Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Eduardo Alberto Manjarrés Trelles

Planejamento urbano e áreas de especial interesse social: análise da experiência carioca

Rio de Janeiro

2019

Eduardo Alberto Manjarrés Trelles

Planejamento urbano e áreas de especial interesse social: análise da experiência carioca

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais.

Orientadora: Prof.ª Dra. Arícia Fernandes Correia

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

T788 Trelles, Eduardo Alberto Manjarrés.

Planejamento urbano e áreas de especial interesse social*:* análise da experiência carioca / Eduardo Alberto Manjarrés Trelles. - 2019.
271 f.
Orientadora: Prof.ª Dra. Arícia Fernandes Correia.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito urbanístico - Teses. 2. Justiça social - Teses. 3. Planejamento urbano - Teses. I. Correia, Arícia Fernandes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.4

Bibliotecária: Angélica Ribeiro CRB7/6121

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Eduardo Alberto Manjarrés Trelles

Planejamento urbano e áreas de especial interesse social: análise da experiência carioca.

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Cidade, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais.

Aprovado em 27 de fevereiro de 2019.

Banca Examinadora:

_____
Prof.ª Dra. Arícia Fernandes Correia (Orientadora)
Faculdade de Direito – UERJ

_____
Prof.ª Dra. Ângela M. Penalva Santos
Faculdade de Direito – UERJ

_____
Prof.ª Dra. Rosângela Luft
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2019

DEDICATÓRIA

À minha querida esposa Lívia e minhas filhas Catarina e Sofia que me ensinam as coisas que mais valem a pena aprender.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família, com especial carinho à minha esposa sempre compreensiva com o tempo que este trabalho nos levou e a pequena Catarina que perdeu algumas brincadeiras com o pai.

Agradeço enormemente à minha orientadora, Arícia Fernandes Correia pela inspiração dada desde a primeira palestra a qual tive a boa ventura de atender e que me abriu portas de ouro para a dimensão do direito.

Não posso deixar de agradecer também aos mestres da UERJ que cruzaram este desafiante caminho e, generosamente se disponibilizaram a me apoiar: Ângela Penalva Santos, Emerson Moura, José Cunha, Maria Beatriz David, Marcos Alcino Torres, Maurício Mota e Vânia Aieta.

Agradeço aos técnicos da prefeitura, principalmente da SMU, por toda paciência e atenção dispendidas. Em especial agradeço ao Leandro Souza por sua disposição e explicações detalhadas e pelo cuidado em explicar seu trabalho realizado junto ao IPPUR.

Agradeço aos meus companheiros de mestrado cuja generosa troca de experiências tornou todo o curso mais rico.

Por fim, agradeço à cidade do Rio cuja magnitude de belezas e problemas é inspiração para qualquer estudioso do Urbanismo.

Deus quer, Deus faz

Feito...

RESUMO

TRELLES, Eduardo A. Manjarrés. *Planejamento urbano e áreas de especial interesse social: análise da experiência carioca.* 2019. 269 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Este trabalho visa aprofundar o entendimento acerca de um dos principais resultados do Movimento pela Reforma Urbana no Brasil, o instrumento urbanístico da AEIS- Área de Especial Interesse Social. O documento enfatiza o caso do Rio de Janeiro e seus resultados concretos nas duas modalidades: tanto aquela que trata dos assentamentos de baixa renda consolidados, quanto a que lida com a reserva de áreas para implantação de Habitação Social. O trabalho avaliou a ineficiência da aplicação das AEIS no contexto carioca onde existem mais de 1.040 favelas comprimidas em 8,9% da área urbana municipal, abrigando 22,84% dos habitantes da cidade. Complementarmente, os loteamentos clandestinos e irregulares, também passíveis de serem transformados em AEIS, ocupam uma área duas vezes maior que as favelas. Quanto às áreas subutilizadas, pesquisas indicam a existência de mais de 200 mil vazios urbanos frente a um déficit habitacional de 220 mil. O estudo encontrou diversos conflitos e limitações ao potencial alcance transformador almejado por esse instrumento jurídico, em especial quanto a regularização fundiária e urbanística. A hipótese condutora da pesquisa é de que o instrumento da AEIS tem sido tratado como veículo de retórica ideológica e não como forma de planejamento, decorrendo daí a necessidade de avaliar, de forma concomitante: em geral, o Planejamento Urbano; e, em específico, o Plano Diretor e o Zoneamento. A pesquisa está estruturada a partir da análise teórica da ideologia no planejamento enquanto forma de subjugação e dos dados estatísticos levantados em órgãos técnicos e políticos. Os resultados indicam a premência por um aprofundamento, a partir do direito urbanístico, na elaboração de normas e sistemáticas que qualifiquem esses instrumentos jurídicos. Sugere-se que isso se dê através do desenvolvimento de dispositivos mais técnicos e pautados em uma maior conformação dos elementos e critérios para delimitação e aplicação de ambas tipologias de AEIS. Revela-se necessário o desenvolvimento dos conceitos e categorias de vazios e subutilização. Por fim, faz-se urgente, face à recente edição da Lei nº 13.465/17, alinhar a Política Urbana com uma estrutura de planejamento mais eficiente e democrática.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Áreas de Especial Interesse Social. Direito Urbanístico. Regularização Fundiária. Justiça Social.

ABSTRACT

TRELLES, Eduardo A. Manjarrés. Urban planning and special areas of social interest: analysis of the carioca experience. 2019. 269 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

This work aims to deepen the understanding concerning one of the main products of the Movement for Urban Reform in Brazil, the urban instrument of the AEIS-Special Areas of Social Interest. The paper emphasizes the case of Rio de Janeiro and its concrete results in both modalities, the one that deals with the low-income well-established settlements as well as the ones that deals with reserved areas for Social housing buildings. The work examined the inefficiency of AEIS in the Carioca context, where there are more than 1040 slums compressed in 8.9% of the municipal urban area, and housing 22.84% of the inhabitants of the city. In addition to that, the clandestine and irregular allotments, also susceptible of being transformed into AEIs, occupy an area twice as large as the favelas. Regarding underutilized areas, researches indicate the existence of more than 200,000 urban vacancies in relation to a housing deficit of 220,000. The study found several conflicts and limitations to the potential transformational reach desired by this legal instrument, especially in terms of land and urban regulation. The conducting hypothesis of the research is that the AEIS instrument has been treated as a vehicle of ideological rhetoric and not as a way of planning, hence the need to evaluate concomitantly: a general approach to urban planning and specific approaches to the master plan and zoning. The study is structured on a theoretical analysis about Ideology and Planning as a type of subjugation as well as on statistical data collected in technical and political organisms. The results show the need to go further on the elaboration of norms as well as systems deriving from the urban law aiming the qualification of such instruments through the development of a more technical legal frame based on a greater conformation of elements and criteria for delimitation and application of the two types of AEIS. This work unravels the urgent need to develop concepts and categorizations concerning empty and underutilized spaces. Finally, it is urgent, on the face of the recent edition of Law nº 13.465/17, to align urban policy according to a more efficient and democratic planning framework.

Keywords: Urban planning. Special Areas of Social Interest. Urban Law. Land regularization. Social justice.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Área de Especial Interesse Social
ZEIS	Zona de Especial Interesse Social
AEIS 1	Áreas de Especial Interesse Social aplicada a assentamentos já consolidados.
AEIS 2	Áreas de Especial Interesse Social aplicada a vazios urbanos ou imóveis não utilizados ou subutilizados.
Reurb	Procedimento de regularização fundiária da Lei nº 13.465/17
PD	Plano Diretor
CF	Constituição Federal
CMRJ	Câmara Municipal do Rio de Janeiro
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
SM	Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro
IP	Instituto Pereira Passos.
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
SABREN	Sistema de Assentamentos de Baixa Renda
PMI	Project Management Institute
LC	Lei Complementar
APA	Área de Proteção Ambiental

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Graus de Participação 89
Quadro 2 - Tipologias de áreas de especial interesse nas capitais 145
Quadro 3 - Iniciativas para a proposição das AEIS 148
Quadro 4 - Forma legislativa das leis de AEIS 149
Quadro 5 - Tipologia de participação na gestão das AEIS 153
Quadro 6 - Critérios de áreas vazias e subutilizadas 154
Quadro 7 - Conceituações de Déficit habitacional. 217

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quadro geral de alguns tipos de áreas irregulares no Rio de Janeiro ... 165
Tabela 2 - Tabela de área de imóveis não cadastrados na Sec. de Fazenda ... 166
Tabela 3 - Favelas incorporadas nas AEIS ... 186
Tabela 4 - Quadro de qualificação das favelas (2018) ... 192
Tabela 5 - Títulos de diversas modalidades emitidos pela PCRJ ... 193
Tabela 6 -Lista de estabelecimentos e domicílios vagos por área de Planejamento no Rio de Janeiro ... 217
Tabela 7 -Lista de domicílios vagos por tipo de por área de Planejamento no Rio de Janeiro ... 217

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma de ordenamento jurídico modelo 151
Figura 2 - ZEIS de vazios em São Paulo 158
Figura 3 - 2011 local da desapropriação prevista para implantação de AEIS 196
Figura 4 - 2016 implantação de empreendimento habitacional de classe média baixa 197
Figura 5 - 2010 área declarada como AEIS 199
Figura 6 - Implantação de moradias de classe média em 2016 199
Figura 7 - A favela do Jacarezinho e a massa falida da GE. Exemplo típico de Brownfiled e ocupação desordenada de vazios. Década de 20 e anos 2000 respectivamente 211

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Demarcação imprecisa da AEIS 177
Mapa 2 - Demarcação imprecisa da AEIS em propostas de lei 178
Mapa 3 - Relação espacial entre AEIS e Favelas 179
Mapa 4 - Localização de AEIS do tipo Bairro Maravilha pelo aplicativo da Subsecretaria de Urbanismo. 181
Mapa 5 - Sistema Data Rio Localização das áreas de AEIS do tipo Bairro Maravilha 182
Mapa 6 - Favelas e demarcações de AEIS 184
Mapa 7 - Delimitação da área da AEIS (favela Chapéu Mangueira) 188
Mapa 8 - Macrozonas do Rio de Janeiro 217
Mapa 9 - Domicílios vagos por àrea de Planejamento. Proporção por domicílio 217

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	16
1	**PLANEJAMENTO E IDEOLOGIA**	24
1.1	**Da Política ao Planejamento e Gestão Urbanos**	24
1.1.1	Política urbana e habitacional em uma sociedade pobre e desigual	28
1.1.2	A dupla função estatal no direito urbanístico	29
1.1.3	O planejamento Urbanístico normatização e atribuições federativas	32
1.2	**Concepção básica de planejamento e a gestão**	38
1.2.1	Gestão	42
1.3	**Concepção básica de Ideologia**	43
2	**PLANEJAMENTO URBANO LEGITIMADO E IDEOLOGIZADO**	52
2.1	**O Planejamento e ideologia visão introdutória**	52
2.1.1	Formação de um planejamento urbano estatal brasileiro	56
2.1.2	Tipologia do Planejamento urbano no Brasil	60
2.1.3	Planejamento Lato Sensu-urbanismo de intervenções	62
2.1.4	As fases do Planejamento Stricto Sensu	63
2.1.5	O período final do Plano sem mapas	70
2.1.6	A quarta fase: Plano Diretor como conquista política	71
2.2	**Contraponto às assertivas de Villaça**	75
2.3	**Os constrangimentos ao Planejamento**	79
2.3.1	Algumas propostas para a crise urbana no planejamento e gestão	82
2.4	**Os Componentes essenciais do Plano Diretor**	84
2.4.1	Diretrizes para um Plano Diretor Efetivo	87
2.5	**Plano Diretores Municipais: análise nacional**	90
3	**O ZONEAMENTO, AS NORMAS URBANÍSTICAS E AS AEIS**	96
3.1	**As AEIS como zoneamento Lato Sensu**	96
3.2	**O Zoneamento e as Normas edilícias e urbanísticas fundamentais**	97
3.2.1	O Zoneamento	97
3.2.2	O Uso do Solo	100
3.2.3	O Direito de Construir	102
3.2.4	O Código de Obras	104

3.2.5 Parcelamento do Solo 105
3.3 **Aspectos diferenciais do Plano Diretor e do Zoneamento** 108
3.4 **O Zoneamento ponderações sobre a técnica, tecnocracia e política** 110
3.4.1 Políticas e agentes do planejamento urbano 115
3.5 **Formação de Zoneamentos alternativos** 119
3.6 **O Zoneamento de Prioridades ou Includente: à um passo da AEIS** 122
4 **A AEIS** 125
4.1 **Introdução à AEIS, bastidores e natureza jurídica** 125
4.2 **A AEIS COMO AMADURECIMENTO DA PROTEÇÃO À MORADIA** 126
4.3 **AEIS como resposta aos espaços insurgentes** 130
4.4 **O preço da informalidade** 133
4.5 **Objetivos das AEIS** 135
4.5.1 Assegurar a permanência 135
4.5.2 Assegurar as condições legais para a urbanização da área 138
4.5.3 Viabilização e facilitação da regularização 140
4.6 **ZEIS, considerações sobre política corretiva e preventiva** 142
4.7 **As AEIS nas principais capitais do Brasil** 143
4.7.1 Nota acerca da ZEIS em Recife 159
5 **ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA CARIOCA** 162
5.1 **Visão geral das áreas em AEIS no Rio de Janeiro** 162
5.1.1 AEIS 1, alínea a) 164
5.1.2 AEIS 1, alínea b). 167
5.2 **Produção das Áreas De Especial Interesse na Cidade do Rio De Janeiro** 168
5.3 **Total de AEIS implantadas no Rio de Janeiro** 174
5.4 **A produção de AEIS, deficiências e resultados parciais** 175
5.5 **AEIS por tipo** 185
5.6 **Quanto à normatização das AEIS** 189
5.7 **Efetividade quanto aos processos de urbanização** 191
5.8 **Julgados** 195
5.9 **Disputa entre os legitimados, os vetos** 201
6 **A AEIS 2, VAZIOS, PREVENÇÃO E OPORTUNIDADES** 207
6.1 **Uma visão geral da formação dos vazios** 209

6.2 **Os vazios em outras localidades** 213
6.3 **Definições dos vazios e das áreas subutilizadas** 216
6.4 **O Vazio Urbano e a Subutilização na legislação nacional e carioca** 222
6.5 **O número de vazios e o déficit no rio de janeiro** 226
6.6 **Proposições atuais** 231
6.7 **Onde está a demanda?** 240
CONCLUSÃO 245
BIBLIOGRAFIA 257
LEGISLAÇÃO CITADA 266
ENTREVISTAS REALIZADAS: 270

INTRODUÇÃO

Conforme a Lei Federal nº 13.465/17, art. 18 §1º, a AEIS[1] se constitui como parcela de área urbana instituída por meio dos Planos Diretores ou definida por outra lei municipal destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. O veículo primordial e mais utilizados em todos os municípios brasileiros para previsão da AEIS[2] é o Plano Diretor, instrumento maior do Planejamento Urbano enquanto função estatal, como demonstra Silva[3] e Meirelles[4]. Esta condição pode ser instituída, por exemplo, para assentamentos de baixa renda, como loteamentos irregulares, favelas, entre outras formas de ocupação irregular. Ela pode subdividir-se em ZEIS (ou AEIS) para fins de regularização fundiária e de imóveis vagos ou subutilizados e situações afins. O instrumento tem sido instituído na maior parte das capitais brasileiras em seus Planos Diretores como forma de garantir as habitações sociais, preferencialmente em áreas infraestruturadas.

O problema que se apresenta nesta pesquisa é que as ZEIS não têm correspondido às expectativas prometidas conforme o estudo elaborado pelo Observatório das Metrópoles em diversos municípios e, no Rio de Janeiro, pela pesquisa desenvolvida pelo autor conforme se verificará no capítulo 5. Entre as

---

[1] Merece esclarecimento para a leitura mais precisa dos termos deste trabalho observar como se utilizam algumas definições profusamente utilizadas.

Em todo o texto, a nomenclatura AEIS e ZEIS é utilizada indistintamente para representar o mesmo instrumento urbanístico. Quando houver necessidade de diferenciação ela será destacada no texto. A opção pelo uso predominante da terminologia AEIS ocorre em função dela ser utilizada no município do Rio de Janeiro.

Outro termo recorrente será o de AEIS 1. De acordo com diversas das capitais estudadas, o termo ZEIS 1 ou AEIS 1 terá como objeto de regularização fundiária os assentamentos irregulares como favelas e similares. Dessa maneira, quando não categorizado de outra forma o termo AEIS 1 trata desses assentamentos irregulares já consolidados.

O termo AEIS 2, AEIS de Vazios e AEIS de vazios e áreas subutilizadas também devem ser lidos de forma equivalente exceto quando especificado no texto.

[2] JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T.; (ORGS.). **Os planos diretores municipais pós-estatudo da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

[3] SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

[4] MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

dificuldades encontradas se destacam: a falta de regulamentação; a lentidão nos processos de urbanização e regularização; a falta de critérios adequados de implantação; e a inconsistente demarcação desses espaços.

No que tange às AEIS de vazios e subutilização (AEIS 2) os problemas se concentram na falta de especificações e critérios de vazios e subutilização e na ausência de vontade política para confrontar as forças de mercado e as especulações do capital imobiliário.

No Rio de Janeiro, apesar da previsão legal disposta Plano Diretor, verificou-se ainda que não houve a real aplicação das AEIS de vazios e subutilização, ocorrendo, contrariamente, grande número de vazios, quase 210 mil[5], face à um déficit de pouco mais de 220 mil segundo a Fundação João Pinheiro[6]. Revela-se, portanto, um tema que apresenta um amplo campo de possibilidades no uso dos imóveis nessas condições.

Em 2021 o Rio deverá editar a nova versão do Plano Diretor conforme período de revisão imposto pelo art. 40, §3º da Lei Federal nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade, considerando-se a última versão datada de 2011. Este período para a promulgação da nova Lei confere uma nova oportunidade para que se reavalie a produção legislativa sobre o tema que não tem sido tratado suficientemente nas primeiras avaliações para revisão do Plano pela Prefeitura do Rio de Janeiro.

Por outro lado, o sucesso quantitativo na produção de habitação para a renda até 10 salários mínimos, logo, não necessariamente de baixa renda, encontra-se nos dados no relatório do Governo Federal[7] (PAC balanço 2015-2018), indicando que, desde o início do Programa, foram contratadas mais de 4,7 milhões de moradias e entregues 3,5 milhões de unidades habitacionais (UH) de acordo com dados do Governo Federal. Por certo a produção habitacional é quantitativamente elevada. Por outro lado, a forma com que foi implantada é condenada por Maricato[8] como

---

[5] SOUZA, L. S. **Análise espacial e gestão municipal de vazios urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

[6] A Fundação João Pinheiro é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Mais informações em: <http://www.fjp.mg.gov.br/>

[7] PAC balanço 2015-2018. Disponível em http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/c459e7bfc39c3f57794d61e42e24851b.pdf. Acesso em 01/01/2019

[8] MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes Limitada, 2017. p. 63-70

uma medida anticíclica que fortalece a periferização, retomando os modelos de implantação antigos do BNH. Os resultados são: o afastamento aos locais de oportunidade e a perda da densidade urbana. A possibilidade real de incentivar a utilização em áreas infraestruturadas e evitar esse movimento centrífugo e novas ocupações irregulares passa pela atuação sobre a AEIS de vazios, tendo em São Paulo, por exemplo, um modelo mais avançado. São oportunidades como aquelas oriundas dos recursos do PAC que poderiam ser melhor empregadas para caminharmos em direção a um urbanismo como maior justiça social.

Diversos juristas e estudiosos da urbanização e regularização da terra[9] se debruçaram e muitos ainda se detêm nas análises das diferentes tipologias de ZEIS sob variados enfoques, desde o urbanismo inclusivo à proteção à moradia digna, produzindo o material base mais consistente acerca do tema. Entre eles citam-se, não de forma exaustiva: Edésio Fernandes, Raquel Rolnik, Betânia Alfonsin, Paula Freire Santoro, Ermínia Maricato, Fabricio Leal de Oliveira e Adauto Lucio Cardoso, Saúle Júnior. Suas produções tratam de uma ampla diversidade de perspectivas, com destaque para: a política de habitação (Cardoso, Maricato); a segurança da posse (Fernandes, Saúle Júnior), o mix social (Rolnik e Santoro); a flexibilização das normas jurídicas (Fernandes, Rolnik, Alfonsin, Saúle Júnior); a viabilização das intervenções pelo Estado. (Fernandes, Rolnik, Harvey); articulação do direto à cidade com a posse (Fernandes, Alfonsin, Saúle Júnior); proteção contra a financeirização do espaço urbano (Fernandes e Rolnik); e a democratização do próprio planejamento da ampliação da moradia (Cardoso, Fernandes e Rolnik).

Linhas complementares de estudo se revelaram importantes para a formação do pano de fundo do trabalho. Especificamente quanto a relação da moradia com a política (essencialmente a urbana), nos voltamos às propostas de Maricato. Para a ponderação ideológica, essencial foram os trabalhos de Villaça, Norberto Bobbio e Antônio Cintra. Na estruturação jurídica das áreas especiais e do planejamento são alicerces as doutrinas dos juristas: José Afonso da Silva, Hely L. Meirelles e Victor C. Pinto.

À densa produção dos mencionados autores deve-se incluir, por força de seus trabalhos de pesquisa quanto aos vazios urbanos e produção da ZEIS 2, Leandro de Souza, Simone Gatti e o pesquisador do Lincon Institute, Alan Mallach.

[9] As obras dos autores citados nesta introdução estão listadas nas Referências ao fim do trabalho.

Acompanhando esses estudos, ricos em dados quantitativos territoriais, encontramos nos estudos de Pagano e Bowman, Smolka, Mallach, Villaça e Harvey, diversas considerações acerca das tipificações de vazios e sua relação com o sistema capitalista de produção.

O foco da pesquisa a ser apresentada se respalda na produção dos estudiosos citados, mas, por força de sua hipótese e necessidade de enfrentamento das questões de eficácia dos instrumentos jurídicos em análise, o percurso acolhido se sustenta nas linhas técnicas de análise do planejamento desenvolvidas por Harvey, Flavio Villaça e Marcelo de Souza, com especial pertinência a estes dois últimos estudiosos. Villaça pela condução da análise ideológica e histórica do planejamento e M. de Souza pela análise científica do planejamento urbano e os sistemas de participação.

Será avaliada, a partir da teoria de Villaça[10], a noção de que o Plano Diretor se consolida na última etapa do desenvolvimento histórico do Planejamento urbano no Brasil em uma nova forma utilizada pelos setores conservadores como controle ideológico para a manutenção e domínio sobre as classes menos privilegiadas.

Empregou-se um paralelismo para justificar a utilização da análise da ideologia entranhada no Plano Diretor sobre o Zoneamento e a AEIS, direta ou indiretamente, conquanto, como informado, aquele é veículo destes. Esta condição se reafirma com o Estatuto da Cidade, Lei, nº 10.257/01, uma vez que o Plano Diretor implica em um conjunto de **princípios e regras orientadoras da ação dos agentes** que constroem e utilizam o espaço urbano, o zoneamento e a AEIS compartilham essas qualidades conjuntamente.

O Zoneamento urbano em sentido lato[11] é um instrumento que, apesar de incorporado em alguns Planos Diretores, normalmente em termos genéricos, se sustenta independente na maioria dos municípios pesquisados e seu princípio de delimitar as áreas urbanas em função de qualidades preexistentes ou qualidades almejadas é o mesmo balizador que qualifica a AEIS e a interação inexorável entre

---

[10] VILLAÇA, F. J. M. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. . **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdURSP, 1999.

[11] Significando apenas a repartição da cidade e/ou definição das áreas urbanizáveis ou áreas urbanas ou perímetro urbano está presente em aproximadamente 84% dos municípios enquanto o Plano Diretor se encontra em apenas 50% do municípios brasileiros, , dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais -IBGE-2015.

esses instrumentos, interpretação tautológica já que a ZEIS é ela mesma uma forma de zonear o território, nos obrigando a compreender este instrumento de forma concomitante.

A hipótese deste trabalho é de que a AEIS é vítima, em particular no Rio de Janeiro, de uma ação ideológica que a impede de ser manejada como um instrumento de planejamento urbano em prol da transformação da realidade do acesso à terra urbanizada, a mesma ação ideológica que contamina o Plano Diretor. Inter-relacionada com essa hipótese, pretende-se comprovar que a AEIS de Vazios também está submetida à mesma força conservadora, entretanto a sua inaplicação e ineficiência também se devem, além das resistências de mercado, às imprecisas conceituações.

A importância de explorar o uso da AEIS é também fundamentada na sua capacidade de instituir condicionamentos urbanísticos que se sobrepõem ao zoneamento da cidade e, ao viabilizar ações de regularização fundiária, a AEIS exerce um papel de destaque enquanto reguladora das funções sociais da propriedade.

Pretende-se com este trabalho contribuir para a reflexão de um instrumento um dos mais representativos do movimento de reforma urbana e, consequentemente, para uma distribuição mais justa da vivência e convivência na cidade.

A pesquisa é pautada na metodologia bibliográfica-exploratória sustentada por uma abordagem quantitativa e qualitativa e está subdividida em três etapas. A primeira constituída por uma revisão bibliográfica, com suporte nos trabalhos de Villaça, Marcelo de Souza, Cintra e J. A. da Silva, que desenvolveram as conceituações essenciais que darão suporte à comprovação da hipótese mencionada. Os trabalhos dos autores citados criarão a lente pela qual os resultados quantitativos serão analisados. Os elementos essenciais para essa fundamentação analítica serão; a- a conceituação do planejamento e suas diversas formas de manifestação em especial o zoneamento; b- o surgimento do Plano Diretor enquanto ápice do planejamento urbano no Brasil; e c- a avaliação da ZEIS como subcategoria do Zoneamento e objeto usual de todo Plano Diretor.

A segunda etapa da pesquisa, parte mais substancial do trabalho, apresentará os dados quantitativos a serem levantados em diferentes fontes, como: a- relatórios acadêmicos; b- sites oficiais de estatísticas; c- sites governamentais, em

especial das câmaras legislativas dos municípios pesquisados, entre outros; e dos quadros comparativos entre os temas de AEIS em diferentes capitais no Brasil como forma de categorizar a situação do Rio em âmbito nacional.

Para análise da AEIS do tipo 2 (espaços vazios e subutilizados), adotou-se uma metodologia complementar: sua fundamentação se pautou na exploração bibliográfica acerca das forças de formação dos vazios e os critérios de subutilização de diferentes normas legais nas diversas capitais brasileiras com complementar apresentação de dados estatísticos de institutos de pesquisa e de trabalhos acadêmicos específicos e sua relação com este instrumento.

O primeiro capítulo procura introduzir os grupos conceituais que dão embasamento para as análises dos objetos urbano-jurídicos da pesquisa. Estarão descritas as terminologias recorrentes, em especial: a política, o planejamento, a gestão e a ideologia. Não se trata de esgotar as diferentes concepções filosóficas sobre os assuntos mencionados, mas, principalmente, tornar mais claro seu entendimento quando do enfrentamento do problema do desenvolvimento do planejamento exposto no segundo capítulo.

O segundo capítulo desta pesquisa dará sustentação à visão de Villaça acerca do Planejamento Urbano e irá tratar de delimitar os aspectos deste e sua articulação com a formação dos espaços urbanos, sua relação com a política e gestão e as facetas com as quais a ideologia se apresenta, além de esclarecer os conceitos essenciais de planejamento, política, gestão e ideologia.

Neste mesmo segundo capítulo busca-se verificar os processos de desenvolvimento do Planejamento Urbano, especialmente do Brasil. Tratar-se-á de compreender como o Planejamento Urbano se torna corporificado hodiernamente com o Plano Diretor e a forma com que a ideologia, predominantemente conservadora transmuta seu sentido.

O terceiro capítulo trabalha com o Zoneamento e as diferentes normas urbanísticas e edilícias fundamentais. Faz-se possível identificar aqueles regramentos que contêm, por um lado, as condições de interferir no território de modo a torná-lo um espaço mais democrático e, por outro, que se mantêm inócuos quando confrontados com os objetivos que um planejamento urbano efetivo tem como razão de existir, este é o caso da AEIS.

O quarto, quinto e sexto capítulos contém as pesquisas quantitativas e investigatórias acerca do objeto central deste texto.

O quarto capítulo apresenta a AEIS e as concepções jurídicas fundamentais para lidar com o tema. Nesta parte a estrutura analítica se faz por meio das doutrinas de José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles. Será realizado, neste capítulo, uma avaliação comparativa das AEIS algumas das principais capitais do país, fornecendo um balizador para melhor interpretação da pesquisa sobre o Rio de Janeiro e compreensão do alcance do planejamento para lidar com as áreas de especial interesse social e a produção habitacional.

O quinto capítulo irá problematizar a eficiência, teórica e prática do instrumento urbanístico da AEIS (Área de Especial Interesse Social) do ponto de vista do planejamento e de suas formas de concretização conforme as ponderações estabelecidas nos capítulos anteriores, em especial o ordenamento do Plano Diretor do Rio de Janeiro-Lei nº 111/11. A pesquisa, quando centrada no âmbito do Rio de Janeiro, analisa o desalinhamento da AEIS frente aos objetivos, critérios e procedimentos elencados no Plano Diretor do Rio de Janeiro e busca compreender os motivos da alegada ineficácia e distorções das ações regulatórias do território urbano quanto ao uso das áreas de Especial Interesse Social.

