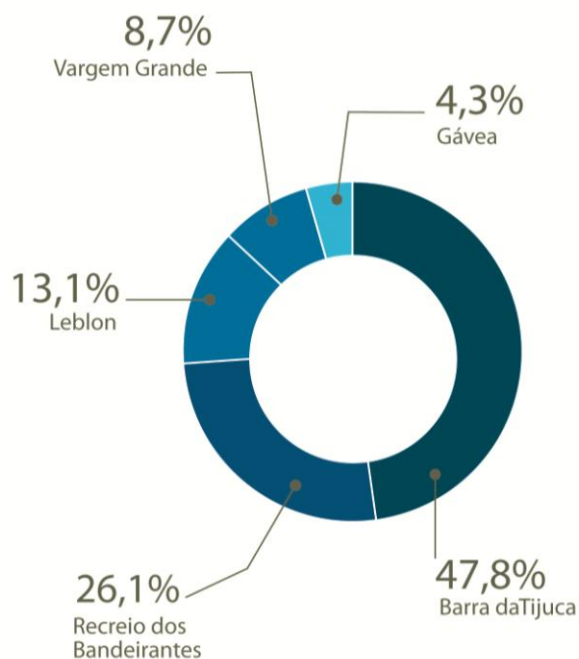
Desde o instituto da operação interligada – criada pelo Plano Diretor Decenal da Cidade – Lei Complementar nº 16 de 04 de junho de 1992 e regulamentada pela Lei nº 2128 de 18 de abril de 1994 –, a Secretaria Municipal de Urbanismo recebeu, até novembro de 2000, 100 propostas de operação interligada. Dessas propostas, 36 foram aprovadas, 27 indeferidas e 37 ainda estavam sendo analisadas, naquela ocasião, pelos órgãos competentes (SMU, SMAC, CET-RIO, entre outros). Das 36 operações interligadas aprovadas, 26 (72,2%) se concretizaram e 10 (27,8%) não se concretizaram.¹²

Entre 1993 e 1996, anteriormente ao período em análise, foram aprovadas 13 operações, que correspondem a 36% do total de operações interligadas analisadas – cinco na Barra da Tijuca, três em Botafogo, dois em Ipanema, um no Humaitá, um em Laranjeiras e um na Tijuca. Já entre 1997 e 2000, quando o instrumento estava mais conhecido e, portanto, com um número maior de propostas, foram aprovadas 23 operações, que correspondem a 64% do total de operações analisadas aprovadas. Destas, 11 (47,8%) se localizam na Barra da Tijuca, seis (26,1%) no Recreio dos Bandeirantes, três (13,1%) no Leblon, dois (8,7%) em Vargem Grande e um (4,3%) na Gávea (gráfico 1).

¹² Considera-se concretizadas aquelas aprovadas por lei ou decreto, com Termo de Compromisso (previsto na Lei nº 2128/94) assinado e a contrapartida quitada ou em fase de pagamento. Considera-se não concretizadas aquelas em que, apesar de aprovadas por lei ou decreto, o Termo de Compromisso não foi assinado ou o pagamento não efetuado por desistência do interessado, resultando no cancelamento da operação interligada.

Gráfico 1

Operações interligadas aprovadas agrupadas por bairro

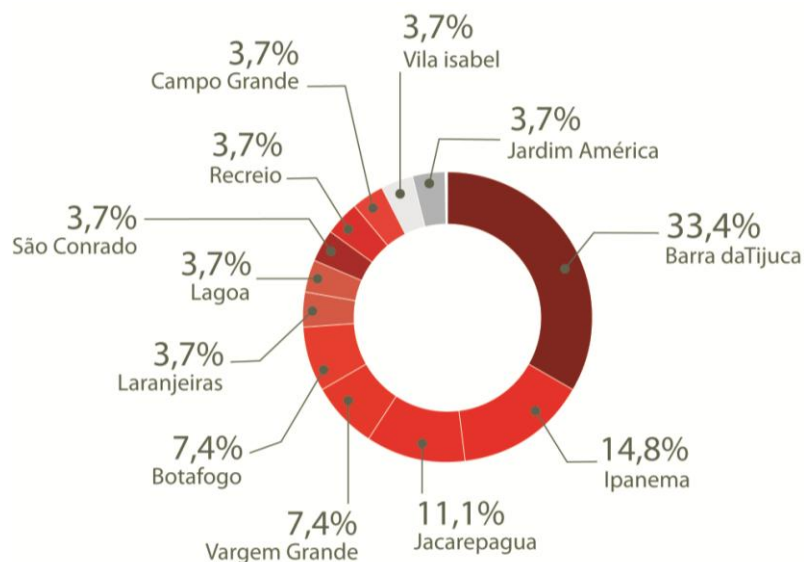


Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro | SMU 1997-2000

De todas as operações interligadas indeferidas, duas foram no período 1993-1996, e 25 no período 1997-2000. Neste último período, a maior parte dos indeferimentos referia-se a projetos situados na Barra da Tijuca (nove, representando 33,4% do total). Foram indeferidos ainda quatro (14,8%) em Ipanema, três (11,1%) em Jacarepaguá, duas (7,4%) em Vargem Grande, 2 (7,4%) em Botafogo, um (3,7%) em Laranjeiras, um (3,7%) na Lagoa, um (3,7%) em São Conrado, um (3,7%) no Recreio, um (3,7%) em Campo Grande, um (3,7%) em Vila Isabel e um (3,7%) no Jardim América (gráfico 2).

Gráfico 2

Operações interligadas indeferida agrupadas por bairro

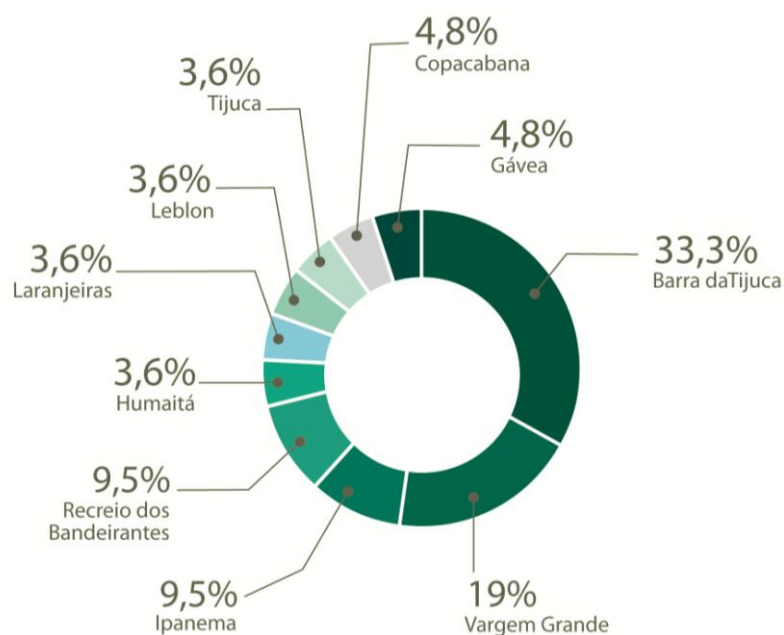


Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro | SMU 1997-2000

Ao final do ano de 1999, o percentual de operações interligadas ainda em análise encontrava-se distribuído pelos bairros, conforme pode ser visualizado no gráfico 3.

Gráfico 3

Operações interligadas em análise agrupadas por bairro



Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro | SMU 1997-2000

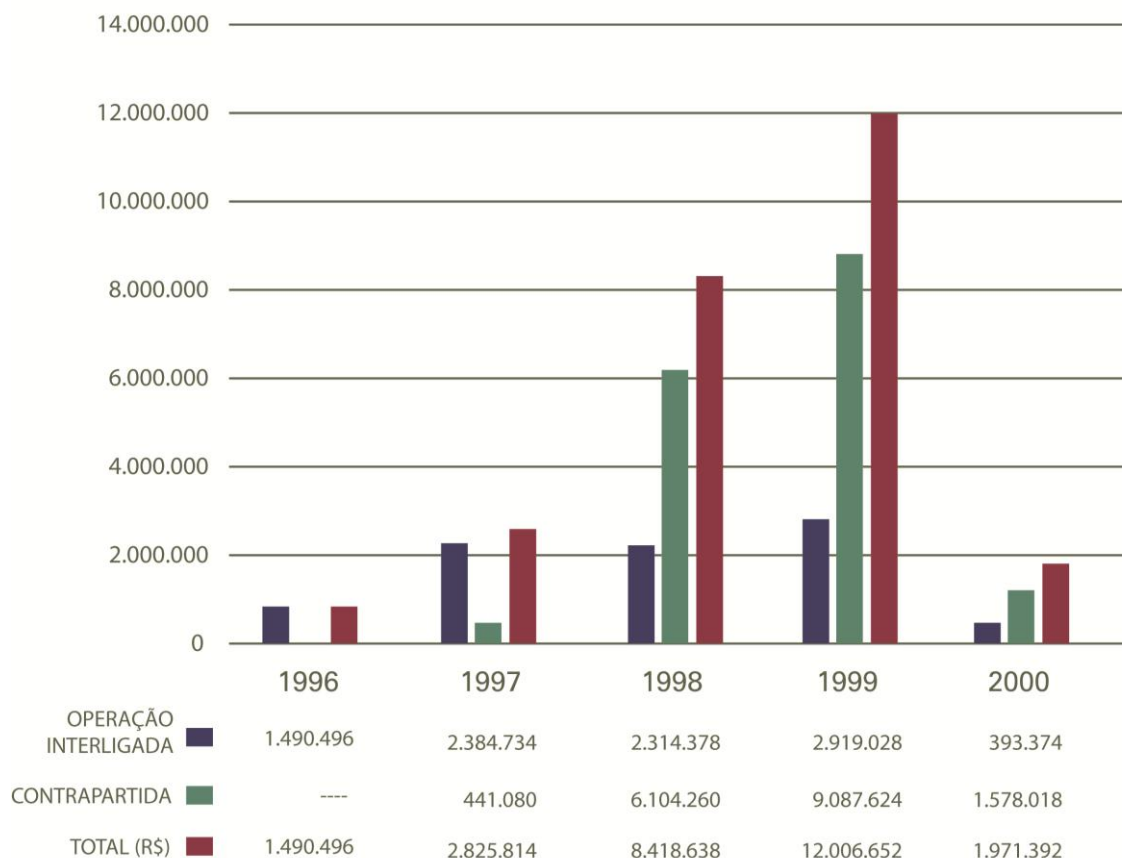
Com relação aos parâmetros urbanísticos alterados, observa-se que, no conjunto das operações interligadas aprovadas para o período 1997-2000, aproximadamente 48% se referem ao uso, 42% ao gabarito, 2% à taxa de ocupação, 2% ao afastamento frontal e 2% à tipologia e 4% à Área Total da Edificação/Índice de Aproveitamento do Terreno.

Das modalidades de contrapartida previstas na Lei 2.128/94 (art. 5º), houve uma proposta aprovada para preservação do meio ambiente, através da doação de área para parque público – Parque Dois Irmãos –, outra para recuperação do Patrimônio Cultural – fachada do Hotel Leblon –. e outra para construção de dois prédios públicos (postos de saúde). Porém, na grande maioria das operações aprovadas, a opção de contrapartida mais adotada foi a cessão de recursos, em espécie, ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, o que significou uma arrecadação total, do final de 1996 até fevereiro de 2000, de US\$26.712.992.¹³. Destaca-se, no período, o ano de 1999, quando foram arrecadados US\$12.006.652,00, cerca de 45% do total. Para uma melhor visualização dessas informações, ver o gráfico 4, na página a seguir.

¹³ Este valor inclui as parcelas das contrapartidas mensais cobradas pela lei da “mais valia”.

Gráfico 4

Valores arrecadados de operação interligada e contrapartida



OBSERVAÇÕES:

- Os recursos financeiros de contrapartida começaram a ser arrecadados a partir de nov/1997.
- Os recursos financeiros referentes ao exercício de 2000 estão consolidados até fevereiro.
- O total arrecadado até fevereiro de 2000 é de US\$ 26.712.992,00, que somado às aplicações financeiras perfaz o valor de US\$ 28.196.658.00.

Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro | SMU 1997-2000

4.4.3. Os pedidos de operação interligada na Barra da Tijuca

A ocupação da Barra da Tijuca é resultado, *grosso modo*, do avanço progressivo da fronteira do tecido urbano carioca na direção oeste, junto à linha litorânea da Baía de Guanabara e do oceano Atlântico. Assim, a partir da década de 1970, o bairro vem se destacando como principal pólo de atração para grandes investimentos públicos, e sobretudo, privados, no município do Rio de Janeiro. As diretrizes desse acelerado processo de expansão respondem, prioritariamente, aos

interesses de importantes incorporadores imobiliários, cuja preocupação maior é garantir a maior lucratividade possível de seus empreendimentos. Isso acarreta, muitas vezes, impactos ambientais significativos que afetam os ecossistemas da área, que se caracterizam por uma extrema fragilidade.

Ainda assim, a Barra ainda dispõe de uma reserva de áreas livres que podem abrigar os tipos de empreendimentos de grande porte que para lá vem sendo direcionados, basicamente condomínios residenciais e de serviços verticais e horizontais e instalações comerciais e de serviços de grande porte (*shopping-centers*, hipermercados, revendedores de veículos). As promessas de um novo estilo de vida, calcado num cotidiano supostamente mais saudável, “natural”, e a oferta de terrenos de maiores dimensões e mais baratos do que os localizados na Zona Sul da cidade, explicam a maior incidência de pedidos de operação interligada no bairro.

As fotos de 1 a 7 ilustram a ocupação na Barra da Tijuca no período de 1969 a 2000.

Foto 1

Interseção da Avenida das Américas com Avenida Ayrton Senna, 1969.



Foto 2

A Barra da Tijuca, 1969



Fonte: FotoAérea Ltda – Barra da Tijuca 1969 - 2000

Foto 3

Interseção da Avenida das Américas com Avenida Ayrton Senna, 1978:
o Condomínio Nova Ipanema e a construção do Barra Shopping e Carrefour



Fonte: FotoAérea Ltda – Barra da Tijuca 1969 - 2000

Foto 4

Vista aérea da Avenida das Américas, a partir da Pedra da Gávea, 1985



Fonte: FotoAérea Ltda – Barra da Tijuca 1969 - 2000

Foto 5

A Avenida das Américas no trecho onde se localizam o centro da Barra, Barra Shopping, o Condomínio Nova Ipanema e o Parque das Rosas, 1998



Fonte: FotoAérea Ltda – Barra da Tijuca 1969 – 2000

Foto 6

Duplicação da Avenida das Américas e vista dos Condomínios Barra Bali e Barra Sul, 1999.