Verificar-se-ão contínuos conflitos no seu processo de produção, levando a seguidos vetos do Prefeito e às representações de inconstitucionalidade perante o TJ do Rio de Janeiro, cujos excertos refletem as relações entre poderes.

A exploração utilizará diversos dados quantitativos como instrumentos para reflexão acerca do tema AEIS e outras questões jurídicas relacionadas ao direito urbanístico. O aprofundamento na compreensão da natureza da AEIS objetiva uma melhor articulação de poderes e aumento das possibilidades de aperfeiçoamento e eficácia deste instrumento.

No sexto e último capítulo tratar-se-á de desenvolver os conceitos de vazios e subutilização e como essas condições se refletem na cidade e se articulam com o instrumento da AEIS 2. São analisadas algumas questões ontológicas da formação dos vazios no Brasil e no mundo. Esta parte utilizará os estudos do Lincoln Institute of Land Policy revela a premência deste tema em diversas cidades da América Latina, Estados Unidos e Europa, decorrentes dos movimentos do capital flexível e das grandes intervenções urbanísticas em um contexto de City marketing e a força do direito urbanístico sobre o tema.

Serão expostas as dificuldades em estabelecer um critério coerente de caracterização dos vazios e subutilizações, tanto quanto à sua origem como quanto

à sua caracterização geográfica e legal o que se refletiu na pesquisa realizada anteriormente entre as maiores capitais do país.

O capítulo avalia também as dificuldades de quantificação dos vazios, as limitações dos dados estatísticos, a carência da pesquisa e opacidade de informações relevantes para a gestão do território e seus motivos determinantes. Esses dados serão contrastados com a demanda habitacional, uma vez que se trata, em última instância, de lidar com esse específico problema, notadamente uma das principais atribuições das AEIS de vazios.

Por fim, são analisadas algumas das soluções voltadas para o enfrentamento desses vazios, tanto as que se referem aos instrumentos do direito e da política urbana, quanto às técnicas urbanísticas e às normas legais.

Essa exploração diferenciada da AEIS 2 comparativamente à AEIS 1 é derivada, não só da baixa produção bibliográfica, mas, fundamentalmente, da não aplicação de fato desse instrumento na cidade carioca, não fornecendo material satisfatório para análise. Pretende-se com esse capítulo contribuir para uma melhor avaliação e aplicação do aspecto preventivo de que se reveste a AEIS 2, que não é o único obviamente, mas é talvez o seu maior diferencial e trata de um tema não incorporado quando da edição da Reurb[12] pela Lei nº 13.465/17.

[12] Nos termos da Lei nº 13.465/17, art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Neste trabalho a menção a Reurb estará restrita às consequências jurídicas decorrentes da lei citada aplicáveis aos núcleos urbanos informais dentro de seu âmbito e não à regularização em sentido geral. Complementarmente a Reurb-S tratará de assentamentos de baixa renda isentos de custas emolumentos e dispêndio com obras e projetos. A Reurb-E engloba a população não caracterizada como Reurb-S.

1 PLANEJAMENTO E IDEOLOGIA

A primeira parte deste estudo visa estabelecer uma linguagem coesa dos elementos e dos aspectos nos quais o planejamento se desdobra, incluindo a política e os projetos urbanos.

Também apresenta a especificidade da ideologia a qual atribuímos enorme participação para a não efetividade do Plano Diretor e da AEIS em especial.

1.1 Da Política ao Planejamento e Gestão Urbanos

Faz-se pertinente elaborar um esboço dos termos de Política Pública pois ele se entrelaçará constantemente com o Plano urbanístico, por exemplo, quando a política pública é entendida como resultado de um processo anterior e contínuo de planejamento.

A concepção central é de que a Política Pública é apreendida como algo relacionado ao Poder Político derivado de um Poder Institucional. Por outro lado, as atividades principais (atividades fim) relacionadas a essas mesmas instituições, também são política[13]. Mas não apenas, pois a atividade do particular ou instituições não políticas (ex.: atividades ligadas à igreja) quando no contexto dessas atividades também são políticas. Ao dizer que são políticas, possuem um caráter de inclusão global, significando, nos termos de Rawls, que os cidadãos podem ter fins políticos e não-políticos ainda quando incluem atividades coletivas que demandam um certo tipo de comportamento moral independente daqueles da esfera política, sejam eles próximos ou, nos termos do filósofo, compatibilizadas[14].

A separação das doutrinas abrangentes de cada particular ou instituição (política ou não) é um fator nem sempre explícito. Observa Rawls que “a justificação pública não se reduz à argumentação válida, mas se trata de argumentação dirigida

[13] Maar, Wolfgang Leo. **O que é política**. São Paulo. Brasiliense, 2017, p.7.

[14] Rawls, John. **Liberalismo político**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016, p 36.

aos outros"[15], isso dentro de uma Política Pública razoável em um Estado Democrático, aliás condicionantes da própria filosofia de Rawls.

Secchi[16] reforça também o que ele chama de caráter multicêntrico da Política, portanto incluindo não apenas aquele que parte diretamente do Poder Público, muitas vezes identificado apenas como o aspecto da coerção (visão estatista), e , se bem seja uma ideia que se alinha ao caráter democrático-participativo, pois permite influência de grupos, instituições, associações, públicas ou particulares, é via passível de contaminação ideológica como será averiguado a partir de Villaça.

Expressão direta desta ideia se observa quando Secchi afirma:

> Para os marxistas estruturalistas, como Althuser e Poulantzas, a elite em um sistema capitalista é representada pelos detentores do capital. Segundo esta corrente, o estado é dominado pelos interesses econômicos capitalistas que o forçam a reproduzir os esquemas de exploração de uma classe (trabalhadores) pelos de outra (capitalistas). As políticas públicas, por consequência, nada mais são que expressões de um estado reprodutor dos interesses do capital.[17]

A opção contrária seria a participação pluralista com incorporação de valores razoáveis de todos os participantes. A condição "todos" obviamente se mantém na esfera da impossibilidade no mundo contemporâneo dos grandes aglomerados urbanos, por conseguinte, uma democracia direta dos modernos. Mas os obstáculos para uma participação plena não vêm, em essência, de impossibilidades de ordem material ou intelectual, mas da própria Política[18].

Do ponto de vista metodológico, pois nos interessa aqui o processo de execução, as políticas de qualquer espécie podem ser organizadas em 7 etapas distintas, conhecidas como (policy cicle)[19]:

1-Identificação do problema; 2-Formação da agenda; 3-Formulação de alternativas; 4-Tomada de decisão; 5-Implementação; 6-Avaliação; 7-Extinção

Em decorrência das etapas acima dispostas podemos descriminar cada item. A identificação do problema seria a ligação entre a diferença entre o status-quo e a

---

[15] Rawls, John. **Liberalismo político**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016, p.552

[16] SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

[17] Ibidem. p. 99.

[18] SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**– Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos.. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 332.

[19] SECCHI, , op.cit. p. 33-54.

realidade almejada. A formação da agenda se propõe a identificar os problemas mais relevantes ou crônicos. As alternativas para consecução do objetivo podem conter: premiações, punições, simples informações, e soluções técnicas para os problemas. A implementação e avaliação são auto-explicativas. A sétima e última fase da metodologia que nos apresenta Secchi implica a extinção da política pública que em condições ideais e não de descontinuidade em função de alternâncias de poder viria de três causas: o problema que originou a política é percebido como resolvido; os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes; ou o problema perdeu importância[20].

A Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, por exemplo, seria um bom exemplo de política pública. Essa lei que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, estabelece as finalidades (que indica o público alvo e os objetivos a serem alcançados), principio, diretrizes, organização e gestão, ações governamentais (que estabelecem competências de órgãos e entidades) e previsão orçamentária. Nas diretrizes, art. 4º, II, estão inseridas: avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos.

No contexto do Direito Urbanístico, basicamente o que se tem até 1930 em termos de inserções urbanísticas são ações de planejamento de caráter reformista, embelezador, sanitarista, repressivo em consonância com Abreu[21] e não uma política[22], justamente por desconsiderar as questões centrais ocasionadas pela caótica e rápida urbanização e essa condição perduraria até 1964[23]. Entre 1920 e 1940 o Brasil cresceria aproximadamente 25% e a cidade do Rio teria sua taxa ampliada em pouco mais de 34%[24].

O período de 30, por seu turno, veria crescer algumas políticas sociais, em especial a era Vargas que procurou aglutinar interesses de diversos grupos que o apoiaram. Entre as leis promulgadas nessa direção estão as leis sociais trabalhistas,

---

[20] SECCHI, , op.cit.p.35.

[21] ABREU, M. Evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, IplamRio/Zahar.1987. p63;

[22] SANTOS, Ângela M. S. P., Política urbana no contexto federativo Brasileiro; aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017, p.21.

[23] Ibdem, p.21.

[24] IBGE, censo 2010

com criação de salário mínimo, jornada de 8h, restrição ao trabalho de menores de 14 anos entre outros[25].

O regime autoritário após o golpe de 64 iria implantar diversas políticas novas, incluindo o reconhecimento de nove regiões metropolitanas, o tratamento dos loteamentos clandestinos que se formavam, agravados pelas migrações rural-urbana e a estrutura formal fundiária altamente concentrada, com destaque especial para a Lei nº 6.766/79, que de tão restritiva não alcançaria as classes menos.[26] Pelo contrário, Ermínia Maricato[27] a considera como mais uma lei que aparta o proletariado do acesso à terra face às suas demandas tão elevadas.

A solução paliativa de reconhecimento legal da promessa de compra e venda iria corroborar para a disseminação de loteamentos irregulares para baixa renda, levando a sua presença para 48% dos municípios em 2001, e alcançando, tanto as cidades de grande porte como a de médio porte.[28] As atualizações do IBGE revelaram em 2017 A MUNIC 2017 (Pesquisa de Informações Básicas Municipais.) a ocorrência de loteamentos irregulares e/ou clandestinos, registrada em 3374 municípios (60,6% do total). Portanto, uma piora significativa em que pese diferentes programas habitacionais realizados.

Lembra Penalva Santos outros instrumentos, como a instituição do Serfhau-Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, o BNH e o Planasa. O BNH marcou a política habitacional durante sua existência, chegando a ser responsável por 24% das unidades habitacionais construídas até sua extinção em 1986.[29]

Diversas ações, entre as décadas de 1960 e 70 na área de transportes e infraestrutura, também podem ser qualificadas como política urbana, sendo elas: a ampliação de redes de energia, as malhas de comunicação e o sistema viário. Os investimentos em obras viárias (para veículos particulares) foi intensificada no

---

[25] Abreu, Maurício, Op.cit. p. 94.

[26] SANTOS, Ângela M. S. P., Política urbana...Op.cit. p.24.

[27] MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

[28] SANTOS, A. M. S. P.**. Política urbana no contexto federativo brasileiro:** aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: SciELO-EDUERJ, 2017. p.24.

[29] Idem. p. 24.

período de 64 a 85, reforçando o escoamento do capital que agora investia em grandes fábricas para a produção automobilística.[30]

Para Domingues[31] a Política urbana é maior e mais abrangente que o planejamento urbano, o qual seria somente um dos componentes da política. Tal assertiva soa óbvia no período recente das políticas públicas em geral, mas veremos que o planejamento antecedeu à política e, mesmo no período atual a política o utiliza o lume do planejamento para se orientar.

1.1.1 Política urbana e habitacional em uma sociedade pobre e desigual

A complexidade social não se homogeneíza no Poder Público como representação do interesse geral e ponderado dos grupos os quais representa. Essa situação é reforçada pela apatia política dessa mesma população mais pobre, conjugada ou decorrente da expectativa de benefícios clientelistas, fato bem aceito pelas classes políticas que reforçam, sempre que possível, o círculo vicioso.[32]

O grupo formado por agentes políticos estaria a representar seus próprios interesses, até mesmo distinto aos dos grupos de pressão. Para responder à demanda popular, que detém a opção de voto, as respostas são políticas exclusivamente curativas, de curta duração, de rápida implantação ou de completa ineficácia, o que seria o caso das AEIS implantadas sem a necessária aplicação de um planejamento comprometido com sua regularização.[33] Não que a política curativa como se refere Edésio Fernandes não se faça necessária, mas não deveria ser a única vertente.[34] A desigualdade em termos da representação política e a submissão da população a favores urbanos mantém certo controle sobre aqueles que se

---

[30] Ibidem. p. 25

[31] DOMINGUES, E. G. R. L. **Municipalismo e Política Urbana:** A influência da União na Política Urbana Municipal. Rio de Janeiro: Lumen Juris e IBAM, 2012.

[32] RIBEIRO, L. C. D. Q.; (ORG). **Rio de Janeiro [recurso eletrônico]:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.p. 551.

[33] PINTO, V. C. **Direito urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.63

[34] FERDANDES, E. Regularização de assentamentos informais: o grande desafi o dos governos e da sociedade. In: PINHEIRO, O.. [. A.]. **Acesso à terra urbanizada:** implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis; Brasília: UFSC; Ministério das Cidades, 2008. p.197

socorrem do poder público e tem que se satisfazer com soluções precárias e temporárias. Complementarmente, conclui Ribeiro[35] que, além da segregação territorial e todas as características que às acompanham, como a renda, expectativa de vida, saúde etc., vem-se a somar a relação entre desigualdade urbana e desigualdades políticas entre os cidadãos metropolitanos, tema reforçado nas pesquisas de Holston[36], como se tratará mais adiante.

Uma diferença marcante entre as Políticas Habitacionais dos países centrais e dos periféricos se pauta, justamente, em uma maior presença de uma regulação (De Soto[37]) e aproximação do preço da moradia ao valor do salário. No Brasil nunca houve a preocupação de equacionar a renda à moradia, e não se limita obviamente à compra, podendo ser refletida nos custos proporcionais elevados de aluguel, não por outra razão, a parcela do déficit habitacional estimado pela FJP para o ônus excessivo de aluguel representa a maior parte do déficit habitacional, como se apresentará adiante. O que seria uma política de amenização dessas condições por meio do sistema SFHE BNH, resultou no agravamento dessas condições. Por outro lado, as invasões e o processo irregular, de ocupação são tolerados como parte das regras do jogo, incluindo áreas frágeis e de risco, desde que não interessem ao mercado.[38]

1.1.2 A dupla função estatal no direito urbanístico

Observe-se a dupla função estatal surgida no século XIX em sintonia com o estado liberal, de produtor do direito sagrado e absoluto de propriedade e, ao mesmo tempo, protetor de direitos abrangentes, exercido por meio de forte

---

[35] RIBEIRO, L. C. D. Q.; (ORG). **Rio de Janeiro recurso eletrônico]:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.p. 570

[36] HOLSTON, J.. **Cidadania insurgente:** disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São PAulo: Editora Companhia das Letras, 2013

[37] DE SOTO, H. **O mistério do capital:** por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

[38] MARICATO, E. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. São Paulo: Editora Vozes, 2001.p. 156-157

regulação e fraca intervenção direta, condição que iria se difundir mundialmente como uma adaptação às exigências político-econômicas do regime liberal.[39]

Vale lembrar que nos afastamos de um período absolutista para a consolidação do direito de propriedade reafirmado em diversos documentos jurídicos como o artigo 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, o Código Civil Napoleónico de 1804, a Constituição Portuguesa de 1822 e a Constituição Espanhola de 1837.[40]

As intervenções a partir desse momento só se justificariam pela defesa ao risco, em especial no direito alemão, quando os pretextos deveriam deslocam-se de parâmetros estéticos do regime absolutista para pautar-se na proteção aos sistemas de circulação viária e condicionantes técnico-urbanísticos.[41]

Importa ressaltar que uma característica do direito urbanístico liberal, conforme definição de F. A. Correia, imputa uma nova compreensão das intervenções administrativas de polícia da construção ficando este submetidos ao princípio da legalidade, o que não se verificava na época histórica do Estado absolutista.[42]

Para Pinto, o Direito Urbanístico, entendido aqui como um dos principais instrumentos das políticas públicas seria reduzir as falhas de mercado e ao mesmo tempo não ampliar as falhas de governo, portanto, maximizando o potencial auto regulatório daquele e impedindo que dentro da esfera pública se apropriem interesses exclusivamente de um grupo em detrimento de outros.[43][44] Ao Poder Judiciário caberia o papel de evitar os excessos e ao Legislativo e Executivo diretamente corrigir essas falhas de mercado e implementar as políticas adequadas. Todas elas dentro de um contexto de intensa concentração demográfica e complexidade técnicas das soluções face à uma morfologia urbana inédita.

---

[39] BENEVOLO, L. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1993.

[40] Idem. Loc. cit.

[41] Idem. p. 132-133.

[42] Idem. p. 133.

[43] No caso das AEIS isso poderia se refletir no aproveitamento por parte de loteadores clandestinos de futuras promessas de regularização e urbanização com argumento para incremento nos preços praticados sobre populações carentes.

[44] PINTO, V. C. **Direito urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.. p. 74

Entretanto, afirma Pinto que as ações urbanísticas devem saber utilizar a regulação urbanística ao contrapor falhas de mercado, e aí refere-se com ênfase àquelas econômicas, (monopólio e desnível de informação, por exemplo). Mas uma das dificuldades da política como enfrentamento dos problemas urbanos é descrita por Pinto quando do embate de uma classe pequena, mas coesa (diríamos poderosa e bem estruturada) de agentes públicos e privados face ao grupo disperso e latente (não representado), o que reforça a importância de fóruns com capacidade de ação e comunicação.[45]

A Política urbana deveria representar a possibilidade de amplo acesso aos bens públicos da cidade, mas o balanço racional (puramente técnico) da infraestrutura da cidade em articulação com os índices determinados implica na intensidade de uso de certas áreas, o que termina por impactar diretamente no valor dos imóveis, e, naturalmente, geram uma possibilidade de acumulação ainda maior do capital e exclusão daqueles que não se adequam à essa composição racional do solo.[46] Essa racionalidade esconderá, por exemplo, no caso das propostas de Le Corbusier, um aspecto segregacionista profundo, patente seu em seu projeto para Chandigarh[47] ou mesmo na implantação de uma linha metrô que privilegia bairros específicos de classe média em detrimento de regiões carentes de rede adequada de transporte de massa.

Existe, de fato, um dilema em relação às normas urbanísticas, porque exigências técnicas encarecem o preço das unidades produzidas, excluindo a população de baixa renda. Essas normas também geram a tendência a descumprir a lei, face ao balanço custo-benefício de se obedecer ao regramento exigente. Esse conflito tem gerado tentativas de simplificação da legislação, embora se abstenham de focar o ponto mais sensível a questão da terra como defende Maricato.[48]

Penalva reforça a ideia de que o avanço normativo não foi suficiente para harmonizar a valorização imobiliária com uma cidade democrática no sentido de acesso à cidade para todos, agravado pelo discurso neodesenvolvimentista do

---

[45] Idem. p. 67.

[46] Idem**.** p.25.

[47] Cidade capital que foi planejada para 150 mil habitantes, mas com possibilidade de adaptação para 500 mil habitantes em 1951 a pedido do governo indiano. (Hall, 298)

[48] MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes Limitada, 2017.p.184.

governo federal na última década. Esse antagonismo no âmago da política urbana ajuda a entender as discrepâncias entre o desenvolvimento e relativo sucesso de algumas políticas sociais concomitante ao fracasso da política urbana.[49]

O que há é uma condição inversa entre a necessidade derivada da baixa renda e o acesso aos serviços públicos, apesar da melhora em alguns indicadores como energia e abastecimento de água nos últimos anos segundo as últimas informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento SNIS-2015[50].

1.1.3 O planejamento Urbanístico normatização e atribuições federativas

A Constituição é clara ao definir a exclusividade para legislar sobre o Direito Urbanístico de forma concorrente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Dessa forma retira dos municípios a possibilidade de criação de novos institutos de direito urbanístico.

Por outro viés, lembra Meirelles que todos os entes detêm o poder de polícia administrativa, estabelecendo limitações ao uso da propriedade. É inerente à administração pública, podendo se manifestar em modalidade positiva, de fazer, negativa de não fazer e permissiva, de deixar fazer e, por ser limitação urbanística, apoia-se o direito urbanístico em um sentido distinto ao direito de vizinhança contido no Código Civil[51].

Verifica Meirelles que ambas, não obstante incidam sobre bens e atividades privados, têm finalidades diversas:

> "as restrições civis amparam vizinhos, reciprocamente considerados nas suas relações individuais; as limitações urbanísticas protegem a coletividade na sua generalidade. Umas e outras condicionam o uso da propriedade, restringem direitos

[49] SANTOS, A. M. S. P.**. Política urbana no contexto federativo brasileiro:** aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: SciELO-EDUERJ, 2017.P.68.

[50] A SNIS (http://app3.cidades.gov.br/serieHistorica/) indica um alcance de mais de 83,3%de rede de água nos municípios brasileiros. Por outro lado, a rede de esgotamento ainda se limita a 50,3% dos municípios

[51] MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.p. 393. O antigo artigo 554 do Código de 1916 a partir de 2002, desdobra-se, nos artigos 1277, 1278 e 1279 do Código de 2002-LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002.

> individuais, coarctam atividades particulares, tolhem a liberdade de construção, mas em nome de interesses diferentes"[52]

Outra peculiaridade do poder do Município é a sua incursão no ordenamento da vida urbana, incluindo a segurança, a higiene, o sossego e bem-estar da coletividade expressadas no dispositivo constitucional do art. 30, I, sendo eles "legítima expressão de interesse local.[53]

É sabido que a competência, por imposição da CF em seu art. 22, I, de legislar sobre Direito Civil é exclusiva da União. Essa condição traz à baila a aparente contrariedade de situação, também recorrente na AEIS. Trata-se do limite de construir e as normativas municipais. Ora, ainda que alinhadas com as limitações do direito civil, o código de obra pode por bem prever restrições maiores que a do código civil. Contrariamente, as liberdades pertinentes à AEIS, em tese, poderiam esbarrar na competência da União para legislar sobre o aspecto de vizinhança. Tal situação fática ocorre, por exemplo, nas limitações legais para abertura de vãos e afastamentos mínimos ao terreno vizinho. Sabe-se que o art. 1301 do Novo Código Civil estipula o afastamento de 1,5m como mínimo para a abertura de janelas para a divisa. Em contraposição, sabe-se que em aglomerados subnormais os diversos afastamentos não são respeitados, inclusive esse. Em assim sendo, cabe pautar que a possibilidade de flexibilização de regras não se limita àquelas estabelecidas em âmbito municipal. Trata-se de um caso distinto das flexibilizações já previstas, por exemplo, na Lei nº 6.766/79, de cunho urbanístico.

Em harmonia com o regime federativo e pautado no princípio da predominância de interesses, competirá à União o Plano Nacional de Urbanismo e as imposições de normas gerais de urbanismo, assegurando unidade à integração e desenvolvimento nacional sem alijar a autonomia dos outros entes para adequá-las às especificidades de cada região.[54] Trata-se de uma estrutura verticalizada, o que não implica em uma estrutura hierarquizada.[55]

---

[52] MEIRELLES, H. L. Direito municipal brasileiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.p. 393..

[53] Idem. p. 383.

[54] MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.p. 398

[55] Di SARNO, D. L. Competências Urbanísticas (arts. 3º e 51). In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. **Estatuto da cidade:** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010. p. 62.

As diretrizes para o desenvolvimento urbano abarcam concomitantemente os temas de habitação, saneamento básico e transportes urbanos como se verifica no inciso XX do art. 21 da CF.

As normas federais de urbanismo após 13 anos da promulgação da constituição se aglutinaram na Lei nº10.257/01, trazendo instrumentos novos e incorporando outros já existentes. Entre os dispositivos essenciais do Estatuto das Cidades tem-se o primeiro capítulo, que dá as diretrizes gerais da política urbana, de observância obrigatória nos Planos Diretores e semeia a noção de planejamento urbano.

Quanto aos Estados, estes recebem uma avaliação bastante crítica de Meirelles e Libório. Para Libório a autonomia federativa dos entes locais (município) constringe a possibilidades de ação urbanísticas do Estado, restando a tarefa de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25 §3º) Mas a eficácia de qualquer um deles decorrerá na medida da vontade de cada um dos municípios que a compõe.[56]

Meirelles atribui à CF de 88 as mesmas falhas observadas nas constituições anteriores com parcas atribuições urbanísticas que se refletem em legislações também parcas acerca do tema. Sua crítica se estende também à inexistência de normas estaduais que cooperem com a integração dos planos diretores municipais, mormente desconectados entre si.

Ambas falhas citadas tenderão a amenizar-se, ao menos nas regiões metropolitanas- instituídas pelos estados- por meio da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Estatuto das Metrópoles.

De qualquer maneira, mantem-se válido a inadequação do Estado quanto ao exercício de funções urbanísticas de efeito direto e concreto no espaço intra-urbano.[57]

Ao fim, a competência dos municípios no tema urbano é a mais ampla e advém essencialmente do preceito constitucional para legislar sobre assuntos locais como mencionado e da promoção do que couber do adequado ordenamento

---

[56] Di SARNO, D. L. Competências ..., op.cit. p. 65-66.

[57] SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. P.127.

territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, arts. 30 VIII, conjugada com o disposto no art. 182 da CF.

Essa atribuição especial municipal é bem compreendida em suas duas faces:

1- Ordenação espacial, a saber: Plano Diretor, normas de uso e ocupação do solo (o que inclui o zoneamento, a composição estética e paisagística) e o parcelamento.

2- A edificação do particular e seus requisitos, controle consubstanciado nas normas do Código de Obras e outras complementares.[58]

Por essa razão, quando estipula, no art. 30, VIII, que o Município irá promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano deve-se remeter à leitura do art. 182 ao impor ao município a execução da política de desenvolvimento urbano conforme diretrizes gerais fixadas em lei. A função precípua do Plano Diretor seria, consequentemente, essa mesma, a de tornar possível a execução da Política Urbana, concretizando-a, em especial, quanto ao ordenamento territorial urbano.

Para Pinto, o papel contido do Plano Diretor se limita ao ordenamento urbanístico (enquanto elemento de direito urbanístico) e, portanto, teria um papel separado de outras políticas setoriais, como saúde e educação. No entanto, lembra o jurista da vinculação da prestação de serviços públicos aos equipamentos e à infraestrutura adequada. Nesse viés, a política educacional, por exemplo, embora não limitada à construção de creches poderá concretizar-se através do equipamento citado, sendo manifestação concreta dentro da lógica do planejamento urbano e por isso o Plano Diretor deve considerar esses equipamentos e prever sua adequada distribuição espacial.[59]

Ocorre no Direito urbanístico em geral e nas regulamentações de zoneamento e as construtivas em especial, uma técnica multifacetada evidente. Ela congrega traços fundamentais para a impessoalidade do processo de planejamento., importando verificar a sua corporificação como norma jurídica.

---

[58] MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.p. 402

[59] PINTO, V. C. **Direito urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 121-122

Bobbio lança severa crítica a Kelsen e Jihering por tomar o direito como instrumento de aplicação, alheio aos seus próprios objetivos, tratando o ordenamento jurídico como autossuficiente para delimitação do estudo do Direito. Em seus termos, “existe um difuso e persistente antiteleologismo na teoria do direito” [60]

O Estado, como verificou-se, e com o qual concorda Bobbio, assumiu o papel de monopolista da produção jurídica no âmbito da produção urbanística. E mesmo imbuída de tecnicismo, ao ingressar no ordenamento jurídico, deverá estar pautada (diferentemente das normas estritamente técnicas) na possibilidade de coerção.[61]

É claro que o contexto em que trabalha Bobbio é deveras mais amplo, e não se vincula necessariamente com o uso de instrumentos ex-juris. Seu estudo abarca a busca da própria finalidade do direito e na qualidade do que este incorpora como veículo da norma urbanística enquanto técnica. Significa dizer que o direito é o meio para alcance da função social da cidade (visão teleológica) e o direito é o meio pelo qual as técnicas urbanísticas se manifestam nas normas urbanas, como o zoneamento, e assim adquirem a coercitividade e justeza, trazendo o maior benefício possível para a coletividade, razão de ser da própria ordem urbanística.[62]

J. A. da Silva estabelece uma rígida diferença entre um Planejamento, tratado como instrumento eminentemente técnico, o qual cabe ao administrador valer-se ou não, e o Planejamento enquanto criação de direitos. Nessa linha, apenas o momento posterior à decisão (discricionária) de usá-lo provocaria a sua necessária inclusão no ordenamento jurídico.[63]

Moreira Neto entende essa discricionariedade como duplamente vinculada tanto face à legitimidade, portanto, atinente ao interesse público não legislado, e à legalidade, que é o interesse público legislado.[64]

Tal reflexão converge com a sistemática de J. A. da Silva. Ele ensina que a constituição de 88 institucionalizou o planejamento, o converteu em um tema do

---

[60] BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Brasilia: UNB, 1998.p. 85-86

[61] Ibidem. p. 89.

[62] MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.p. 391

[63] SILVA, J. A. da. **Direito ...**, op.cit. p 77-89

[64] NETO, D. D. F. M. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico:** instrumentos jurídicos para um futuro melhor. Rio de Janeiro: Forense, 1977.p. 21.