Fonte: FotoAérea Ltda – Barra da Tijuca 1969 - 2000

Foto 7

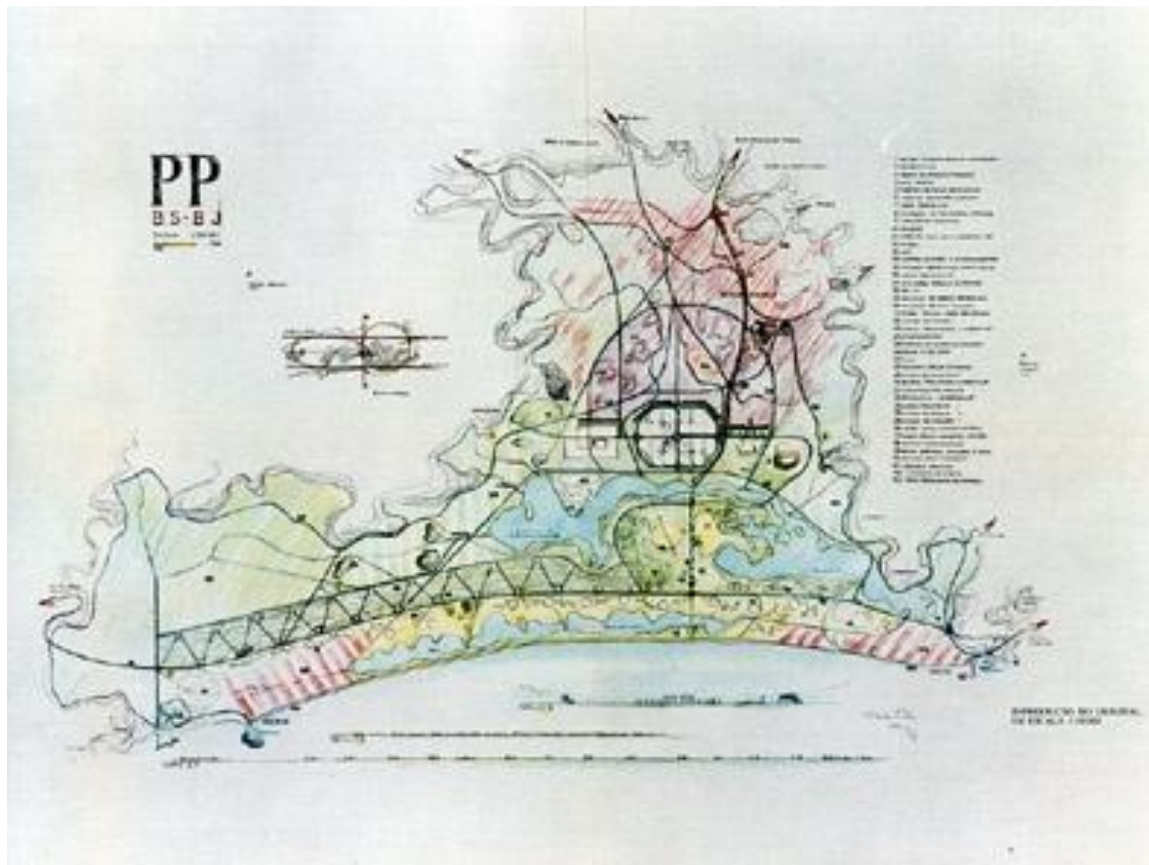
Centro da Barra e vista aérea da Lagoa de Marapendi e dos Condomínios Golden Green e Parque das Rosas, 2000



Fonte: FotoAérea Ltda – Barra da Tijuca 1969 - 2000

A Figura 2, abaixo, exibe a Zona Especial 5, constante do Plano-Piloto de Jacarepaguá, e que corresponde aos bairros da Barra da Tijuca e do Recreio dos Bandeirantes.

Figura 2



Plano Piloto da Barra da Tijuca – Lucio Costa / 1969

Em março de 2000, a Secretaria Municipal de Urbanismo elaborou documento de circulação interna que avaliava os resultados da aplicação da Lei 2.128 na XXIV Região Administrativa. Foram examinados os pedidos aprovados de operação interligada até 22 de novembro de 1999, tendo sido consideradas a alteração do perfil urbanístico da área, a variação da densidade habitacional, e a repercussão da mudança de uso no entorno. Foi verificado *in loco* o que havia sido realizado.

Dos 20 processos aprovados por meio da Operação Interligada, quatro não se concretizaram, por cancelamento ou desistência dos interessados, nove não tinham tido

suas obras iniciadas e nenhuma das sete restantes, já com obras em andamento, encontrava-se concluída.

Na Avenida Sernambetiba, os grupamentos aprovados por meio da operação interligada modificavam, pontualmente, a forma de ocupação da área. Alguns prédios mais altos, com um grande espaçamento entre eles, substituem os prédios mais baixos, colados às divisas, compensando sua altura com uma maior área livre entre eles. Já as edificações aprovadas na sub-zona A-3 não deveriam modificar o perfil existente neste trecho da avenida Sernambetiba, uma vez que os parâmetros da edificação aprovados por operação interligada eram mais restritivos do que aqueles que vigoravam anteriormente.

Na Avenida das Américas, no trecho em que foram aprovadas as duas operações interligadas, já existe o pedido de mais uma. O perfil urbanístico deste trecho da avenida será uniforme, se bem que diferente do restante, com edificações de gabarito mais elevado e maior espaço livre entre os prédios.

A operação interligada do Hospital Riomar consistiu na legalização do seu prédio, que já estava construído, baseado em lei oriunda da Câmara de Vereadores.

Apresentamos a seguir as operações interligadas aprovadas na XXIV Região Administrativa.

- Avenida Sernambetiba, 4.200 (figura 3, número 1): Aprovação de construção de nove edificações residenciais multifamiliares, cinco delas com cinco pavimentos e quatro com 15 pavimentos (blocos 2,3,4 e 5). O permitido no local são cinco pavimentos. As obras ainda não foram iniciadas.

- Avenida Sernambetiba, 5.300 (lote 3 do Pal 43.810) – Barra Golden Green (figura 3, número 2)¹⁴ : Aprovação de construção de três edificações residenciais multifamiliares

¹⁴ Depois de totalmente concluído, em 2003, o Barra Golden Green ocupava uma área de 60.000 metros quadrados, o conjunto residencial de 14 prédios destina-se a um público de classe média alta e alta, e compreende apartamentos de 150 a 800 metros quadrados. Na lista de novidades do empreendimento,

com seis, 11 e 15 pavimentos. Já havia sido aprovado para o local um hotel com 15 pavimentos. Obras já foram iniciadas.

- Avenida Sernambetiba – Lote 1 do Pal 40. (figura 3, número 3): Aprovação de edificação residencial multifamiliar com oito pavimentos. Em construção.

- Avenida Sernambetiba – Lotes 1,3 e 21 do Pal 27.560 (figura 3, número 4): Aprovação de edificação residencial multifamiliar com oito pavimentos. Em construção.

- Avenida Sernambetiba, 6.200 (figura 3, número 5): Aprovação de edificação residencial multifamiliar com 15 pavimentos. Em construção.

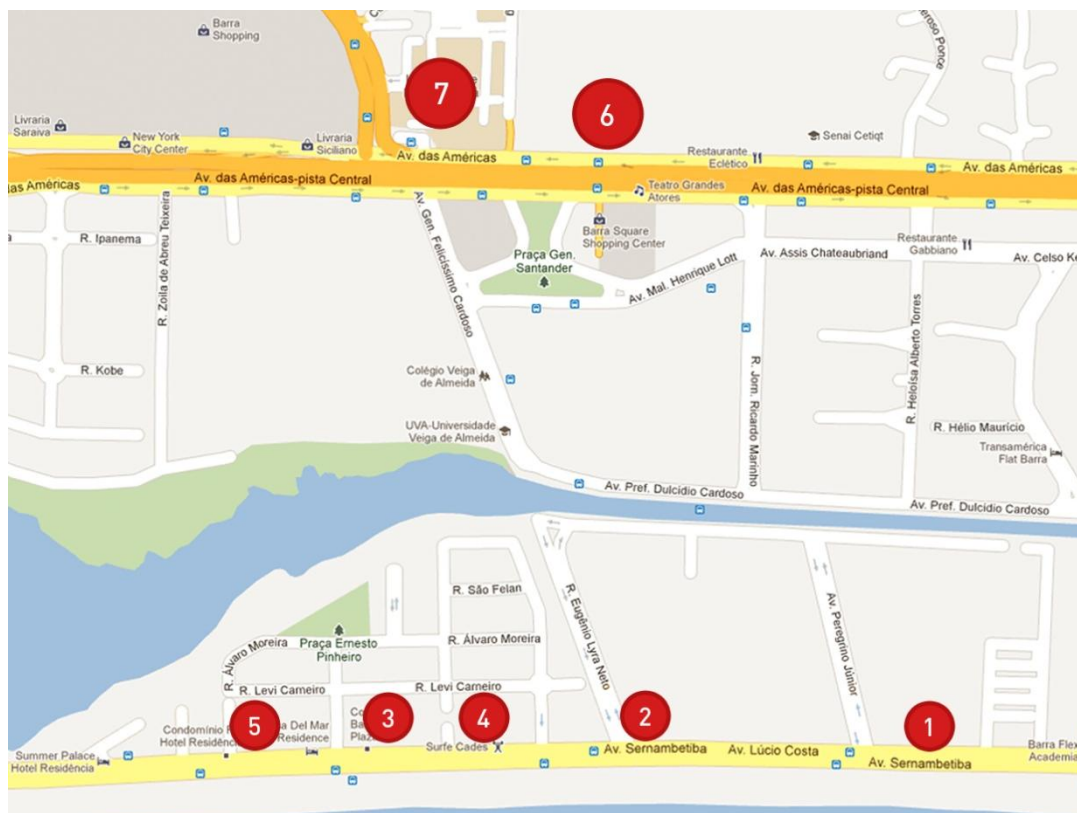
Essas três operações interligadas têm a mesma característica, i. e., o pedido de construção de edificação residencial multifamiliar em uma sub-zona onde este uso não é permitido. Só diferem no gabarito, oito pavimentos nos dois primeiros casos e 15 no terceiro, para cujo terreno já tinha sido aprovado um hotel de 15 pavimentos. Na sub-zona A-3 já tinham sido construídos diversos hotéis-residência com 15 pavimentos, todos na Avenida Sernambetiba, e, portanto, a construção destes prédios não modificará o perfil do que já está edificado. Afinal, comparativamente, os parâmetros de edificação aprovados por essas operações interligadas são mais restritivos do que os permitidos pela Lei Complementar nº41/99, que permite a construção de hotéis-residência com 15 pavimentos nesta avenida.

- Avenida das Américas – Lote 2 do Pal 43.988 (figura 3, número 6): Aprovação de grupamento de edificações residenciais, de serviço e comerciais com pavimentos, onde seriam permitidos dois pavimentos. A contrapartida foi a doação da gleba denominada “Chácara do Céu” para implantação de parque público. Obras não iniciadas.

- Avenida das Américas, 4.200 – parte do lote 1 do Pal 40.475 (figura 3, número 7): Aprovação de grupamento comercial e hotel com cinco e seis pavimentos. Obras

iniciadas. A operação interligada altera o gabarito, mais alto que o permitido para o local, modificando o *skyline* deste trecho da avenida das Américas.

Figura 3

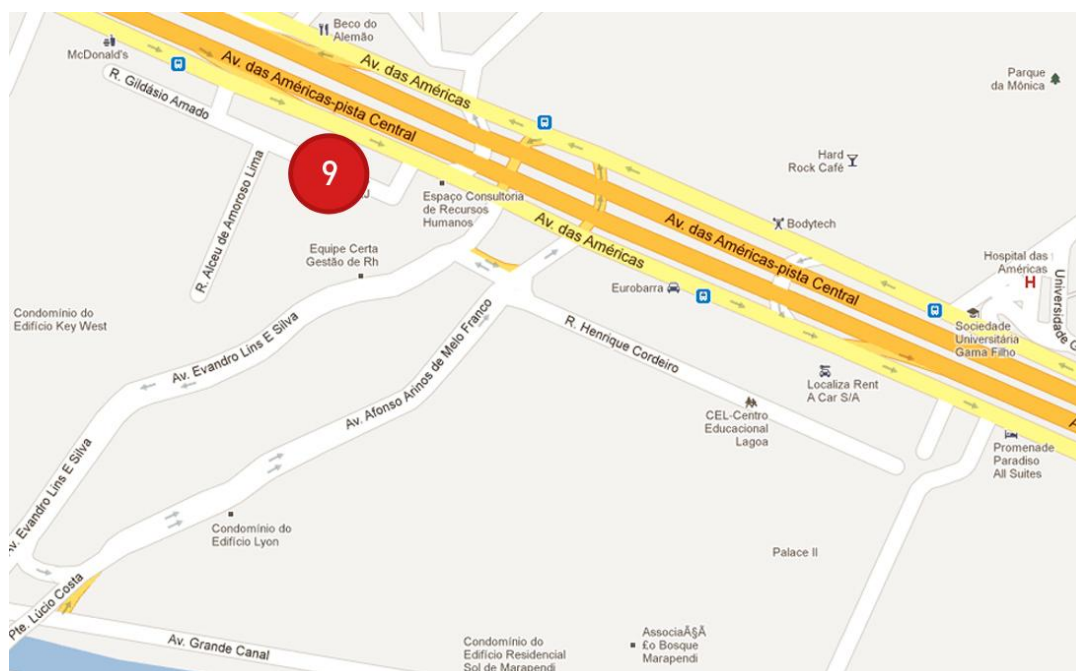


Base gráfica: Google Maps | Fonte: SMU 1999

- Avenida Sernambetiba, 2.930 (lotes 1,2 e 3 do Pal 39.657) – Ocean Front (figura 4, número 8): Aprovação de construção de 11 edificações residenciais multifamiliares – Blocos 1 e 2 com dez pavimentos, 3 e 4 com 15 pavimentos e os restantes com cinco pavimentos. Permitido para o local cinco pavimentos. Parcialmente construído.

Estes grupamentos, ao ocupar estes grandes terrenos da Avenida Sernambetiba, configuraram uma nova paisagem edificada para o local, dado que a taxa de ocupação é reduzida, e as edificações foram implantadas num terreno com ampla área verde. A elevação do parâmetro gabarito, contrariado em todos os empreendimentos, é

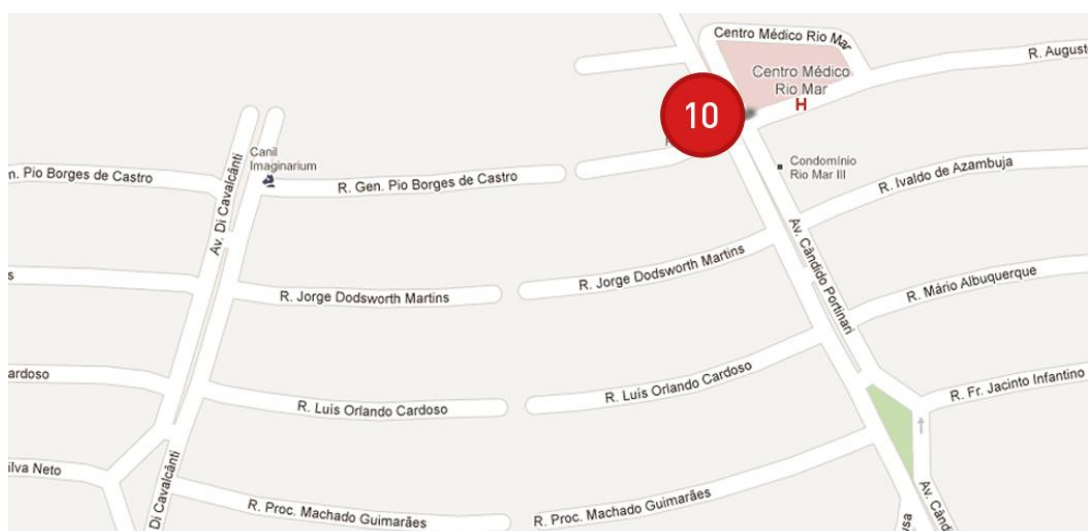
Figura 5



Base gráfica: Google Maps | Fonte: SMU 1999

- Avenida Cândido Portinari, 555. Hospital Riomar. (figura 6, número10): Foi aprovado pela Lei nº 2059/93, oriunda da Câmara dos Vereadores, e legalizava edificação já construída. O hospital está situado no final da Rua Cândido Portinari, composta basicamente de edificações unifamiliares.

Figura 6



Base gráfica: Google Maps | Fonte: SMU 1999

CAPÍTULO 5 - À guisa de conclusão: o relato de uma experiência

5.1. O esforço de modernização da Secretaria Municipal de Urbanismo e seu desdobramento no processo da Operação Interligada

Fui empossada na Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, no dia 1 de janeiro de 1997, juntamente com o prefeito Luiz Paulo Conde e o restante do seu secretariado. O desafio posto era o de manter a máquina da Secretaria apta a executar sua função básica, qual seja planejar e coordenar as atividades relativas ao desenvolvimento físico e territorial da cidade, e ao licenciamento e fiscalização de obras particulares de edificações e de parcelamento da terra, bem como elaborar a legislação pertinente e avaliar e monitorar a aplicação dessas leis, exercendo, na prática, o poder de polícia urbanística. A pasta é responsável ainda pelas propostas de alinhamentos dos logradouros, que visam articular os parâmetros urbanísticos ao sistema viário da cidade e que se traduzem em projetos de alinhamento – a interface entre o espaço público e o privado.

Estava claro, desde o início, que essas ações deveriam reforçar e ampliar o que já havia sido conquistado, e implantar uma nova gestão urbana que contemplasse efetivamente três eixos que considero essenciais: o planejamento urbano; a regulamentação do uso/ocupação do solo; e o projeto urbano. O primeiro estabelece as direções do crescimento físico-territorial da cidade (macro-zoneamento), ao passo que o segundo traduz as macro-diretrizes em normas para ocupação do espaço, conduzindo às ações de licenciamento de edificações, de elaboração/revisão da legislação urbanística, bem como do acompanhamento da aplicação dessas leis.¹

¹ Essas normas abarcam sobretudo índices e parâmetros urbanísticos e edifícios, identificados, entre outros, pelos seguintes parâmetros: 1) para terrenos: dimensões do lote e natureza do terreno; recuos, investidas e limites de profundidade; número de edificações e de unidades habitáveis no lote; 2) para edificações: afastamentos das edificações e entre edificações; cota de soleira; altura máxima das edificações e/ou gabarito máximo; ATE ou Área Total das Edificações (IAT x área do terreno), taxa de

Esse segundo eixo guarda uma estreita relação com minha bagagem profissional anterior, dentro e fora da Secretaria. No âmbito da pasta,² a experiência prévia foi de fundamental importância, uma vez que percebi como a atividade de licenciamento, aparentemente de menor peso dentro do planejamento urbano, gera conhecimentos para a definição das macro-diretrizes para o crescimento da cidade, produzindo insumos para a revisão da legislação pontual e dos PEUs.

Finalmente, o terceiro eixo (projeto urbano), que havia sofrido um processo continuado de esvaziamento, voltava à cena, naquele final de milênio, tanto nos maiores centros urbanos do Brasil, quanto nas chamadas “cidades mundiais”. Seu foco central procurava valorizar, na cidade, seus atributos naturais e culturais, o conforto da vida do cidadão, facilitando seu acesso aos espaços, à infraestrutura e aos serviços, dinamizar o circuito econômico local e reforçar a articulação entre os agentes públicos (o Legislativo e o Executivo municipais), privados e comunitários e gerar novas oportunidades econômicas.

Como eu já tinha algum conhecimento acumulado, me foi possível, em relativamente pouco tempo, formar uma visão geral sobre as potencialidades da Secretaria, bem como com os gargalos com os quais teria de lidar na gestão do urbanismo no Rio de Janeiro. Em relação às primeiras, não era novidade para mim a excelência do quadro técnico da Secretaria, constituído, em sua maior parte, por arquitetos e urbanistas experientes, com sólida bagagem sobre as rotinas da pasta.

A despeito dessas qualidades, os quadros da SMU tinham de lidar com um conjunto de tarefas extremamente complexas, entre as quais o trabalho com um

ocupação; dimensões máximas da projeção das edificações; área mínima da unidade edificável; número de vagas para estacionamento de veículos; tipologia das edificações; limite de implantação das edificações; faixas não edificáveis. A revisão das normas tem por objetivo ajustar o conjunto de leis às novas condições criadas com a implantação dos polos de atratividade e das intervenções urbanísticas, assim como corrigir distorções detectadas no processo de sua aplicação.

² Em 1987, na gestão do prefeito Roberto Saturnino Braga, fui coordenadora da Área de Planejamento 5, acompanhando a implantação da legislação urbanística relativa aos bairros de Campo Grande e Santa Cruz, e orientando a elaboração do PEU de Bangu. Nesse período, participei também da elaboração do PEU para os bairros do Maracanã, Andaraí e Vila Isabel.

emaranhado de leis que incide sobre o uso e a ocupação do solo da cidade do Rio de Janeiro, estimado, naquela época, em cerca de 400 – entre decretos, leis e decretos-leis³ – e que muitas vezes se sobrepunham, regulando o mesmo assunto. Apesar de muitas, essas leis não contemplavam o atendimento de questões como a habitação popular.⁴ A dificuldade de controlar a aplicação dessa abundante legislação é mais do que evidente. Os técnicos tinham também sob sua alçada uma enorme quantidade de projetos de alinhamento (PAs) e projetos de alinhamento de loteamento (PALs).⁵

Essa verdadeira parafernália legal e documental constituía um gargalo que comprometia o desempenho das atividades-fim da Secretaria, formando feudos de saberes específicos, particularmente no que concerne ao licenciamento⁶, na qual alternativas autônomas surgiam como forma de enfrentar os problemas de interpretação das leis, descambando, muitas vezes, em procedimentos acordados entre os licenciadores e corroborando práticas discricionárias. Essa legislação, excessiva e intrincada, representava um obstáculo à transmissão dos seus conteúdos aos cidadãos, o que impedia que o processo pudesse ser desenvolvido com transparência.

No meio de tantas leis, o controle do parcelamento da terra – que é a origem do uso e da ocupação do solo em todo e qualquer cenário urbano – era relegado a um segundo plano, no contexto do licenciamento. No que se refere à vinculação do Plano Diretor com a legislação pontual, alvo de constantes alterações, ela restringia-se ao

³ A despeito dos esforços empreendidos durante a minha gestão para consolidar a legislação e implantar novos procedimentos para racionalizar a atividade de licenciamento, em 2011 o município do Rio de Janeiro ainda tinha de lidar com um vastíssimo conjunto de leis. Em sua edição de 25 de setembro, um domingo, o jornal *O Globo* estampava a seguinte manchete em sua primeira página: “Excesso de leis urbanísticas estimula a ilegalidade no Rio de Janeiro”. E remetia o leitor para as páginas 20 e 21 do primeiro caderno, nas quais o tema era desenvolvido.

⁴ Um exemplo disso é o fato de a primeira lei voltada para regularizar a situação dos assentamentos ditos ilegais (loteamentos e favelas) só foi elaborada em 1998, a partir da intervenção Favela-Bairro, na favela Fernão Cardim.

⁵ Esses documentos, apresentados sob a forma de plantas, têm força de lei e permitem, ao titular da pasta, regular o uso e a ocupação do solo através de decretos.

⁶ Uma verdadeira rede de despachantes agia no acompanhamento dos processos, impedindo o contato direto entre os arquitetos autores do projeto com os arquitetos profissionais do licenciamento.

atendimento das macro-diretrizes, mantendo um fosso entre a visão macro e a visão micro do planejamento. O projeto urbano, além de não estar previsto no Plano Diretor, não encontrava correspondência na legislação de uso e ocupação do solo.

Outro gargalo que identifiquei em pouco tempo foi o conhecimento parcial do território da cidade, provocado pela longa permanência, no meu ponto de vista, da equipe de licenciadores nos chamados DLFs, sigla correspondente aos Departamentos de Licenciamento e Fiscalização. Apesar dos esforços de descentralização que a criação desses departamentos representou, essa promessa não se cumpriu; na verdade, a descentralização resumiu-se à distribuição espacial dos serviços de licenciamento. A esperada melhoria do desempenho da Secretaria não se confirmou; o que ocorreu foi uma atomização, dada a falta de articulação entre a unidade central e as unidades de ponta e destas entre si, o que comprometia a necessária visão de conjunto. Na realidade, quando assumi a chefia da pasta, essa descentralização não ia além de uma rede de aparelhos de fax.

De posse desse diagnóstico, discuti com a equipe técnica da Secretaria as prioridades a atacar, tendo como meta a reformulação estrutural da SMU, apoiada em cinco pontos fundamentais: descentralização; modernização dos procedimentos administrativos e das instalações; capacitação e requalificação profissional; democratização e divulgação da informação, através da informática e de outras mídias; e simplificação da legislação.

Mesmo correndo o risco de me estender nesse relato, considero importante destacar as diretrizes que nortearam cada um deles. Em relação ao primeiro ponto, tomei um conjunto de medidas voltadas para a desconcentração do poder, o que requereu um novo arranjo de atribuições e responsabilidades (por exemplo, aumentando o número de profissionais com autorização para licenciar, e inaugurando uma instância

de deliberação coletiva, envolvendo núcleo estratégico e equipe de planejamento local), apoiado numa estrutura organizacional mais horizontalizada.

A integração do licenciamento com o planejamento local consistiu na criação das chamadas CRUs – Coordenadoria Regional de Urbanismo, em substituição aos DLFs, funcionando como escritórios de urbanismo implantados nas áreas de planejamento (APs) da cidade. Minha intenção com as CRUs foi exatamente encurtar a distância entre as visões dos profissionais responsáveis pelo planejamento e aqueles responsáveis pelo licenciamento, e, ao mesmo tempo, aproximar a Secretaria dos cidadãos, sobretudo daqueles que requeriam seus serviços.

A descentralização estava diretamente referida à modernização dos procedimentos de gestão. Aproveitando convênio já existente, firmado entre a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e a Fundação Getúlio Vargas, desenvolvi um projeto de modernização administrativa da Secretaria envolvendo as novas formas de descentralização da gestão urbanística. Essa descentralização baseava-se num sistema de tecnologia da informação, que consistia na retroalimentação unidade central-unidades descentralizadas.

A informática foi ferramenta imprescindível para tal, uma vez que permitiu a interligação em rede das unidades da Secretaria com o prédio-sede da Prefeitura e com o da IplanRio⁷ e a instalação dos Sistemas de Protocolo Interno, de Caderneta de Numeração e de Cadastro Urbanístico (CADURB). Reunimos neste cadastro os principais parâmetros urbanísticos analisados no licenciamento de projetos na Secretaria, como o número de pavimentos, a área total edificável, a taxa de ocupação do terreno e o número de vagas de estacionamento. Essas informações estavam, até então,

⁷ O IPLAN-Rio, órgão de administração indireta, ligado ao gabinete do Prefeito e voltado sobretudo para o gerenciamento da informática da Prefeitura, foi transformado, em 1998, no Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP). Autarquia vinculada à SMU, o IPP tinha como missão coordenar a intervenção urbana sobre o espaço público e a gerência de sistemas de informações geográficas, cartográficas e dados estatísticos da cidade.

disponíveis no Código de Obras do município (também chamado de Zoneamento ou Decreto n. 322), um conjunto de três volumes em papel, editado por uma editora independente, sem o aval da Prefeitura.

Ficava claro que tanto a informatização quanto a nova forma que deveria ser imprimida ao processo de planejamento, via descentralização, requeriam a execução de programas de treinamento e capacitação para o quadro técnico e administrativo da Secretaria. Esses programas, desenvolvidos internamente ou na Fundação Getúlio Vargas, tinham por objetivo geral transmitir a nova visão do urbanismo e preparar os profissionais para a execução da nova forma de trabalhar da SMU. Foram, assim, oferecidos cursos de urbanismo, gerência de projetos e processos, informática e relacionamento humano.

A simplificação/sistematização do aparato legal, de fundamental importância para a execução de uma gestão urbana que tivesse como eixo a transparência, foi buscada através dos Cadernos de Legislação (bairro a bairro), produzidos, inicialmente, como fontes de consulta interna para os técnicos da SMU, e mais tarde, impressos e disponibilizados na Internet para o grande público. A idéia central era reunir, em cada caderno, a legislação vigente específica para um ou mais bairros, assim como a legislação mais geral da cidade referida ao bairro.

A sistematização da legislação referente a certas áreas da cidade, como o Centro e a Barra da Tijuca, revelou-se impossível, devido sobretudo à superposição de plantas cadastrais e a dificuldades de se encontrar pontos de referência. No caso particular da Barra, o Plano Piloto, de Lúcio Costa, que merecia uma revisão desde a sua transformação no Decreto n. 2.046, acabou não sendo mexido. Esse “respeito” ao texto original do Plano deveu-se, na verdade, ao receio que os sucessivos prefeitos sentiam

diante das negociações que tal tarefa exigiria, envolvendo não apenas o Legislativo municipal, mas também os empresários do setor imobiliário.

Apesar de poder parecer óbvio, acredito ser importante frisar que a Secretaria fazia parte de um sistema organizacional mais amplo, a própria Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, e por conta disso, deveria articular-se às demais pastas, sobretudo com as secretarias de Fazenda, Obras, Habitação, Cultura e Meio Ambiente, com a Companhia de Engenharia de Tráfego (CET-Rio) e a Procuradoria Geral do Município. Na prática, contudo, essa articulação não se dava de forma sistemática, dependendo de determinação do Prefeito. A ausência de uma interlocução mais constante e propositiva acabava determinando eventuais choques de atribuições entre a SMU e outras secretarias. Vale frisar que essa situação não era privilégio do Rio de Janeiro, repetindo-se por todas as instâncias governamentais e em todas as grandes cidades do país.

* * *

Uma das minhas primeiras preocupações quando me tornei titular da Secretaria Municipal de Urbanismo foi examinar mais de perto os instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor e já em uso pela SMU. Em relação especificamente à operação interligada, esse instrumento vinha sendo aplicado desde 1993, mas o recurso a ela ainda era pouco frequente, uma vez que seus procedimentos modificavam substancialmente antigas práticas calcadas em articulações de gabinete.

Essas práticas resultavam em aprovação de excepcionalidades ou na transformação em lei da alteração pontual deste e daquele parâmetro urbanístico. No primeiro caso estão inseridas as chamadas “canetadas” e o segundo caso explica, em parte, o excessivo número de leis sobre a matéria urbana. Essa situação era ainda mais comum antes da determinação, pela Lei Orgânica, de que a matéria “uso e ocupação do

solo” só poderia ser aprovada por lei ou decreto-lei. As “canetadas” e a emissão de uma legislação casuística não acarretavam nenhuma contrapartida financeira para a administração municipal, deixando para a Prefeitura, o ônus da implantação de infraestrutura causado pelo adensamento construtivo.

Convencida da importância da operação interligada para reduzir esse tipo de prática e da necessidade da aplicação efetiva de uma lei já aprovada, e consciente também de que a operação interligada tem, necessariamente, um tempo de maturação, o que abre espaço para a realização de ajustes às demandas não previstas, tomei a iniciativa de consultar a Procuradoria de Urbanismo, da Procuradoria Geral do Município, sobre quais procedimentos e requisitos deveriam ser adotados para apreciação de propostas de operação interligada. Minha preocupação era trabalhar de acordo com o que previa a legislação sobre a matéria, reorganizando os procedimentos, colocando-os sob o controle técnico, de forma a permitir uma maior transparência e um acompanhamento mais estrito.

Assim, amparada em parecer da Procuradoria de Urbanismo, montei uma comissão para análise e acompanhamento dos processos de operação interligada (a Comissão Especial para Análise de Operação Interligada), que funcionava no meu gabinete. Essa comissão respondia também pela imprescindível articulação da SMU com as diferentes secretarias envolvidas com o tema urbano – Obras, Transportes, Meio Ambiente, Cultura, Fazenda, Habitação – e também com a Procuradoria Geral do Município, e ainda com as instâncias institucionais de controle interno (a Controladoria Geral) e externo à Prefeitura (o Ministério Público e a Câmara Municipal). O canal de participação da SMU com a população era acionado pelo COMPUR.

Todavia, percebi desde o início um campo de tensão entre os técnicos da SMU, desacostumados a esse tipo de rotina, e integrantes do Conselho. Minha expectativa, que

se mostrou equivocada, era de que o COMPUR viesse a facilitar a aproximação da SMU com a Comissão de Política Urbana da Câmara Municipal, na apreciação dos projetos de lei que versavam sobre operação interligada.

À desconfiança do COMPUR somava-se o descontentamento dos empresários por terem de submeter seus pedidos à análise de uma comissão técnica e seu posterior encaminhamento àquele conselho. Também eram frequentes as queixas de ambos os lados em relação aos cálculos do valor das contrapartidas cobradas pela Prefeitura. Enquanto o COMPUR julgava aqueles montantes irrisórios ou insuficientes, os empresários consideravam-nos excessivos.⁸

Na prática, porém, o que se pode afirmar é que durante a minha gestão a arrecadação⁹ resultante das operações interligadas aprovadas apresentou um contínuo crescimento, conforme demonstra o gráfico 5, abaixo.