Direito e o transformou em previsão constitucional que afasta a subordinação exclusiva à mera vontade do Poder Público, tornando-o impositivo.

Enfrenta-se, dessa maneira, a dimensão do que representa a participação Estatal no território, uma intervenção sobre o domínio econômico que vem a ocorrer, conforme Sundfeld [65] (em resposta ao caos das atuações dos particulares), uma atuação racionalmente orientada, característica inerente aos planos urbanos.

Interpretando duas tipologias presentes de forma simultânea: plano imperativo e plano meramente indicativo Silva argumenta que a primeira feição se aplica sempre ao poder público e a segunda ao particular. (convém esclarecer que se trata de uma aplicação para as economias descentralizadas ou de mercado). O Plano indicativo serviria, consequentemente, como um modo de fomento às atividades benéficas para a cidade.[66]

Uma categorização pertinente ao tema do trabalho proposto por J. A. da Silva é a diferenciação do primeiro grupo; Planos gerais ou preparadores e Planos de coordenação do segundo grupo; Planos especiais ou particularizados.[67] É intuitivo perceber que os primeiros vinculam e criam obrigações maiores para o estado que para o particular e os segundos vinculam ambas as instâncias.

Além de lei em sentido formal, os Planos também são leis em sentido material por conformar, transformar e inovar o ordenamento jurídico mesmo que contenham regras de natureza concreta ou administrativa. A Planificação urbana traz consequências profundas na esfera do direito de propriedade sobre o solo (ou suas subdivisões) pois cria o direito de construir e usufruir a propriedade territorial, impacta na ordenação do conjunto urbano da cidade e, consequentemente, sobre todos que ali habitam.[68]

---

[65] SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A. **Estatuto da cidade:** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.

[66] SILVA, J. A. da. **Direito ...**, op.cit. p 79

[67] SILVA, J. A. da. **Direito ...**, op.cit. p 94.

[68] SILVA, J. A. da. **Direito ...**, op.cit.p.96-98

1.2 Concepção básica de planejamento e a gestão

Das diversas concepções de planejamento inicia-se com aquelas advindas da Carta dos Andes cujo teor também introduz ao trabalho referencial de Ferrari:

> O Planejamento em sentido amplo é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em um determinado espaço, em uma determinada época, através de uma revisão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores consequências.

A sua racionalidade deve permear todo o processo de planejamento e para tanto se encontra ínsito as seguintes características:

a) exequibilidade, que garante sua possibilidade de implantação, seja do ponto de vista econômico ou técnico por exemplo;

b) adequada ao seu fim, portanto estará apta a cumprir a função que lhe cabe de forma adequada- nesse caso apresenta-se como exemplo a incongruência em admitir-se AEIS sob viadutos ou áreas sob linhas de transmissão;

c) eficaz, portanto capaz de maximizar os resultados e minimizar os custos;

d) coerente, portanto lícito e adequado às normas pertinentes;

e) e, finalmente, politicamente aceitável haja vista a força impositiva presente no plano que se transmuta em lei.[69]

Conforme diretrizes de Ferrari, o conteúdo do planejamento se divide em: uma primeira etapa de: pesquisa, Análise, Diagnose, Prognose, Plano Básico e programação e uma segunda etapa de Realização ou execução do programa, controle e fiscalização, Avaliação Revisão e Atualização.[70]

O Planejamento para Lopes de Souza[71] estaria estruturado em quatro partes principais: a- Pensamento orientado para o futuro, b-Escolha de alternativas, -Considerações de limites, c- restrições e potencialidades; d- considerações de prejuízos e benefícios., e-Possibilidade de diferentes cursos de ação, os quais dependem de condições e circunstâncias variáveis. Este estudo mostrará, no entanto, que tais condicionantes, poderiam tornar o Plano Diretor mais efetivo, no entanto, a prática indica sua manutenção em um nível de abstração suficiente para

---

[69] FERRARI, C. **Curso de planejamento urbano integrado**. São Paulo: Pioneira, 1982.p. 4-6

[70] FERRARI, C. **Curso de planejamento...Op.cit.** p. 3-12

[71] SOUZA, M. L. D. **Mudar a cidade** – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.p 34.

garantir a inércia estatal. A partir de Cullingworth, M. L. de Souza adicionaria como sexto elemento estruturante a resolução *de conflitos de interesse*, uma das linhas centrais mais desenvolvidas de Souza e vista com certo afastamento crítico já que são imiscíveis alguns interesses de diversos grupos.[72] Diferentemente dos cinco primeiros elementos trata-se de um campo fundamental na produção de cidades democráticas e se reflete, por exemplo, no reconhecimento de que o Judiciário não é capaz de impor celeridade aos acordos entre as partes interessadas. Como consequência surgiu, na nova Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/17, em seu artigo 34, as Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos especificamente para o âmbito da Reurb, o que, embora possam representar a conquista de celeridade nos processos resolutivos impõe ao poder público maior responsabilidade para que seja garantida a proteção da posse aos menos favorecidos e que, ao revés, não se tornem facilitadores da depleção do patrimônio público ou forma de intermediar o favorecimento de grupos específicos, reforçando a urgência no aprofundamento das exceções ao zoneamento formal e seus impactos na relação com a cidade.

Souza traz ainda a sustentação de uma pauta que não é, como deseja Harvey, unicamente centrada em uma política revolucionária do proletariado, nem em uma intelectualidade supostamente vanguardista. É um objetivo mais singelo, que se debruça nas possibilidades de ação, reflexão acerca de perspectivas, limitações e potencialidades, portanto, mais vinculados aos meios que aos fins.[73] Isso não quer dizer que se renda à falácia de um planejamento neutro, puramente teleológico, mas seu foco instrumental (no âmbito deste trabalho, instrumental/planejador), é a fonte de inspiração principal.

No período atual, onde a concentração de renda parece não encontrar limites, seria compreensível encaminhar a exploração do planejamento urbano em termos de convencionais ou revolucionários. Da forma como pondera adequadamente Souza[74], esses últimos serão tendentes a enfatizar os princípios da sustentabilidade ou da justiça social. Para este trabalho necessitaremos sublevar tal análise.

---

[72] SOUZA, M. L. D. **Mudar ...**. Op. cit

[73] SOUZA, M. L. D. **Mudar ...**, op.cit. p 36-37

[74] SOUZA, M. L. D. **Mudar ...**, op.cit. p 119

Apesar de necessários para conhecer o planejamento enquanto evolução mesma do próprio urbanismo e da sociedade que o conforma, as diferentes vertentes do planejamento e seus ícones não são o ponto nevrálgico deste estudo[75]. Sem denegar a relevância de outros pontos de vistas, nos bastará focar em um específico aspecto que se irá alinhar hipótese levantada. Essa noção de planejamento necessária para conduzirmos essa busca se basta nas regras estruturais do planejamento e na compreensão de que qualquer política pública pode valer-se de um planejamento ou não, mesmo quando seja recomendável que assim o faça e, quando o fizer, este pode utilizado como um véu que recobre uma outra forma de transformação da realidade.

Para a constatação da presença do Planejamento necessitam-se de poucos , mas indispensáveis elementos. Isso é diverso do profundo estudo de Souza[76], quando estabelece oito critérios para analisar os diversos tipos de planejamento. Entre eles está o critério, por exemplo: da força central, que indica o objetivo mais essencial perseguido pelo planejador. Estes objetivos podem variar entre: modernização, sustentabilidade ecológica, justiça social, qualidade de vida, consenso, modernização etc., todos isolados ou combinados entre si.[77] Outro critério pode estar contido no grau de interdisciplinaridade e engloba, tanto as correntes urbanísticas quanto os profissionais envolvidos. Os parâmetros podem variar entre: alto, médio ou baixo grau de interdisciplinaridade. Um terceiro critério é pautado no escopo da abordagem do planejamento e gestão em análise. Segundo esse critério, o escopo poderia ser: físico-territorial ou social, ou mesmo um mix entre ambos havendo possibilidade de graus variados de pesos para cada item.

Soma-se aos critérios citados outros 5 que produzem uma densa e audaciosa forma de análise[78]. Eles foram parcialmente descritos para que se possa reforçar o

---

[75] Nessa vertente não se torna imprescindível, apesar de não se admitir uma postura displicente, discorrer acerca dos estudos sobre Planejamento Urbano desenvolvidos por Choay em: CHOAY, F. O Urbanismo: utopias e realidades uma antologia. São Paulo: Perspectiva, 2005. e, principalmente, Hall, HALL, P. Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2016. Consequentemente, os ícones do planejamento urbano como Howard, Le Corbusier, Garnier, Geddes, Jacobs, Moses, Munford, Park e diversos outros.

[76] SOUZA, M. L. D. **Mudar a cidade** – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. P. 200.

[77] SOUZA, M. L. D. **Mudar ...**, op.cit. p 200-211

[78] Além da força central, interdisciplinaridade e escopo, Marcelo de Souza inclui: a filiação estética-variando entre relevante, não relevante ou uma variantes desses; permeabilidade face a realidade-variando entre apriorística, a qual enfoca a realidade a partir de uma verdade uma ideologia pré-

que será considerado como conteúdo essencial para a definição de planejamento (premissas). Esse conteúdo mínimo pode ser encontrado na ciência da administração. Maximiano, de forma expressa, irá definir Planejamento em:

... um conjunto de afirmativas: “planejar é definir objetivos ou resultados a serem alcançados, é definir meios para possibilitar a realização de resultados desejados, é interferir na realidade ,..., dentro de um intervalo definido de tempo; ´´e imaginar e trabalhar para construir uma situação nova, que não resulta da simples evolução dos acontecimentos presentes; é definir um objetivo, avaliar as alternativas para realiza-lo e escolher um curso específico de ação. [79]

O PMI – Project Management Institute- o maior instituto de gestão de projetos do mundo em seu PMBOK- Project Management book of knowledge, versão 5 afirma que o gerenciamento de projetos- portanto, sua gestão- é a aplicação do conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto para atender aos seus requisitos. Quando utilizado como referência, o PMBOK atua através da aplicação e integração apropriadas dos 47 processos de gerenciamento de projetos, logicamente agrupados em cinco grupos de processos. Estes processos de planejamento se originam das boas práticas reconhecidas em todo o mundo, do âmbito empresarial ao âmbito governamental.[80]

Neste estudo, a partir desses conjuntos de assertivas, as premissas de planejamento terão a seguinte estrutura essencial:

a- um corpo (pessoas ou instituições) que o elabora;
b- definições de quem participa;
c- definição de quem recebe a influência direta ou indireta e quais atribuições de cada um (público alvo);
d- um escopo do que é necessário realizar (diagnóstico);
e- um objetivo a ser realizado, preferencialmente com metas;
f- estabelecimentos dos recursos necessários para alcançar esse objetivo; e

---

determinada, semi-apriorística ou reconstrutivista, esta última estabelecendo uma dialética entre as pressuposições iniciais e a realidade; grau de abertura para com a participação popular- variando entre coercitiva, manipuladora, informacional, de consulta etc. e que será apresentado adiante; e, finalmente, atitude face ao mercado- variando entre crítica e condicionada à ele, incluindo também graus de variância. (SOUZA, M. L. D. **Mudar ...**, op.cit. p 201 a 206)

[79] BENEVOLO, L. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1993.

[80] Government Extension to the PMBOK® Guide – Third Edition

g- uma faixa temporal para sua realização.

Obviamente caberia a introdução de elementos como avaliação de riscos, meios de controle, formas de organização operacional, formas de obtenção de recursos etc. Entretanto, um aprofundamento da sistemática da administração, em que pese sua influência, não se faz necessária neste momento. O essencial é sermos capaz de identificar um conteúdo mínimo, o qual estaria apto a congregar, um conjunto de ações legalmente estabelecidas e apto a modificar a realidade presente, tendo outros elementos adicionais como qualificadores do Planejamento, não enquanto tipificadores do projeto como proposto por Marcelo de Souza, pois procura-se afastar os aspectos valorativos, ainda que eles estejam presentes no exato momento em que se definem os objetivos de um Plano ou projeto.

1.2.1 Gestão

Gestão é um termo relativamente recente no âmbito político apesar de suas raízes etimológica serem antigas (na língua anglo saxônica data de 1561). Ela possui no inglês o seu similar, “management” por sua vez decorrente do italiano maneggiare (manejar).[81]

Sua aplicação inicial se faz no âmbito dos negócios, dentro dos modernos sistemas de administração de empresas com posterior extrapolação para diferentes áreas: gestão de projetos, gestão de recursos humanos, gestão ambiental, gestão tributária, gestão territorial etc.[82]

Sendo a gestão a administração de uma situação com recursos limitados visando necessidades imediatas conclui Souza que ela se torna complementar ao planejamento, pois possuem referências temporais distintos, cabendo ao planejamento a preparação para gestão futura para a solução de um problema e à gestão caberia a administração das condições e dos resultados que o planejamento previamente estipulou.[83]

---

[81] SOUZA, M. L.**. A prisão e a ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.p. 149.

[82] SOUZA, M. L.**. A prisão e a ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.p. 150

[83] Ibidem. p. 150-151

Não se trata de outra prática que a elencada no PMBOK como citado anteriormente e não é necessário o aprofundamento das técnicas avaliadas. Importa saber que não haverá o que gerir se não houver um Plano e o Plano está fadado ao fracasso se não houver a sua gestão adequada, obrigando ao estabelecimento de uma pauta concomitante de aplicação. Este trabalho, embora aluda à necessidade de gestão, focará precipuamente a estrutura do planejamento urbano.

1.3 Concepção básica de Ideologia

Como verificar-se-á, o conceito de ideologia é incrustado de incontáveis polissemias derivadas de autores em diferentes áreas do conhecimento, mesmo quando se tratam das mesmas linhas teóricas como os marxistas.

Obviamente caber considerar como prioritário compreender sob qual aspecto o termo está tomado por Villaça em função da estruturação parte significativa de nossa análise geral por suas obras. Ele se sustenta na filósofa marxista, Marilena Chauí, para definir os aspectos pertinentes ao seu trabalho.

Dessa forma, o termo ideologia é tomado como conjunto de ideias fundamentais desenvolvidas no âmbito da dominação e ocultando-a. Então, os homens subjugados acreditarão que suas vidas são resultados de ações naturais, produtos de uma equação derivada da natureza, de Deus, da razão ou da ciência. Especificamente na condição de Planejamento teríamos como fontes de justificação: a razão, a ciência e o Estado. O conceito de determinação que ele utiliza está inexoravelmente relacionada ao espaço-tempo em que é analisado. Nessa assertiva não existiria uma única ideologia dominante, mas ideologias cambiáveis ao sabor da premência por assegurar a hegemonia necessária para o capital.[84]

É uma interpretação estranha na perspectiva de Bobbio ao mesclar a ideologias variadas como se estas servissem a um tronco principal, uma ideologia maior, esta sim centrada na concepção de ideologia forte que se analisará a seguir.[85]

---

[84] VILLAÇA, F. J. M. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. . **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdURSP, 1999. P. 184-185

[85] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1 la ed., 1988.

Crê-se possível limitar e reconfigurar concepções de ideologia acima referidas, à medida que este trabalho não pretende tê-la como objeto de análise e talvez obrigasse à uma avaliação diacrônica do termo. Por outro lado, alguns conceitos estabelecidos por Bobbio e Pasquino podem enriquecer o debate e, eventualmente, esclarecer algumas contradições. Não só, os pesquisadores possuem significativa relevância no âmbito da filosófica política e reconduzem a interpretação aos parâmetros já observados acerca desse tema, inclusive como orientação de qual valor se trabalha na produção do planejamento, afinal:

> .. este conceito de Ideologia é útil sobretudo para analisar criticamente as teorias científicas e filosóficas que são caracterizadas por um uso controlado dos símbolos. Mas é útil também para as doutrinas políticas que, embora não tenham uma função direta político-prática, representam, entretanto, um sério empenho de reflexão e comportam um emprego mais ou menos rigoroso da linguagem.[86]

Se faz conveniente então verificar os dois grandes grupos nos quais a interpretação de ideologia poderia se dar. Em um primeiro grupo caberia o significado fraco, ou Ideologia Fraca e no outro o significado forte ou a ideologia Forte.

Por Ideologia fraca se designará um conjunto diverso de espécies que estão introjetados em sistemas de crenças políticas que por sua vez abarcam ideias e valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos. Nelas pode se reconhecer a maioria das determinações de ideologia que verificamos hodiernamente, como ideologia de gênero ou ideologia de raça. Essa concepção não cabe em Marx como se observará.

A ideologia forte teria sido a primeira acepção oficial do termo e aplicada por Marx como elemento a ser analisado sob a ótica do materialismo histórico e deve, conforme Bobbio, ser entendida de outra forma.

A ideologia seria para Marx a falsa consciência das relações de domínio entre as classes, e se diferencia claramente do primeiro porque mantém, no próprio centro, diversamente modificada, corrigida ou alterada pelos vários autores, a noção

---

[86] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1 la ed., 1988. p. 594

da falsidade.[87] Este último grupo se alinharia, à princípio, com a concepção emitida por Villaça, até por sua vinculação à Marx, mas será pertinente verificar até que ponto ela se sustenta com a concepção forte.

Na concepção original forte a relação que se estabelece é de: Ideologia e Poder, resultando no produto falsa consciência. A evolução dessa teoria substitui a ideologia pela falsidade da ideologia e a relação de poder pela determinação social. De aí se derivarão dois grupos, um focado na determinação social do pensamento e o outro na sua falsidade.

Da primeira surge a possibilidade de ocorrer a redescoberta de uma verdade, uma sociologia do conhecimento que iria desembocar em interpretações que julgam de igual condição de verdade todas as concepções de mundo, pois todas teriam algo que as contaminam, não teríamos assim uma ideologia intrinsicamente errada, todas seriam válidas.

Da segunda (que trata da falsidade) teríamos uma reinterpretação particular daquilo que Marx a atribuía. Paretto, trouxe esta concepção que está vinculada à deformação da percepção da realidade pelas lentes das crenças e valores individuais, aqui a falsidade da ideologia é explicada pela qualidade do sujeito.[88]

Nenhuma das duas satisfazem a condição essencial de Marx, para quem a falsa consciência (ideologia) não existe sem o exercício da dominação.

A ideologia fraca seria uma linha independente, ela se materializa na política através de ideologia de partido, onde existirá um grupo consensualmente reunido. Se materializa também na ideologia legitimante, aquela que fundamenta o poder atribuído ao líder ou líderes e, finalmente, na comunitária, que definirá a razão de sua mobilização, pois a ideologia é o que geraria e alimentaria a ação e a formação das comunidades políticas. Nessa estrutura, as exemplificações poderiam ser feitas através de denominações do tipo: conservadorismo, o liberalismo, o socialismo, etc.[89]

Entre as diversas compreensões, ainda quanto a concepção ideologia fraca destacamos aquela que opõe Ideologia ao Pragmatismo. Na primeira veríamos um

---

[87] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1 la ed., 1988. p. 585

[88] Idem. p. 586.

[89] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário ...**op. cit. p. 587.

movimento tomado como emotivo, passional, dogmático, impermeável aos contrapontos a ela lançados. O último seria ponderado e com nível baixo de emoção o que garantiria sua suposta superioridade e serviria como pretexto para a obediência imposta às classes subjugadas.[90]

Não espanta que tais determinações levassem alguns a acreditar no fim das ideologias, tomadas com o fim do movimento extremista que se propunha a ditar o próprio sentido de vida, com o reconhecimento de novos direitos políticos, com o surgimento de uma esquerda mais moderada e democrática.

Podemos pensar hodiernamente na afirmação de Fukoyama ao interpretar o fim da história com o esfarelamento do comunismo, com o suposto triunfo do capitalismo se enxergaria o liberalismo econômico como o ápice dos sistemas econômica da sociedade contemporânea, necessariamente tendentes à democracia e da igualdade de oportunidade.[91]

Diversas críticas foram direcionadas à essa crença do fim da ideologia, a primeira de que ela é, simplesmente, uma afirmação errônea. No máximo ela poderia simplesmente ter se atenuado em alguns campos. Para outros ela simplesmente havia se transportado para novos contextos criados ou desvelados em períodos posteriores, como problemas racial e da pobreza. Um terceiro grupo sustentou que a afirmação era ela mesma uma concepção ideológica, surgida a reboque de um well fare state e pautado em um pragmatismo como mencionado anteriormente. O último grupo tomaria a afirmação como uma desvalorização da idealização humana, procurando assim domar ações revolucionárias e utópicas.[92]

Todas as críticas e críticas das críticas são expostas por Bobbio como uma amostra das confusões derivadas de um conceito fraco de Ideologia. Por isso deve-se retomar ao caminho indicado por Marx para alcançarmos um alicerce suficientemente adequado para não desviarmos da concepção forte, compreensão importante para tratarmos a hipótese deste trabalho. Os alicerces são estabelecidos pela capacidade de análise empiricamente plausível e justificada que perpassam 3 problemas presentes: à estrutura, à gênese e à função.

---

[90] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário ...**op. cit. p 590

[91] FUKOYAMA, F. **O fim da história eo último homem.** Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

[92] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário ...**op. cit. p 590

A estrutura determina sua interdependência com a característica de falsidade intrínseca da crença ideológica, responderia à questão de dar um significado preciso e empiricamente plausível à "falsidade" da crença ideológica. **A gênese** é o que nos permite ligar a situação concreta (a realidade material) com a ideologia. de dar um significado preciso e empiricamente plausível à relação de determinação entre os interesses e as exigências práticas dos homens envolvidos no poder, de uma parte, e a crença ideológica, do outro. **A função** é o que justifica e dá sentido à ideologia em um contexto onde se dá um significado preciso e empiricamente plausível à ação que a crença ideológica desenvolve, no sentido da justificação do poder e da integração política, tanto do lado da obediência como do lado do comando.

Para Bobbio, “A exploração pretendida é de encontrar o conceito forte marxista da falsa consciência e do nexo entre a falsidade e a função social da ideologia.” Esta composição é o que justifica os problemas mencionados. Decerto não foi essa a abordagem de Marx, por isso se trata de uma reformulação de seus conceitos, não uma contraposição.[93]

Essa função social da ideologia poderia ser entendida na forma de interesses mútuos, entre dominadores e dominados e se desdobra no curto prazo e no longo prazo. Aos primeiros convém manter a situação de poder, portanto de aí parte seu interesse imediato. Aos dominados, a situação não é positiva, mas em curto prazo resulta na preservação (física e moral) possivelmente ameaçada por ações sancionatórias. Pode-se indagar que o longo prazo tenderia ao movimento revolucionário, mas ele é restrito pois, enquanto a ideologia se mantiver, ela torna opaca os fatos que permitiriam a mudança.[94]

Para uma reformulação empírica que se propõe, Bobbio escolhe como termo mais manipulável: a condição de falsidade da ideologia.

O primeiro entendimento de falsidade é aquele a considera como uma falsa representação, falsa representação dos fatos, só podendo significar que a ideologia é falsa porque não corresponde aos fatos. No entanto, o fato da materialidade não ser interpretada e representada corretamente é resultado do valor da ideologia. Em verdade existe uma realidade objetiva e uma subjetiva, naturalmente presente na forma como percebemos o mundo pessoal e social. Pode-se citar, por exemplo, a

---

[93] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário ...**op. cit. p 591

[94] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário** ...op. cit. p 591

percepção de que o sol gira em volta da terra. É a posição relativa ao astro que nos faz obter a falsa percepção. No contexto de classes é a posição material e histórica que nos leva a interpretar a nós próprios e a nossa condição social falsamente. [95]

Neste ponto, observa Bobbio que há uma diferença fundamental entre a falsa consciência e a falsa representação. esta última é inadequada pelo fato de seu objetivo de não ter a pegada de função social da ideologia, aliás, ela não necessita de objetivo algum. Aquela é condizente com a instrução de Marx e parte, não do entendimento do que os homens fazem do mundo e de si mesmos, isso seria a representação (reflexo), mas de seu processo de vida, como são realmente. Trata-se de uma análise de gênese.[96]

A falsidade de representação é fraca para explicar a ideologia por ser pouco útil no entendimento dos processos políticos (talvez o seja nos processos das ciências exatas), não ajuda a explicar, por exemplo, a ineficácia ou eficácia de uma doutrina. A outra fraqueza reside em que, a simples incongruência na concepção do mundo exige, das ciências exatas o estabelecimento de descrições muito precisas e coesas entre os seus diversos campos, esclarecer esses símbolos (linguagens) permite se aproximar mais da realidade. No campo político pode se almejar certa equalização dos símbolos, mas a descrição dos fatos deve ter um sentido prescritivo pela dinâmica inerente da política. Para Gustavo Bergmann o homem é um animal ideológico, significando dizer que suas escolhas racionais não passam, na maioria das vezes de proposições ideologizadas. Isto não significaria que as proposições sejam falsas, contudo, são patadas por juízos de valores não representantes da realidade, mas isso não a tornaria falsa. Uma escolha não pode ser analisada pela opção de verdadeira ou falsa, mas a apresentação que se faz dela o é.[97]

A crítica então é de que o falseamento da realidade através de juízos de valor opera sobre a relação falseadora entre o fato e o revestimento que o encobre, a falsa apresentação. Ela é bastante útil para mostrar distorções das teorias científicas e dos valores que a impregnam. De fato, entre um grupo de pesquisadores podem ser avaliados os símbolos representativos adequados para descrever a realidade ou

---

[95] Idem. Loc. cit.

[96] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário** ...op. cit. p 592-593

[97] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário** ...op. cit. p. 593

o juízo a ser utilizados. Na aplicação à sociedade em geral não existe essa homogeneidade e sua efetividade fica prejudicada.[98]

A distorção mais grave, entretanto, é de que essa concepção de ideologia não trata necessariamente de relações de poder, o que para Marx é impensável. O primeiro pode lidar bem com os temas como o dogmatismo, o segundo (de Marx) deve se dar sobre o aspecto da dominação.

A terceira crítica que Bobbio realiza é verificar que a interpretação de falsa apreensão da realidade como ideologia deriva dos juízos de valores apenas, enquanto a falsidade de representação ocorre na da asserção da realidade. A Ideologia forte deveria estar presente, falseando tanto uma quanto outra. Para entender como isso ocorre Bobbio nos traz a conceituação da Falsa Motivação, retornando ao aspecto essencial da relação entre o Poder e a Ideologia, assim as crenças políticas justificam determinadas relações de Poder e mascaram os motivos da exigência e existência do comando e obediência e mascaram os interesses materiais das classes dominantes. Desse modo, o que é falso aqui é a motivação, não o juízo de valor em si. E a falsa motivação, tanto para quem comanda como para quem obedece pode ser unívoca e mascarar, pelo lado do dominador os interesses particulares e, pelo lado do dominado o receio da sanção conforme mencionado. É um verdadeiro manto sob o qual a realidade é ocultada, podendo personifica-se como crenças políticas ou religiosas.[99]

O falso não seria a crença ou o valor em si, mas sua função motivadora. O pensador estaria, não necessariamente apresentando ideias falsas, não necessariamente falseando os símbolos que utiliza, mas a falsa consciência o levaria a acreditar que os motivos que o impelem são outros.[100]

Existe na falsa motivação uma interrelação com a falsa **re**presentação e a falsa apresentação. Mas, é mais que interrelação, pois não se esgota, digamos, na soma dos dois tipos de falsidades. Bobbio acredita que a falsa representação estaria implícita na falsa motivação, uma vez que necessariamente temos que compreende-la como falsa interpretação dos fatos. Veja-se, novamente, que não se trata de

---

[98] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário** ...op. cit. p 594

[99] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário** ...op. cit. p 595

[100] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário** ...op. cit. Loc.cit.

desconsiderar a interpretação enquanto sua verdade, mas de identificar aquilo que motiva os comportamentos na relação de poder.

Mesmo que a interpretação se constitua em uma falsidade de representação, a sua falsidade ideológica (enquanto condição) só existirá se houver influência nas relações mencionadas, se tiver caráter prático e funcional.[101]

Bobbio analisa por fim como a relação diferenciada entre a falsa apresentação pura (significando apresentar ao mundo) e a falsa motivação são ainda mais evidentes. Na primeira teríamos um juízo de valor que se disfarça de asserção de fato, assim, o juízo de valor já é dado, pré-existente no campo valorativo. No segundo tipo teríamos um fato que se disfarça de valor, é um fato que se recobre com um manto valorativo. O exemplo fornecido por Bobbio não poderia ser mais apropriado para a excursão teórica em pauta, ocorre (no segundo caso, o da falsa motivação) quando os interesses que são em verdade particulares são apresentados como um bem comum. Da mesma forma que na situação anteriormente tratada, o da falsa representação, a falsa motivação não se limita à falsa apresentação pois naquela existe uma "falsa força motivante do comando e da obediência, uma gênese da ideologia," sendo necessária a existência das condições de poder para nos mantermos alinhados na doutrina de Marx.[102]

Com essas considerações Bobbio resume as vantagens em nos atermos ao conceito de falsidade ideológica como falsidade de motivação. Em primeiro lugar ela relaciona os juízos de valor como instrumentos que a falsa consciência utiliza nas relações de poder. Em segundo, a falsidade ganha sentido como função ideológica, no âmbito do conceito de ideologia forte. Em terceiro ela reforça a intrínseca relação entre a ideologia e o Poder, relação essa que não se vislumbra da concepção fraca e por isso deve ser afastada na leitura deste trabalho acerca do planejamento. Em quarto apresenta a possibilidade de existirem camadas e graus das relações de poder, descobertos por indagações empíricas. O quinto benefício dessa interpretação implica em uma relocação das teorias marxistas para avaliar a falsidade ideológica das crenças políticas. Significa dizer que não há exigência do

[101] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário. p 597

[102] Ibdem. p 596-597

vínculo com a filosofia marxista histórica, restrita à luta de classes, podendo ser empregado na análise dos métodos de averiguação e controle da ciência. [103]

Para a avaliação do Planejamento urbano, entretanto, a linha marxista pode manter-se praticamente intocada, considerando que os movimentos se realizam em um contexto de clara ideologização constante nas estruturas de classes pelo território urbanizado.