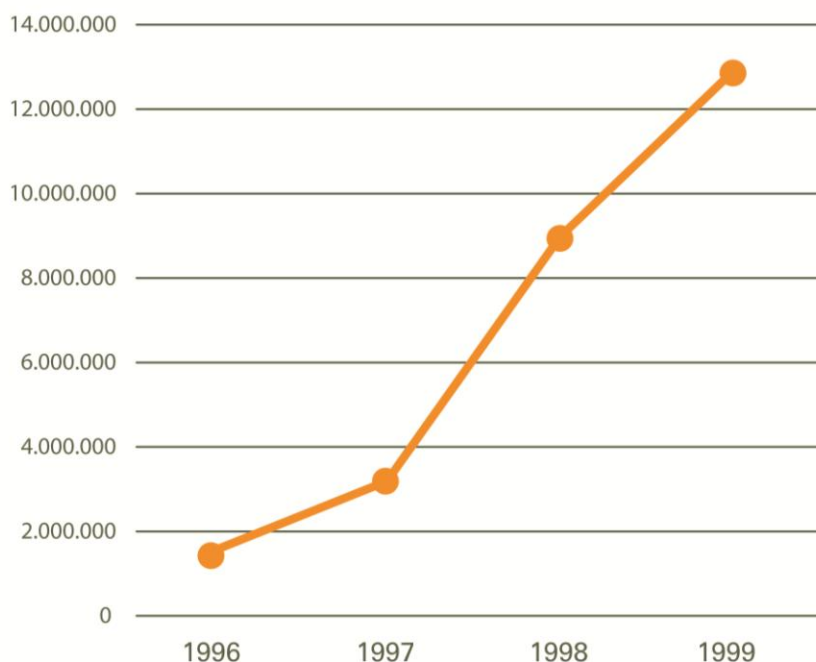
⁸ A implementação das operações interligadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro não deixou de ser alvo de críticas. Adauto Lúcio Cardoso et alii, ao analisar as propostas de operação interligada apresentadas de 1994 a 1997, destacam que em dez dessas operações o COMPUR sequer foi informado e em outras 24 a documentação não dava a entender as modificações pleiteadas. Foram também apontadas irregularidades administrativas, como falta de informação da valorização fundiária prevista; fusão de mais de uma operação em um só decreto; falta de divulgação da operação para dar oportunidade de manifestação à vizinhança; ausência de interlocução com outros órgãos da própria Prefeitura, como o Departamento de Patrimônio Cultural e a Secretaria de Meio Ambiente; falhas no cálculo do impacto da operação na infraestrutura. Os recursos provenientes das operações interligadas não eram geridos pelo COMPUR e os balancetes anuais nem sempre eram repassados ao Conselho (Grupo de Trabalho Operações Interligadas no Rio de Janeiro, 1997: 57-72).

Adauto Cardoso e outros apontam os problemas da aplicação do instrumento: grandes empreendimentos como *shopping-centers*, hipermercados e indústrias, que raramente precisam de aumentos no índice de aproveitamento, mas que produzem grandes impactos na infraestrutura, não necessitariam de regulamentação via lei instrumento municipal, podendo ser aprovados por decreto; o subjetivo conceito de “perda da harmonia urbanística”, que poderia fundamentar recursos contra a aplicação do instrumento em caso de prejuízo da vizinhança, era de definição difícil e subjetiva; a possibilidade de pagamento de contrapartidas em construção ou reforma de prédios públicos municipais ou preservação e recuperação do meio ambiente ou do patrimônio cultural abriria espaços para que o beneficiário pagasse muito menos do que a valorização imobiliária obtida pela operação; a previsão da realização de audiência pública apenas em alguns casos e a desconsideração do Conselho Municipal de Política Urbana na gestão do instrumento.

⁹ Vale salientar que essa arrecadação diz respeito à soma dos valores pagos nas operações interligadas e também das parcelas advindas do pagamento da chamada lei da “mais valia”, que eram depositadas no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, após conhecimento do Prefeito.

Gráfico 5

Evolução da arrecadação da Operação Interligada e Contrapartida



Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro | SMU 1996-2000

Como uma modalidade da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a operação interligada é redistributiva, arrecadando os recursos advindos da valorização imobiliária, e transferindo-os para a urbanização de áreas carentes. No caso do Rio de Janeiro, esses recursos foram encaminhados para o Projeto Favela-Bairro, a cargo da Secretaria Municipal de Habitação.

Nem sempre, porém, as contrapartidas se expressavam monetariamente. Muitas vezes seu valor se traduzia em melhorias urbanísticas e ambientais e também na implantação de serviços coletivos (escolas e hospitais). Detenho-me, aqui, em quatro operações interligadas, referidas a empreendimentos destinados a diferentes usos e localizados em diferentes partes da cidade, nas quais são explicitadas as mudanças nos parâmetros urbanísticos, e as contrapartidas a elas associadas: a Clínica São Vicente, na

Gávea; o hipermercado WalMart do Brasil, no Cachambi; e o condomínio Mundo Novo, na Barra da Tijuca; e o Hotel Leblon, no Leblon.¹⁰

No caso da Clínica São Vicente, de acordo com o termo de compromisso assinado em abril de 2000, a solicitação era de aprovação de **acréscimos** de parâmetros urbanísticos, para a reforma e a ampliação de suas instalações, mantendo o uso existente, mas gravando-o como uso exclusivo, destinado a clínica médica com internação. A avaliação da valorização acrescida ao empreendimento foi de R\$4,7 milhões, sendo que 80% correspondiam às obras executadas anteriormente ao pedido da operação interligada e depositados em 36 parcelas mensais no FMDU.

Complementando este pagamento em espécie, ficou também acordada a execução de reflorestamento de 14 hectares com vegetação nativa da Mata Atlântica, em terrenos situados na bacia hidrográfica onde está situada a Clínica, a serem definidos pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente. O habite-se das obras ficou condicionado à aceitação do reflorestamento pela SMAC.

O pedido de licença da Wal Mart do Brasil Ltda., conforme termo de obrigação assinado em novembro de 1999, dizia respeito à construção de quatro edificações comerciais com um pavimento, afastadas das divisas, com uma loja de grande porte em cada edificação. O zoneamento vigente permitia edificações multifamiliares, em lotes menores. As obrigações estipuladas no termo referiam-se à implantação de PAs na área de implantação do empreendimento, beneficiando a circulação em vias importantes do Cachambi, reurbanização de ruas e a implantação de novos trechos do sistema viário projetado e até mesmo de um viaduto sobre a linha férrea. Essas obrigações se

¹⁰ Os termos relativos a essas quatro operações interligadas encontram-se reproduzidos nos Anexos 1, 2, 3 e 4, respectivamente.

contrapunham à proposta do empreendedor que era de construção de um viaduto ligando a Linha Amarela ao estacionamento do WalMart.

No que concerne ao empreendimento imobiliário denominado no termo de obrigação com Mundo Novo – que previa a construção, na Avenida das Américas, de um grupamento de edificações, que incluía três apart-hotéis e dois edifícios multi-residenciais –, foi acertado, segundo o termo de obrigações firmado em julho de 2000, o pagamento de um montante superior a R\$1 milhão de reais. A previsão inicial era de que parte do total seria pago em dinheiro, e parte – pouco mais de 70% – na construção de uma escola-padrão, previsto em lei. No entanto, atendendo à solicitação do secretário municipal de Saúde, com a concordância da secretária municipal de Educação, o valor financeiro destinado a esta obrigação foi integralmente transferido para a construção da unidade materno-infantil do Hospital Lourenço Jorge, na Barra da Tijuca.

O caso do Hotel Leblon – construção antiga, primeiro prédio da avenida Niemeyer – remete a uma modalidade bastante específica de negociação da contrapartida. Foi autorizada a alteração de parâmetros vigentes para edificação comercial, com dois pavimentos de lojas, área total edificada de aproximadamente 2.450m², mais dois subsolos e apartamento de zelador sobre o segundo pavimento. A valorização do imóvel implicou em contrapartida fixada em R\$ 474.000,00. Foi, então, decidida uma redução de 30% nesse valor, em troca de recuperação do prédio, de acordo com exigências do Departamento Geral do Patrimônio Cultural do município.

O exame dessas quatro operações interligadas, no que se refere às contrapartidas estipuladas, permite tecer algumas considerações. O pagamento em dinheiro não aparece isoladamente em nenhum dos quatro casos. Na verdade, essa modalidade está presente em duas situações: a da Clínica São Vicente, quando é combinada à obrigação de reflorestamento; e a do Hotel Leblon, quando seu montante é reduzido para que o

empresário possa investir na recuperação de imóvel histórico. Nos outros dois, assiste-se à aplicação dos recursos financeiros previamente calculados com a valorização dos imóveis integralmente quer na melhoria da malha viária (Wall Mart) e na ampliação da prestação de serviços de saúde (Mundo Novo).

Vale salientar que as quatro operações acima detalhadas, bem como muitas outras, foram discutidas, negociadas e acertadas sem o concurso do COMPUR. Com efeito, ainda no primeiro semestre de 1998 as divergências já mencionadas se acentuaram a tal ponto que, por iniciativa de um vereador, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro entrou com um pedido de liminar, intimando o Prefeito e a Procuradoria Geral do Município (PGM) a suspenderem decretos-lei referentes a cinco operações interligadas em tramitação naquela Casa. A liminar em causa baseava-se no argumento da não observação do artigo 29 do Plano Diretor, e do artigo 9 da Lei do plano e no artigo 29 da lei que criou o COMPUR.

A solicitação dessa liminar foi encaminhada à análise do Supremo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que se pronunciou, por sua vez, pela sua suspensão, alegando que os artigos supra-referidos eram inconstitucionais, ferindo não só a Lei Orgânica municipal, como também as constituições federal e estadual. A PGM orientou o Executivo a extinguir o Conselho, baseada no parecer do desembargador, devido ao seu caráter essencialmente deliberativo e ao fato de ser um órgão integrante da administração municipal e, portanto, dela dependente em termos de recursos financeiros, logísticos e humanos.¹¹

A posição da SMU foi, como não poderia deixar de ser, acatar a decisão do Prefeito de extinguir o COMPUR. Imediatamente, porém, eu providenciei a elaboração de um projeto de lei de recriação do Conselho, a ser encaminhado pelo Prefeito à

¹¹ A íntegra do parecer foi publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, na edição de 15 de julho de 1998 (ver Anexo 5).

Câmara Municipal.¹² Para tal, foi feito um levantamento em outros estados do país das experiências exitosas em diferentes políticas e levadas a cabo também por conselhos.

A proposta de projeto de lei para instalação de um novo COMPUR teve como foco garantir a governabilidade. A principal alteração em relação ao modelo anterior era que, doravante, o Conselho Municipal de Política Urbana teria caráter consultivo. Passaria a ser um órgão auxiliar da administração pública, em especial da Secretaria Municipal de Urbanismo, apreciando os pleitos da sociedade e, quando solicitado pelo(a) titular da pasta, elaborando pareceres sobre política urbana, proposta e executada. Outra mudança teve lugar no número de participantes, que passou de 11 para até 24, e também na sua dinâmica de funcionamento. Agora, todos os membros do conselho tinham direito a voz e voto e sua presidência tornou-se atributo do secretário de Urbanismo. Vale salientar igualmente que nessa proposta o COMPUR seria integrado paritariamente por representantes do setor público e da sociedade civil organizada, todos eles indicados pelo Prefeito. Esse projeto de lei, que indubitavelmente fortalecia o papel da Secretaria, não chegou sequer a ser encaminhado para votação na Câmara de Vereadores.

5.2. Operação Interligada – instrumento do planejamento do “aqui e agora”

As OIs constituem um instrumento urbanístico intrinsecamente relacionado ao que o planejamento e o Plano Diretor preveem. Na minha experiência na SMU, procurei aproveitar as poucas brechas que a legislação continha para procurar implementar a aplicação das Operações Interligadas, aproveitando suas potencialidades. Todavia, esse recurso tinha seus limites. O que eu quero deixar claro aqui é que, para poderem atender mais plenamente às demandas do "novo urbanismo", as OIs devem estar assentadas em

¹² Esse projeto de lei encontra-se reproduzido integralmente no Anexo 6, igualmente no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro

um planejamento do “aqui e agora”, na acepção do Rem Koolhaas, que, renovado em suas concepções, fosse capaz de adotar mecanismos que possibilitem uma ágil recepção das transformações contemporâneas a que a cidade do Rio de Janeiro vem sendo submetida.

No caso específico do Rio de Janeiro, as regras rígidas estão localizadas muito mais na legislação urbanística e até na Lei Orgânica do Município, que, dispendo pontualmente sobre matéria urbanística, “amarram” muito mais as OIs do que o Plano Diretor. A rigor, essa legislação não está vinculada ao plano diretor, uma vez que antes mesmo do Plano Diretor de 1992 já era grande o número de decretos e decretos-lei editados de acordo com demandas de diversas ordens.¹³

Esse conjunto de regras sobre o uso e a ocupação do solo continuou sendo aplicado mesmo depois da aprovação do Plano Diretor, cabendo ao arquiteto licenciador dos projetos a interpretação sobre a adequação aos casos que não se enquadravam rigorosamente aos dispositivos ou, se não encontrasse saída, basear-se em solução adotada em casos similares, criando assim uma espécie de jurisprudência. Nos casos de total impasse, o processo era submetido às instancias superiores, que iam num crescendo hierárquico até alcançar o titular da Secretaria Municipal de Urbanismo, e em alguns casos muito excepcionais ao próprio prefeito.

Acredito firmemente que para que possa haver uma renovação efetiva do planejamento e do Plano, é imprescindível a simplificação e sistematização da legislação urbanística. Outro ponto fundamental é a revisão periódica das metas propostas, no intuito de captar as tendências que levam a transformações no espaço urbano e rebatê-las em macrodiretrizes orientadoras do crescimento da cidade. Esse processo deve estar apoiado numa base de dados que reúna as informações locais, advindas do processo de licenciamento do uso e ocupação do solo, e aquelas produzidas

¹³ Sobre a evolução da legislação urbanística no Rio de Janeiro, ver XAVIER, 1981.

pelas unidades centrais. Reunidas e mapeadas, essas informações permitirão desenhar cenários sintonizados com os processos reais, indicativos das tendências de curto e médio prazo, com o foco dirigido para o desenvolvimento urbano e a organização físico-territorial. O treinamento dos profissionais responsáveis pelo planejamento deve ser permanente, atualizando-os quanto às novas tendências do urbanismo e às diversas formas de ver e ler a cidade.

Minha intenção à frente da SMU era implantar esse sistema, que envolvia, também, a descentralização e o amplo acesso das informações aos cidadãos. Essas informações, assim disponibilizadas, permitiriam que os cidadãos acompanhassem as atividades de licenciamento, as alterações na legislação e a execução do orçamento. Seria também facultado aos cidadãos o acompanhamento dos pedidos de operação interligada, a aplicação dos recursos arrecadados nesse instrumento urbanístico, bem como a utilização desses recursos. Essa iniciativa levaria à criação de novos canais de participação e ao reforço dos já existentes.

Reconheço que essa democratização dos procedimentos da gestão pública não é tarefa simples. Ela esbarra na escassa cultura de participação da sociedade na questão urbana, incluindo, aí, o próprio funcionalismo público. Afinal, não se pode esquecer que a operação interligada é um instrumento urbanístico de base negocial e, por conseguinte, deve ser discutida por todos os agentes urbanos intervenientes, envolvendo as instâncias do Legislativo, do Executivo, a comunitária e a do empresariado. Reconheço também que esse quadro, ao menos formalmente, foi afetado pela edição, em 2001, do Estatuto da Cidade.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Rosane Azevedo de. *A cidade contemporânea e as novas tecnologias*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (Prourb), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

_____. *A cidade sou eu? O urbanismo do século XXI*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (Prourb), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

ARAÚJO FILHO, Valdemar Ferreira de. Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, Elizabeth Dezouart & ZVEIBIL, Victor Zular. *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1996, p. 49-70.

ASCHER, François. *Metápolis: acerca do futuro da cidade*. Oeiras: Celta Editora, 1998.

_____. *Événements nos Dépassent, Feignons d'en être les Organismateurs; essai sur la société contemporaine*. La Tour d'Aigues: L'Aube, 2000.

_____. *Los nuevos principios del urbanismo*. Madri: Alianza Editorial, 2004.

BENETTI, Pablo Cesar. *Projetos de avenida no Rio de Janeiro (1830-1995)*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *Ensaio de Opinião*. Rio de Janeiro (2):73-83, 1975.

BORJA, Jordi & FORN, Manuel. Políticas da Europa e dos Estados para as Cidades, *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 39, p. 32-47, 1996.

BRITO, Fausto; HORTA, Cláudia Júlia Guimarães & AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima Amaral. *A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas*. Cedeplar – IUSSP, 2002.

BRITO, Fausto & SOUZA, J. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. *Revista Perspectiva*, Fundação Seade, jan. 2006.

CARACTERIZAÇÃO e Tendências da Rede Urbana do Brasil. Campinas: UNICAMP-NEUR: IPEA; IBGE, 1998, 2 v. (Coleção Pesquisa, 3).

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma urbana e planos diretores. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro: IPPUR, vol. XI, nº 1 e 2, jan/dez. 1997, p. 79-111.

CASTELLS, Manuel. [1972] *A Questão Urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *La Ciudad Informacional; tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Trad.: Raúl Quintana Muñoz. Madri: Alianza Editorial, 1995.

_____. [1996] A Sociedade em Rede. In *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura – vol. I*. Trad.: Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999a.

_____. [1996] O Poder da Identidade. In *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura – vol. II*. Trad.: Klaus Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999b.

_____. [1996] Fim de Milênio. In *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura – vol. III*. Trad.: Klaus Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999c.