[103] BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário** ..., op.cit. p 596-597

2 PLANEJAMENTO URBANO LEGITIMADO E IDEOLOGIZADO

O segundo capítulo deste estudo tratará de demonstrar como o planejamento, gestão e a política evoluíram com a formação dos espaços urbanos e de que maneira se articulam com a ideologia.

Esta interconexão é primordial para interpretar a AEIS e as consequências de sua formulação na forma com que ela é absorvida e exercida no Brasil, com especial foco na cidade do Rio de Janeiro. Serão estudados os conceitos de Planejamento Urbano, corporificado hodiernamente como o Plano Diretor e como a nova ideologia, predominantemente, mas não exclusivamente conservadora, transmuta seu sentido. Esta análise tornará possível identificar aqueles instrumentos que contém, por um lado, as condições de interferir no território de modo a torna-lo um espaço mais democrático e, por outro, um instrumento que se mantém parcialmente inócuo quando confrontado com os objetivos que um planejamento urbano efetivo tem como razão de existir, é este, também, o caso da AEIS.

2.1 O Planejamento e ideologia visão introdutória

Tendo lançado as concepções básicas de planejamento e ideologia, cumpre agora realizar uma exploração de como ele se transmuta, de um instrumento eminentemente técnico, no tempo e no espaço, principalmente no caso brasileiro à uma produção ideológica e amiúde inoperante face aos fins que aparentemente se propõe.

Ao tratar historicamente o processo de Planejamento no Brasil como um processo ideológico é pertinente recordar o eminente jurista Eros Grau.[104]

Ele identificava, à época, grupos que consideravam o tema planejamento na perspectiva de algo imbuído de neutralidade. Entre os componentes desse grupo estavam: o ministro da economia Antônio Delfim Neto e Pedro Muñoz Amato (conhecidos economistas influentes da década de 70). Ambos enxergavam o cientificismo puro como parte estruturante do planejamento, sendo este uma simples

[104] GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** interpretação e crítica. São PAulo: Malheiros, 2015.

técnica de administrar recursos. Ao Planejamento caberia ser o instrumento que canaliza objetivos formados dentro da esfera pública, daí a sua neutralidade. Porém, Grau afirma que essa neutralidade desaparece no exato momento que o planejamento deixa de ser um meio para agir e passa a ser dinamizado a serviço de um determinado objetivo. A escolha dos objetivos envolve sempre uma decisão entre alternativas, implicando adoção de valores e nesse movimento o processo absorverá esses valores como função a ele imputada. [105]

Corrobora com esse entendimento a experiência do autor nas avaliações acerca das soluções técnicas (e são inúmeras) que o urbanismo permite. No caso específico de assentamentos de baixa renda, por exemplo: favorecer circulação de veículos motorizados particulares (aliás solução altamente demandada pelos moradores locais) ou priorizar veículos não motorizados ou pedestres, ou a implantação de tipos específicos de equipamentos públicos. Em adendo, quando elaboradas diversas alternativas, existe uma terceira via, a propensão de valorizar aquelas que se coadunam às tendências ideológicas dos autores. Isso ocorre porque, tanto as análises quanto das opções apresentadas, estarão circunscritas, segundo Grau, aos valores da sociedade ou dos grupos dominantes como diria Villaça.[106][107]

Em qualquer teoria que se debruce por sobre os processos de planejamento urbano, a era pós revolução industrial delineia uma vital transmutação no tratamento dado à cidade como entidade íntegra. Os interesses da nova classe burguesa, que a partir desse momento começa a confundir-se com a classe política dominante, enfrenta agora à necessidade de dar mais eficiência à máquina urbana.[108]

Para Benévolo a urbanística moderna somente surgiria entre as décadas de 1850 e 1930 fruto da convivência dos homens na cidade industrial, aninhada a

---

[105] GRAU, E. R. A ordem econômica Op.cit. p. 39-40

[106] Enquanto arquiteto urbanista de diversos projetos de urbanização verifiquei a liberdade oferecida a nós, projetistas dos espaços públicos. Sem nenhuma pressão ou participação direta de órgãos públicos nossa atuação esteve pautada em proposições que atendessem melhor nossos objetivos e, em todas elas os valores da construção social de cada um estava presente, ainda que as justificativas pudessem ser respaldadas em números.

[107] VILLAÇA, F. J. M. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. . **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdURSP, 1999.

[108] BENEVOLO, L. **História da...**Op.cit.

novos problemas de organização e carentes de soluções distintas das empregadas até então.[109]

Junto à urbanística moderna emergiria o planejamento urbano, sendo ele uma medida que se contrapõe ao contexto da explosão populacional e se conjuga a outros instrumentos políticos. Na Inglaterra, as leis eleitorais e trabalhistas irão preceder as leis urbanísticas. Em 1833 é promulgada a lei que limita as horas trabalhadas por crianças e adolescentes. Em 1842 seria vetado o trabalho em minas por crianças e mulheres e o emprego de menores de 9 anos na indústria têxtil. Significativa é também a lei sobre os pobres que, em 1834, propõe a revogação de uma antiga lei de 1795 que havia estabelecido um programa conhecido como workhouses, ou asilos de trabalhadores. As lei mencionadas possuem um caráter relevante de urbanismo.[110]

A grande concentração populacional é verificada em um pequeno intervalo temporal. A população da cidade de Manchester, importante polo industrial, cresce de 75.000 em 1801 para 600.000 em 1901. Londres, no mesmo período passaria de 1 milhão para 6.5 milhões. Paris, em que pese sua industrialização tardia, veria a população de 500.000 em 1801 passar para 3 milhões em 1901. A cidade de Chicago veria seu pequeno povoado de 33 mil habitantes alcançar 2 milhões na virada do século.[111] Tomando a Europa como um todo, população europeia saltaria de 180 para 460 milhões de habitantes entre 1800 e 1914, embora a Europa tenha exportado não menos de 100 milhões de pessoas para as Américas no período.[112]

Esse superadensamento permite compreender que, ainda que as habitações não fossem piores face aquelas as quais as famílias abandonavam no campo, a inadequação da infraestrutura, neste, onde há espaço em abundância, pode passar

---

[109] BENEVOLO, L. **História da...**Op.cit. p 71.

[110] BENEVOLO, L. **História da...**Op.cit. p 70.

[111] FRAMPTON, K. **História crítica da arquitetura moderna**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

[112].NOVAK, H. OS OUTROS NOMES DO URBANISMO: PLANEJAMENTO, PROJETO E DESENHO URBANO. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, bELO hORIZONTE, v. 13, n. 14, p. 127-146, DEZ 2006.

sem grandes transtornos, ao contrário dos grandes danos causados aos aglomerados urbanos.[113]

Sem maiores dificuldades se compreende a extensa dimensão de bairros miseráveis conviventes com habitações em cortiços de péssima qualidade sanitária em condições inadequadas de ventilação, iluminação, acesso à água potável e convivente com resíduos de todas espécies. A epidemia de cólera foi um de seus primeiros efeitos. Em resposta, no caso da Inglaterra houve como resultado o relatório de Chadwick, intitulado: Investigação sobre as condições sanitárias da população trabalhadora da Grã-Bretanha em 1842 e posterior formação de uma Comissão Real para tratar o problema em 1844 e o estabelecimento da Lei de Saúde Pública em 1848. A partir daí, reforçando o princípio do direito urbanístico como um direito intrinsecamente estatal, tornava-se a autoridade local a responsável legal pelo esgoto, coleta de lixo, fornecimento de água e execução de vias públicas. Por fim, os Clearence Acts de 1868, 1875 e a Lei da Habitação das Classes Trabalhadoras de 1890 também contariam com as autoridades municipais para a criação de habitações sociais.[114]

Na França, a revolução industrial tardia não deixaria de provocar graves condições higiênicas. A reordenação política e administrativa no país na Segunda República (1848 a 1852) trouxe por força do Conde De Melun, em 1850, a primeira lei urbanística Francesa. Nesta, as Comunas (categoria de divisão administrativa) poderiam nomear uma comissão para indicar as medidas indispensáveis para organizar os alojamentos insalubres, alugados ou ocupados por pessoas diversas dos proprietários. A comissão deveria ser formada por um médico e um arquiteto e o proprietário poderá ser obrigado a custear as melhorias necessárias ou estará sujeita-las à desapropriação. Inicia-se aqui a formação de uma legitimidade da intervenção estatal no meio urbano e as origens um dos instrumentos do Plano Urbanístico de maior influência na história, o plano de reforma de Paris conduzido pelo Barão de Haussman, executada dentro de um contexto imperialista e centralizador.[115]

---

[113] BENEVOLO, L. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1993.p.74

[114] FRAMPTON, K. **História ...**Op.cit. p.15.

[115] BENEVOLO, L. **História da...**Op.cit. p 82.

2.1.1 Formação de um planejamento urbano estatal brasileiro

O conceito dominante de Planejamento Urbano entre os estudiosos esteve sempre relacionado ao ordenamento territorial de áreas urbanas da cidade.[116] Por esse mesmo motivo podemos aplicar uma clivagem entre ações de planejamento urbano daquelas implementadas, por exemplo, pelo BNH- Banco Nacional de Habitação e mesmo do PLANASA- Plano Nacional de Saneamento, em que pese o termo Planejamento incorporado ao seu título.

Convém, para cercear a dimensão deste estudo, relembrar Lefebrve, pois não se trata aqui de conjugar as ações de um planejamento urbano ao enfrentamento de todas as ações que interfiram na dimensão urbana, ainda que se possa teoricamente e retoricamente entrona-lo no Plano Diretor e no Estatuto das Cidades. Se assim fosse, teríamos que tratar de todos os conflitos inerentes à produção (como fenômeno social de trabalho e conflitos a ele atinentes) das sociedades no esmagador conjunto de países, capitalistas ou não, desde que se reproduzam e sejam afetados pelas relações no espaço.[117] Contrária e paradoxalmente o Planejamento urbano floresceu pela execução, não dos idealistas pioneiros, mas essencialmente pela vontade da burocracia estatal conjugada ao direito urbanístico.[118] Não por outra razão, Daniela Di Sarno lembra que o direito urbanístico moderno só passa a existir em meados do século XIX em função da mudança da qualidade do Estado e tratado como elemento voltado para o bem-estar da comunidade.[119]

Menos controverso seria entender o século XIX como momento de legitimação das atividades de intervenção, sejam políticas ou de planejamento sobre o território, tendo como representante nacional desse tipo de ação as grandes intervenções de Pereira Passos no início do século XX.

---

[116] VILLAÇA, F. J. M. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. . **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdURSP, 1999.p.172

[117] LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.p. 151ª 154

[118] HALL, P. **Cidades do amanhã:** uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2016.p.20

[119] DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de Direito Urbanístico. Barueri, SP: Manole, 2004.

Como sinaliza Rolnik, a cidade gera a necessidade de organização da vida pública que a seu turno exige a existência de alguma instituição pública e de gestão político-administrativo, estabelecendo uma conjunção de política da cidade (e para a cidade) na própria constituição de um poder central organizador.[120] Seria dessa linha que derivaríamos a origem de um planejamento urbano de domínio do Estado.

O exemplo do Rio de Janeiro resume bem o surgimento de uma política urbana e a produção de um planejamento urbano no Brasil. Para Andreatta, os planos urbanísticos no Rio de Janeiro se iniciam ainda no primeiro Império, quando em 1843, Beorepaire traçaria o plano para criação de 50 praças, novos traçados de ruas e reformulação de planos de drenagem. A cidade carioca seria orientada a se expandir à oeste, além do campo de Santana[121]. Entre 1875 e 1876 o Plano Comissão de Melhoramentos, inspirado diretamente na efervescência e luta sanitarista de Haussman, o Rio de Janeiro ganharia três blocos temáticos, o sanitarismo, a estrutura viária e as melhorias para expansão urbana. O primeiro bloco não teria provocado, ou recebido atenção suficiente para atender às fortes demandas. Entrementes, dois aspectos institucionais surgem: a implantação dos alinhamentos (que definem o público e o privado) como força normativa estatal urbanística e o início de uma relação mais próxima da intervenção em cooperação com a iniciativa privada através um sistema de comissão incipiente.[122]

Embora mais conhecido como executor da atual Avenida Rio Branco em 1902, as ações de Passos, tem, na visão de Azevedo um espectro reformador amplo. Contra a corrente que chama de monolítica, onde só encontra existência na coalisão perene e inconteste entre as forças burguesas e o poder estatal, excluindo as camadas mais populares da cidade, Azevedo observa no governo Passos a ação de um culturalista, ainda que aristocrática e conservadora[123].

A intervenção sanitarista não se resumia ao âmbito da engenharia, permeava os aspectos comportamentais. Instituiu Passos, por exemplo, a proibição de que se cuspa nas ruas, vadiagem de caninos, venda ambulante de loterias, exposição de

---

[120] ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2017.

[121]ANDREATTA, V. **Cidades quadradas, paraísos circulares:** os planos urbanísticos do Rio de Janeiro no século XIX. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda, 2006.

[122] ANDREATTA, V. **Cidades quadradas, paraísos...Op.cit. p. 56.**

[123] AZEVEDO, A. N. D. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, p. 39, 2003. ISSN 10.

carnes ao ar livre, trânsito de vacas leiteiras na cidade além da proibição de andar descalço ou sem camisa. Queria Passos estabelecer uma nova civilidade ao Rio de Janeiro, integrando-o à modernidade. Passos atuou fortemente na integração viária e de transportes com a finalidade, entre outros, de expandir e facilitar a circulação de mercadorias, além de implantar a Avenida Rio branco, com remoção de mais de 700 imóveis.[124]

Passos criou estradas de ligação no Engenho Novo e no Méier e entre este e o Engenho de Dentro, além de projetos que já interligavam a Tijuca à Barra da Tijuca e diversas outras até alcançar a Pavuna. Conectou a Rua Francisco Bicalho à Tijuca, Vila Isabel e Andaraí.[125]

Visão menos magnânima atribui Abreu a Passos, lembrando, por exemplo, que o programa de melhoramento da capital implantou o inédito calçamento asfáltico no país para os bairros da Glória, Catete, Laranjeiras e Botafogo, deixando para bairros como São Cristóvão e Engenho Velho o arcaico e irregular cobrimento em macadame betuminoso. Em tempo recorde construiu a Avenida Beira Mar com mais de 5km de extensão, reforçando a ligação do centro à Zona Sul e alargou a avenida Oswaldo Cruz estabelecendo uma ligação mais fluida com Botafogo e Flamengo. Por intermédio de acordos de vínculos com a iniciativa privada, Passos impõe a abertura do túnel do Leme e construção da Avenida Atlântica.[126]

Diversas obras sanitárias também fazem parte do legado de Passos, como a canalização do rio Carioca, Maracanã, Joana e Trapicheiro na Tijuca e o saneamento da Lago Rodrigo de Freitas.

Sem desmerecer o enorme impacto das ações de Passos, Penalva Santos lembra que sua amplitude deve ser lida dentro de uma conjuntura de intervenção federal vigorosa. Em verdade, a abertura da Rio Branco, que provocou o deslocamento de aproximadamente 3 mil casas, trapiches e comércios, muitos deles não condizentes com a classe social que Passos almejava para a cidade,[127] era parte de um Plano Federal, assim como a citada Beira Mar e as avenidas, Francisco

---

[124] AZEVEDO, A. N. D. Op.cit. p.47 e 51

[125] Ibid. p.47

[126] ABREU, M. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IplamRio/Zahar, 1987. P.63.

[127] MENEZES, W. C. D. O punga saiu do entulho: o pequeno comércio do Rio de Janeiro às vésperas da reforma Pereira Passos. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 65-89, 2003.

Bicalho e Rodrigues Alves que impulsionariam a nova relação comercial marítima pensada para o Brasil.[128] Favoreceria a grande escala de intervenção o patrocínio à nível federal e a aplicação em um contexto de baixa densidade construtiva se formos utilizar os dias atuais como comparação.

O Planejamento encontrava nesse período distintas motivações para uma intervenção brutal conjugadas ao forte processo de concentração em um governo autoritário. As cidades ganham nova função e para sua plena inserção nessa nova realidade fazia-se necessário a eliminação de antigas formações urbanísticas. Esse seria um dos aspectos ressaltado por Abreu[129]: a intervenção em busca da imposição de uma ideologia focada em bases econômicas dominantes que não poderia tolerar a presença de uma população pobre a usufruir dos espaços criados ou reformados, sejam pelos alargamentos de vias, sejam pelas melhorias sanitárias ou paisagísticas. Destarte, em resposta à expulsão da camada menos favorecida, os morros da cidade, intocados pela intervenção seriam os territórios escolhidos por ela para reforçar um novo tipo de ocupação ainda disperso, as favelas, a exemplo da ampliação da ocupação do Morro da Previdência. O morro de São Carlos e o de Santo Antônio também viriam a ser desorganizadamente ocupados. Eis a contradição que o processo legitimado e sanitarista da intervenção e do planejamento estatal revelam.

Em defesa de Passos, Azevedo[130]irá lembrar que seu plano incluía o atendimento a essa camada expulsa exemplificado nos conjuntos habitacionais produzidos no Estácio e atualmente em péssimo estado de conservação. Estaria longe esta solução de atender à pressão centrífuga, pois, além das ocupações citadas, as execuções de Passos reforçaram o processo de perifeirização carioca até hoje tão presentes na malha urbana quanto as favelas cariocas. Este processo justifica sua afirmação de que em na década de 1930 a cidade já era fortemente

---

[128] SANTOS, A. M. S. P. A. M. S. D. M. O “bota-abaixo” revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003). **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 11-35, 2003. p.20.

[129] ABREU, M. **Evolução urbana...**Op.cit.passim.

[130] AZEVEDO, A. N. D. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2003.

estratificada no espaço, embora o período seguinte, pós 40 seja aquele de maior expansão das ocupações irregulares.[131]

2.1.2 Tipologia do Planejamento urbano no Brasil

Villaça[132] ressalta a dificuldade em estabelecer a construção histórica do planejamento e aqui nos interessa tal problemática para um melhor delineamento do objeto de estudo. De imediato alerta também para a distância entre a teoria e a prática, entre o discurso, a ação e os objetivos e as distinções entre Plano e Projeto, diferenciando o que é típico em cada um. A mescla é inevitável, dessa forma o que poderíamos discernir é uma preponderância. Quanto maior a presença dos componentes abaixo mais nos acercaríamos à prática ou discurso de um Plano (e sua desvinculação de um projeto)

I-Abrangência de todo o espaço urbano e seus elementos constitutivos.

II-Continuidade de execução ao longo do tempo e necessidade de revisões

III-Interferência sobre grandes contingentes populacionais.

IV-Papel e importância das decisões políticas, em especial dos organismos políticos.

Como forma de ilustrar as diferenças e identificar os elementos mais relevantes à estrutura analítica deste trabalho transcrevemos exemplos que seriam para Villaça o Planejamento urbano Lato Sensu, exemplificando aquilo que não reflete à interpretação de planejamento urbano aqui descrito:

- O PDDI de são Paulo de 1971, LEI Nº 7688, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1971.
- O Plano de Brasília elaborado por Lúcio costa-
- O Plano de Saneamento da Grande São Paulo
- Zoneamento atual de Recife
- Plano de transportes de Fortaleza
- Plano Pereira Passos para o Rio de Janeiro

---

[131] ABREU, M. **Evolução urbana...**Op.cit. p.65-66; 95-016.

[132] VILLAÇA, Flávio. Uma ... Op.cit. p 174-175.

- Plano Aarão Reis para belo Horizonte
- Plano do Metrô de São Paulo de 1968
- Plano Saturnino de Brito para Santos
- Plano Diretor de 1992 para o Rio de Janeiro
- Plano de Avenidas Prestes Maia (1930) para São Paulo
- Plano Boulevard para o Vale do Anhangabaú em São Paulo
- Plano Companhia Cantareira e esgotos para o abastecimento de água da cidade de São Paulo

Dentro da terminologia definida por Villaça o Planejamento Urbano pode ser subdividido em 5 correntes.[133]

a. Os planos de infraestrutura, entendidos para este estudo como projetos, portanto um exercício essencialmente técnico-executivo.
b. O zoneamento (lei)
c. O Planejamento de Novas Cidades.
d. O Urbanismo Sanitarista.
e. O Planejamento urbano Stricto Sensu cujas atividades constituem o Plano Diretor (a lei)

A subdivisão proposta não possui cunho didático, é uma constatação fática das aproximações do Estado frente aos problemas presentes na cidade que se apresentam dessa maneira, impondo a necessidade de compreender o próprio Planejamento Urbano pela apreensão de todas essas faces.

O Zoneamento é tratado por Villaça como uma corrente independente de planejamento, no Brasil para solucionar problemas específicos, como a proibição de construção de cortiços em áreas valorizadas. As motivações não tinham especial elaboração teórica ou intelectual, a semelhança dos vetustos zoneamentos na Alemanha e nos Estados Unidos[134] como será explicado adiante.

Segundo Villaça, a tipologia de Plano Strictu Sensu (Plano Diretor) só se fará presente no país a partir de 1950, descartando, por exemplo, um dos marcos teóricos do planejamento nacional como o Plano Agache (1926/1930). Em linhas gerais, o Plano Diretor deriva dessa percepção integrada da complexidade urbana,

[133] VILLAÇA, Flávio. Uma ... Op.cit. p 174-175.

[134] VILLAÇA, Flávio. Uma ... Op.cit. p 177-178.

sendo por isso frequentemente denominado de Planejamento Urbano ou Planejamento Integrado.

2.1.3 Planejamento Lato Sensu-urbanismo de intervenções

O urbanismo de intervenções em escala tem raízes barrocas e sua monumentalidade o afastou do âmbito estritamente municipal. Tal afirmação se reflete nas intervenções federais de Rodrigues Alves em paralelo aos trabalhos de Passos, tendo a mesma lógica aplicada ao plano de Belo Horizonte de 1897.[135]

No Brasil, a prática de Projeto de Construções de cidades novas se inicia, segundo Villaça com o projeto monumental de inspiração francesa para Belo Horizonte, embora não implantada. Duas características importantes merecem ser mencionadas. Em primeiro lugar, obra de tal magnitude não pode ser comportada ao nível municipal, mas sim ao nível federal como dito anteriormente. Ademais, por estar vinculada à um projeto, pressupõe começo e fim, afastando-se de um espectro de continuidade.[136] O projeto de cidades novas também foi aplicado para Goiânia (1933), Volta Redonda, Londrina, Maringá, Brasília e Palmas, por exemplo.

O urbanismo sanitarista tem duração mais restrita, ao contrário do zoneamento, desaparecendo enquanto tema exclusivamente urbanístico na década de 1930. Aquele encontrava justificativa na aglutinação das questões naturais e da transformação capitalista sofrida por um Brasil que desenvolvia seu setor agroexportador. Surtos epidêmico impactavam significativamente as exportações dos produtos brasileiros como o café, açúcar, tabaco, etc. A mescla de intensa troca de mercadorias e forte aglomeração rapidamente leva ao colapso da incipiente infraestrutura local. Em 1905 Saturnino de Brito implanta em Santos (também o faria em outras cidades do litoral como Recife e Campos) um amplo sistema de saneamento e drenagem, afastando a configuração colonial existente até então e

---

[135] AZEVEDO, A. N. D. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, p. 39, 2003. ISSN 10.

[136] VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2016. p 179

incapaz de suprir a nova demanda. A drenagem em especial foi articulada com o sistema de transporte terrestre e fluvial.[137]

2.1.4 As fases do Planejamento Stricto Sensu

Ao tratar de restringir o sentido de Planejamento Urbano, Villaça especifica um tipo de planejamento condizente com o entendimento de J. A. da Silva quando o trata como um instrumento intrinsecamente conectado com a ação e o discurso do Estado[138] cuja materialização inicial se realiza por lei e está justamente regulada pela ação desse Estado sobre a sociedade espacializada no urbano.[139]

No entanto, não basta a existência de um projeto executado pelo Estado para a cidade para que se identifique a presença do planejamento, o que seria o caso do Planejamento histórico de cidades medievais e as cidades do renascimento e seus traçados ortogonais. Tampouco se refere aos Planos de novas cidades, existentes há vários séculos. É, no entanto, identificado quando a Comissão de Planejamento Urbano de Nova York, em 1811, estabelece as quadras geometricamente organizadas da ilha de Manhattan, pois "Trata-se aqui claramente de uma ação planejada do Estado sobre o espaço urbano."[140]

Outro elemento importante é a distinção entre planejamento urbano e teorias, ou mesmo, intervenções estatais sobre o urbano, tenha este sentido de urbanidade, de técnicas e discursos do Estado sobre a cidade ou ao conjunto de ciências (ou ideologias políticas) que tratam do urbano. A Política Urbana também tem seu campo diferenciado e, condizente com Penalva Santos[141] comporta um amplo campo, eventualmente subjugado às Políticas Sociais dos vários níveis de governo e abrangem, ao menos, as políticas de saneamento, Meio Ambiente, transportes e

---

[137] FARIA, T. D. J. P. Os projetos e obras do engenheiro Saturnino de Brito e mudança na paisagem urbana. **Geografia Ensino & Pesquisa**, Santa Maria, v. 19, n. especial, p. 115-122, 2015.p. 117 e 120.

[138] VILLAÇA, F. Uma..., op.cit. p 177.

[139] SILVA, J. A. da. **Direito ...**, op.cit. passim.

[140] VILLAÇA, F. Uma..., op.cit. p 179.

[141] SANTOS, A. M. S. P.**. Política urbana no contexto federativo brasileiro:** aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: ed-DUERJ, 2017.passim.

habitação,[142]que por sinal refletem as estruturas administrativas comuns no país e podem fazer parte dos Plano Diretores.

Por carregar esse cunho ideológico, o Planejamento irá adquirir para Villaça, uma relativa independência perante o arcabouço político. O aspecto político iria se refletir em Planos de desenvolvimento, no zoneamento e em planos setoriais (como de saneamento e energia) mas não no Plano Diretor, ao menos em um primeiro momento.

Villaça realiza a divisão do Planejamento Urbano em quatro grandes períodos do Planejamento, o primeiro até a década de 1930, o segundo de 1930 até 1990 e o terceiro a partir de 1990. Poder-se-ia estabelecer a seguinte estruturação temporal a partir da análise de Villaça[143]:

- 1ª tipologia de planejamento – A dos planos de embelezamento (1875 a 1930)
- 2ª tipologia de planejamento –A dos planos de conjunto (1930 a 1965)
- 3ª tipologia de planejamento – A dos planos de desenvolvimento integrado (1965 a 1971)
- 4ª tipologia de planejamento –A dos planos sem mapas (1971 a 1992)

Certamente não era a intenção de Villaça estabelecer marcos estritos como que decorrentes de uma alteração brusca, por exemplo, na promulgação de uma lei. Trata-se de um movimento de formação de diversos elementos que conjugam características semelhantes e que se adaptam à manutenção da ideologia dominante.

Como já mencionado, até 1930 se desenvolveram os planos de melhoramento e embelezamento, que, apesar do enfoque sanitarista não haviam abandonado o caráter monumental e de valorização da burguesia. São marcos dessa tipologia, Haussman, Cerdá e Passos. Na análise sobre o segundo período - planos de conjunto -estão algumas chaves para a compreensão desse processo de dominação ideológica. Após a década de 30 a complexidade urbana exigiu, ou fez parecer exigir, uma análise integrada ou de conjunto com altíssimo teor técnico [144]

---

[142] VILLAÇA, F. Uma..., op.cit. p 180.

[143] VILLAÇA, F. Uma..., op.cit. p. 182

[144] Ibidem. p 183.

Essa complexidade também facilitaria, segundo Villaça, as mudanças contínuas de foco face ao agravamento das crises urbanas, exigindo novas soluções técnicas e científicas entremeadas de novas concepções ideológicas, sempre em prol da manutenção da dominação. No enorme mix dos pioneiros do planejamento Villaça agrupa (contrariamente ao que encontramos em HALL 2014) autores como os socialistas utópicos, Owen e Fourier e tecnocratas Ebenezer Howard, Le Corbusier, Doxiadis e o famoso instrumento guia-urbano, a Carta de Atenas. Estes últimos louvariam a ciência como apanágio para todos os males. Esta junção de ciência a exemplo das análises urbanísticas que Villaça chama de Diagnósticos e prognósticos e técnica que ele remete ao Plano Diretor seriam a solução aos problemas urbanos.[145]

Conforme assevera Villaça, o despertar de uma ideia de Plano Diretor existe no Brasil desde 1930 a partir do conhecido Plano Alfred Hubert Donat Agache, elaborado por esse urbanista francês para a cidade do Rio de Janeiro. Inaugura-se assim o termo “plan directeur”,[146] sujeito a alternâncias de nomenclatura até a nova carta magna, manteria grande parte de seu conteúdo e seria grandemente difundido.