CHOAY, Françoise. [1965] *O urbanismo: utopias e realidades – uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

_____. 1994. El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad. In: RAMOS, Ángel Martín (org.). *Lo urbano. en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Edicions UPC/ETSAB, 2004, p. 61-72.

COTA, Daniela Abritta. *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte*. Tese (Doutorado em Geografia). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

DOMINGUES, Luís Carlos Soares Madeira. *Projeto urbano e planejamento: o caso do Rio Cidade*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

EZQUIAGA Domínguez, José Maria. Projetos de transformação urbana em Madri do fim do século. In: ABRAMO, Pedro (org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado*. Rio de Janeiro: Observatório Imobiliário e Políticas do Solo – IPPUR, UFRJ, 2001, p. 219-238.

FERRAN, Carlos. O efeito territorial dos “grandes projetos urbanos”. In: ABRAMO, Pedro (org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado*. Rio de Janeiro: Observatório Imobiliário e Políticas do Solo – IPPUR, UFRJ, 2001, p. 239-260.

FURTADO, Fernanda. *Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina*, presentado en el XX Congreso de LASA (Latin American Studies Association), Guadalajara, Mexico, mimeo. 1997.

—————; REZENDE, Vera F.; OLIVEIRA, Teresa C. & JORGENSEN JR., Pedro. Outorga onerosa do direito de construir. Panorama e avaliação de experiências municipais. In: *Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Belém: ANPUR, 2007, p. 100-120.

HARVEY, David. *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Basil Blackwell, 1989.

HOBBSBAWM, Eric. [1994] *Era dos Extremos; O breve século XX (1914-1991)*. Trad.: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBAM -ISER-REDEH. *Projeto Geo cidades: relatório ambiental urbano integrado: informe GEO Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Consórcio Parceria 21/ IBAM -ISER-REDEH, 2002.

KING, Anthony D. O que está acontecendo com a pesquisa sobre cidades mundiais? *Estudos Históricos*, vol.23, no.46, Rio de Janeiro, jul./dez. 2010, p. 247-260.

KOOLHAAS, Rem. Qué ha sido del urbanismo? *Oeste. Revista de Arquitectura, Urbanismo, Arte y Pensamiento Contemporáneos. Cultivos urbanos*, nº 15, Madri, 2002.

—————. 2000. La Ciudad Genérica. In: RAMOS, Ángel Martín (org.). *Lo urbano. en 20 autores contemporáneos* Barcelona: Edicions UPC/ETSAB, 2004, p. 73-82.

LAMARÃO, Sergio & CARDOSO, Elizabeth Dezouart. A população brasileira: sua evolução. In: ABREU, Alzira Alves de. (org.). *Caminhos da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p. 187-201.

LEVY, Evelyn. *Democracia nas cidades globais. Um estudo sobre Londres e São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

MAGALHÃES, Sergio. *A cidade na incerteza. Ruptura e contiguidade em urbanismo*. Rio de Janeiro: Viana & Mosley/Proureb-UFRJ, 2006

MALERONKA, Camila. *Outorga onerosa do direito de construir: um enigma a ser desvendado*. 10ª Conferência Internacional da LARES. São Paulo, 15-17 de setembro de 2010.

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro: IPPUR, vol. XI, nº 1 e 2, jan/dez. 1997, p.113-133.

MCLUHAN, Marshall. [1964] *Os meios de comunicação como extensão do homem*. 13ª ed. São Paulo: Pensamento-Cultrix, 2003.

MOREIRA, Pedro da Luz. *Projeto, ideologia e hegemonia*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (Prourb), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

NOGUEIRA, Sônia Aparecida. *Memória e planejamento urbano: um estudo sobre o centro histórico do Rio de Janeiro no século XX*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura (Proarq), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da cidade: para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

PORTAS, Nuno. Urbanismo e sociedade: construindo o futuro. In: MACHADO, Denise Pinheiro & VASCONCELLOS, Eduardo Mendes (org.). *Cidade e imaginação*. Rio de Janeiro: PROURB-UFRJ, 1996.

QUINTO JR., Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*, vol. 17, n. 47, jan.- abri. 2003, p.187-196.

REIS FILHO, Nestor Goulart. *Evolução urbana do Brasil*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1968.

SANDRONI, Paulo. *Três casos de apropriação de renda do solo urbano na cidade de São Paulo*. Lincoln Institute of Land Policy, mimeo., 1999.

SASSEN, Saskia. [1994] *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SECCHI, Bernardo. *Primeira lição de urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 2006.

SILVA, Éder Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. São Carlos: Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2003.

SILVA, Marcela Vieira. *Habitação social no centro do Rio: uma etapa para a reabilitação urbana*. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais). Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010.

SMITH, Michael Peter & TARDANICO, Richard. Urban Theory Reconsidered. Production, Reproduction and Collective Action. In: SMITH, Michael Peter & FEAGIN, Joe R. *The Capitalista City: Global Restructuring and Community Change*. Oxford: Basil Blackwell, 1987.

SMOLKA, Martin O. & AMBROSKI, David. Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano: uma comparação interamericana. In: ABRAMO, Pedro (org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado. Experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano*. Rio de Janeiro: Observatório Imobiliário e de Políticas do Solo – IPPUR, UFRJ, 2001, p. 37-74.

SOJA, Edward. *Thirdspace: Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places*. Oxford: Basil Blackwell, 1996.

SOLÀ-MORALES, Ignasi de. *Territórios*. Barcelona: Gustavo Gili, 2002.

SOLO CRIADO/CARTA DO EMBU, São Sebastião e Embu/São Paulo. *Anais*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 25-29 jun. 1976.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. O novo Brasil urbano: integração ou fragmentação. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, p. 65-72

SUGIMOTO, Luiz. O novo mundo rural. *Jornal da Unicamp*, julho/agosto de 2000.

VALADARES, Lícia do Prado & HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Banco Nacional de Habitação. In: ABREU, Alzira Alves de; BELOCH, Israel; LATTMAN-WELTMAN, Fernando & LAMARÃO, Sergio Tadeu de Niemeyer Lamarão. 2ª edição revista e atualizada, incluindo nova ortografia. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – pós-1930*. Rio de Janeiro: Editora FGV/CPDOC, 2009, v. 1, p. 479-483.

VIVIANNE, Claude. Le projet urbain, un ici et maintenant ou un nouvel ailleurs? Quelques reflexions sommaires. In: TOUSSAINT, Jean-Yves & ZIMMERMAN, Monique (dir.). *Projet urbain: ménager les gens, aménager la ville*. Paris: Pierre Mardaga Éditeur, 1998.

WERTHEIM, Margaret. *Uma história do espaço de Dante à Internet*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

XAVIER, Helia Nacif. *Transformações recentes em um bairro residencial – Laranjeiras. O papel da legislação urbanística*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia (Coppe), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1981.

_____. Gestão urbana das cidades brasileiras: impasses e alternativas. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 282-295.

_____. Regularização de Favelas e Loteamentos na Pauta dos Municípios. *IBAM – Relatório de Atividades 2003*. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

------. Nova agenda municipal para o Estatuto da Cidade. *Revista de Administração Municipal – RAM*, n. 254, p. 31-39, jul.-agosto 2005. Rio de Janeiro.

_____, ZVEIBIL, Victor Zular & NADALUTI, Ana Lúcia (org.). *Desafios da nova política urbana*. Rio de Janeiro: IBAM, 2006.

ANEXOS

ANEXO 1

TERMO DE COMPROMISSO que o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO assina e assume com a CLINICA DE REPOUSO SÃO VICENTE

Aos três dias do mês de abril do ano 2000, no gabinete da Secretaria Municipal de Urbanismo, presente a Secretária Hélia Nacif Xavier, neste ato representando o município do Rio de Janeiro, doravante designado apenas Município, e as testemunhas ao final assinadas, compareceu: CLINICA DE REPOUSO SÃO VICENTE com sede nesta cidade, neste ato representada por seu Diretor Presidente Luiz Roberto Londres, brasileiro, casado, médico, portador da carteira de identidade nº 5211505-1, CRM, inscrito no CPF sob o nº 007.594.577-00, residente e domiciliado nesta cidade, adiante apenas designada SOLICITANTE para firmar o presente TERMO DE COMPROMISSO, pelo qual declara aceitar e cumprir por si herdeiros ou sucessores mediante as seguintes cláusulas:

PRIMEIRA: A SOLICITANTE pelo presente requer a aplicação da Lei 2128 de 18 de abril de 1994, que regula o Instituto da Operação Interligada, dispõe sobre seus limites e forma e dá outras providências para fins de modificação e acréscimo em edificação de uso exclusivo destinado a clinica médica com internação, constituída de edificação de 06 (seis) pavimentos, altura igual a 23,05m (vinte e três virgula zero cinco metros), taxa de ocupação de 16,07% (dezesseis virgula zero sete por cento) e ATE igual a 10.373,86m² (dez mil, trezentos e setenta e três virgula oitenta e seis metros quadrados), situada na Rua João Borges, nº 204, VI RA – Lagoa.

SEGUNDA: A SOLICITANTE se compromete a efetivar a contrapartida estipulada pelo Município em troca da aprovação dos seguintes parâmetros urbanísticos vigente para as

edificações a serem realizadas nos lotes mencionados na cláusula PRIMEIRA, consistindo em: I – PARAMETROS URBANISTICOS PERMITIDOS: - USO: residencial unifamiliar; - GABARITO: 02 (dois) pavimentos mais cobertura; - ALTURA MÁXIMA: 11,00 m (onze metros); TAXA DE OCUPAÇÃO: 70% (setenta por cento); - ÁREA MÁXIMA: 20.164,57m². II – PARAMETROS URBANISTICOS ALTERADOS – USO: exclusivo destinado a clínica médica com internação – GABARITO: 06 (seis) pavimentos. – Altura Máxima: 23,05m (vinte e três vírgula zero cinco).

TERCEIRA: Os demais parâmetros urbanísticos obedecerão a legislação em vigor.

QUARTA: A avaliação da valorização acrescida ao empreendimento é R\$ 4.700.000,00 (Quatro milhões e setecentos mil reais) que correspondem a 4.810.644,8 UFIR (quatro milhões oitocentos e dez mil seiscentos e quarenta e quatro vírgula oito UFIR).

QUINTA: A contrapartida fixada, de acordo com o estabelecimento no inciso I do artigo 8º da Lei nº 2128 de 18/04/94 é de 2.780.552,7 (dois milhões setecentos e oitenta mil quinhentos e cinquenta e dois vírgula sete UFIR) sendo que 1.779.938,5 UFIR (um milhão setecentos e setenta e nove mil novecentos e trinta e oito vírgula cinco UFIR), 50% (cinquenta por cento) da valorização do empreendimento para as obras a serem iniciadas e de 1.000.614,2 (um milhão seiscentos e quatorze vírgula dois UFIR) correspondem a 80% (oitenta por cento) para as obras já executadas como previsto nos incisos I e II do art. 8º da referida Lei, sob a forma de cessão de recursos em espécie ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano criado e regulamentado pela Lei nº 2261 de 16/12/94.

SEXTA: O pagamento da contrapartida será efetuado em 36 (trinta e seis) parcelas mensais, iguais e sucessivas de 77.237,575 UFIR (setenta e sete mil duzentos e trinta e sete vírgula quinhentos e setenta e cinco UFIR), vencível a primeira 07 (sete) dias úteis após a assinatura do TERMO DE COMPROMISSO, que deverá ser assinado no prazo

máximo de 30 (trinta) dias após o momento em que o ato de aprovação da contrapartida produza efeito e gere direito (60 dias contados de sua publicação, conforme previsto no §1º do art. 7º da Lei nº 2128/94).

SÉTIMA: O não pagamento de qualquer das parcelas implicará na aplicação de juros monetários de 1% (um por cento) ao mês sem capitalização e multa de caráter penal não compensatória de 10% (dez por cento).

OITAVA: Para aceitação das obras é obrigatório a execução de reflorestamento de 14 (quatorze) hectares com vegetação nativa da Mata Atlântica, em terrenos situados na Bacia Hidrográfica onde se situa o lote em questão, a serem definidos pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

NONA: A Operação Interligada, de que trata o presente termo, só produzirá efeitos após o decurso de prazo estabelecido nos parágrafos 1º e 2º do artigo 7º da Lei 2128/94.

DÉCIMA: A aceitação das obras do imóvel beneficiado com os novos índices decorrentes da Operação Interligada ficará condicionada a comprovação da efetivação da contrapartida estabelecida.

DÉCIMA-PRIMEIRA: O ato de aprovação da Operação Interligada terá validade de 02 (dois) anos a partir do momento em que o mesmo produza efeito e gere direitos, podendo ser prorrogada por igual prazo se permanecer o interesse público proposta.

DÉCIMA-SEGUNDA: O não cumprimento do presente implicará na perda da validade da Operação Interligada.

DÉCIMA-TERCEIRA: O presente termo será publicado em extrato no D.O.M. e fornecida certidão de inteiro teor conforme prevê o artigo 16 da lei nº 2128 de 18/04/94.

ANEXO 2

TERMO DE OBRIGAÇÕES, que com o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO assinam e assumem MUNDO NOVO SPE - 1 S/A e OUTROS

Aos 31 dias do mês de julho do ano de 2000, na Secretaria Municipal de Urbanismo, situada nesta cidade na Rua Afonso Cavalcanti n.º 455-10º andar, presentes o Arquiteto PEDRO JORGENSEN JÚNIOR, Coordenador, da Coordenadoria Técnica de Urbanismo, representando o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO doravante denominado simplesmente MUNICÍPIO compareceram: 1) ISAURA FERNANDES MAGALHÃES DA SILVEIRA, brasileira, pedagoga e seu marido Nilson Sarmiento Magalhães da Silveira, brasileiro, médico, casados pelo regime da comunhão de bens anteriormente à Lei 6.515 de 26/12/77, inscritos no CPF sob os números "537.575.567-04 e 012.672.307/97 e portadores das carteiras de identidades n.ºs 2.008.452 expedida pelo IFP em 31/07/73 e 11754, expedida pelo CRM em 07/03/67, residentes e domiciliados nesta cidade; 2) MAURÍCIO DE SOUSA FERNANDES, brasileiro, administrador, portador da carteira de identidade n.º 2066838-0 expedida pelo IFP, inscrito no CPF sob o n.º 273.271.407-00, casado pelo regime da completa separação de bens anteriormente a Lei 6515 de 26/12/77, com Maria Beatriz de Faria Fernandes, psicóloga, brasileira, portadora da carteira de identidade n.º 2235413 expedida pelo IFP em 02/04/76 e inscrita no CPF sob o n.º 382.353.827-68, residentes e domiciliados nesta cidade; 3) EDUARDO DE SOUZA FERNANDES, advogado e sua mulher Fátima Maria da Rocha Fernandes, pedagoga, brasileiros, casados pelo regime da comunhão de bens, anteriormente à Lei 6515 de 26/12/77, inscritos no CPF sob o n.º 044.230.384-04 e 494.555.837-04, portadores das carteiras de identidades n.ºs 25.014 expedida pela OAB/RJ em 24/03/77 e 02834403-4, expedida pelo IFP em 24/03/92,

residentes e domiciliados nesta cidade; 4) TATIANA FERNANDES RENNÓ, pedagoga, assistida por seu marido Eduardo Toledo Rennó, economista, brasileiros casados pelo regime da comunhão parcial de bens, posteriormente à Lei 6515 de 26/12/77, inscritos nos CPF sob os n.ºs 465.133457-15 e 535.838.767-68 e portadores das carteiras de identidades n.ºs 02.627518-0 e 3183329, expedidas pelo IFP em 26/08/83 e 24/08/72, respectivamente, residentes e domiciliados nesta cidade; 5) FLORCEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S/A, inscrita no CGC/MF sob o n.º 39.088.703/0001-59, com sede nesta cidade à Rua Lauro Muller, n.º 116 - 22.º andar, neste ato representada na forma de estatuto social por João Felipe Carsalad, brasileiro, administrador, casado pelo regime da completa separação de bens anteriormente à Lei 6515 de 26/12/77, inscrito no CPF sob o n.º 468.913.667-04, portador da carteira de identidade n.º 3.154.651, expedida pelo IFP em 30/08/72, residente e domiciliado nesta cidade; 6) SÉRGIO DE SOUZA FERNANDES, brasileiro, solteiro, maior, estudante, inscrito no CPF sob o n.º 155.145.104-24, portador da carteira de identidade n.º 325.4718, expedida pelo IFP em 06/03/73; 7) MARTHA FERNANDES DE CARVALHO, psicóloga, neste ato assistida por seu marido Odilon de Carvalho Filho, engenheiro, brasileiros, casados pelo regime da separação de bens posteriormente à Lei 6515/77, inscritos no CPF sob o n.º 375.821.437-87 e portadores das carteiras de identidades n.ºs 3891937-9 e 2954338-6, expedidas pelo IFP em 11/10/78 e 11/11/71, respectivamente, residentes e domiciliados nesta cidade; 8) MÔNICA FERNANDES RADSPIELER VARGES, nesta ato assistida de seu marido Ricardo Radspieler Vargas, brasileiros, administradores, casados pelo regime da separação de bens posteriormente à Lei 6515/77, inscritos nos CPF sob os n.ºs 778.687.657-04 e 782.920.187-00, portadores das carteiras de identidades n.ºs 043.95691-1 e 04515278-2, expedidas pelo IFP em 28/04/97 e 29/10/92,

respectivamente, residentes e domiciliados nesta cidade, TODOS neste ato representados por GAFISA S/A, que se faz representar por seu bastante procurador abaixo qualificado; 9) GAFISA S/A inscrita no CNPJ sob o n.º 01.545.826/0001-07, com sede na Cidade de São Paulo e filial na Avenida das Américas 4.430, s.301, 3º andar, neste ato representada por seu procurador, de acordo com instrumento público de procuração lavrado no 24º Ofício de Notas, às fls. 049, livro SC-1342, ato notarial 47 de 18/07/00, Francisco Eduardo de Gusmão Lobo Pedroso, brasileiro, casado, engenheiro civil, portador da carteira de identidade n.º 036.24840-9, expedida pelo IFP, inscrito no CPF sob o n.º 551.656.057-87; 10) FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO BANCO BBM - BARRA FIRST CLASS, aqui representado pelo Banco BBM, inscrito no CGC sob o n.º 15.114.366/0003- 20, com sede na cidade de Salvador - Bahia e filial na Praça Pio X, n.º 98, 7º andar, que a este ato comparece representado por seus procuradores Augusto Britto, brasileiro, casado, economista, inscrito no CPF sob o nº 831 560 627- 15 e portador da carteira de identidade nº 06031870/6, IFP e Sérgio Ricardo Gonçalves, brasileiro, casado advogado, inscrito no CPF sob o nº 916000817-20, portador da carteira de identidade nº IFP, 07044102-7, residentes e domiciliados nesta cidade de acordo com instrumento público de mandato do 23º Ofício de Notas, Livro 7696, ato 79, fls. 91; 11) DALLAS OFFICES S/A, inscrita no CNPJ sob o n.º 02.680.912/0001-87, com sede na cidade do Rio de Janeiro à Praça Pio X, n.º 98, 5º andar/parte, neste ato representada por seus diretores Augusto Britto, brasileiro, casado, economista, inscrito no CPF sob o nº 831 560 627-15 e portador da carteira de identidade nº 06031870/6, IFP e Sérgio Ricardo Gonçalves, brasileiro, casado advogado, inscrito no CPF sob o nº 916000817-20, portador da carteira de identidade nº IFP, 07044102-7, residentes e domiciliados nesta cidade; 12) MUNDO NOVO SPE - 1 S/A, inscrita no CNPJ sob o n.º 01.885.793/0001-36, com sede na cidade de São Paulo

nas Avenida Brigadeiro Faria Lima, n.º 1355, 22º andar - parte, neste ato representada na forma de seu estatuto social por seus Diretores Roberto Mário Gonçalves Soares Filho, brasileiro, solteiro, economista, portador da carteira de identidade n.º M-343141 - SSP/MG, inscrito no CPF sob o n.º 551.656.057-87 e Francisco Eduardo de Gusmão Lobo Pedroso, brasileiro, casado, engenheiro civil, portadora da carteira de identidade n.º 036.24840-9, expedida pelo IFP, inscrito no CPF sob o n.º 551.656.057-87, ambos com endereço de sua representada e, que a este ato comparece representada por GAFISA S/A, com sede na cidade de São Paulo na Avenida Brigadeiro Faria Lima, n.º 1355, 22º andar - parte e com escritório (filial) na Avenida das Américas, 4.430, s.301, Barra da Tijuca, de acordo com instrumento público de procuração lavrado no 24º Ofício de Notas, às fls. 049, livro SC-1342, ato notarial 47 de 18/07/00, se fazendo representar por Francisco Eduardo de Gusmão Lobo Pedroso, brasileiro, casado, engenheiro civil, portador da carteira de identidade n.º 036.24840-9, expedida pelo IFP, inscrito no CPF sob o n.º 551.656.057-87; 13) DOLCE VITA / BELLA VITA SPE S/A, nova denominação de Gafisa SPE S/A, inscrita no CNPJ sob o n.º 02.787. que a este ato comparece representada por GAFISA S/A, com sede na cidade de São Paulo na Avenida Brigadeiro Faria Lima, n.º 1355, 22º andar - parte e com escritório (filial) na Avenida das Américas, 4.430, s.301, Barra da Tijuca, de acordo com instrumento público de procuração lavrado no 24º Ofício de Notas, às fls. 048, livro SC-1342, ato notarial 46 de 18/07/00, se fazendo representar por Francisco Eduardo de Gusmão Lobo Pedroso, brasileiro, casado, engenheiro civil, portador da carteira de identidade n.º 036.24840-9, expedida pelo IFP, inscrito no CPF sob o n.º 551.656.057-87. Que MUNDO NOVO SPE S/A, ISAURA FERNADES MAGALHÃES DA SILVEIRA e seu marido Nilson Sarmiento Magalhães da Silveira, MAURÍCIO DE SOUSA FERNANDES e sua mulher Mana Beatriz de Faria Fernandes, EDUARDO DE SOUZA

FERNANDES e sua mulher Maria Beatriz de Faria Fernandes, TATIANA FERNANDES RENNÓ e seu marido Eduardo Toledo Rennó, FLORCEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S/A representada na forma de estatuto social por João Felipe Carsalad, SÉRGIO DE SOUZA FERNANDES, MARTHA FERNANDES DE CARVALHO seu marido Odilon de Carvalho Filho e MÔNICA FERNANDES RADSPIELER VARGES e seu marido Ricardo Radspieler Vargès, todos acima devidamente qualificados e representados, na qualidade de Incorporadora e proprietários e do terreno localizado na Rua 1 do PAL 44.170 n.º 215 (Lote 1 da Quadra "C" do PAL 44.170), onde se encontra em construção o empreendimento denominado "Terra Yita Residence Service"; GAFISA S/A, FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO BANCO BBM - BARRA FIRST CLASS, aqui representado pelo Banco BBM, ISAURA FERNADES MAGALHÃES DA SILVEIRA e seu marido Nilson Sarmento Magalhães da Silveira, MAURÍCIO DE SOUSA FERNANDES e sua mulher Maria Beatriz de Faria Fernandes, EDUARDO DE SOUZA FERNANDES e sua mulher Mana Beatriz de Faria Fernandes, TATIANA FERNANDES RENNÓ e seu marido Eduardo Toledo Rennó, FLORCEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S/A representada na forma de estatuto social por João Felipe Carsalad, SÉRGIO DE SOUZA FERNANDES, MARTHA FERNANDES DE CARVALHO seu marido Odilon de Carvalho Filho e MÔNICA FERNANDES RADSPIELER VARGES e seu marido Ricardo Radspieler Vargès, todos acima e anteriormente já devidamente qualificados e representados, na qualidade de incorporadores e proprietários do terreno situado na Avenida das Américas, n.º 7.701 (Lote 2 da Quadra "B" do PAL 44.170) , onde está sendo construído o empreendimento denominado "Barra First Class"; GAFISA S/A, ISAURA FERNADES MAGALHÃES DA SILVEIRA e seu marido Nilson Sarmento Magalhães da Silveira, MAURÍCIO DE

SOUSA FERNANDES e sua mulher Maria Beatriz de Faria Fernandes, EDUARDO DE SOUZA FERNANDES e sua mulher Maria Beatriz de Faria Fernandes, TATIANA FERNANDES RENNÓ e seu marido Eduardo Toledo Rennó, FLORCEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S/A representada na forma de estatuto social por João Felipe Carsalad, SÉRGIO DE SOUZA FERNANDES, MARTHA FERNANDES DE CARVALHO seu marido Odilon de Carvalho Filho e MÔNICA FERNANDES RADSPIELER VARGES e seu marido Ricardo Radspieler Varges, e DALLAS OFFICES S/A, todos acima e anteriormente já devidamente qualificados e representados, na qualidade de incorporadores e proprietários do terreno situado na Avenida 2, n.º 1355 (Lote 1 do PAL 44.880) , onde está sendo construído o empreendimento denominado "Barra Premium"; DOLCE VITA / BELLA VITA SPE S/A, ISAURA FERNANDES MAGALHÃES DA SILVEIRA e seu marido Nilson Sarmiento Magalhães da Silveira, MAURÍCIO DE SOUSA FERNANDES e sua mulher Maria Beatriz de Faria Fernandes, EDUARDO DE SOUZA FERNANDES e sua mulher Maria Beatriz de Faria Fernandes, TATIANA FERNANDES RENNÓ e seu marido Eduardo Toledo Rennó, FLORCEL EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S/A representada na forma de estatuto social por João Felipe Carsalad, SÉRGIO DE SOUZA FERNANDES, MARTHA FERNANDES DE CARVALHO seu marido Odilon de Carvalho Filho e MÔNICA FERNANDES RADSPIELER VARGES e seu marido Ricardo Radspieler Varges, todos acima e anteriormente já devidamente qualificados e representados, na qualidade de incorporadores e proprietários do empreendimento que se encontra em construção situados à Rua 1 do PAL 44.170, n.º 85 (Lote 4 da Quadra "C" do PAL 44.170), denominados "Stella Vita Residence Service" e "Bella Vita Residence Service", doravante denominados OBRIGADOS, tendo em vista a concordância da Exma. Sra.

Secretaria Municipal de Educação de 14/07/2000 e a autorização do Exmo. Sr. Prefeito de 19/07/2000 no processo 02/003 301/99 em cumprimento ao disposto no Decreto "N"18484 de 27/03/00 que deu nova redação aos artigos 2º e 5º do Decreto "N" 18 437 de 03/03/00 foi assinado o presente TERMO DE OBRIGAÇÕES pelo qual declaram aceitar por si, herdeiros ou sucessores, mediante as seguintes cláusulas e condições :
PRIMEIRA - Os OBRIGADOS são titulares dos processos administrativos n.ºs 02/004 015/96, referente ao imóvel designado por Lote i da Quadra "C" do PAL 44.170, localizado na Rua "1" n.º 215; 02/005 770/97, referente ao imóvel situado na Avenida das Américas n.º 7701 (Lote 2 da Quadra "B" do PAL 44.170); 02/316 323/99, referente ao imóvel situado na Avenida 2 n.º 1355 (Lote 1 do PAL 44.880), e 02/003 642/96, referente ao imóvel da Rua "1" do PAL 44.170,n.º 85 (Lote 4 da Quadra "C" do PAL 44.170) que compõem o grupamento integrado.

SEGUNDA - Pelo presente TERMO os OBRIGADOS assumem o compromisso de efetuar o pagamento da importância de R\$ 349.117,00 (trezentos e quarenta e nove mil, cento e dezessete reais), referente ao empreendimento executado no Lote 1 da Quadra "C" do PAL 44.170 (Rua "1" n.º 215) , importância esta correspondente à parte proporcional da obrigação de uma escola padrão- conforme os artigos 2º e 5º do decreto 18437 de 03/03/2000 com a nova redação dada pelo Decreto 18.484 de 27/03/2000, aplicados sobre 252 (duzentos e cinquenta e duas) unidades licenciadas. PARÁGRAFO PRIMEIRO: O pagamento da importância mencionada no caput da "Cláusula Segunda" será efetuado em três (03) parcelas mensais e sucessivas, a saber: I- A primeira parcela no valor de R\$ 139.646,80 (cento e trinta e nove mil, seiscentos e quarenta e seis reais e oitenta centavos), que corresponde a 40% (quarenta por cento) do valor da obrigação, devendo seu depósito ser efetuado no ato da assinatura do presente TERMO. II- O pagamento da segunda parcela no valor de RS 104.735,10 (cento e quatro mil,

setecentos e trinta e cinco reais e dez centavos), que corresponde a 30% (trinta por cento) do valor da obrigação, devendo seu depósito ser efetuado 30 (trinta) dias após o pagamento da primeira parcela. III- O pagamento da terceira parcela no valor de R\$ 104.735,10 (cento e quatro mil, setecentos e trinta e cinco reais e dez centavos), que correspondem aos 30% (trinta por cento) restantes do valor da obrigação, devendo seu depósito ser efetuado 60 (sessenta) dias após ao pagamento da primeira parcela.

PARAGRAFO SEGUNDO: A concessão do "Habite-se", referente ao empreendimento situado na Rua "I"n.º 215, ficará condicionada a comprovação do pagamento da importância de RS 139.646,80 (cento e trinta e nove mil, seiscentos e quarenta e seis reais e oitenta centavos), correspondente a primeira parcela, de acordo com o inciso I do parágrafo primeiro da "Cláusula Segunda".

TERCEIRA - Com relação aos empreendimentos da Avenida das Américas 7701 (112 unidades - Barra First Class), da Avenida "2" n.º 1355 (104 unidade - Barra Premium) e Rua "I"n.º 85 (336 unidades - Bella Vita e Stella Vita), os OBRIGADOS se comprometem a efetuar o pagamento da importância de R\$ 764.732,66 (setecentos e sessenta e quatro mil, setecentos e trinta e dois reais e sessenta e seis centavos), importância esta proporcional a obrigação de uma escola padrão conforme os artigos 2º e 5º do Decreto 18437 de 03/03/2000 com nova redação dada pelo Decreto 18.484 de 27/03/2000, aplicados sobre 552 (quinhentas e cinquenta e duas) unidades licenciadas, em oito (08) parcelas mensais e sucessivas a vencer a primeira delas em outubro de 2000, no valor cada uma de RS 95.591, 60 (noventa e cinco mil, quinhentos e noventa e hum reais e sessenta centavos) e que correspondem a 12,5% (doze vírgula cinco por cento) da obrigação. PARÁGRAFO ÚNICO: Os "Habite-se" dos empreendimentos a que se refere a "Cláusula Terceira" ficarão condicionados ao

integral cumprimento da obrigação, na forma estipulada pela "Cláusula Terceira" com término previsto para maio de 2001.

QUARTA - O pagamento da importância prevista na "Cláusula Segunda" na forma dos incisos I, II e III do Parágrafo Primeiro, bem como a importância prevista na "Cláusula Terceira" e sua respectiva forma de pagamento, deverão ser transferidas à conta vinculada n.º 295363-3, Agência 1755-8 - Lélío Gama, Banco do Brasil, sob o título ASSISTÊNCIA MATERNO INFANTIL, corrigidos em função do custo atualizado de uma escola padrão à época de seus respectivos vencimentos. PARÁGRAFO ÚNICO: Os valores mencionados nas "Cláusulas Primeira a Terceira" serão destinados à construção da Unidade Materno Infantil do Hospital Lourenço Jorge, face a concordância da Exma. Sra. Secretária Municipal de Educação aposta no Ofício n.º 529 SMU/GAB de 14/07/00 e a autorização do Exmo. Sr. Prefeito exarada em 19/07/00 às fls. 22 do presente processo.

QUINTA - A celebração do presente Termo não exime os OBRIGADOS da perfeita obediência às demais regras estabelecidas nos Decretos n.ºs 322/76 e 4.691/84, pertinente à construção de grupamento de edificações.

SEXTA - O presente TERMO é firmado em caráter irrevogável e irretratável, obrigando a herdeiros ou sucessores, respondendo todos pela evicção de direito.

SÉTIMA - Dentro do prazo de 20 (vinte) dias contados da assinatura do presente TERMO, deverá este ser publicado, em extrato, (Decreto 3221/81, Regulamento do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro) no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro por conta dos OBRIGADOS, ficando condicionado a essa publicação a plena eficácia do mesmo.

OITAVA - Para a publicação prevista neste TERMO, o MUNICÍPIO fornecerá aos OBRIGADOS, independente de requerimento, extrato do presente instrumento.

NONA - Cópias deste TERMO deverão ser remetidas pelo MUNICÍPIO no prazo de 10 (dez) dias contados da publicação ao Tribunal de Contas e a STE da Secretaria Municipal de Urbanismo.