Existiria, no entanto, um campo de diferenciação entre suas propriedades e suas determinações revelando em parte o que seria o conteúdo ideológico ao qual Villaça se refere.

Em primeiro lugar cabe reiterar que o planejamento se configura em um processo, que podem abarcam os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades redundando no Plano em si. Um modelo paradigmático seria o Plano de Desenvolvimento Metropolitano da região metropolitana de Porto Alegre, pois o teor oficial do documento aponta a necessidade de uma solução integrada com vistas ao desenvolvimento. Outra referência significativa, ainda que, como outros planos, não tenha sido concretizada, o Plano Agache seria o primeiro a ser considerado como tal.[147]

E essa condição de ineficácia dos Planos, em contraste com sua longa e robusta história, é um dos pontos de nevrálgicos de planos ideológicos e se articula com a mesma ineficiência que se aplica a AEIS no território carioca, inclusive no que

---

[145] VILLAÇA, F. Uma..., op.cit. p.187.

[146] VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor.** São Paulo: Edição do auto, 2005. p.10

[147] VILLAÇA, F. Uma..., op.cit. p 183.

tange aos seus motivos aparentes: maus políticos, falta de continuidade,falta de políticas urbanas ou a interessante hipótese de que os Planos e a própria AEIS, consistiriam em uma atividade meio e por esse motivo não gerariam interesse para a sua realização.[148] Em contraste, lembra-se que os antigos planos de saneamento e melhorias implantados às custas de enormes obras, remoções e imposições de natureza cultural, sem conteúdo técnico tão interdisciplinar e qualificado, foi amplamente concretizado.

A legitimação, anteriormente justificada pela questão sanitária depois se fortalece através da pertinência da técnica.[149] Não que esta não estivesse presente, mas ganha corpo com a magnitude dos problemas urbanos e os vários ingredientes adicionados à cada Plano elaborado. Como visto, seguindo uma tendência internacional, os primeiros Planos são focados em Planos de Melhoramento e tratam a intervenção como forma de ruptura com o período pré-revolução industrial.[150]

Teríamos, posteriormente, a incorporação, por inspiração internacional, como se poderia esperar, dos Planos Diretores e dos Planos Urbanos, agora, não nas mãos de arquitetos e engenheiros desenhadores de cidades apenas, congregariam as áreas de direito, os sociólogos e, principalmente, os economistas. Uma nova e a necessidade de transformar a cidade surgirá, não através de um belo desenho, mas por uma obediência às exigências da máquina econômica.[151] No Rio de Janeiro o exemplo viria com a eleição do Prefeito César Maia em 1992 com uma pauta mais tecnicista e portadora da bandeira da gestão e eficiência.[152]

Os novos tipos de Planos teriam limitação significativa em decorrência dos custos em investimentos urbanos em uma cidade já consolidada. Em épocas passadas, a implantação de infraestrutura em um terreno pouco desocupado barateava significativamente as grandes obras, tanto quanto ao aspecto financeiro quanto político. Grandes cirurgias urbanas se tornariam praticamente inviáveis, sem

---

[148] Ibidem. p. 188-189.

[149] AZEVEDO, A. N. D. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2003. passim.

[150] VILLAÇA, F. Uma..., op.cit. p 192.

[151] Ibidem. p 200.

[152] SANTOS, A. P.; MOTTA, M. S. O “bota-abaixo” revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003). **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 11-35, 2003. p.17

considerar, ademais, a complexidade que as novas estruturas urbanas, (como os metrôs representam hoje em dia. Uma intervenção aos moldes do bota-abaixo de Passos seria inviável, não só economicamente como politicamente. Por esse mesmo motivo é imperioso analisar a tolerância e aceitação de grandes favelas já estabelecidas quando elas se tornam berços de potenciais votos e cuja intensidade ocupacional a torna de difícil tratamento, sendo mais fácil simplesmente aceita-la como solução.[153]

De qualquer maneira, o período definido por Villaça como do Urbanismo e do Plano Diretor é apresentado com certo diatribe e sarcasmo e se faz necessário compreende-lo dentro de uma história que tem o Plano Agache como marco essencial.[154]

O Plano Agache sintetiza bem a planificação do modernismo, sendo contemporânea da Ville Radieuse de Le Corbusier. Se assemelhava a este pelo caráter de estudo volumétrico e forte positivismo acerca do controle social e segregação espacial à ela vinculada.[155] Para Abreu representaria o exemplo mais importante da" tentativa das classes dominantes da República Velha de controlar o desenvolvimento da forma urbana carioca, já por demais contraditória."[156] O desenho geométrico traria à ordem urbana o caminho para o futuro, preferencialmente começando do zero, ou seja, impondo arrasamentos em escala. A densidade também foi estudada em ambos os planos de forma articulada ao uso do automóvel. O zoneamento também exerceu um papel relevante em ambos os casos, e novamente enquanto elemento de separação de classes. Para Agache a favela era uma chaga na qual "seria preciso em um dia muito próximo levar-lhe ferro cauterizador".[157] Previu, no entanto, a simplificação da legislação (marco essencial na condição da AEIS) e desenvolvimento de sistemas construtivos mais econômicos situados em vilas operárias. Le Corbusier não enfrentava a existência das favelas,

---

[153] SANTOS, A. P.; MOTTA, M. S. O "bota-abaixo" revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003). **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 11-35, 2003. p. 18.

[154] VILLAÇA, F. Uma..., op.cit. passim.

[155] HALL, P. **Cidades do amanhã:** uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2016.p. 287-351.

[156] ABREU, M. **Evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IplamRio/Zahar, 1987. p. 86.

[157] ABREU, M. **Evolução...**Op.cit.p88

seu plano asséptico propunha a separação das zonas de classes diferenciadas, inclusive no que se refere às qualidades altamente padronizadas. Não seria muito diferente do que se observa na produção do MCMV, mas certamente seus projetos apresentam qualidade arquitetônica superior. Agache, assim como Corbusier, ostentava um saber superior, não por acaso declarava este último que: “Projetar Cidades é tarefa por demais importante para ser entregue aos cidadãos”.[158]

Ao desenvolver um plano concomitante com o que realizava Agache, Prestes define com falsa modéstia seu plano como um estudo anotado em um folheto, porém continha mais de 400 páginas tratando principalmente de linhas viárias de alta capacidade. Incorporavam ademais estudos de urbanismo, embelezamento, infraestrura e legislação urbana. Já em Porto Alegre, Arnaldo Gladosh foi encarregado de desenvolver o Plano Diretor da cidade na gestão do prefeito Loureiro Silva. Após alguns anos e poucas discussões o resultado é um projeto de Lei de Urbanismo para regular os princípios deste para cidades de mais de 40 mil habitantes. Por fim, em Salvador, Márcio Leal Ferreira é contratado para elaborar o Plano Urbanístico da Cidade de Salvador, criando, em 1943, o Escritório do Plano urbanístico da Cidade de Salvador. Após quatro anos o Plano ainda não estaria pronto. De fato, ele nunca foi divulgado, debatido ou aprovado. Em 1976 a prefeitura apresenta uma síntese do que seria um plano brilhante. Para Villaça, um plano para não ser executado e, eventualmente, não ser levado à sério. Em termos práticos, o que se concretizaria naqueles períodos de Planos ineficazes eram obras pontuais de interesse de grupos dominantes específicos, seja em São Paulo, Rio de Janeiro ou Recife. [159]

Se o Plano Agache já se propunha a ser um super-plano, ainda que defendido pela classe política, o Plano Doxiadis teria ainda maior alcance e incorporaria os aspectos tecnocráticos mais profundamente. Por outro lado, deixaria de ser a linha de ação do governante, serviria apenas para o discurso.[160]

Um aprofundamento das deturpações ideológicas iria marcar a segunda fase dos Planos Integrados e dos Super-Planos. O conceito alardeado se pautava na necessidade de reduzir as intervenções eminentemente físicas dos planos

---

[158] VILLAÇA, F. **Uma**..., op.cit. p 207.

[159] Ibidem. p. 210.

[160] Ibidem. p 211.

anteriores, levando à falsa impressão de que a dificuldade a ser vencida seria a da falta de integração regional e globalizante dos Planos. O previsível fracasso viria, conforme acusa Villaça por 3 motivos.[161] O primeiro pelo distanciamento entre os Planos e a possibilidade de incorporação e implantação dentro da administração pública. Tantas recomendações modelos e padrões necessitariam de um treinamento específico, dispendioso e de longo prazo, além de uma concordância e alinhamento político. O segundo motivo resultaria de um conflito decorrente da natural subdivisão administrativa crescentemente setorizada em adição às diferentes atribuições das esferas federal, estaduais e municipais, e as recomendações dos superplanos transitavam livremente entre todas. Por fim, o terceiro motivo seria, simplesmente, o descompasso entre a aprovação do plano e a possibilidade de execução, ampliada por recomendações com exagerado grau de minúcia, algumas já prevista no Plano Agache, incluindo especificações do número de sepulturas por zonas até o planejamento industrial, capacitações empresariais e abertura de mercados. O plano Doxiadis por sua vez foi apresentado em 500 páginas e, segundo o próprio Plano, deveria consistir em um guia, portanto sem a rigidez da lei, algo similar ao que temos no Plano Estratégico atual no aspecto da visão a longo prazo, mas inadequado em termos de estrutura legislativa.[162]

Todos esses superplanos, de uma forma ou de outra tratavam diversos problemas reais da cidade, mas se afastariam daqueles que interessavam à classe dominante e ao próprio poder público, pois deles pouco caso se fez.[163] Nota-se também uma demanda do grupo de urbanistas por Planos Diretores, também ignorados pela classe política, até que, ao contrário dos super-planos, dependentes de escritórios privados, a administração pública começa a gerir planos internos, que não gozavam de reconhecimento, até porque, diferentemente do início do século onde tínhamos um profissional do nível de Passos a indústria nacional ganha corpo e com ela a demanda pelos melhores profissionais, esvaziando de certa maneira a esfera pública, em especial os municípios.[164]

---

[161] Ibidem. p 212-214

[162] VILLAÇA, F. Uma..., op.cit. p 213.

[163] Ibidem. p 214-215.

[164] Ibidem. p 217.

Teríamos, portanto, um plano que se esgotaria em si, pura atividade intelectual sem pretensões de se tornar real. Perdem, ademais, o gabarito técnico e análises detalhadas como nos períodos anteriores.

De qualquer forma, as atividades de técnicos da própria prefeitura de São Paulo dariam origem ao período dos Planos Sem Mapas em 1971 com a aprovação da Lei nº 7688/71 que instituía o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo (PDDI). Contrasta significativamente que tenha sido elaborado pelos técnicos da prefeitura, internamente, inconspícuamente e com 57 artigos em contraste com o Plano Urbanístico da mesma cidade realizado por um consórcio de escritórios em 1969 com 3400 páginas.[165]

2.1.5 O período final do Plano sem mapas

A transição para o período do Planos sem mapas, focados apenas em enumerações de objetivos, políticas e diretrizes, esconderia, segundo Villaça, um novo método inventado pela ideologia dominante para despistar suas verdadeiras intenções por meio da criação de um elemento ainda mais inócuo ao que supostamente se propunha, contudo, efetivo para dissuadir conflitos.

Nesse momento o Planejamento Urbano passaria a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado. A contínua exceção se daria sobre o zoneamento, talvez por seu caráter de impacto direto na malha urbana, este continuaria a ser um aspecto do Planejamento vivo e consequente.[166]

Essa desvinculação do Planejamento urbano com a ação do Estado não permite seu entendimento como política pública, o que ocorreria no caso Americano ou Europeu. Tal situação não se daria com os planos nacionais, como o Plano de Metas de Juscelino ou os planos setoriais como o Planasa.

O PUB _Rio, elaborado por técnicos da Prefeitura carioca em 1977, também não iria longe enquanto proposta prática, limitando-se a conjunto de diretrizes e

[165] VILLAÇA, F. Uma..., op.cit. p 217-220.

[166] VILLAÇA, F. Uma..., op.cit. p 222.

grandes áreas de Planejamento.[167] Essa concepção de ideias e diretrizes seria uma forma de postergar planos ou projetos concretos para a transformação que a cidade necessitava, naturalmente, tudo conduzido pelas classes dominantes.

2.1.6 A quarta fase: Plano Diretor como conquista política

Na transição para a década de 80 presencia-se o fortalecimento de um movimento afetado pela condição prevalentemente urbana alcançada pelo país na década de 1970 e formalizada no primeiro seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963. Os movimentos demandavam políticas concretas principalmente quanto à habitação e acesso à terra, inclusive com a revisão do zoneamento elitista. Mais de 160 mil assinaturas iriam inaugurar um capítulo específico da Política Urbana e do Direito urbanístico na Carta Maior. O Plano Diretor nasceria, segundo Villaça, como um movimento de contrarreforma pela cidade. Ainda que representasse um grande avanço quanto a efetivação da função social da propriedade, as condicionantes para sua realização, (obrigação da funcionalização da propriedade), em que pese a publicação do Estatuto das Cidades, o tonaria inócuo. Novamente veria Villaça a atuação das “forças do atraso”.[168]

A imposição do Plano Diretor e seu status constitucional (art. 182, caput da CF) traria uma maior politização do Plano Diretor em função, entre outros, das condicionantes do art. 40, §4º, I do Estatuto das Cidades que exige a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Na mesma corrente, Dallari, após acenar o Plano Diretor como o mais importante entre os tipos de planejamentos, conclui que, alinhado à CF, há uma total reinterpretação do que é um Plano Diretor e isto reforçaria a diferença entre Planejamento genérico, ou Plano Lato Sensu e o Plano Diretor stricto sensu.

Afirma Dallari:

---

[167] Parcialmente explicitado no estudo de Cavallieri 1994 a ser visto quando da análise dos Planos Diretores.

[168] VILLAÇA, F. **Uma**..., op.cit. p 233.

> Anteriormente o Plano Diretor era exaltado como um instrumento técnico destinado a dar maior racionalidade, economicidade e eficiência à Administração local, como uma verdadeira panaceia, abrangendo todos os aspectos da administração municipal, indo, quanto ao conteúdo, muito além da simples ordenação física do espaço urbano, mas com escassa repercussão jurídica no tocante ao direito de propriedade.[169]

Poderíamos dizer que ele não se alinhava à função social da propriedade.

Conforme entende Dallari, somente após a constituição de 88 que o PD teria sua abrangência reduzida, mas alcançaria maior significado jurídico, gerando, para desgosto da classe dominante, maior impacto sobre a propriedade imobiliária urbana.

Tomando os casos de São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Recife, verifica-se a tentativa de incorporação de diversos instrumentos que não se encontravam em dependência da regulação da Lei Federal nº 10.257/01. Entre esses instrumentos ressaltam-se: o solo criado, acompanhado da outorga onerosa, a criação do Fundo Municipal de habitação, a urbanização das favelas e as Zonas de Especial Interesse Social. Por outro lado, o IPTU progressivo depende não só de sua previsão em Plano Diretor, na definição de área pré-definida (um dos diversos aspectos técnicos e de mapeamento presentes nas normas urbanísticas e ainda negligenciado) e de lei específica.

A primeira experiência de uso dos instrumentos de parcelamento e edificação compulsórios dos anos de 90, em São Paulo, resultou em uma proposta avançada para a época. Realizado durante o governo da prefeita Luíza Erundina (que conduziu uma Política mais inclusiva), o Plano lidava com temas incômodos algumas classes, agora na forma de investidores do ramo imobiliário. Abrangia, por exemplo, a gestão democrática, a política redistributiva, o direito à cidade e à moradia.[170]

Essa nova postura municipal parecia ouvir as demandas que o movimento de Reforma Urbana propunha e tratava de fortalecer as Zonas de Especial Interesse com previsão para os Planos de Urbanização, o coeficiente único, e o sistemas de CEPAC-Coeficiente adicional de construção de forma onerosa. O Projeto acabou

---

[169] DALLARI, A. A. Instrumentos da Política urbana. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. **Estatuto da cidade:** (comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.p. 77-78.

[170] GIAQUINTO, P. R. **Planos diretores estratégicos de São Paulo, nova roupagem velhos modelos.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). ed. São PAulo: USP, 2010..p. 48.

não sendo aprovado. O próximo voltaria a ser um plano de discurso, agora na gestão Maluf,1993-2000.[171]

No Rio de Janeiro, o primeiro Plano Diretor pós constitucionais seria a Lei Complementar nº 16/92. Segundo Villaça este primeiro Plano pecaria por erros repetidos, como o foco específico em diretrizes gerais sem qualquer comprometimento.

Cabe reforçar que, apesar do otimismo demonstrado, Villaça entende que o Plano Diretor de 2011 iria repetir os mesmos erros daquele de 1992, ainda que o Estatuto da Cidade surgisse nesse interim, perpetuando o foco em diretrizes genéricas. Não apenas, em alguns aspectos ele iria se afastar da necessidade de proteção às remoções e iria limitar mais ainda a possibilidade de usos de instrumentos de políticas urbanas mais eficazes como o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Solo Criado. Seu foco penderia para a visão empreendedorista da cidade.[172]

Malgrado os percalços, Villaça aponta a década de 90 como o período de transição dos Planos em direção a um período de politização, incluindo maior participação do Poder Legislativo,[173]condição confirmada por esta pesquisa a ser apresentada em capítulo específico. Esta participação intensificada do Legislativo pode ser lida, entre outras possibilidades, como a ampliação da representatividade e, principalmente, do incremento da legitimidade dos planos.

O desvio de foco no tratamento do PD acabou por tornar diáfana a diferenciação das soluções políticas sobre as técnicas, devem ser complementares. Não se poderiam mais condicionar-se a diagnósticos ou apenas aos levantamentos supostamente pautados na pura técnica em um primeiro momento.

Esta condição se encaixa perfeitamente com a ocorrência de declaração de AEIS à priori, mesmo sem um estudo ou diagnóstico inicial, o movimento, a intenção política necessita ser guiada ao problema e posteriormente valer-se da técnica para viabilizar as intervenções.

---

[171] GIAQUINTO, P. R. **Planos ...Op.cit.** p.50.

[172] HARVEY, D. NEOLIBERALISMO COMO DESTRUIÇÃO CRIATIVA. **©INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, v. 2, n. 4, ago. 2007.

[173] Corroborado pelo caso do legislativo carioca como se comprovará adiante

Outra tendência, formulada para dar mais realismo e aplicabilidade aos Planos Diretores que surgiam pós década de 90, é para Villaça[174] é a sua constrição ao âmbito municipal. Não se procuram mais aplicar soluções que dependam de outras competências de outros entes federativo. Rejeita-se o plano integrador, global, ou que traga todas as soluções para as crises da globalização. Isto não significaria dizer que os planos municipais não devam ser integrados ao âmbito regional ou metropolitano, mas o Plano deve ser fiel à sua alçada incorporando maior dose de viabilidade.

Surgiriam, coincidentemente, duas forças a colidir nesse momento. Por um lado, como já exposto, o Plano se volta para o restrito âmbito da competência municipal nos seus aspectos jurídicos, tributários e urbanísticos, elementos de impactos profundos na cidade, expressamente definidos na Constituição Federal para o atingimento da função social da cidade, mas, a sua extensão e influência na autonomia sobre o acesso à terra dos interesses particulares gerariam impactos, em especial sobre o setor imobiliário.[175]

Como resultado dessa colisão, alegações acerca dos efeitos de encarecimento dos imóveis, desinteresse de investimentos imobiliários com sérios prejuízos ao Estado proliferam e se mantêm no discurso hegemônico. A não ser, é claro, quando o Plano contem algo que traga compensação, caminhos alternativos, desvios e escusas para sua não realização e a AEIS 2 estaria entre esses conflitos.

Em que pesem os constrangimentos ao pleno exercício da função social pelos Planos Diretores, destaca-se que as classes conservadoras estariam, de qualquer modo, em uma encruzilhada. Já não poderiam formular planos apenas para dissimular ou para impor suas vontades, nem poderiam formular planos que realmente beneficiem os que mais necessitam. Por isso, a expectativa de Villaça se sustentava pela junção de forças revolucionárias representados pelo Estatuto das Cidades, os movimentos populares e o Plano Diretor. O futuro deste último estaria atrelado a 3 elementos e seus derivados, não compostos por uma estrutura legislativa específica, são eles:

---

[174] VILLAÇA, F. Uma..., op.cit. p 236-237

[175] MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.p. 403

1- Os desdobramentos dos resultados da pressão dos movimentos sociais setoriais: a criação das ZEIS, a aplicação do solo-criado, o Fundo Municipal de Habitação da regularização das Favelas. Por esse aspecto, não se poderia negar uma certa evolução, ainda que não em escala suficiente para sanar todas as demandas

2- O esvaziamento dos Planos de retórica, de difícil consecução, já que o Plano e a Política estão agora entremeados.

3- A passagem inexorável pelo Poder Judiciário – e aqui veremos exemplos de efetivação da proteção da moradia pelo poder judiciário com base em zoneamento especial.

A credibilidade do Plano Diretor estaria, dessa maneira, ligada aos avanços da consciência de classe e da organização do poder político das classes populares, "certamente um processo demorado."[176]

2.2 Contraponto às assertivas de Villaça

Nogueira de Brito[177], afirma que a propriedade será sempre a tensão entre a liberdade do indivíduo e a obrigação para com a comunidade, obrigação a ser interpretada pelo estado e seus diferentes entes e poderes.

O zoneamento inclusivo seria uma dessas interpretações e, quando incorporado ao planejamento na forma do zoneamento reflete essa tensão.

Para Harvey, o trabalho do planejador seria desvendar os meios pelos quais se pode produzir um ambiente urbano harmonizado. Seria legitimamente defender o interesse público.[178] A pedra de toque recai justamente no que significa harmonizar as tensões entre os diferentes atores presentes e isso somente ocorreria atendendo à necessidade do sistema (capitalista) se reproduzir. Nesse aparente labirinto, Souza chama a atenção para a falácia de resumir todas as ações de planejamento

[176] VILLAÇA, F. Uma..., op.cit. p 240-241.

[177] BRITO, M. N. D. **Ajustificação da Propriedade Privada Numa Democracia Constitucional**. Coimbra: Almedina, 2007. p. 60.

[178] HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

ao controle direto da ideologia capitalista, pois elas são, essencialmente "contraditórias e não monolíticas" e isso se aplicaria também aos governos.[179]

Quanto ao Plano Diretor, Mukai entende que ele deve sim conter disposições e diretrizes bastantes gerais, apresentando um leque de alternativas por meio de normas discricionárias. O administrador poderia então valer-se de alternativas que melhor atendam ao bem comum e à função social da propriedade.[180] Complementa Silva que, o PD pode ser apenas um "Diretor Geral", ficando sua atuação a depender de planos especiais, setoriais e plano executivo.[181] Neste embate verifica-se a manutenção da ineficácia dos Planos até a presente data, pois a ausência de obrigação legal dá margens a estruturação do papel decorativo do Plano e sua dependência exclusiva, do processo político. A posição de Mukai talvez se harmonize adequadamente em um contexto de maior equilíbrio entre as forças de transformação da cidade.

Exceções poderiam ser consentidas quanto à definição de certas Zonas específicas, como são as AEIS já previstas em Plano em Recife e São Paulo (tratados mais adiante), da mesma forma que as zonas urbanizáveis e não urbanizáveis.[182] De qualquer forma, tudo isso ainda tem se mostrado pouco para interromper a especulação imobiliária e desvios conforme explanado anteriormente.

Pinto, por outro lado, refuta as teorias conspiratórias amplamente difundidas de que o objetivo das normas urbanísticas é excluir a população pobre do acesso aos serviços públicos e reforçar sua marginalização. O que em realidade ocorre é a formação de expectativa de lucros por meio de uma regularização posterior favorecendo o retorno de poucos especuladores. Denuncia Pinto que, na prática, a Política de tolerância à informalidade e sua conexão à inexorável demanda pela infraestrutura, sem a qual dificilmente um assentamento se manteria, fez com que as concessionárias de serviço público, notadamente distribuidoras de energia sejam os maiores loteadores (em ato comissivo) clandestinos do país.[183] Acredita-se que esta

---

[179] SOUZA, M. L. D. **Mudar ...**, op.cit. p 28

[180] MUKAI, T. **Estatuto da cidade:** anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001. São Paulo: Editora Saraiva, 2001. p. 31.

[181] SILVA, J. A. da. **Direito ...**, op.cit. p 130-131.

[182] Ibidem. Loc. cit.

[183] PINTO, V. C. **Direito urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 18-210

condição se agrava quando não existe uma ação proativa regulatória dos espaços da cidade, por exemplo, por meio de declaração de AEIS atrelada a um controle prévio sobre as redes de infraestrutura existentes.

No bojo da discussão acerca da efetividade do PD, lembra-se que diversos instrumentos já estavam disponíveis antes de sua obrigatoriedade, ademais, as limitações urbanísticas ao direito individual de uso da propriedade já se encontram ordenadas pelas Leis de Uso do Solo e parcelamento. [184] Neste cenário verifica-se que não são apenas os Planos Diretores as vítimas primordiais das ideologias que ofuscam o enfrentamento da realidade, ela pode estar presente em qualquer dispositivo legal. Pode estar, inclusive, impregnado nos operadores do direito, especificamente nas descrições judiciais como demonstrado por Correia[185]. Pode ainda impregnar o Ministério Público, quando este opõe valores ambientais à valores sociais, mesmo em áreas consolidadas a longa data.[186]

Necessário é frisar a condição especial constitucional de participação na elaboração dos Planos Diretores municipais e o sistema de formulação, desde a elaboração dos diagnósticos, políticas, metas e diretrizes, aprovação de projetos e outras etapas específicas dessa lei, embora a forma legislativa em si seja comum e no caso do município de Recife ela se constitua em simples lei ordinária.[187]

Quanto à própria estrutura histórica de desenvolvimento dos planos urbanísticos, Silva nos apresenta um faseamento diferenciado do Planejamento Urbanístico no Brasil. Para o doutrinador, é a partir da atuação no nível municipal das intervenções urbanas que surgem os planos de desenvolvimento urbano, justamente na forma dos Planos Diretores.[188]

---

[184] MUKAI, T. **Estatuto da cidade:** anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.p. 42

[185] Aliás, é pertinente analisar a pesquisa realizada por Arícia Fernandes Correia acerca da efetividade de aplicação dos instrumentos de direito à moradia no país. Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL) : IPEA, 2016.

[186] FERNANDES, E. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, P.; (ORG) **A CIdade da Informalidade:** O desafio das cidades latino-manas. Rio de Janeiro: SettLetras, Faperj, 2003.p. 150.

[187] MUKAI, T. **Estatuto...Op.cit.**p. 43.

[188] SILVA, J. A. da. **Direito** ..., op.cit. p 78-99

Entre as quatro fases estabelecidas por Silva, a primeira iniciaria com um Plano Diretor enquanto desenho de cidade contemplando o traçado de ruas, localização das edificações significativas e preservação da estética. Em um segundo momento viriam os planos dedicados a fomentar o melhor uso econômico e arquitetônico do território. Na terceira fase teríamos a concepção de Plano Diretor de desenvolvimento integrado, com a ambição de congregar, de uma só vez, os campos físicos, econômicos, sociais e administrativos. Por fim, a quarta fase eleva o Plano Diretor a Plano constitucionalmente previsto por força da Carta Maior de 88. Ele teria, a partir daí o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local.[189]

Observem-se, seguindo a linha estabelecida por Silva, duas importantes alterações na caracterização dos Planos Urbanísticos. Em primeiro lugar a fusão do Plano enquanto lei, o que levanta o questionamento acerca de sua unidade jurídica. Em verdade, trata-se de um articulado que revela as diretrizes normativas do Plano e dá eficácia jurídica às regras concretas que ele contém, formando uma unidade legislativa. Por essa acepção os planos urbanísticos no Brasil têm natureza formal e material, esta última decorrente da imposição transformadora, conformadora e inovadora da condição urbana que impõe assim limites à propriedade.

Em segundo lugar apresenta-se como um modo de elevar a função social da propriedade urbana à posição de ordenadora central do processo urbanístico. Significa dizer que os elementos públicos e particulares constituintes do território urbano, seus rendimentos, seus objetivos e o direito inerente a propriedade ali inserida se produz ope legis, no caso específico, em decorrência dos Planos Urbanísticos.[190]

Esses dois novos momentos do Plano Urbanístico revelam algo além de uma percepção ideológica, abrem caminho à um aprimoramento dos processos de um Estado Democrático de Direito em direção à um Estado Sustentável, nas palavras de Juarez Freitas[191], e que concomitantemente se desvencilham dos poderes exorbitantes e do patrimonialismo comuns a séculos anteriores.

---

[189] SILVA, J. A. da. **Direito** ..., op.cit. p 99

[190] Ibidem. p 78-79

[191] FREITAS, J. **Sustentabilidade:** direito ao futuo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.p. 282.

Ainda assim, esse caminho pode ser vazio de resultados em função de diversas armadilhas a serem tratadas a seguir.