DÉCIMA - Para dirimir qualquer dúvida ou questão oriunda do presente TERMO, o foro competente será o da Cidade do Rio de Janeiro, renunciando os OBRIGADOS a qualquer outro, por mais especial que seja.

DÉCIMA-PRIMEIRA - Os OBRIGADOS apresentaram, neste ato, a documentação exigida por lei e que atesta o atendimento das condições jurídico-pessoais indispensáveis à lavratura do presente TERMO. , por ser o que consta, foi lavrado o presente TERMO, por mim Valeria Queiroz Bastos, Assessor, matrícula 11/160536-9, o qual vai assinada pelas partes e testemunhas as Sras. Elizabeth Maria Paiva Castanheira e Regina Da Garcez Palha.

ANEXO 3

TERMO DE OBRIGAÇÕES que com o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO assina e assume WALMART BRASIL LTDA.

Aos onze dias do mês de novembro do ano de 1999, no Gabinete da Coordenadoria Técnica de Urbanismo da Secretaria Municipal de Urbanismo, presentes o Coordenador, Pedro Jorgensen Júnior, neste ato representando o Município do Rio de Janeiro, doravante simplesmente denominado MUNICÍPIO, e as testemunhas ao final assinadas, conhecidas dos interessados, compareceu: WALMART BRASIL LTDA., com sede na Av. dos Autonomistas 1.828, Osasco, São Paulo, inscrita no CNPJ a.º 00.063.960/0001-09, neste ato representada por seu Diretor de Expansão, Sr. Russel B. Lake, portador da carteira de identidade RG V- 177161-E, que neste ato se fez representar por Paulo Sérgio Azevedo Guimarães, brasileiro, arquiteto, portador da carteira de identidade nº 43101 expedida pelo CREA-D-RJ, nos termos do instrumento particular de promoção de 08/07/99, acostado ao presente, na parte dos anexos, adiante apenas OBRIGADA, é assinado o presente TERMO DE OBRIGAÇÕES, de acordo com o decidido no processo nº 02 / 345.737 / 99, o qual se regerá pelas seguintes cláusulas e condições:

PRIMEIRA: Pelo presente processo foi solicitado licença para a construção de 04 (quatro) edificações comerciais com um pavimento, afastada das divisas, com uma loja de grande porte em cada edificação, para a utilização da WALMART DO BRASIL LIDA. e/ou outras empresas, em lote situado em 22 - 1 na XIIIª RA, em área abrangida pelo Decreto n.º 322/76.

SEGUNDA: Em razão do pedido de licença mencionado na cláusula PRIMEIRA, a OBRIGADA assume a obrigação de executar as seguintes obras: 1) Reurbanização da

Rua Cachambi, no trecho entre a Avenida .Suburbana e a Rua Projetada; 2) Reurbanização da Rua Pedras Altas (trecho existente) e a implantação do prolongamento da Rua Pedras Altas até a Rua Projetada: 3) Implantação do trecho da Rua Projetada entre o lado par da Rua Cachambi e o lado Impar da Rua Pedras Altas; 4) Implantação do viaduto sobre a linha férrea, entre a Linha Amarela e a Rua Projetada, incluindo soldas e acessos à Linha Amarela, remanejamento da alça de ligação da Rua José dos Reis com Linha Amarela, trecho a partir da passagem por baixo do viaduto da Linha Amarela, bem como o trecho da Rua Projetada correspondente ao trevo de acesso ao empreendimento até a descida e subida do viaduto, de acordo com as características gerais do PAA e com o projeto executivo.

TERCEIRA: Em face da obrigação, ora assumida, a OBRIGADA se compromete, sob pena da não prorrogação da licença concedida, a apresentar no prazo de 06(seis) meses, a partir da assinatura deste, projeto executivo das obras mencionadas a cláusula SEGUNDA, com as devidas aprovações dos órgãos competentes. PARÁGRAFO ÚNICO: A OBRIGADA se compromete, igualmente, a apresentar no mesmo prazo de 06(seis) meses, o projeto aprovado de remembramento e desmembramento acompanhado dos respectivos Termos de Investidoras e Recuo, se tal prazo for inferior ao estipulado pelo Decreto 8417/89. QUARTA: Dentro do prazo de 20 (vinte) dias contados de sua. assinatura, o presente Termo deverá ser publicado, em estrato (Artigo 441 do regulamento Geral do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro, aprovado pelo Decreto 322, de 18.09.81) no Diário Oficial, às custas da OBRIGADA.

QUINTA: A OBRIGADA compromete-se a providenciar, por sua conta, o registro do presente Termo no Cartório de Títulos e Documentos.

SEXTA: Para a publicação e registro previstos neste Termo, o MUNICÍPIO fornecerá à OBRIGADA, independente de requerimento, certidões, cópias autênticas ou extratos desse instrumento, ficando desde já estipulado que a eficácia do presente fica condicionada à apresentação da certidão comprobatória do registro mencionado na cláusula QUINTA.

SÉTIMA: Em caso de qualquer dúvida relativa ao presente Termo, o foro da ação será o da cidade do Rio de Janeiro, renunciando a OBRIGADA a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

OITAVA: A OBRIGADA apresentou neste ato a documentação exigida por lei e que atesta o atendimento, das condições jurídico-pessoais indispensáveis à lavratura do presente Termo.

NONA: A OBRIGADA compromete-se, ainda, a respeitar e fazer cumprir, o presente Termo de Obrigações, por si, herdeiros ou sucessores. E, para a firmeza do que acima ficou convencionado, em face dos despachos e mais atos constantes do processo a° 02 / 345.755 / 99, lavrei às fls. 58/59 do Livro de Folhas Soltas 03, o presente TERMO DE OBRIGAÇÕES, que tem força, de escritura pública, para que produza todos os efeitos legais, o qual depois de lido e achado conforme é assinado pelas partes interessadas, testemunhas e por mim Valeria Queiroz Bastos, Assessor, matrícula 11/160536-9.

ANEXO 4**DECRETO n. 16.719 - de 04 de junho de 1998**

APROVA A OPERAÇÃO INTERLIGADA PARA A AV. NIEMEYER Nº 02, VI R.A.
E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º - Fica aprovada, mediante pagamento de contrapartida, a operação interligada relativa à alteração dos parâmetros urbanísticos abaixo relacionados para edificação comercial não afastadas das divisas, com 02 (dois) pavimentos de lojas mais 02 (dois) pavimentos em subsolo para estacionamento de veículos e apartamento de zelador sobre o segundo pavimento, a ser executada na Av. Niemeyer nº 02, na VI RA.

I - Parâmetros Urbanísticos Permitidos: edificação de uso exclusivo para uma só atividade, com uma só numeração; edificação exclusivamente destinada a hotel residencial unifamiliar; residencial multifamiliar; edifício-garagem em uso exclusivo no lote, com uma só numeração; posto de abastecimento, posto de serviço e posto-garagem em uso exclusivo no lote, com uma só numeração; c) altura da edificação: 12,00m; d) taxa de ocupação: (*) 10% ; 50% (uso residencial unifamiliar) isento (hotel); e) ATÉ: 6.131,30 m²; f) Afastamentos mínimos: frontal - 3,00m; fundos: 2.50m; d) taxa de ocupação: (*) 10% ; 50% (uso residencial unifamiliar); isento (hotel)
(*) A parte com lojas até 03 (três) pavimentos das edificações comerciais ou mistas pode ocupar toda a área do lote, de acordo com o art. 89 do Decreto n. 322/76.

II - Parâmetro Urbanístico Alterado:

PARÂMETROS ALTERADOS

- Tipo de edificação: edificação comercial com 02 (dois) pavimentos de lojas com 2.448,80m² de ATE, mais dois subsolos e apartamento de zelador sobre o 2 pavimento.

CONTRAPARTIDA

Art. 2 - A contrapartida fixada, de acordo com o estabelecido no inciso I do art. 8 da Lei n. 2.128 de 18.04.94 e de R\$ 474.000,00 (quatrocentos e setenta e quatro mil reais) 30% (trinta por cento) da valorização do imóvel e será efetivada, como previsto no inciso VI no art. 5 da referida Lei, sob a forma de cessão de recursos em espécie, ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano criado e regulamentado pela Lei n. 2.261 de 16.12.94.

FORMA DE PAGAMENTO DA CONTRAPARTIDA

Art. 3. - O pagamento da contrapartida será efetuado da seguinte forma:

I - 24 (vinte e quatro) parcelas mensais, iguais e sucessivas de 11.878,75 UFIR, vencível a primeira 30 (trinta) dias após o momento em que o ato de aprovação da contrapartida produza efeito e gere direito (60 dias contados de sua publicação, conforme previsto no & 1 do art. 7, da Lei n. 2.128/94).

II - R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) relativos à recuperação da fachada do prédio do antigo Hotel Leblon, atendendo exigência do C/DGPC, com base no inciso V do art. 5 da Lei n. 2.128/94.

Art. 4.- O "habite-se" do imóvel beneficiado com o novo parâmetro decorrente da operação interligada ficará condicionado à comprovação da efetivação estabelecida.

Art. 5 - O ato de aprovação da operação interligada terá validade de 02 (dois) anos a partir do momento em que o mesmo produza efeito e gere direitos.

Art. 6º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 04 de junho de 1998 – 434º de Fundação da Cidade

ANEXO 5

Publicado no DCM - Diário da CAMARA MUNICIPAL do RIO de JANEIRO

Rio de Janeiro, quarta-feira 15 de julho de 1998.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Exmo. Sr. Dr. Desembargador Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, por si e por seus Procuradores (Lei Municipal nº 788/85, art. 3º, III e VII e LOMRJ, art. 134) que esta subscrevem, vem, com fundamento no Art. 125, parágrafo 2º da Constituição Federal e no Art. 159 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ajuizar a presente

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

Com

PEDIDO DE SUSPENSÃO LIMINAR

no tocante à Lei Municipal nº 1.665, de 25 de janeiro de 1991, e ao artigo 29, § 1º, da Lei Complementar Municipal nº 16, de 4 de junho de 1992.

DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS

Os preceitos cuja inconstitucionalidade se pretende ver declarada estão assim redigidos:

Lei nº 1.665 – de 25 de janeiro de 1991

Cria o Conselho Municipal de Política Urbana; dispõe suas atribuições e composição, e dá outras providências.

Autores: Vereadores Edson Santos, Adilson Pires, Francisco Alencar, Sérgio Cabral, Alfredo Sirkis, Fernando William, Mário Dias, Laura Carneiro, Francisco Milani e Américo Camargo.

Art. 1º - Fica criando o Conselho Municipal de Política Urbana, órgão superior de assessoramento e consulta da administração pública, com funções fiscalizadoras e deliberativas no âmbito de sua competência, conforme dispõe esta Lei.

Art. 2º - O Conselho Municipal de Política Urbana, no cumprimento de suas finalidades, tem as seguintes atribuições:

I – estudar e pronunciar-se sobre questões relativas à formulação e à administração da política urbana do Município;

II – vetado

III - acompanhar, avaliar e fiscalizar a aplicação das normas, diretrizes, programas e projetos definidos do Plano Diretor da Cidade;

IV – vetado

V – receber, avaliar e encaminhar aos órgãos competentes os pleitos da comunidade relativos a assuntos urbanísticos;

VII – propor, com fundamento em parecer técnico;

a) aplicação de sanções e proprietários da área urbana não edificada, sub-utilizada ou não utilizada, nos termos da Lei;

b) aplicação de sanções por abuso de direito pelo proprietário urbano;

c) desapropriação por interesse social ou utilidade pública.

VIII – promover eventos destinados a estimular a conscientização sobre os problemas urbanos e conhecimento da legislação pertinente e a discutir soluções alternativas para a gestão da Cidade, bem como outros temas referentes à política urbana do Município;

IX – solicitar, em sua área, de competência, que se elaborem estudos e pesquisas e se proceda a coletas de dados pela administração pública ou por organismo não governamental;

X – fiscalizar a implementação das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas pelo Poder Executivo no âmbito de sua competência;

XI – opinar, na esfera do Poder Executivo, ou quando consultado pela Câmara Municipal, sobre projetos de Lei em tramitação que versem política urbana;

XII – vetado

XIII – solicitar ao Poder Executivo, para análise e posterior pronunciamento, quando julgar necessário, relatórios de impacto de vizinhança e estudos de impacto ambiental e urbanístico de projeto em licenciamento;

XIV – acompanhar e avaliar a execução dos programas urbanos, habitacionais, de transportes e de saneamento básico e pronunciar-se a respeito;

XV – participar, acompanhar e avaliar as fases de elaboração e implementação do Plano Diretor da Cidade e pronunciar-se a respeito;

XVI – propor medidas administrativas contra os responsáveis por repartição da administração direta, indireta e fundamental que descumprem o previsto no capítulo de política urbana da Lei Orgânica do Município;

XVII – realizar audiências públicas, municipais ou zonais com o intuito de divulgar ou prestar contas de suas atividades à sociedade civil ou debater assunto do âmbito de suas atribuições.

§ 1º - vetado

§ 2º - O Conselho terá prazo de até 30 (trinta) dias para emitir sua manifestação, salvo em matéria da extrema complexidade, quando este prazo poderá estender-se até no máximo, 90 (noventa) dias.

Art. 3º - O Conselho Municipal de Política Urbana será composto de onze membros com direito a voto, representantes das seguintes entidades da sociedade civil organizada:

I – Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro – FAFERJ;

II – Federação das Associações de Moradores e Entidades Afins do Estado do Rio de Janeiro – FAMERJ;

III – Federação Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN;

IV – Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento do Rio de Janeiro – IAB/RJ;

V – Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio de Janeiro – SARJ;

VI – Sindicato dos Engenheiros do Estado do Rio de Janeiro – SENGE/RJ;

VII – Sindicato de Indústria da Construção Civil no Município do Rio de Janeiro – SINDUSCON/RJ;

VIII – Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário – ADEMI/RJ;

IX – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Meio Ambiente – ABES;

X – Associação dos Médicos e Pequenos Empresários da Construção Civil – AMPEC;

XI – Clube de Engenharia;

§ 1º São ainda, membros integrantes do Conselho Municipal de Política Urbana sem direito a voto;

a) o Secretário Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente;

b) o Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos;

c) o Secretário Municipal de Transporte;

d) o Secretário Municipal de Cultura, Turismo e Esporte;

- e) o Presidente do Instituto Municipal de Planejamento – IPLANRIO
- a) aplicação de sanções e proprietários da área urbana não edificada, sub-utilizada ou não utilizada, nos termos da Lei;
- b) aplicação de sanções por abuso de direito pelo proprietário urbano;
- c) desapropriação por interesse social ou utilidade pública.

2º - vetado

Art. 9º - Para custear as despesas decorrentes de suas atribuições, o Conselho contará com recursos do orçamento municipal.

Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992.

Art. 29 – omissis

§ 1º - A realização de operação interligada dependerá, sempre, de parecer favorável do Conselho Municipal de Política Urbana.

Os dispositivos impugnados dispõem sobre a criação, composição estruturação, atribuições e custeio do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, contrariando flagrantemente normas constitucionais, consoante demonstrar-se á.

Os dispositivos enfocados padecem de eiva de inconstitucionalidade, eis que decorrentes de violação do processo legislativo traçado no art. 112. § 1º inciso II, alíneas “a”, “b” e “d”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que, acrescente-se, disciplina a matéria de forma análoga à adotada no art. 61, § I, “a”. “b” e “o” da Lei Maior. Os citados dispositivos das Leis Fundamentais Federal e estadual reservam, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo a deflagração do processo legislativo em determinadas matérias, não tendo sido observado tal balizamento Constitucional no processo legislativo das normas objeto da presente argüição de inconstitucionalidade. A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, em seu art. 71, igualmente, contempla reserva de iniciativas ao Chefe do Poder Executivo.

4. A violação das normas constitucionais atinentes ao processo legislativo acarreta também vulneração do princípio da separação dos Poderes, agasalhado no artigo 71 da Carta Estadual, no art. 2º da Carta Magna e no art. 39 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, verbis:

“São Poderes do Estado, independentes e harmônicos, entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

“São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, O executivo e o Judiciário”.

“O Governo Municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS

5. Os dispositivos da Lei nº 1.665/91 suso transcritos são flagrantemente inconstitucionais, viciando por inteiro tal norma.

6. Com efeito, a Lei Municipal em foco, resultante da iniciativa de ilustres Vereadores, versa sobre diversas matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, tais como: criação e estruturação de órgão: criação de funções e remuneração de servidores; e, ainda, geração de despesas a serem custeadas pelo Erário.