2.3 Os constrangimentos ao Planejamento

Hall[192] esclarece que, de modo geral, o cunho ideológico move o planejamento no mundo. Observam-se através de seus escritos diversas similaridades que impactam na efetivação dos Planos Urbanísticos em diferentes cidades, ocorrendo um lapso temporal que nos descola dos principais movimentos do Planejamento Urbano Mundial. O Planejamento, enquanto ação efetiva sobre o desenvolvimento, cai em descrédito após a década de 1975 nas nações desenvolvidas. De fato, em 1973 teríamos experimentações pautadas nos economistas de Chicago, tendo à frente Milton Friedman, que, ao propor medidas de recomposição da economia chilena, também contaminou todo o sistema com as ideias neoliberais: livre mercado, privatizações dos ativos públicos, exploração desenfreada dos recursos naturais para a exploração privada e estrangeira e um pacto para o livre comércio reforçado pela facilidade de repatriação de lucros às sedes das multinacionais.[193]

Maricato parte da premissa de que o Planejamento (incluindo o urbano), foi incorporado à competência do Estado, tendo a sua legitimidade ou talvez, de forma mais exata, a sua legalidade assentada no início do século XX no Brasil, como já bem assente por Silva.[194] O Estado, ao contrário do que se algumas esperanças poderiam almejar, ainda é representação das classes dominantes, logo o Planejamento é instrumento dessas mesmas classes, o que inviabilizaria, segundo parte da esquerda, a alteração do *status quo*.[195] (O que para a autora não deveria ser motivo para negar o próprio planejamento, aliás como irá reforçar M. de Souza em seus trabalhos).

---

[192] HALL, P. **Cidades do amanhã:** uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2016.p. 499.

[193] HARVEY, D. NEOLIBERALISMO COMO DESTRUIÇÃO CRIATIVA. **©INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, v. 2, n. 4, ago. 2007.

[194] SILVA, J. A. da. Direito ..., op.cit. p 99

[195] MARICATO, E. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. São Paulo: Editora Vozes, 2001. p. 47-48

Maricato reconhece que o período ditatorial não poderia promover mudanças significativas. Seu término presenciou o surgimento de governos municipais bem-intencionados e programas de orçamento participativo e o retorno de um Planejamento inclusivo, “porém, os constrangimentos se mantiveram”.[196] Esses constrangimentos podem ser organizados de acordo com diferentes causas.

Em primeiro lugar o meio ambiente construído reflete a sociedade que a constrói, com suas desigualdades, privilégios, arbitrariedades.

Em segundo lugar, o distanciamento entre o discurso e a prática está introjetado na burocracia pública trazendo como consequência: a aplicação da lei de forma arbitrária condicionada ao poder econômico, a cidadania restrita a quem possui patrimônio, à força do clientelismo, às marcas de segregação cultural e ao distanciamento em relação às necessidades locais, muitas vezes implicando em busca por soluções exógenas.[197]

Em terceiro lugar está a metáfora de que, ainda que se aprovassem planos e legislações urbanísticas bem estruturadas, o controle urbano, ambiental é indispensável para sua aplicabilidade. Contrariamente, o que ocorre no Brasil é a pouca disponibilidade de fiscalização bem estruturada (e aqui é preciso extrapolar para as equipes de polícia administrativa), que seja capaz de atender à complexa demanda na população, mesmo quando individualmente bem preparados e bem-intencionados, como é o caso da secretaria de urbanismo (SMU) no Rio de Janeiro. Ao pouco número se soma o desaparelhamento desses técnicos e a sub-remuneração.[198]

A perspectiva de Harvey[199] se encaixa aos argumentos de Maricato. No Brasil vieram as soluções propostas (impostas) pelo Banco Mundial, FMI e BID, ou seja, disciplina fiscal, racionalização dos gastos públicos, privatizações e desregulamentações. O mesmo destino percebe-se na frutificação de uma arquitetura-espetáculo, reforçada pela retração do estado no suporte aos planos urbanísticos. No Brasil pós constituição, aonde o movimento descentralizador não

---

[196] MARICATO, E. **Brasil, cidades: ...Op.cit.p. 50**

[197] MARICATO, E. **Brasil, cidades:...Op.cit.p. 50-52**

[198] Maricato pontua ainda, no caso dos fiscais, a baixa escolaridade e a susceptibilidade aos subornos”. MARICATO, E. **Brasil, cidades...Op.cit.**

[199] HARVEY, D. **Cidades Rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

veio acompanhado da competência técnica e financeira dos municípios em lidar com as questões urbanas e as guerras ficais são a tônica, esse tipo de foco em uma nova estética urbana.[200]

Ressalta-se, ademais, a aparente contradição na capacidade de estabelecimento de planos estratégicos (em substituição aos planos integrados modernistas) democráticos, mas subordinados aos interesses de poucos em detrimento dos interesses da comunidade. Maricato traz como uma das explicações dessa simultaneidade a capacidade de arregimentação de grupos específicos, mais bem estruturados e com discurso de salvacionista da pós-modernidade. Ajudaria esta nova onda do planejamento a crise fiscal e o endividamento público acelerado pós década de 90.[201] [202]

Embora datado dos inícios dos anos 90, a cidade do *marketing* há bastante tempo domina a mídia e o senso comum. Por exemplo, o Rio de Janeiro é entendido como a Zonal Sul e esta força simbólica representa a realidade da cidade[203] Maricato contrapõe a isso a ideia de "criar a consciência da cidade real e dos indicadores de qualidade de vida, não de um espaço específico, mas do conjunto da cidade. Esses indicadores devem funcionar como antídotos de marketing político.[204]

No Rio de Janeiro o IPP tem um papel preponderante nesta ação e o desenvolvimento de mapas disponibilizados no Data Rio teve sua eficiência comprovada na conformação de diversos mapas aqui utilizados. Esses mapas são capazes de refletir não só o estado atual, mas como a política e o planejamento vêm se alinhando na promoção de melhorias efetivas da qualidade urbanística e são bases para a proposição de normas mais autoaplicáveis e decisões judiciais mais embasadas.

---

[200] MARICATO, E. **Brasil, cidades:** ...Op.cit.p.66

[201] MARICATO, E. **Para Entender a Crise Urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.p. 60-62.

[202] A apresentação da proposta de Operação Urbana Consorciada pelo grupo contratado pela Odebrecht seria um exemplo atual dessa fase ainda presente.-(Audiência na CMRJ em ago 2016)

[203] VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2016. Passim.

[204] MARICATO, E. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. São Paulo: Editora Vozes, 2001.p. 71.

2.3.1 Algumas propostas para a crise urbana no planejamento e gestão

A criação de normas mais analíticas é a primeira de 8 soluções para a crise urbana proposta por Maricato, as outras sete envolvem: II a criação de um espaço democrático; III a reforma administrativa (abordagem integrada); IV a formação de equipes multidisciplinares bem preparadas; V o aperfeiçoamento e transparência das informações; VI um programa especial para regiões metropolitanas, VII a utilização da bacia hidrográfica como referencial para o planejamento e gestão (o que já faz parte mas não é seguido dentro do Plano Diretor carioca de 2011) e a VIII formação de políticas de curtos, médio e longo prazo. Para este trabalho é de especial significância as proposições I, II, V, VII e VIII.

Denuncia Maricato o maior detalhamento nas leis que tratam de matérias de interesse do mercado. São eles objetos de planos de zoneamento específicos e tecnicamente complexos. Esta seria mais uma razão para que a arquiteta reconhecer a importância de planos bem detalhados em diversas áreas e não apenas àquelas destinadas à especulação imobiliária, ainda que enfrentem continuamente a burla de grupos dominantes, o que o que deve ser contraposto ao exercício da participação e transparência, afinal: nenhuma virtualidade técnica substitui o controle social sobre a prática de utilização correta dos instrumentos disponíveis.[205]

Destaca-se na segunda proposição o enfrentamento de uma especificidade brasileira, retratada no homem cordial de Buarque de Holanda. Refere-se àqueles padrões patriarcais e familiares que impedem, ou ao menos contém os sujeitos de suas reais necessidades. Movimentos sociais, quando se manifestam, são percebidos e/ou emoldurados em um quadro de desmoralização. Entra em cena a cidade do pensamento único descrito por Maricato.[206]

Nesse contexto Maricato acusa a concepção tradicionalista das propostas comumente trazidas pela população, limitadas à demandas pontuais, à defesa de sua titularidade, na busca de privilégios específicos. Experiência que se repete nas

---

[205] MARICATO, E. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. São Paulo: Editora Vozes, 2001.p.96

[206]MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. V.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000..

inúmeras audiências feitas pelo autor em diversas favelas, protagonizadas pela (compreensível) preocupação na manutenção de seu domínio individual. Essa é uma situação que propicia o fortalecimento de políticas de titulação como a Reurb[207] e por isso poderia ser acusada de fomentar, mais ainda, o individualismo. Em Recife, como se observará adiante, a PREZEIS seria uma das vítimas dessa cooptação por meio de vantagens particularistas, ainda que o objetivo inicial fosse a construção de um espaço de participação social que desse voz aos que nunca a tiveram.[208]

Apesar da ênfase na necessidade, aqui neste trabalho, de uma reorientação do planejamento e da política urbanas, nem sempre atreladas às leis que às contém, Maricato não nos deixa olvidar a presença de outros instrumentos fortes de atuação indireta ao ordenamento urbano. São instrumentos que permitem a ampliação da arrecadação municipal, instrumentos para barateamento de imóveis em geral e moradias em particular; a captação de mais-valia fundiária; a recuperação de investimentos em infraestrutura, a regularização e urbanização de áreas ocupadas irregularmente; a possibilidade de reserva e estoque de terras- claramente o papel da AEIS 2-; e a proteção ambiental e do patrimônio.

Maricato destaca na sua quinta proposição a necessidade de enfrentar o caos nos cadastros imobiliários e nos registros de propriedade como mais uma das forças de retrocesso para a política urbana. Denunciando casos de proprietários distintos que receberam indenização pelo mesmo imóvel em São Paulo.[209]

Parte dessa problemática está na deficiência de registros cartográficos adequados, preferencialmente georreferenciados, apenas pautados em descrições genéricas e que ainda são realizadas como há 150 anos atrás. Nesse aspecto a Lei nº11.977/09 já traria, na demarcação urbanística a previsão de georreferenciamento -art. 56, revogado) e posteriormente a Lei nº 13.465/17 a traria também dentro das exigências do projeto de regularização fundiária e urbanística.

---

[207] A Regularização Fundiária Urbana (Reurb)instituída pela Lei Federal nº 13.465/17 abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

[208] MARICATO, E. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. São Paulo: Editora Vozes, 2001.P.72-95.

[209] Ibidem. p.90

No mais, é pertinente recordar que Souza confronta a noção de que o problema do planejamento pode ser técnico com a afirmação de que o problema do planejamento é político. Nesse confronto Souza afirma que a primeira sentença é falsa e que a segunda é essencialmente verdadeira, apesar de cometer o grave pecado de subestimar a capacidade da técnica de planejamento.[210]

2.4 Os Componentes essenciais do Plano Diretor

O Plano Diretor é considerado no escopo deste trabalho como o epíteto de um Plano Urbanístico, impregnado de todas as características inerentes ao planejamento, às determinações políticas e as normas legais. Ele é também o condutor do tópico central deste estudo, a AEIS, que, apesar da possível independência legislativa quanto ao PD, estará limitada em grande parte por como ela se estrutura nele. Para Meirelles:

> O Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado…., é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local.
> …. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo como supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.[211]

É relevante apontar que Meirelles o considera a lei suprema e geral com ascendência sobre as outras, justamente para dar mais preeminência e maior estabilidade às regras de diretrizes do Planejamento.[212] Acerca dessa proeminência estabilizadora da vontade desse plano-lei, cabe retomar sua estruturação política que lhe dá legitimidade representativa incomparável com as outras leis urbanísticas dele decorrente. Esse caráter democrático imposto ao Plano Diretor, que amplia sua

---

[210] SOUZA, M. L. D. **Mudar a cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. p.518

[211] MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.p. 403

[212] MEIRELLES, H. L. **Direito...Op.cit.**.p. 404

legitimidade em face de outros planos-lei, é para Silva, mais que um objetivo do planejamento e da gestão, é um princípio fundamental.[213]

Um aspecto necessário para a uma análise adequada é verificar que o Plano Diretor é uno e integral enquanto aqueles de urbanização geralmente são múltiplos e setoriais, como os são os planos de urbanização, de loteamento e de recuperação de áreas degradadas. Importa também saber que os procedimentos urbanísticos são decorrentes do Plano, podendo ser considerados como atos autônomos e concretos, ainda que não limitados pela forma de decretos, portanto, passíveis de existência por lei formal.[214]

Certo é que o universo de conhecimento abrangido pelo Plano Diretor demanda a mobilização de um corpo altamente técnico e diversificado, sendo consequentemente originado dentro da Prefeitura ou por terceirização, atendendo às seguintes etapas; 1- a coleta de dados, 2- a interpretação de dados e 3- a fixação de objetivos.

Similar é o ensinamento de Sundfeld.[215] Ao analisar, justamente o art. 4º, III, "a" do estatuto das Cidades, aponta que, após a carta de 88, o Estatuto das Cidades restringiu a abrangência do Plano Diretor, mas, por outro lado, conferiu-lhe "enorme significado jurídico" impactando na essência da propriedade urbana, consequentemente provocando reações de forças conservadoras. Reforça também Sundfeld a exigência da participação popular, vinculada por seu turno à efetiva conquista da função social da propriedade urbana, mantendo em seu bojo as condições de justiça social.

Assim, conclui Sundfeld:[216] "O Plano Diretor é instrumento pelo qual a Administração Pública Municipal poderá determinar quando, como e onde edificar de maneira a melhor satisfazer o interesse público, por razões estéticas, funcionais, econômicas, ambientais, etc.," incluiríamos ainda a razão da sustentabilidade urbana

---

[213] SILVA, J. A. da. Direito ..., op.cit. p 130.

[214] MEIRELLES, H. L. **Direito...Op.cit.**.p. 405

[215] SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A. **Estatuto da cidade:** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.p. 77-78

[216] SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais.Op.cit.p78

e ambiental conforme insiste Mukai[217] ao destacar o aspecto qualitativo definitivo do Plano Diretor face ao meio ambiente, aditando ser indistinguível o bem-estar do ser humano e a proteção do meio ambiente. Citando Diogo de Figueiredo, entende Mukai que o urbanismo seria uma espécie da qual a Ecologia se manifesta como gênero e conclui mais à frente "trata-se de um esgalho do direito ambiental".[218] O zoneamento representaria uma plena aplicação desse entendimento ao organizar os usos com o intuito de preservar o meio ambiente urbano, da mesma forma que os zoneamentos ecológicos visam proteger ações deletérias da expansão urbana.

Em uma leitura inconsútil inclui Juarez Freitas a ecologia dentro das várias dimensões da sustentabilidade, extrapolando, ao menos enquanto conceito geral, o disposto no inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade, art. º, I. Na visão do doutrinador a pluralidade da sustentabilidade ultrapassa o "consagrado tripé social, ambiental e econômico, introjetando os aspectos da resiliência e dos valores supremos constitucionais"[219]. O critério de resiliência trazido por Freitas é especialmente significativo, pois trata-se da aptidão de um sistema de retomar a sua posição normal ou anterior após stress. No âmbito urbano esse stress tem sido enfocado pela ISO de Comunidades Sustentáveis (ISO draft 37120) como a condição de uma cidade de suportar os diferentes tipos de impactos a que qualquer cidade está sujeita, seja derivado de atentados (como Nova Iorque, Londres ou Paris) seja do enfrentamento do crime organizado, como Medellín e Rio, seja referente aos desastres naturais como os ocorridos nas regiões serranas, no Centro-Sul do estado. Não se trata tampoucode resiliência quanto aos efeitos de catástrofes, naturais ou antropogênicas, mas à própria degradação das cidades, incluindo aquele derivado das relações de produção e consumo.

---

[217] MUKAI, T. **Estatuto da cidade:** anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.p. 67.

[218] MUKAI, T. **Direito urbano e ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Forum, 2010.p.40.

[219] FREITAS, J. **Sustentabilidade:** direito ao futuo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.p.54

2.4.1 Diretrizes para um Plano Diretor Efetivo

Para Cymbalista e Santoro[220] os Planos Diretores devem preferencialmente conter dispositivos que o tornem autoaplicáveis. Usualmente eles incorporam diretrizes gerais, deixando para um segundo momento as leis de aplicabilidade imediata. Tal situação pode ser utilizada como estratégia para inviabilizar o uso adequado dos instrumentos disponibilizados no Estatuto das Cidades ou simplesmente evitar confrontos indesejáveis à classe política.

A mobilização provocada pelo Plano Diretor, seria na visão dos pesquisadores, o momento ideal para aprofundamento das discussões de temas sensíveis à população

A resolução nº 25, de 18 de março de 2005 editada por Olívio Dutra, vai ao encontro das considerações aqui sinaladas acerca do processo de envolvimento das partes interessadas e afetadas pelo Plano Diretor. O art. 40 §4º, do Estatuto da Cidade, detalha os conteúdos obrigatórios tanto para o Poder Executivo quanto para o Poder Legislativo, tratam da promoção de audiências e debates com a população e a disponibilidade e publicidade das informações. A Resolução veio burilar essas exigências legais a serem observadas, em tese, na elaboração do Plano Diretor. Em alinhamento com a Resolução, todos os instrumentos de participação devem incorporar as seguintes qualidades: linguagem acessível em meios de comunicação em massa; cronograma de apresentações antecipadamente apresentados (15 dias no mínimo); e publicação de todos os resultados e debates em todas as etapas. O art.5º da Resolução nº25/05 viria a estabelecer que a realização dos debates deve ser subdividida por segmentos sociais e por temas e critérios territoriais, visando facilitar e promover o interesse da população envolvida. O mesmo artigo exige a alternância dos locais de discussão evitando privilegiar aquele que tem maior disponibilidade ou proximidade aos eventos. Seria recomendável, entretanto, ampliar concomitantemente as faixas de horários das audiências e eventos relativos ao plano.

---

[220] CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F.; NAKASHIMA, R. O Plano Diretor de Sorocaba, São Paulo: atores e autoaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. In: CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F.; (ORG) **Planos diretores:** processos e aprendizados. São Paulo : Instituto Pólis, 2009. p. 27-29.p.54.

O art. 6º trata da importante articulação entre o Plano e o orçamento, uma das carências encontradas na pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles acerca dos planos diretores.[221] O art. 7º da Resolução privilegia a sensibilização e envolvimento das lideranças locais e de classes, além de profissionais especializados. Faltaria prever a capacitação desses mesmos atores ou de outros que pudessem envolver a população menos afeita aos temas propostos, mas, sabidamente impactadas por eles.

O art. 8º, prevê, além da escolha de locais e horários apropriados para a maioria da população, que o meio de comunicação das reuniões ocorra por mídias de comunicação de alcance a todos e sejam dirigidas pelo Poder Público Municipal, portanto, Legislativo e Executivo, garantindo a presença, sem discriminação de todos os cidadãos e a gravação de seus conteúdos.

Ao final do processo, o Plano será aprovado na Câmara Municipal, tendo como requisito, realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais; divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta. Todas essas exigências estão dispostas no art. 10º da Resolução.

Acusando um desnível de poder, evidente nos Planos analisados e pertinentes do bojo deste estudo, afirma Santoro que o Plano Diretor é autoaplicável com relação a tópicos de claro interesse do mercado imobiliário, mas ele não é autoaplicável com relação aos instrumentos que podem levar ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo, e principalmente Zonas Especiais de Interesse Social. Conclui que existe esse desafio para os municípios, “vencer a assimetria no grau de autoaplicabilidade dos diversos aspectos do Plano Diretor reflete as desigualdades de poder existentes na sociedade.” [222]

---

[221] JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T.; (ORGS.). **Os planos diretores municipais pós-estatudo da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

[222] CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F.; NAKASHIMA, R. O Plano Diretor de Sorocaba, São Paulo: atores e autoaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. In: CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F.; (ORG) **Planos diretores:** processos e aprendizados. São Paulo : Instituto Pólis, 2009.p. 28-29

A participação é caminho inexorável em direção à cidadania e ela está subdividida por Souza em oito categorias ou níveis.[223] Mais próximo à uma concepção automista, portanto, no topo dessa escada de participação, existe a: parceria; delegação e informação. Em uma categoria intermediária haveria: a cooptação; consulta e informação. Em uma categoria inferior: a coerção e manipulação.

Quanto aos problemas que limitam ascender os degraus da participação, inspirado em Rebbecca Abers, Marcelo Souza apresenta três problemáticas esquematizadas no Quadro 1[224].

Quadro 1 — Graus de Participação

Tipo de problemática	Dificuldades enfrentadas
Problemática da implementação	Boicotes externos, por exemplo os patronais. Escassez de recursos provenientes, por exemplo, de incompetência ou corrupção administrativa. resistências tecnicistas ou corporativistas
Problemática da cooptação	Instrumentalização da sociedade civil no sentido de torná-la massa de manobra. Influências paternalistas.
Problemática da desigualdade	Dificuldade de provocar o interesse à participação da população. Dificuldade de dispêndio por parte da população mais pobre de tempo e recursos

Fonte: Quadro elaborado pelo autor a partir de M. de Souza, 2001, p. 387-390

O Quadro 1 apresenta-se como referência de uso obrigatório no nível geral de planejamento por abarcar as contingências mais comuns encontradas nas avaliações supracitadas e nas subsequentes. O contraste entre as diretrizes legais dispostas no Estatuto da Cidade e em menor grau no PD carioca estão distantes dessa orientação, sofrendo os percalços em todos os 3 campos citados. Agrava-se esta condição ao lembrar, como o faz Mukai, que todas essas problemáticas devem se dar nas etapas de consecução, seja da política ou do plano, portanto, incorpora o

[223] SOUZA, M. L. D. **Mudar a cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.p. 389-390.

[224] SOUZA, M. L. D. **Mudar...Op.cit.** p387-390

diagnóstico, a seleção dos procedimentos, a fixação das metas, da aprovação dos projetos, da execução e manutenção posteriores.[225]

Em pior situação se encontra o novo marco da Regularização Fundiária, Lei nº 13.465/17, ao reduzir o campo de participação social coletivo. Veja-se que a previsão no campo da conciliação é positiva, mas limita-se às soluções particulares.

Santoro emite ainda duas críticas essenciais a serem observadas nos Planos Diretores, a mescla de política e planejamento urbanos com os períodos eleitorais. Aacredita-se, mais importante, tomando como referência o Plano Diretor de Sorocaba, a incapacidade de o Estatuto da Cidade de não estabelecer um conteúdo mínimo com vistas à auto aplicação de mecanismos de combate à exclusão social, motivo de contínuos embates jurídicos.[226]

As problemáticas mencionadas demonstram os obstáculos aos quais deve-se atentar quando da elaboração de um planejamento que realmente pretenda alterar a realidade. Apesar de extremamente difícil, não é inviável, e sua efetivação é percebida, conquanto com diversas limitações, nos casos do orçamento participativo de Porto Alegre, do Plano Diretor de Angra dos Reis, Prezeis e o orçamento participativo de Recife e Curitiba por meio de uma mistura de city marketing e eficiência administrativa.[227]

2.5 Plano Diretores Municipais: análise nacional

A maior pesquisa acerca dos Planos Municipais Brasileiros foi realizada pelo Observatório das Metrópoles em 2011 com apoio do Ministério das Cidades. Eles indicam a existência do zoneamento e da habitação como temas constantes nos Planos Diretores pós anos 90. A eles se adicionaram atuações no âmbito do

---

[225] MUKAI, T. **Estatuto da cidade:** anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001. São Paulo: Editora Saraiva, 2001. p.42

[226] CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F.; NAKASHIMA, R. O Plano Diretor de Sorocaba, São Paulo: atores e autoaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. In: CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F.; (ORG) **Planos diretores:** processos e aprendizados. São Paulo : Instituto Pólis, 2009.p. 29

[227] SOUZA, M. L. D. **Mudar a cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.p. 437-510

saneamento ambiental e da mobilidade urbana[228]. e mais recentemente ampliou-se a participação da questão ambiental, que, dependendo do enfoque pode ocultar tendências conservadoras e segregacionistas, em especial pela localização usual de favelas em áreas ambientalmente frágeis.[229]

Outra tendência marcante é a ampla utilização dos diversos instrumentos contidos na Lei nº 10.257/01, embora muitos deles já existissem antes da promulgação da Lei e outros sejam independentes do Plano Diretor conforme mencionado anteriormente.

Os dados das pesquisas revelam que manteve-se a preponderância do zoneamento enquanto instrumento central de ordenação territorial. Foram encontrados o macrozoneamento em (91% dos municípios), as Zonas Especiais de Interesse Social em (81%) e o conjunto de instrumentos composto por Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação em (87%), neste caso existe a imposição do Plano Diretor como condicionante para sua implantação. Também se verificou a presença de Outorga Onerosa do Direito de Construir (71%) e das Operações Urbanas Consorciadas (71%).[230]

Um dos problemas levantados na extensa análise realizada nos Planos Diretores das Cidades diz respeito à sua baixa regulamentação e detalhamento, tornando inoperante diversos de seus aspectos. Isso indica a necessidade de aprimoramento dos instrumentos jurídicos para aplicação da efetivação da função social da propriedade.

Santos Júnior e Montaldom utilizam a ZEIS como exemplo de instituto que necessita aprimoramento na sua regulamentação, principalmente a ZEIS de vazios. Afirmam os pesquisadores:

> Sem a adequada conceituação, demarcação no território e definição de parâmetros urbanísticos, o instrumento perde sua efetividade quando o proprietário pretender a viabilização de um projeto, correndo-se o risco de a área ser destinada a outra finalidade. Isso pode acontecer, por exemplo, quando outro uso for possibilitado

[228] JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T.; (ORGS.). **Os planos diretores municipais pós-estatudo da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

[229] MOTA, M.; MOURA, E. **Direito Fundamental de Propriedade e a função socioamiental nas cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.p. 217.

[230] JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T.; (ORGS.). **Os planos diretores municipais pós-estatudo da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.p. 33.

> pela lei de uso e ocupação do solo, anterior à lei do Plano Diretor, ou ainda, quando o próprio Poder Público pretender uma destinação diferente daquela expressa no Plano Diretor por razões políticas.[231]

Outra das principais fraquezas dos Planos Diretores é a deficiência no processo de mapeamento. Essa condição fragiliza severamente a concretização das suas diretrizes. O Plano Diretor e seus Instrumentos se aplicam no território, em espaços geográficos precisos. A produção do mapeamento garante maior segurança jurídica à própria lei e àquelas decorrentes. A falta de rebatimento do que orienta as normas urbanas (O Plano Diretor incluído) foi verificado em amplo estudo e condiz com o que se observou na análise das delimitações de AEIS no Rio de Janeiro avaliada no capítulo 4. Conforme estabelece a RESOLUÇÃO Nº 25, DE 18 DE MARÇO DE 2005 do Ministério das Cidades:

> ….a função social da propriedade para cada porção do território municipal, toda a área do município deverá ter sua destinação identificada nos mapas, assim como a descrição de perímetros de zonas e de instrumentos (inciso V, Art. 3º).

Entre as razões que explicam, ou ao menos revelam esta situação, a pesquisa indica: a leitura técnica e comunitária mal elaborada; poucos recursos técnicos e humanos para a elaboração de mapas e demais peças técnicas; inexistência ou precariedade de cadastros e de informações básicas sobre o território, reduzido tempo para o processo de elaboração do Plano Diretor; descaso ou desinteresse dos gestores e do legislativo com o processo de elaboração ou aprovação do Plano Diretor; entre outros motivos.[232] Estas informação não são pertinentes apenas para o controle territorial para o desenvolvimento de planos urbanísticos, implica também em permitir corretas avaliações imobiliárias para o funcionamento correto do IPTU, da Contribuição de melhorias e para a captura da mais valia.[233]

São contornos que corroboram com a tendência do Planejamento em percorrer um certo percurso até um dado limite que não interfira com interesses específicos, reforçando o processo ideológico já explorado. Ora, uma leitura técnica

---

[231] JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T.; (ORGS.). **Os planos ... Op.cit.** p. 35.

[232] Ibidem.p. 36.

[233] CARVALHO JR, P. H. B. . IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO–IPTU. In: SANTOS, A. M.; MJ, S.; (ORG) **Transformações territoriais no Rio de Janeiro do século XXI**. Rio de Janeiro: Gramma, 2014.p. 61

mal elaborada passa pela carência do empoderamento de grupos participativos, portanto, contrários ao seu processo de automização. A falta de recursos técnicos (observar que não se trata de baixa qualificação) obviamente tem caráter político. Poderíamos continuar. Nesse "vínculo" vicioso que mantém afastado os instrumentos legais de democratização da terra longe dos setores mais carentes, mas, para este trabalho, basta reforçar a relação de diversas falhas de planejamento e indicar a existência dessa relação política retrógada dentro dela.