7. O parágrafo 1º do artigo 29 da Lei Complementar nº 1692 é originário de emendas a Projeto de Lei oriundo do Poder Executivo, desbordando tal emenda dos limites constitucionalmente impostos à intervenção da Câmara Municipal ao processo legislativo.

8. Ocorre que o poder de emendar projeto de lei deve ser exercido pela Câmara Municipal com a observância da competência reservada exclusivamente ao Chefe do

Poder Executivo para tornar a iniciativa em determinadas matérias, não se admitindo que, a pretexto de emendar, invada-se tal reserva de competência.

9. Assim, não foram observadas, no processo legislativo, em relação aos dispositivos enfocados, as regras das alianças “a”, “b” e “d”, do inciso II do § 1º do artigo 112 da Constituição Estadual, cujo teor é o seguinte:

Art. 112 – omissis

§ 1º - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadorias de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

c) omissis

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgão do Poder Executivo.

10. As regras acerca do processo legislativo traçadas na Lei Maior Estadual, destacadamente as relativas à exclusividade de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, estão em perfeita sintonia com os ditames da Carta da república, que disciplinam a matéria do seguinte modo:

“Art. 61 omissis”

§ 1º - São de iniciativa privada do Presidente da República as leis que:

I Omissis;

II disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios;
- c) omissis;
- d) omissis;
- e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

11. Note-se que as normas constitucionais que traçam o processo legislativo aplicam-se incontestável e incondicionalmente ao Município, por força do que estabelece o art. 342 da Constituição Federal, verbis:

“Art.342 – O Município será regido por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com intervalo mínimo de 10 dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, nesta Constituição..”.

“Art. 29 – O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em 2 turnos com intervalo mínimo de 10 (dez) dias, e aprovada por 2/3 dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado...”.

12. Ora, é princípio básico insculpido no artigo 7º da Constituição Estadual e no art. 2º da Constituição da República o da independência e harmonia entre os Poderes.

13. Tal princípio tem como pilares de sustentação as competências que são distribuídas pela própria Constituição a cada um dos Poderes.

14. Dentre essas competências está a de iniciativa reservada prevista no citado art. 112, § 1º da Constituição Estadual, norma que não foi respeitada no caso em questão.

15. Os dispositivos legais impugnados são, portanto, inconstitucionais por vício de iniciativa, usurpada que foi a competência privativa que, em nome da separação dos poderes, é deferida à Chefia do Executivo Municipal para a deflagração do processo de elaboração de leis que versem sobre provimento de cargos, criação e estruturação e atribuições de órgãos do Poder Executivo e despesas decorrentes.

16. Matéria semelhante à ora versada foi submetida no Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, que declarou a inconstitucionalidade da norma atacada, através de acórdão que recebeu a seguinte ementa:

“Arguição de inconstitucionalidade de lei. Lei Municipal. Iniciativa da Câmara Municipal. Criação de Conselho Deliberativo. Criação do órgão independente do executivo municipal. Criação de cargos e aumento de despesas. Acolhida. Se a iniciativa da Câmara Municipal, criando Conselho com fins deliberativos, sem submissão ao órgão Executivo, ao qual deve ser subordinado, com a criação de cargos, aumento de despesas, resulta em lei que fere princípios da Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município de Campo Grande, a sua inconstitucionalidade deve ser reconhecida”. (Tribunal de Justiça de MS. Número do processo: 283969: data do julgamento: 10.09.92)

17. O Egrégio Supremo Tribunal Federal também já decidia matéria análoga, tendo em decisão do Tribunal Pleno, repellido a criação de Conselho, sob fundamentação que a ementa resume com propriedade:

“Criação de Conselho, dotado de diversificada composição e representatividade, destinado a orientar os órgãos de comunicação social do Estado, suas fundações e entidades sujeitas a seu controle (artigos 238 e 239 da Constituição do Rio Grande do Sul e Lei Estadual n. 9726-92)”.

Cautelar deferida, ante a premência do prazo assinado para a instalação do Colegiado e a relevância da fundamentação jurídica do pedido, especialmente quanto às teses concorrentes à separação dos Poderes e à exclusividade de iniciativa do Chefe do Executivo, bem como a competência privativa deste para exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração”. (Número do processo: ADIMC821; Origem: RS-RIO GRANDE DO SUL; RELATOR: MIN. 141 – MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: Partes: Requerentes: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: Julgamento: 1993/02/05: Publicações: DJ Data 07.05.93 PP-08327 Ement vol. 01702-02 PP-00272)

18. Impende destacar que no caso em comento, o Conselho criado (Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR), ao qual atribui-se competência para deliberar sobre matérias de relevante interesse público, foi constituído com onze representantes da sociedade civil e apenas seis representantes do Poder Público. Além disso, como se não bastasse a representação minoritária do Poder Público, o direito a votar foi reservado exclusivamente aos representantes da sociedade civil.

19. Assim, confiaram-se decisões típicas da Administração a um Conselho cujos integrantes que votam não estão investidos regularmente em função pública, não havendo entre eles sequer um agente do Poder Público.

20. De toda sorte, independentemente de todos os vícios atinentes à sua constituição, o Conselho em causa não poderia sobrepor-se ao Chefe do Poder Executivo, cujas decisões não podem ser submetidas a consentimento ou referendo de órgão incrustado da administração.

21. Assim, flagrante a inconstitucionalidade do § 1º do artigo 29 da Lei Complementar nº 16/92, que tem por exclusiva finalidade condicionar a aprovação de

operação interligada a parecer favorável do COMPUR, o que importa em impedir o Poder Público de desenvolver regularmente seu mister de licenciar edificações.

22. Em minucioso exame da espécie enfocada concluiu-se que a questão em análise respeita às atribuições do Poder Executivo, em face da **intercessio** por parte de outros órgãos integrantes do mesmo Poder. Em outras palavras, reside a **questio** em elucidar se a deliberação do Chefe do Executivo pode ser sujeita a veto ou consentimento de outro ente unidade do mesmo poder.

23. A figura da **intercessio** se caracteriza em Direito Público Romano pelo poder de veto recíproco entre os dois cônsules, exercestes em conjunto do Poder Executivo. A questão, pois, é verificar a compatibilidade constitucional de um mesmo processo, na hipótese de um Executivo unitário.

24. Quatro hipóteses poderiam ser concebidas para justificar tal **intercessio**:

- a) como um instituto específico de Direito Constitucional;
- b) como uma manifestação de interferência entre Poderes;
- c) como uma manifestação de democracia direta;
- d) como um “ato administrativo complexo”.

INECISTÊNCIA DA INTERCESSIO NO PADRÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

25. Não se encontra, no modelo constitucional federal ou estadual, o qual, aliás, não lhe poderia exercer, qualquer exemplo de **intercessio**, ou seja, de poder de veto ou autorização dos atos do Executivo por ente integrante desse mesmo poder. Os dois Conselhos previstos na Carta da República - o da República e o da Defesa Nacional - têm, ambos, o caráter consultivo.

26. De outro lado, o modelo do Executivo é claramente unitário. A atuação dos Ministérios é auxiliar (art. 81.11), não participando eles da decisão nas funções privativas do Chefe daquele Poder.

27. Assim, no nosso padrão constitucional, o exercício do Poder Executivo, nos limites traçados pela própria Carta, não está sujeito a veto ou consentimento de nenhum ente integrante desse mesmo Poder.

INEXISTÊNCIA DA INTERCESSÃO COMO MODALIDADE DE INTERFERÊNCIA ENTRE PODERES

28. Parece seguro indicar que a Carta de 1988 adota um elaborado sistema de interferências entre poderes. Tal fenômeno se caracteriza-se através:

- a) Do controle de cooperação; por exemplo, a sanção e veto das leis, ou o papel do Senado na autorização de encargos financeiros dos entes públicos;
- b) Do controle de fiscalização; por exemplo, através das Comissões Parlamentares de Inquérito;
- c) Do controle de consentimento, por exemplo, a autorização do Poder Legislativo para que o Chefe do Executivo se ausente do respectivo território; e
- d) Do controle de correção; por exemplo, na sustação dos atos do Executivo que desbordam do poder regulamentar.

29. Nota Diogo de Figueiredo que “todas as hipóteses de controle são tradicionalmente expressas”. A única exceção seria do rol de titulares de cargos cuja indicação dependa do advise and consent do Legislativo, lista esta que poderá à luz do art. 52, III, F da Carta de 1988 ser complementada pela lei ordinária.

30. Assim, não se poderiam instituir novas formas de controle de consentimento, a par das previstas constitucionalmente, senão em excesso às competências de um Poder, e em detrimento das atribuídas ao outro.

DEMOCRACIA DIRETA

31. Outra alternativa para justificar a **intercessio** seria a prática de democracia direta, mediante a instituição de entes constituídos por escolha popular ou de entidades da sociedade civil, conferindo-lhes veto ou assentimento sobre atos do Poder Executivo.

32. O exercício de democracia direta, por sua vez, encontra restrições na regra de que o critério constitucional é o da democracia representativa, com as hipóteses de democracia direta previstas expressamente na Constituição (C.F. 88, art.14).

42. Outro não é o entendimento de nossos Tribunais, já não mais prevalecendo no Colendo Supremo Tribunal Federal a orientação sumulada do verbete nº 5, a partir do julgamento da Representação nº 890-GB, Relator Ministro Oswaldo Trigueiro, sendo representante o Procurador Geral da República e Representados a Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara, cujo acórdão teve por ementa:

“Aumento de vencimentos, resultante de emenda a projeto de iniciativa do Governo do Estado da Guanabara. A sanção não supre a falta de iniciativa, ex.vi do disposto no Art. 57, Parágrafo Único da Constituição, que alterou o direito anterior. Representação que se julga procedente”. (RTJ 69/625)

NECESSIDADE DA SUSPENSÃO PROVISÓRIA DOS DISPOSITIVOS

43. Os dispositivos legais objeto da presente argüição de inconstitucionalidade precisam ter sua vigência suspensa até o julgamento do feito, vez que tais dispositivos importam em grave lesão à ordem administrativa.

44. Isso porque, além de serem evidentemente violados de princípios e normas das Constituições Estadual e Federal, conforme acima demonstrado, estão a dar suporte a entendimento que vem pondo em dúvida a conduta adotada pela Administração Municipal em diversas operações interligadas, tanto as já realizadas quanto as agora em processo de exame. A manifesta inconstitucionalidade conjugada com o risco à ordem administrativa caracterizam, quantum satis, os requisitos do fumus boni jûris e do periculum in mora, que autorizam e recomendam a concessão da medida liminar.

45. Recentemente, tal processamento foi alvo de críticas por ilustre Membro da Câmara de Vereadores que, inclusive, ajuizou ação popular perante a MM. Juízo da Vara da Fazenda Pública desta Comarca, em que sustenta a nulidade de 5 (cinco) Decretos do Poder Executivo que aprovam operações interligadas, isto ao argumento de que não se obedeceu ao iter procedimental estabelecido em lei, no que concerne à oitava do COMPUR. Mesmo tendo sido negado o pedido de medida liminar naquela ação popular, fato é que o só ajuizamento da referida demanda produz, como não poderia deixar de ser, um efeito imediato e bastante nocivo à ordem administrativa; o de lançar dúvidas e incertezas sobre a conduta da Administração Pública e sobre os atos por ela praticados com base no seu entendimento, em tão importante.

47. Como a operação interligada é instituto urbanístico que costuma envolver empreendimentos de grande porte, com grandes somas e importantes repercussões nas Cidades, é evidente que este questionamento quanto a validade do procedimento adotado pela Administração, com óbvias repercussões sobre o destino das licenças de construção já deferidas e por deferir, causa grave perturbação na ordem administrativa,

que somente pode ser remediada através da suspensão dos efeitos dos dispositivos legais aqui atacados.

48. É que o entendimento do ilustre autor popular se baseia, e isso não se pode negar, em interpretação literal dos dispositivos legais aqui apontados como inconstitucionais.

49. O perigo de dano se mostra mais relevante ainda quando se constata que existem diversos pedidos de operação interligada em tramitação, aguardando por serem examinados e que estão submetidos à incerteza e dúvida acima relatada, causando ameaça a estabilidade das relações jurídicas e a ordem administrativa.

50. Ressalte-se que, uma vez submetida presente Representação de inconstitucionalidade ao crivo do Poder Judiciário, o eventual e improvável indeferimento da medida liminar ora pedida acabaria por resultar, na prática, na supressão imediata desse já indispensável e moderno instituto de regulação de situações especiais inerentes ao desenvolvimento urbano do Município, que é, indubitavelmente, a operação interligada, tendo por corolário natural o engessamento da política urbanística atualmente praticada na Cidade, com as graves e previsível conseqüências dal decorrentes.

51. Desse modo, a suspensão liminar dos efeitos das normas impugnadas trará considerável estabilidade jurídica às operações interligadas já celebradas e às que se encontram em fase de apreciação, produzindo efeitos extremamente positivos para a geração de novos empreendimentos privados e recursos para os fins sociais, contemplados no Plano Diretor Decenal, nos qual se vinculam as refeitas de tais operações.

52. Por outro lado, o imediato cumprimento dos dispositivos impugnados importariam, ainda, em que o Poder Executivo despendesse inutilmente recursos com a

remuneração de Conselheiros sem atribuições válidas e com a manutenção de um órgão desprovido de funções estabelecidas em lei constitucionalmente editada.

DO REQUERIMENTO DE LIMINAR

53. Em síntese, demonstrados o fumus boni jûris e o periculum in mora de que a hipótese se reveste, o caso reclama a imediata suspensão liminar dos dispositivos impugnados, o que se requer, a vigorar até decisão final.

DO PEDIDO PRINCIPAL

54. Pelos motivos expostos, após serem solicitadas as informações de estilo ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, e estimados Excelentíssimos Senhores Procuradores Gerais do Estado e da Justiça para que emitam seus pronunciamentos, na forma do Regimento Interno e desse Egresso Tribunal, tal como dispõe o artigo 154 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

ANEXO 6**Proposta de projeto de lei para a criação do novo COMPUR (1999)**

Projeto de Lei N

Art. 1º - É criado o Conselho Municipal de Política Urbana da Cidade do Rio de Janeiro, órgão consultivo e de assessoria da Secretaria Municipal de Urbanismo

Art. 2º - O Conselho terá composição paritária de membros do Poder Executivo e da sociedade civil, sendo integrado por 08 a 24 membros nomeados pelo Prefeito para exercerem mandato de um ano, permitida a recondução.

§1º - Os representantes do Poder Executivo serão provenientes dos quadros da administração municipal que integram a gestão urbana da cidade.

§2º - Os representantes da sociedade civil serão indicados por entidades técnico-científicas e associações profissionais, empresariais e de moradores devendo haver paridade entre eles.

Art. 3º - O Conselho, que tem por finalidade auxiliar a administração pública na análise, planejamento, formulação e aplicação da política urbana, bem como fiscalizar ações governamentais na esfera de sua competência terá as seguintes atribuições:

- I- Estudar e pronunciar-se sobre questões relativas à formulação e a administração da política urbana

- II- Propor, analisar e dar publicidade a medidas de concretização da política urbana, assim como fiscalizar sua execução
- III- Appreciar pleitos da sociedade civil pertinentes à formulação e a execução da política urbana
- IV- Manifestar-se sobre todas as demais questões pertinentes a política urbana sempre que consultado pelo Secretário de Urbanismo.

Art. 4º - Presidirá o Conselho o Secretário Municipal de Urbanismo que será substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo Subsecretário Municipal de Urbanismo.

§ único – No desempenho de suas funções, o Presidente do Conselho poderá convidar representantes de diversos órgãos da administração direta para prestar esclarecimentos ao seu bom funcionamento.

Art. 5º - O Conselho contará com uma Secretaria Executiva com as atribuições que lhe couberem pelo regimento interno.

Art. 6º - O Conselho reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês, e extraordinariamente por convocação da sua Secretaria Executiva ou de um terço de seus membros.

Art. 7º - Para custear as despesas decorrentes de suas atribuições, o Conselho contará com recursos do orçamento municipal.

Art. 8º - As atividades do Conselho desenvolver-se-ão com base no seu regimento interno, cuja elaboração e alterações são de competência de seu colegiado.

Art. 9º - O Conselho elaborará seu regimento interno no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da data de publicação do ato do Prefeito que nomeará os integrantes do Colegiado.

Art. 10º - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de sessenta dias contados de sua entrada em vigor.

Art. 11º - esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.