Em termos de soluções técnicas, o que se defende aqui, como mais um elemento de apoio em direção à própria Política uUrbana inclusiva, é o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) cujas diretrizes encontram-se na Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009 do Ministério das Cidades, que contempla as 'Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário' (CTM) nos municípios brasileiros.[234]

O Cadastro Territorial Multifinalitário é condizente com os trabalhos desenvolvidos pelo IPP no Rio de Janeiro. Segundo Gomes Souza[235], o IPP trabalha no sentido de pouco a pouco gerar uma base de dados atualizada em tempo real pelos diversos órgãos da prefeitura, SME, SMU, SMAC, e até o poder Legislativo, podendo incorporar-se dados do terceiro setor e de órgãos de pesquisa devidamente autorizados. As inter-relações de informações, se bem utilizadas e traduzidas garantirão uma poderosa ferramenta de avaliação e monitoramento do acesso à cidade, e claro, sua maior democratização.

Quanto ao acesso à moradia, Montaldom e Santos Junior[236] diagnosticaram a existência de uma gama de definições superficiais, diretrizes e objetivos gerais. Quanto a busca pela eficiência, a pesquisa também verificou que, apesar da inserção da política habitacional nos planos, "não se traduz na imposição de metas e

---

[234] . O cadastro implica em um instrumento essencial para auxiliar o planejamento e a gestão territorial. Atualmente se encontra em tramitação o PROJETO DE LEI N.º 3.876-A, DE 2015. O objetivo do cadastro é o realizar o inventário territorial oficial e sistemático dos Municípios, o CT será embasado no levantamento dos limites de cada parcela cadastral e devendo ser utilizado como referência básica para qualquer atividade de sistemas de informações ou representações geoespaciais do Município e contemplar tanto as áreas de ambiente urbano quanto as áreas de ambiente natural, quando ainda existirem (art.1º do PL nº 3.879-A/15)

[235] Entrevista Leandro Gomes Souza, geógrafo da Diretoria de Informações da Cidade, Rio do Janeiro, Instituto Pereira Passos em 24/07/2018

[236] SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T.; (ORGS.). **Os planos diretores municipais pós-estatudo da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

estratégias efetivas para o enfrentamento da problemática habitacional das cidades pesquisadas."[237]

As estratégias de acesso à terra se mostraram bastante variadas, diversos instrumentos como a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, o Direito de Superfície e o Direito de Preempção, criação de Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS em áreas vazias; e a Outorga Onerosa do Direito de Construir foram encontrados.

Entre o que é chamado por Montaldon e Santos Junior de aspectos ligados à habitação, os Planos diretores se destacaram por 5 diferentes pontos de interesse para este trabalho.

O primeiro diz respeito à regularização fundiária e programas de regularização de loteamentos. Em ambos os casos encontra-se essa previsão no âmbito carioca, inclusive com coordenações subordinadas às secretarias de urbanismo e habitação, atualmente fundidas na Secretaria Municipal De Urbanismo, Infraestrutura e Habitação.

O segundo aspecto trata da questão de não utilização ou subutilização com a aplicação do IPTU Progressivo, do Parcelamento Compulsório e da Outorga Onerosa do Direito de Construir direcionadas à política habitacional de baixa renda. No Rio de Janeiro a Outorga Onerosa do Direito de Construir se utiliza essencialmente nas Operações Urbanas Consorciadas, conforme Lei municipal nº 111/11.

O terceiro aspecto diz respeito à utilização da AEIS. Como informado, é um instrumento amplamente aplicado pelos municípios em seu Plano Diretor (embora não seja condição sua presença neste para disponibilidade jurídica daquela).[238]

Em quarto lugar encontra-se que, apesar da previsão, na maioria dos 526 planos pesquisados de um fundo específico para HIS ou para o desenvolvimento Urbano, apenas 70 definem as fontes desses fundos. Estes podem englobar dotações orçamentárias municipais, repasses de recursos estaduais e federais, parte da receita gerada com a aplicação dos instrumentos do Estatuto, percentual na

---

[237] SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T.; (ORGS.). **Os planos ...Op.cit.**. p.37

[238] OLIVEIRA, F. L. D.; BIASOTTO, R. O Acesso à terrA urbAnizAdA nos plAnos diretores brAsileiros. In: JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T.; (ORGS.). **Os planos diretores municipais pós-estatudo da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 70a 97.

renda da alienação de imóveis públicos, entre outros, provavelmente em função de exigências para obtenção de financiamentos federais, o que releva a importância das normas gerais ao complementarem certas deficiências da maioria dos Municípios de pouca capacitação e recursos.

Por fim, em quinto lugar, descaram-se a desconexão entre as políticas habitacionais e o orçamento municipal, personificados pelo PPA, LDO e LOA. Quando existentes são apenas genéricas.[239]

Cabe notar também a falta de comprometimento entre a programação (ou o plano) e a execução. O governo Paes em 2011 prometeu investimentos da ordem de 8 bilhões de reais para urbanização de mais de 575 favelas no Rio de Janeiro em 2020, com resultados inferiores a 10% do prometido.[240]

---

[239] CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. D. O plano diretor e a política de Habitação. In: _____**. Os planos diretores municipais pós-estatudo da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 99-127.p. 119.

[240] Disponível em: https://exame.abril.com.br/economia/rio-lanca-projeto-promete-acabar-favelas-2020-582351/, no entanto, o Plano Estratégico 2017-2020 mencionava apenas de 21 das 1019 comunidades (conforme indicado no Plano Estratégico) para serem urbanizadas até nesse período. Acesso em 08/2018.

3 O ZONEAMENTO, AS NORMAS URBANÍSTICAS E AS AEIS

Este capítulo, em última instância, tratará de refletir acerca dos campos nos quais a AEIS interfere. Ao configurar-se uma Zona de atributos únicos e adaptados, com exíguas exigências, por exemplo, da infraestrutura mínima trazida pela Lei. nº 6.766/79, a AEIS exige que se compreenda a dimensão dessa possível flexibilidade. Ao discorrer sobre os diferentes tipos de regramentos urbanos e construtivos, procurar-se-á realçar os aspectos das normas urbanísticas interferem no contexto da cidade e a linha teórica que as guia.

3.1 As AEIS como zoneamento Lato Sensu

As AEIS/ZEIS são, por definição, elas mesmas, formas de zoneamento. Em diversas ocasiões as AEIS serão equivalentes jurídicas, espacial e temporalmente, ao zoneamento convencional. Em outras elas irão compor uma camada aditiva, com efeitos substitutivos, temporários ou não e, em outros casos, irão combinar seus efeitos com o zoneamento geral.

As demarcações de AEIS, amiúde, irão implicar na alteração de parâmetros que extrapolam aqueles contidos nas leis de zoneamento e suas derivações. Isso implica que o zoneamento especial pode englobar a modificação da demarcação espacial ou das diversas normas aplicáveis ao uso do solo, a saber: I - Zonas e Subzonas; II - lote mínimo e máximo; III - índices de Aproveitamento do Terreno; IV - coeficiente de adensamento; V - alturas, gabaritos taxas de ocupação, X - índices de Comércio e Serviços; XI - usos permitidos para as diversas zonas; entre outros. Ainda poderão ser modificados os parâmetros construtivos, como aqueles relacionados às exigências das configurações das construções, áreas totais, áreas mínimas por compartimentos, sistemas de circulação e especificações construtivas. Ademais, poderão ser alteradas, como diretamente prevê a Lei Federal nº 6.766/79 as diretrizes de parcelamento do solo (art. 4º, II e art. 2º, §6º).

Nessa linha de ponderação a denominação AEIS parece mais apropriada por refletir condições mais abrangentes àquelas pertinentes ao simples zoneamento,

consequentemente, a compreensão do zoneamento como planejamento será indispensável para entender as consequências da AEIS.

3.2 O Zoneamento e as Normas edilícias e urbanísticas fundamentais

3.2.1 O Zoneamento

Mukai irá endossar a linha de pensamento de Antônio Bandeira de Mello ao entender o zoneamento como de natureza de limitação urbanística, e, portanto, decorrente do poder de polícia municipal no caso daquelas normas constitucionalmente atribuídas ao município. Para Mukai:

> O zoneamento traz ínsita uma série de restrições ao direito de propriedade, impostas pelo Poder Público em benefício e harmonia do conjunto de território e da convivência pacífica da coletividade.[241]

Esse embate constante entre o direito de propriedade e o interesse da coletividade, no âmago da ciência urbana, se aplica sem qualquer aparente resistência aos principais regulamentos urbanísticos que complementam a noção de ordenamento do espaço, as leis de uso e ocupação, de parcelamento, de codificação de obras e de loteamento.

Especificamente quanto ao zoneamento cabe, de acordo com Bandeira de Mello, verificar suas principais decorrências: a- delimitação das áreas e categorização dos tipos de uso; b- fixação de dimensões mínimas dos lotes.; c- fixação dos coeficientes de edificação admitidos em cada área; d- fixação das taxas de ocupação das distintas áreas de uso; e fixação dos recuos fronteiros, laterais e de fundos. [242]

Introjetado em seu poder de fazer ou deixar de fazer, as normas urbanísticas quando da criação de direito só podem ser estabelecidas por lei e devem atender aos princípios da generalidade, da razoabilidade e da igualdade entre todos aqueles

---

[241] MUKAI, T. **Direito urbano e ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Forum, 2010.p.331

[242] Ibidem.p. 332

que se situem dentro da mesma delimitação de zona. Mukai também retoma as lições de Bandeira de Mello para lembrar que o zoneamento não pode suprimir o uso e gozo da propriedade em termos funcionais, portanto, “aquele compassado com as aptidões naturais e destinações usuais”.[243]

A razoabilidade e proporcionalidade, aliada a justa distribuição de ônus e bônus, torna o zoneamento um instrumento intáctil à indenização, condição característica, inclusive, do próprio poder de polícia. Observa Mukai que onde a licença ou a construção já se tenha iniciado antes da alteração de uma norma urbanística caberá a indenização ou respeito ao pleno sob a normativa anterior. Isso se aplica a alterações de uso que devem respeitar àquelas havidas de forma legal, devendo-lhes ser garantido o direito adquirido. Deverá ser observado o caráter geral da alteração da legislação urbanística e seus impactos indiretos, não sujeitos, como se tratou antes, às indenizações, reforçando a tese de que não há um direito individual sobre as condicionantes urbanísticas gerais, caso contrário, estariam inviabilizadas as alterações do zoneamento.[244]

José Afonso da Silva tem uma noção mais teleológica das ações de zoneamento, o que seria limitado caso se mantivesse apenas dentro da natureza de poder de polícia, até porque de caráter mais positivista. Segundo o jurista:

> .... essa natureza do zoneamento decorre, nos nossos dias, não tanto do poder de polícia, mas da faculdade que se reconhece ao Poder Público de intervir, por ação direta, na ordem econômica e social, e, portanto, no domínio da propriedade privada e do direito de construir, a fim de conformá-la à sua função social. [...] merece discordância de importante corrente de publicistas que entendem que o assunto se insere na temática do poder de polícia e, assim, pertence ao gênero das limitações administrativas.[245]

Importante contribuição nos dá Pinto[246] ao interpretar as facetas da natureza jurídica das normas instituídas no Plano Diretor, entre elas o zoneamento. Em sua visão, o que irá distinguir a face traduzida como poder de polícia não será sua natureza de regramento obrigatório, mas sua finalidade. Nesses termos está

---

[243] MUKAI, T. **Direito urbano e ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Forum. p. 333

[244] MUKAI, T. **Direito ...Op.cit.**,p.334-336

[245] SILVA, J. A. da. Direito ..., op.cit. p 239-244

[246] PINTO, V. C. **Direito urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.p. 202

alinhado com Silva. Se a imposição de poder de polícia advém do impedimento ao particular d o exercício pleno sobre a propriedade “contra” os interesses da sociedade, a função social visa harmonizar o seu uso ao interesse público, não se trataria assim de evitar os prejuízos das atividades, mas de determinar quais são benéficas para esse interesse público.

Complementarmente, o zoneamento também trabalha com os aspectos da paisagem urbana resguardando a ambiência urbana quanto à monotonia, valorizando a possibilidade de inclusão de vazios e espaços verdes, estética da paisagem e riqueza arquitetônica.

Tal apontamento tem importante desdobramento ao identificarmos as ZEIS, ou em medida mais ampla, a Reurb no contexto urbano planejado da cidade. Impõe-se lembrar que a AEIS deveria (em teste, pois verificar-se-á que não é o que ocorre na cidade do Rio) sempre possuir parâmetros que se sobrepõe ao zoneamento local, parâmetros que devem harmonizar-se aos diversos zoneamentos existentes no entorno. Visão inversa se retira da Lei nº 13.465/17, pois esta indica expressamente a dispensa dessas normas (art. 11 §1º), o que não se conforma como a essência do planejamento e imputa maior resguardo do poder municipal.

Quanto à iniciativa, reforçamos os ensinamentos de Silva de que as normas e critérios do zoneamento, tão caras ao ordenamento urbano, são constritas à lei municipal, por sua vez condicionadas ao peculiar interesse local, sujeitando o munícipe á diversas restrições de propriedade sem que decorra daí direito indenizatório como referendado por Mukai e Bandeira de Melo. Após o estabelecimento das normas e critérios por lei, concorda Silva com parte da doutrina que aceita a individualização por decreto, mas admite o mestre que a lei deve possuir grau elevado de detalhamento “para que as condições de zoneamento encontrem adequado fundamento de legalidade”.[247] Esta matéria é de difícil aplicação prática como se observará em capítulo posterior, quando da análise da produção das AEIS em diversas capitais do país.

Quanto à matéria do zoneamento, ela se confunde amiúde com a matéria de uso do solo e ainda outras, entretanto, seu papel primordial será a de repartir geograficamente as zonas urbanizáveis da cidade.

---

[247] SILVA, J. A. da. **Direito** ..., op.cit. p 249-250.

Parte dessa mescla, que não ousa-se aqui acusa-la de um dislate, mas que convém ter consciência da premência em interpreta-la de maneira mais detalhada, ou seja, partimentada. Corrobora nesse sentido a Carta dos Andes a seguinte definição de zoneamento:

> O instrumento legal que dispõe o município para controlar o uso do solo do povoado, as densidades da população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e suas utilizações específicas, em prol do bem estar da comunidade.[248]

Acredita-se que, se não se pode afirmar categoricamente que o zoneamento se restringe a delimitações territoriais puramente espaciais, as quais se adicionam qualidades derivadas de outras normas ou instrumentos específicos, é necessário, como já exposto, ampliar a noção do que envolve as principais matérias urbanas, não só para a compreensão das diretrizes de ZEIS, mas para elucidar as divergências judiciais apontadas por Meirelles quando tratam da forma de edição das matérias que normatizam o zoneamento e aquelas que fixam as zonas espacialmente. Para Meirelles as primeiras são privativas de lei e estas podem ser tratadas em decreto.[249]

3.2.2 O Uso do Solo

Essencialmente relacionado ao zoneamento, a terminologia uso do solo se distingue do zoneamento strictu sensu por configurar um âmbito específico do direito que dá a significância urbana ao zoneamento.

Como é cediço, as matérias imputadas ao zoneamento em geral podem advir de regramentos federais e estaduais, haja vista as delimitações de áreas de marinha, ou áreas de proteção ambiental estadual, por exemplo. O Uso do solo por seu turno está constrito à competência ordenadora do município, assim como a regulamentação edilícia que o complementa. É bom lembrar que não se afasta a competência, conforme carta constitucional, da União em legislar sobre o direito

---

[248] MEIRELLES, H. L. **...Op.cit.**.p.416

[249] MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.p. 414 e 417.

urbanístico em leis de conteúdo geral, como ocorre com a Lei no 6.803, de 2 de julho de 1980, que: “Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências.”

Nos termos de Meirelles:

> A Lei de uso e ocupação do solo, como geralmente é determinada, destina-se a estabelecer as utilizações convenientes às diversas partes da cidade e a localizar em áreas adequadas as diferentes atividades urbanas que afetem a comunidade.[250]

Deve também equilibrar e harmonizar o interesse geral da coletividade com os diretos de propriedade particular e prover sobre o zoneamento urbano e a ocupação correspondente, pois, conforme mencionado no tópico anterior, o uso, sendo o mais nobre dos aspectos da posse é também o cerne do que consideramos a função social da propriedade.

Para Silva, os usos são especificações de categorias para definir aqueles permitidos em combinação com as regras de ocupação do solo.[251] Exemplo pode ser extraído de categorias residenciais como; unifamiliar, bifamiliar ou multifamiliar além das diversas variedades de tipos e porte dos usos comerciais. Normalmente as limitações se referem a subdivisões em uso permitido, tolerado ou não permitido.[252] Essa organização objetiva, não apenas prevenir mesclas de usos inadequadas, por exemplo, um hospital adjacente à uma indústria ou outra atividade ruidosa, mas pode ser também fundamental no enriquecimento da ambiência urbana.

Uma das consequências trazidas pela regulação de uso do solo se faz sobre o sistema de densidades, amplamente debatido por Acioly e Davidson em 1998 (densidade urbana). Hodiernamente parece ser uma das premissas para as cidades sustentáveis: a sua compacidade ou a sua densificação intensa (feita adequadamente).

Mascaró com o uso do método de custo médio das redes urbanas em função da densidade desenvolveu diversos estudos comparativos que são referências sobre

---

[250] MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.p.415.

[251] SILVA, J. A. da. Direito ..., op.cit. p 247.

[252] MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

o tema e corroboram com a eficiência da ampliação das densidades em termos de redução relativa dos custos de implantação das infraestruturas.[253]

Claro que não se trata de simplesmente adensar, mas de adensar corretamente. Favelas superadensadas certamente comprometem as possibilidades das intervenções necessárias sem que se imponham amplas remoções.

A densidade em uma favela, por exemplo, o Rio das Pedras ou Rocinha, implica em perda de vegetação, espaços de lazer etc.. Diferente é a proposta de Lucio Costa para Brasília ou Barra da Tijuca, ambas calcadas nas diretrizes de Le Corbusier das torres de densidade elevada e que possibilita a preservação de amplas áreas vazias.

Entre os objetivos do controle da ocupação do solo estão os de equilibrar a densidade populacional e a densidade da edificação. À primeira cabe distribuir o quantitativo da população no território, à segunda em estabelecer a quantidade de moradias por área do terreno, por exemplo, com o IAT Índice de aproveitamento do terreno, a taxa de ocupação do solo, o gabarito, entre outros.[254]

3.2.3 O Direito de Construir

Meirelles diferencia o direito urbanístico do direito de construir e o direito de vizinhança, embora admita proximidade, isto se dá por protegerem, segundo Meirelles, interesses e fundamentos diversos.[255] O direito de construir (podendo ser denominado para este estudo e de acordo com Silva, direito edilício) e o direito de vizinhança seriam de ordem privada tratando de efeitos na relação de terceiros, e ao direito urbanístico caberia ordenar o espaço urbano através de imposições de ordem pública em normas de uso e ocupação do solo ou em regras “estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada”.[256]

---

[253] MASCARÓ, J. L. **Desenho Urbano e Custos de Urbanização**. Brasília: Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, 1987.

[254] SILVA, J. A. da. Direito ..., op.cit. p 252

[255] MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.p.393.

[256] SILVA, J. A. da. Direito ..., op.cit. p 393

Não se encontra esse diferencial em Silva. Para o renomado autor, ambos os aspectos estão presentes na legislação edilícia, que se constitui em norma definidora de controle técnico-funcional das construções e norma definidora de controle urbanístico da atividade construtiva. No primeiro caso teríamos os códigos de edificações e no segundo caso as leis de parcelamento do solo, as de zoneamento e de forma secundária, portanto, reconhecendo a coesão dos temas, os códigos previstos no primeiro caso.[257] Por essas considerações é que Silva afirma que a legislação edilícia congrega normas de direito privado e público simultaneamente.

Ao citar Virgílio Testa, Silva transcreve deste que o controle da atividade edilícia pelo município se dá na forma de avaliar, isoladamente, as construções sob os aspectos higiênicos, estéticos, de incolumidade e controle técnico-estético em face da função à qual se destina. Na outra vertente se encontra a harmonia entre os edifícios e os ditames do Plano Regulador adequados às capacidades de serviços urbanos, i.e. o controle urbanístico. Essa separação, entretanto, não condiz com as condições apontadas por Meirelles. Por outro lado Silva informa que o aspecto estético também tem natureza urbanística e o controle urbanístico também depende de avaliação técnica e, por isso, defende a diferenciação por dois aspectos: o infraestrutural e o urbanístico.[258]

Em uma área estabelecida dentro de uma AEIS não haveria porque ser de outra forma, mesmo considerando que se está tratando de condições específicas e diferenciadas da área formal, nem por isso podem prescindir daqueles parâmetros mínimos, ainda que limitados dentro das possibilidades construtivas dos menos favorecidos. Imputa-se assim a necessidade de ponderar a segurança da posse com a regularização urbanística e à própria condição de temporalidade para as situações consolidadas caso estas não atendam aos princípios mínimos de habitabilidade e urbanidade. Daí decorre contrabalançar a pertinência no desenvolvimento de índices de urbanidade, ou índices de regularização fundiária como parte de uma proposição de melhoria ao longo do tempo.

---

[257] SILVA, J. A. da. Direito ..., op.cit. p 246

[258] SILVA, J. A. da. Direito ..., op.cit. p 437

3.2.4 O Código de Obras

Acerca do Código de Obras pouco comentado na maioria de textos e planos a respeito da AEIS e dos Planos Diretores, convém observar que eles influenciam na produtividade do imóvel urbano e impactam significativamente sobre o meio ambiente. Ao tratar da AEIS, em geral, pode-se pensar apenas no Parcelamento do Solo, ou este em conjunção com o zoneamento, mas são abarcadas também as normas construtivas que influenciam na qualidade ambiental da habitação e revelam mais uma das questões à que se sujeitam algumas classes menos favorecidas da cidade.

O principal elemento artificial constituinte do meio ambiente urbano é a edificação, incutindo ao Código de Obras o papel de instituto legal essencial da legislação edilícia, mas sua constituição, ao contrário do regramento básico de uma LUOS, em geral, não se condiciona à uma localidade específica. Ainda assim é mais umas das normas edilícias flexibilizadas com a implantação de AEIS.

O Código de Obras, também chamado de Código de Edificações, enquanto elemento da legislação edilícia, deve reunir em seu texto, de modo orgânico e sistemático, todos os preceitos referentes às construções urbanas, especialmente para as edificações, nos aspectos de estrutura, função e forma, necessários à obra individualmente considerada. Esse direito de construir, conforme lecionado por Meirelles tem implicações com a segurança, a saúde, o sossego e o conforto das pessoas e interfere no desenvolvimento da cidade, afetando o bem-estar geral da população.[259]

No âmbito do Rio de Janeiro, O Poder Executivo apresentou em 2013 o Projeto de Lei Complementar nº 31/2013 que: institui o código de obras e edificações da cidade do Rio de Janeiro e posteriormente o Projeto de Lei Complementar nº 40/2017 que: institui o código de obras e edificações simplificado do município do Rio de Janeiro – coes (promulgada como Lei Complementar nº 198, de 14 de janeiro de 2019). em decorrência disso, Fajardo em entrevista à OGLOBO, expressa seu entendimento sobre a simplificação do código. Para o urbanista, a simplificação do

[259] MEIRELLES, H. L. et al. **Direito de Construir**. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.p. 203.

Código de Obras é grande medida para que o custo da produção formal da cidade se reduza e que os novos os modos de viver da sociedade tenham acolhida."[260]

É premente verificar que o Plano Diretor impõe à lei que trata do assunto dispor sobre: a edificações e seus parâmetros externos para a sua construção e parâmetros internos restritos às condições de segurança, salubridade, sustentabilidade e conforto ambiental; a adequação das edificações ao seu uso por pessoas portadoras de deficiência; a adequação e conservação das edificações tombadas e preservadas; o dimensionamento das áreas destinadas à movimentação e acumulação de resíduos e de materiais recicláveis destinados à coleta seletiva; e a sustentabilidade ambiental durante a execução das obras e após estas. (atualmente a lei principal sobre o tema é o Decreto E nº 3.800 de 1970),

Seu impacto também se faz sobre o custo da construção e contribui para o acesso à moradia digna, ainda que em escala menor que o acesso à terra urbana. Como diria Maricato, a questão da terra é o verdadeiro nó do país e permaneceu intocado, tanto em governos progressistas quanto em liberais.[261]

3.2.5 Parcelamento do Solo

O Parcelamento do Solo, dentro dos limites urbanos encontra no loteamento a sua forma mais característica. O loteamento e implica no arruamento, desdobramento, desdobros, reparcelamentos e divisão de lotes para edificação, constituindo a atividade urbanística primordial exercida pelos particulares. Estarão assim exercendo uma função que pertence ao Poder Público Municipal (propiciar a habitabilidade) e estarão exercendo essa atividade em nome do próprio interesse e às próprias custas, subordinados, obviamente, à autorização municipal.[262]

O parcelamento deve observar, além da definição das dimensões dos lotes, outros elementos essenciais para que as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e

---

[260] Entrevista, Disponível em: https://oglobo.globo.com/cultura/simples-cidade-21738732. Acesso em julho 2017

[261] MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes Limitada, 2017.p.50.

[262] SILVA, J. A. da. Direito ..., op.cit. p 328-331.

ao Estatuto das Cidades, em especial ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana elencadas no art. 2º da Lei 10.257/01 sejam cumpridas. Destaca-se a necessidade de evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental; a exposição da população a riscos de desastres naturais; e a exposição da população a riscos de desastres; o comprometimento condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas.

A errônea concepção de que as dimensões dos lotes são as especificações únicas a serem declinadas no contexto da AEIS, ou ainda, da Reurb-S ou Reurb-E como se irá comentar e que não trazem, em função disso, significativas externalidades negativas para o particular ou para a comunidade deve ser repensada ao verificar que a norma de Parcelamento do Solo imputa incluir os diversos elementos fundamentais para o equilíbrio das funções urbanas. Entre elas se encontram as percentagem e características gerais das áreas a serem destinadas a uso público com as quais o espaço a ser urbanizado incorpora os concidadãos e as normas de implantação das redes de serviços públicos, com a qual é possível padronizar as instalações de drenagem, esgoto e água possibilitando atender às normas de qualidade e racionalizando a execução e manutenção dos sistemas. Em assentamentos informais, muitas vezes é necessário o uso de equipamentos específicos para situações especiais, e isso se aplica, por exemplo, aos tratores especiais utilizados pela Comlurb e adaptado a altas declividades e às vias estreitas. Reparos e aquisições desse tipo de equipamento podem comprometer custos e continuidade dos serviços públicos. O mesmo ocorre na solução de sistemas de água e esgotamento. Esses fatores foram insistentemente enfrentados pelo autor nos diversos projetos de urbanização de favelas.[263]

[263] Trabalhos realizados pelo autor entre 2000 e 2010 em favelas como: Jacarezinho, Vidigal, Salgueiro, entre outras.

No Parcelamento do Solo, cujo principal instituto legal federal é a Lei nº 6.766/79, estão incluídos: o loteamento; o desmembramento e o arruamento. O primeiro e mais relevante instrumento implica na existência de um processo de urbanização e implica na criação de lotes, novas vias e usualmente a geração de espaços de domínio público, permitindo (ou obrigando) a implantação de equipamentos públicos e condições mínimas de habitabilidade e conforto. A Norma Municipal, por seu turno, se encarregará, dentro dos limites estabelecidos por outras normas urbanísticas gerais, de delimitar, entre outras, as dimensões mínimas em casos excepcionais. Fato que se consolida explicitamente é a predominância de lotes de maior dimensão em áreas nobres e de dimensões abaixo das permitidas em áreas mais carentes.[264]

A adequação dos espaços públicos ao uso por pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida é outro limitador relevante do parcelamento para a qualidade de vida da população de baixa renda, necessitada de sistemas caros e especiais de transporte ou da solidariedade da vizinhança como já presenciado em favelas por parte do autor.

O limite de vazão das águas pluviais correspondente às condições pré-existentes ao parcelamento e as reservas de arborização de passeios, praças, jardins e congêneres são elementos constitutivos obrigatórios segundo o Plano Diretor do Rio de Janeiro para serem abordados na Lei de Parcelamento. Sem eles ocorre, por exemplo, a elevação do conhecido índice de run-off, o qual define a velocidade de escoamento das águas de precipitações e afetam sobremaneira os deslizamentos, inundações e outros riscos à vida da população.

A Arborização é conhecida entre os urbanistas como elemento essencial para a qualidade da paisagem e para a amenização das temperaturas e é rarefeita em ocupações de alta densidade e sem planejamento como as observadas em favelas. Estes dois últimos quesitos obrigatórios na lei devem trabalhar em conjunto com as percentagem e localização de áreas permeáveis nas áreas privadas e públicas, considerados o zoneamento ambiental, as características do entorno e seu sistema de drenagem. A preservação de áreas permeáveis como a vegetação em parcelamentos bem executados influencia positivamente no mencionado índice de

---

[264] MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

run-off, além de reduzir a carga de escoamento de drenagem dentro das galerias, reduzindo concomitantemente o carreamento de detritos que posteriormente poderão obstruir a canalização à jusante.

3.3 Aspectos diferenciais do Plano Diretor e do Zoneamento

Atenção especial é trazida por Villaça[265] perante a relação entre o Plano Diretor e o Zoneamento. O aspecto central de comparação se mantém pelo viés ideológico e político, razão pela qual iniciamos este trabalho por ambos os temas e seus impactos no Planejamento.

Na Visão de Villaça ao zoneamento abarca um tema explícito, ordenamento do solo, em um aspecto específico de sua forma de ocupação, enquanto, para o Plano Diretor cabem "todos os problemas inerentes à cidade: saúde, educação, crescimento, enchentes, transportes, equipamentos públicos, investimentos prioritários, política econômica entre outros, portanto, com a característica fundamental de grande abrangência. Afirma Villaça que, na visão de técnicos, políticos, população, mídia, construtores, especuladores, pessoas bem ou mal-intencionadas, havia a segurança de que fora do Plano Diretor não há solução e com ele se assegurariam os recursos aos investimentos públicos em todas as áreas, desde a integração da cidade à garantia da moradia pelas ZEIS, porém, as verdadeiras conquistas (positivas e negativas) sociais e urbanas obtidas nas pesquisas que menciona são decorrentes, não dos Planos, mas das políticas setoriais ou mesmo de leis específicas, como os dispositivos de cunho ambiental da Lei nº 6.766/79. [266]

Portanto, para Villaça, o PD é um instrumento esvaziado de qualquer eficácia em contraste com o manto sagrado que o rodeia. Ao contrário, o zoneamento se mantém em um patamar inferior de adoração, mas sua aplicação parece obter resultados mais efetivos e coerentes. Parte da causalidade recai sobre a disseminada crença em puras diretrizes e fracas sansões pela desobediência ao

---

[265] VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor.** São Paulo: Edição do autor, 2005.

[266] VILLAÇA, F. **As ilusões... op. cit.** p 9-13.

Plano. Entretanto, o principal fator repousa na inabilidade em agir conforme um planejamento ao invés de agir conforme um Plano que se esgota em si.[267]

No Rio, espanta verificar que tanto o PD de 92 quanto o atual PD de 2011, são ricos em indicações para a produção das Leis Urbanísticas de eficácia plena: A Leis de Parcelamento do Solo, A Leis de Fiscalização, o Código de Obras, a de Zoneamento entre outras. Até o momento nenhuma apenas o Código de Obras foi promulgado, havendo apenas proposições que parecem não despertar o interesse dos diferentes setores. Não que não tenha havido alterações nas leis mencionadas, implantadas na maior parte na década de 70, mas estas alterações são pontuais e conjunturais.

Ao analisar o processo de implantação do Plano Diretor de São Paulo, sem nenhum momento restringir a validade de suas pressuposições àquela cidade, Villaça demonstra que a participação é antes de tudo assimétrica, priorizando anseios de minorias, porque em alguns aspectos, como o índice de aproveitamento do solo, está envolvido em tecnicismo pelo interesses de grupos em manter o valor da localização, verdadeira fonte de concentração de renda. Villaça também verifica a existência das normativas legais que de fato são obediência obrigatória para o Poder Público, e nesse sentido, tendem a ser perfunctórias ou pura retórica. Quanto às obrigações que criam aos particulares, o zoneamento, este sim impele a obediência ao reduto formal da cidade (porque a parte informal não é diretamente afetada) e assim movimenta a participação e pressão dos grupos específicos. Essa pressão se faz por meio da mídia, por meio de relatórios e apresentações e estudos, e pela proximidade e facilidade de acesso às lideranças do Executivo e Legislativo, formas mais eficientes que a efêmera audiência pública por exemplo.[268]

Reafirmar-se-ia assim que o Plano Diretor não passa de uma forma de dissimular, por meio de uma suposta norma coletiva, a manutenção da realidade segregadora, um instrumento alienado e alienante.[269]

---

[267] VILLAÇA, F. **As ilusões...** Op.cit. p 14-16.

[268] VILLAÇA, F. Op.cit. p 51

[269] Ibidem. p.93.

3.4 O Zoneamento ponderações sobre a técnica, tecnocracia e política

Pinto trabalha com a hipótese de que o status elitista conferido às normas, por exemplo por Maricato e Rolnik,[270] também é fruto de um viés tecnocrático do profissional urbanista como narrado anteriormente.[271] Ao concentrar-se nas diversas especificidades, embora coerentes com sua área de saber e justificados dentro desses princípios particularizados, o técnico não avalia corretamente a capacidade do público alvo em lidar com elas[272].

As consequências da tecnocracia excessiva e compartimentada estimula paralelamente a ocupação informal, incapacitada (ou desinteressada) em atender à todas as exigências legais. O descumprimento à lei transveste-se na forma de favelas e loteamentos irregulares pobres ou ricos em contínua expansão. Seguem-se a eles a formação de grupos de pressão para a criação de exceções políticas em forma de normas específicas, urbanização eventual e paliativa e ligações clandestinas autorizadas. Ao serem tolerados "podem acabar por impulsionar a sua disseminação com vantagens evidentes de não pagamento de impostos e taxas e tarifas urbanas, como água, lixo, IPTU, luz, etc." A defesa política dessa vertente tecnocrata pode convergir também no conhecido jargão, "criar dificuldades para vender facilidades".[273]

Deve-se lembrar que as normas urbanas implicadas no zoneamento municipal caminham atreladas à diversas outras. Não por acaso o habite-se exige, o

---

[270] MARICATO, E. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. São Paulo: Editora Vozes, 2001. ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania. In: SOUZA,. I. M. A. A., et al. **Metrópole e Globalização-Conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

[271] PINTO, V. C. **Direito urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 62.

[272] Esse elitismo tem sido tratado nos últimos Códigos de Obras, por exemplo, nos de Brasília, São Paulo e Rio como mencionado. No Rio nossa análise demonstra que, apesar disso, observa-se que ao simplificar as leis, muitas leis de regulação edilícia transferem os quesitos técnicos para as normas técnicas, em especial a ABNT. Na prática, ao conferir status de lei para esses regulamentos, apesar da homogeneização relativamente maior já que se tratam de normas nacionais, o legislador perde parte de sua autonomia e pode agravar o problema já que essas normas são conhecidas por sua abundância e complexidade e apesar da boa qualidade técnica, contradições (Compans, audiência DEBATE PÚBLICO REALIZADO EM 6 DE OUTUBRO DE 2017, na CMRJ).

[273] Safety regulations provide a rich source of bribes for corrupt officials in many countries. Sometimes officials want tough regulations to guarantee that bribing an official is cheaper than conforming to the regulations. In countries where the ad-ministrators are more political and corrupt than judges, liability has a distinct ad-vantage over regulation.Law and Economics - Robert Cooter e Thomas Ulen 373.

cumprimento das normas urbanísticas, de construção, de parcelamento: normas viárias; ambientais; paisagísticas; de canalização; de abastecimento; de tratamento de resíduos; e diversas outras que envolvem órgãos compartimentados. Contemplam dessa forma uma sobreposição de competências e dificultam o controle jurídica das ações.

Nesses termos, aponta Pinto, que o resultado da regulação urbanística tende a ser pequeno, na medida em que resolve apenas algumas das falhas de mercado e cria diversas outras.[274] Ainda assim, um sistema urbano politicamente adequado e pautado em princípios de benefícios coletivos e amenizações de externalidades negativas pode contribuir indiretamente para a redistribuição de renda (renda em sentido amplo), condição bem demonstradas por Cintra.[275]

Cintra ilumina parte dessa visão cientificista segmentada dos diversos profissionais e suas posturas frente a realidade na qual o governo intervém.

Para o doutrinador:

> Quando a matéria-prima com que lida uma profissão são os próprios seres humanos em sua vida social, é inevitável que os valores, as posturas políticas e o lastro ideológico adquiram maior peso no paradigma profissional. Daí a necessidade de um escrutínio atento desse paradigma, pois é preciso discernir o que é cientificamente afiançado ou tecnicamente imperativo, do que é escolha política ou viés ideológico do profissional que orienta a política pública.[276]

Poder-se-ia dizer que isso vale para as dimensões da política, do planejamento e do projeto e também ao zoneamento. A visão de Cintra se assemelha neste quesito à importância adquirida pelo estudo dos stakeholders na área de gestão de projetos empresariais (Project Management Institute -PMI), “O cui bonum passa a ser, então, a indagação primeira na análise política dos programas governamentais aos quais as diversas profissões imprimem seu estilo.”[277]

Em tempos remotos já se verificava que cada profissão adquire uma existência própria face a divisão do trabalho tornando o seu saber como o saber verdadeiro capaz de responder a todas as problematizações e isso é particularmente

---

[274] PINTO, V. C. **Direito urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 66-67

[275] CINTRA, A. O. Zoneamento: Análise de um instrumento urbanístico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.**, v. vol.3, n. n.6, 1988.

[276] Ibidem. p. 2.

[277] Ibidem, Loc, cit.

verdadeiro no caso do arquiteto que toma para si a responsabilidade exclusiva e onipotente de reorganizar a urbe, vide Corbusier e Frank Lloyd Wright. É claro que essa ideia se aplica similarmente, conforme Marx e Engels, às decisões de magistrados iludidos pela crença nas leis como única vertente de solução. A realidade a que se envolvem os condiciona a responder com as ferramentas que dispõe, não como opção, ou em casos de maior consciência, a melhor ferramenta. Diriam: “Os indivíduos sempre partem de si mesmo”.[278]

Cintra observa na evolução do zoneamento um claro processo compensatório. Se as forças do mercado (i.e. grupos formados por exemplo pelo loteadores e especuladores imobiliários) desordenam a organização da urbe será necessário a existência do planejamento para reorganiza-la. Sendo esse planejamento elaborado por especialistas, de alguma maneira vinculados à direção estatal, então, a tendência é de que eles procurem reverter o caos, respeitando em todo caso as orientações centralizadas e burocráticas. Ainda assim, podem ser forças antagônicas ao sistema imposto pelo capital, como o período da prefeita Luiza Erundina como esclarece Maricato.[279]

Cintra encontra no zoneamento o instrumental que possibilita conter as externalidades negativas do crescimento das cidades quando inclui previsão, provisão e o planejamento evitando o sobrecarregamento de infraestruturas físicas dimensionadas para densidades variáveis.[280]

Entende Cintra que tem havido um deslocamento do controle das técnicas de Zoneamento enquanto instrumento unicamente de engenharia para transformação da morfologia urbana, apenas centrado na correta ponderação das infraestruturas físicas, como as redes viárias, os volumes das construções e densidades e canais de drenagem em prol do equilíbrio da estrutura biótica abiótica da cidade, todos subsumidos ao controle de engenheiros e arquitetos.[281]

---

[278] MARX, K. F. E. **A ideologia alemã:** crítica da novíssima filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. Rio de Janeiro: Record, 2007.p. 78.

[279] MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes Limitada, 2017.p. 27-30.

[280] CINTRA, A. O. Zoneamento: Análise ...Op.cit. p.26.

[281] Ibidem.Loc.cit.

Essa “intrusão” de outras disciplinas teriam como protagonistas a Economia, a Geografia, a Sociologia e a Antropologia, revelando um componente intrínseco à formação da cidade e que se sobrepõe à essa maquete intelectual que o planejamento formal trata de impor. Essas forças ocultas são as que explicariam o caos na cidade e, ao ser explicado o caos se revela em uma constelação de vetores de força que atuam no urbano.

As normas efetivas da cidade resultam, segundo Cintra, da “exploração de grupos por outros grupos, produzem segregação de classes, refletem o exercício abusivo do poder econômico, social ou político, e por isso devem ser combatidas com políticas públicas corretivas”. [282] Observa-se nesse caso como a política agiria enquanto fonte direcional para os planos, e não o contrário.

Não se deve mesclar, contudo, as forças derivadas das tensões de classe com àquelas derivadas da manifestação daqueles que produzem a cidade. Nem sempre essas normas que brotam das relações internas trazem frutos perniciosos para a coletividade. Muitas vezes as forças espontâneas derivadas da diversidade e da apropriação do espaço podem e devem ser reconhecidas e valorizadas pelos planejadores. Para Cintra trata-se de ouvir o que as ciências sociais dizem acerca das interações entre o planejado e do espontâneo. O zoneamento não deve conformar-se em uma peça rígida contra a mutação natural da cidade e fraca para impedir sua degradação.[283]

O Zoneamento, como se observa, é um instrumento entrelaçado com o Planejamento e com a Política Urbana em diferentes gradações. A força deste mecanismo é de difícil avaliação em alguns casos pontuais. Quando um particular é beneficiado ou prejudicado diretamente pode ter grandes impactos setorizados, afinal, os investimentos imobiliários estão entre os maiores movimentadores de recursos de um particular e a estabilidade jurídica e a isonomia são a contrapartida que ele recebe por ter sua propriedade limitada.[284]

Mas a força que se avalia deve ser ponderada em conjunto porque os resultados configuram vetores de força articulados com as condições sociais, econômicas, gerais e locais, por conseguinte, um zoneamento que ocorre

---

[282] CINTRA, A. O. Zoneamento: Análise ...Op.cit. p.7.

[283] Ibidem. passim.

[284] Ibidem. p.21.

independentemente de regulações normativas, paralelo, espontâneo.[285] Ciente de que a normatização visa responder a critérios técnicos, mas também normativos e capazes de influenciar a organização espacial (e talvez este seja o termo mais aproximado à que pode chegar o zoneamento) dentro da busca de uma justiça na cidade, o planejador deve empenhar-se em contrapor as tendências naturais de dominação prevalentes e perniciosas, uma delas seria a tendência natural do capital de inclinar-se ao monopólio.

Ainda que se limite a responder questões técnicas, lembra-se que uma cidade "não-funcional" prejudica mais aos mais fracos, não fazendo sentido negar sua importância.[286]

Mas o núcleo direcional do poder normativo deveria regular, na medida do possível, as forças desiguais que atuam no espaço urbano, em especial as externalidades negativas que tem como vítimas, muitas vezes, um grupo latente com pouca capacidade de fazer-se representar.

A pergunta acerca das externalidades e a “quem beneficia ou prejudica” tal intervenção faz-nos retornar aos grupos de stakeholders e por isso salienta-se sua necessária compreensão. Põe-se um problema que demanda a boa Política na direção de encontrar o ponto de equilíbrio para o bem-estar de uma comunidade em sentido amplo. Essa comunidade muitas vezes está contraposta aos desejos de grupos mais coesos. Nessas condições o “planejador urbano mais cônscio de seu papel sabe que os homens que fazem a cidade são desigualmente fortes e que essa desigualdade pode ser exercida em detrimento dos mais fracos na apropriação do espaço”.[287] Observa-se claramente a necessidade das AEIS, não como panaceia à informalidade de baixa renda, mas como instrumento, mesmo que fraco, indispensável no rebalançeamento de forças que ocupam o território. Isso descortina outra natureza do zoneamento além de sua essência como medida regulamentadora. Ele pode ser utilizado como medida redistributiva dos ônus e bônus, aliás, um dos princípios do próprio direito urbanístico.

Com relação às forças políticas que complementarão as forças técnicas como já mencionado, nos esclarece Pinto, na sua obra, onde relaciona o Plano Diretor ao

---

[285] Ibidem. p.26.

[286] CINTRA, A. O. Zoneamento: Análise ...Op.cit. p.21.

[287] Ibidem.p.26.

Direito de Propriedade, que o Direito Urbanístico brasileiro padece de dois grandes problemas institucionais: O zoneamento e as Obras Públicas. Seu texto ressalta o fato e as consequências de o zoneamento estar atrelado aos índices urbanísticos que tanto afetam o valor da terra e são alterados, segundo ele, ao sabor de pressões econômicas e políticas de interesses particulares. As obras públicas por sua vez alcançam aquelas que congregam os serviços de qualificação da estrutura urbana e por isso redundam em externalidades também significativos.

Para Pinto, em harmonia com o que nos apresenta Villaça:

> ...a vulnerabilidade da Política Urbana a pressões econômicas e políticas particularistas constitui-se em sua principal deficiência institucional, que não apenas corrói seus fundamentos conceituais, como também a transforma muitas vezes em instrumento de degradação da qualidade de vida.[288]

Ora, um vetor necessário para reverter os conflitos narrados estaria na correta harmonização entre as concepções técnicas e a efetiva participação popular (automista na concepção de Souza, 2013), contrapondo o tecnicismo e o autoritarismo, muitas vezes personificados nas intervenções urbanas do poder público. Por isso não se pode imaginar que se está normatizando, através do zoneamento, um terreno asséptico, racionalizado à priori.

3.4.1 Políticas e agentes do planejamento urbano

Dentro da perspectiva de Cintra, a análise da cidade e seus agentes poderiam ser decompostas entre produtores e consumidores. Não por uma perspectiva dicotômica, pois abarcam possibilidade de simultaneidade. Cintra engloba no primeiro grupo aqueles que produzem economicamente nos setores primário, secundário, terciário e quaternário[289] da economia.[290] Também se situam nesse

---

[288] PINTO, V. C. **Direito urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.p. 22

[289] Setor quaternario:Segundo Michèle Debonneuil, criadora do termo setor Quaternário, esta categoria engloba produtos do setor Secundário e Terciário que não são apenas bens ou serviços na acepção anterior das palavras, mas "novos serviços que incorporam bens", tais como a disponibilização temporária de bens, de pessoas ou de combinações de bens e de pessoas. Ainda haveria segundo Isabel Cristina Louzada Carvalho e Ana Lúcia Kaniski o setor Quinário inclui os serviços sem objetivo de lucro como a saúde, a educação, a cultura, a investigação (não remunerada), a polícia, os bombeiros, outras instituições não governamentais (ONGs), e ainda

grupo aqueles sujeitos que ativamente alteram meio ambiente urbano mesmo fora da categoria econômica, seriam os usuários ativos do espaço urbano, exemplo clássico seriam aqueles que estacionam ou ocupam a calçada ativamente, tocam música no metrô, realizam grafites e pichações, fecham ruas com cancelas etc. (não importa a conotação negativa ou positiva neste caso). poderíamos adicionar como produtores ativos os ocupantes de imóveis em estado irregular (muito ativos se considerarmos a possível presença de 50% de irregularidade no Rio de Janeiro como se constatará adiante). Os consumidores seriam aqueles que recebem as influências da e na cidade. A sobreposição mencionada é relativamente óbvia, o proprietário de um estabelecimento comercial (produtor) é também um pedestre ou usuário de algum modo da cidade (consumidor).

Essa simultaneidade não se dá no caso de conflitos. Isto é claro ao supor que um cidadão não iria estacionar seu veículo sobre a calçada de modo a impedir sua própria passagem para adentrar seu imóvel, ou um usuário de som ou aparelho produtivo de alto impacto sonoro não o irá utilizar quando de seu repouso, portanto, não se auto aplicam interesses conflituosos.

Os conflitos se dão entre categorias diferentes, consumidores vs produtores e entre mesmas categorias, portanto, consumidores vs consumidores e produtores vs produtores. Mas essa ausência de conflitos ocorre ao nível individual. Vê-se em favelas a supressão indiscriminada da arborização ou de espaços de circulação para benefícios pessoais em detrimento do bem coletivo. De outro lado, observam-se invasões dos espaços públicos pelos estabelecimentos comerciais em todos os níveis de renda e espaços da cidade. Em Brasília são conhecidas as invasões dos espaços públicos para ampliações das mansões do Lago Sul.[291]

---

atividades de serviços domésticos prestados a famílias. Estas organizações são usualmente consideradas como incluídas nos setores Terciário e Quaternário, porém a necessidade de separá-las em um grupo específico se justifica principalmente porque para operarem requerem uma base populacional e de impostos gerados por outros setores com fins lucrativos e oferecem uma importante contribuição para a geração de renda e valor adicionado de uma economia. REVISTA Soc. Bras. Economia Política, São Paulo, nº 34, p. 57-87, fevereiro 2013 .59 file:///C:/Users/CLIENTE/Downloads/3-Texto%20do%20artigo-150-1-10-20140528.pdf

[290] CINTRA, A. O. Zoneamento: Análise ...Op.cit. p.9.

[291] OLIVEIRA, T. A. D. **Questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília.** Assessoria Legislativa – CLDF. Distrito Federal. 2015. (nº 2,).

Existirá sempre uma leitura social desses conflitos, mas as capacidades e desejos de segregação de atividades incômodas à classe afetada se manifestarão pelo que Cintra chama de patriciado, deslocando-se as mesmas atitudes para as classes imediatamente inferiores. Exemplificando, seria o caso de "o temor nos bairros ricos", onde predominam mansões e residências unifamiliares, em relação aos prédios de apartamento de classe média ou abaixo, mesmo quando de boa qualidade arquitetônica.[292]

No caso dos produtores o exemplo padrão seria a tipologia das lojas de grifes de Ipanema, ou os consultórios de alto padrão, incompatíveis com os estabelecimentos de serviços populares ou de artigos populares o mesmo se refere aos lojistas em relação aos ambulantes. O componente que os une é o mesmo que gera os conflitos potenciais e os reclamos de ação pública, a necessidade de inserção em um espaço urbano inerentemente condicionado pela função da limitação física de solo urbano e os custos de deslocamento (tempo e recursos) como será explorado por Harvey e Abramo.[293]

Não é possível a manutenção de uma relação harmônica sem fim. A luta pelo espaço urbano há de surgir. Havendo conflito haverá reclamações às autoridades que ao longo do tempo serão pressionadas a alterar o regulamento presente ou o mercado fará seu próprio ajuste. Caso típico são as antigas zonas industriais que pouco a pouco deixam as grandes áreas que ocupam, seja por questões de preço da terra ou por alterações e restrições de zoneamento.

A questão que se levanta, e interessa-nos o ponto de vista de um zoneamento enquanto política urbana, conforme expressamente apresentada por Cintra, é entender de quais formas o zoneamento podem interferir nesses conflitos? Qual seria a ponderação que leva à uma atitude em prol do bem público? Seria o Zoneamento um instrumento à disposição exclusiva das classes privilegiadas?

Em Belo Horizonte, na década de 90, onde um governo mais à esquerda criou franjas com zoneamento altamente restritivo em lotes de grandes dimensões para que os investidores imobiliários suspendessem a prática de expansão especulativa,

---

[292] CINTRA, A. O. Zoneamento: Análise ...Op.cit. p.26.

[293] ABRAMO, P. **Mercado e ordem urbana:** do caos à teoria da localização residencial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

o mercado contornou essa restrição com a ocorrência de grandes loteamentos de alto padrão nessas áreas ainda atendidas pela infraestrutura oficial e a expulsão, para áreas fora da região metropolitana dos grupos menos favorecidos.

Esses fatos implicam em entender que o zoneamento não pode ser tratado como panaceia para as soluções de distribuição do espaço urbano. Mesmo os critérios de subdivisão de classes tampouco podem ser aplicados pois se tratam de grupos dentro de classe que atuam na luta por esses espaços. O ponto de vista adequado para observar esse jogo é a partir de uma combinação de contraposições de interesse e a condição de produtor e consumidor em um determinado momento.[294]

Mesmo quando não há uma intencionalidade de favorecimento às minorias dominantes quando da elaboração dos planos de zoneamento, ou forças de mercado existem os outros instrumentos políticos que interagem tornando aleatórios e imprevisíveis seus efeitos, muitas vezes com efeitos bumerangue. Em linha com o que preconiza Marcelo de Souza, [295] Cintra firma: "Não há classe dominante capaz de produzir tão-só e exclusivamente o que deseja com a manipulação dos instrumentos de governo".[296]

Portanto, seria inadequado culpar o zoneamento pelas condições elitistas a ele imputadas, uma vez que as tensões entre as classes estarão sempre presentes e, mesmo quando antagônico aos interesses de grupos burgueses a configuração da cidade não estará imune às forças capitalistas. Então, não se pode acusar a política do zoneamento, ou à norma do zoneamento de todas as consequências para as quais ele é apenas uma das forças dos vetores de urbanização.

> Ele (o zoneamento) partilha, ao contrário, com outras políticas regulativas, de certa frouxidão nas ligações com os interesses sociais, sobretudo os de classe. As classes consistiriam em cortes muito grossos para agrupar, sem artifícios, os beneficiários e os prejudicados com o zoneamento. Mais, ainda, particularmente no presente caso, impõe-se introduzir nova dimensão no debate, a divisão entre as funções de produção do ambiente urbano e as de consumo desse ambiente. Essa divisão não coincide com a divisão das classes sociais e pode, em última instância, como já o assinalamos, chegar ao plano intra-individual, quando uma mesma pessoa

[294] CINTRA, A. O. Zoneamento: Análise ...Op.cit. p.14-15.

[295] SOUZA, M. L.**. A prisão e a ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

[296] Idem. Loc. Cit.

> desempenha papéis distintos de produtor e consumidor da cidade. Na prática, é difícil, muitas vezes saber se o zoneamento favorece, inequivocamente, no conjunto de suas provisões, aos produtores ou aos consumidores da urbe.[297]

Parte dessa lógica é interpretada de uma maneira similar por Villaça ao retomar as diferenças entre o Planejamento geral e o Zoneamento. O último período de Planejamento descrito por ele o vislumbra como ação alienada, gerada dentro de órgãos internos à administração, mas paradoxalmente afastada da Política Pública, direcionada por ideologias, a exceção seria o Zoneamento (planejamento específico) "sempre vivo e consequente, embora elitista".[298] Isso não significaria que o zoneamento não se submeta a alterações pontuais de interesses específicos, mas frise-se que Villaça separa, de alguma forma, zoneamento de uso do solo, o que os autores como Cintra e Souza não o fazem.

Como afirma Souza, é impossível, dentro de um sistema capitalista, menosprezar as teias de relações em que a existência de conflitos de interesses e de ganhadores e perdedores, dominantes e dominados. É um ingrediente sempre presente. Por isso levanta-se a questão de encontrar a forma de lidar com o zoneamento em sendo ele uma técnica fundamental de planejamento amalgamado em valores culturais e sociais específicos. Essa contradição, de acordo com Souza, deve ser também a sua força, ao contrário do que demandam certos grupos positivistas, desde que tomadas certas precauções.[299]

3.5 Formação de Zoneamentos alternativos

A análise do zoneamento enquanto planejamento, o que reforça a hipótese inicial acerca da necessidade de utilização da AEIS enquanto tal, se explicita quando Souza afirma que o zoneamento é considerado o instrumento de planejamento por excelência. Mas, ser uma forma de planejamento e ser o planejamento em si, demanda pensa-lo em um contexto maior, assim como a política se utiliza do planejamento como um de seus instrumentos e a ele se mescla.[300]

---

[297] Idem. P. 16

[298] VILLAÇA, Flávio. Uma ... Op.cit. p 222.

[299] SOUZA, M. L. D. **Mudar ...**, op.cit. p 83-84

[300] SOUZA, M. L. D. **Mudar ...**, op.cit. p.256

Malgrado essencial para o planejamento, a divisão do espaço urbano segundo critérios e ordenamentos não pode confundir-se à sua totalidade.[301] Esse intercambio do planejamento com outras áreas do urbanismo deve ser constante, e a história dos planejamentos alternativos traçada por Souza reforça as críticas de que o zoneamento tende a ser um instrumento de planejamento urbano eminente e necessariamente segregador. As referências por ele destacada encontram a origem no zoneamento em meados do século XIX no Estados Unidos. O primeiro código americano a instituir um zoneamento abrangente seria o de 1916 para Nova York, com estabelecimento do princípio de separação de usos e grupos sociais indesejados[302] o que poder-se-ia interpretar como aquelas passiveis de compor uma cidadania inferior.[303]

A distorção verificada por críticos do Standard State Zoning enabling Act, exarada por Cullingworth[304], é que os objetivos e finalidades são facilmente deturpados em nome de bandeiras, como a saúde pública, meio ambiente e maior eficiência dos sistemas urbanos, ao ponto de serem considerados ratificações de um puro zoneamento racional.

O Zoneamento funcional ganha uma nova roupagem, em especial, após a quarta edição dos Congressos internacionais de Arquitetura Moderna -CIAM IV, de 1933. Ali se reforçariam as declarações de necessidades de diferenciação entre o habitat, o trabalho, o lazer e a circulação levada ao extremo em projetos como a Vila Radieuse de Le Corbusier fortemente atacada por Jacobs a partir da década de 60. A justificativa não seria apenas a de racionalizar os espaços, pois, como afirma Souza, Le Corbuiser trataria de aguçar a defesa da separação de usos em nome da higiene e da ordem, sem considerar os conflitos sociais.[305] Essa era das maquinas era sustentada por um paralogismo na relação metafórica que o arquiteto apresentou ente a casa (máquina de habitar) e a cidade. Todavia, esse legado

---

[301] Ibidem. p.250

[302] Ibidem. p. 251-252

[303] HOLSTON, J.. **Cidadania insurgente:** disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São PAulo: Editora Companhia das Letras, 2013.

[304] apud Souza, Mudar a ...Op.cit., p. 252

[305] SOUZA, M. L. D. **Mudar ...**, op.cit. p 84 e 254

modernista deixou fortes traços quanto a palavra chave de ordenamento, do zoneamento funcionalista.

Mas a rigidez não precisa ser característica intrínseca ao zoneamento funcionalista. Exemplo vem dos Estados Unidos, onde existem os zoneamentos flexíveis, a saber; o condicional ou *contract zooning*; os *floatzones*; e os *linkage programs*.

No *condicional ou contracting zones* o proprietário realiza uma proposta de re-zoneamento através de negociação com o estado, ciando algo como um balcão de negócios públicos[306].

O *Floating zone* corresponde aos usos já aprovados, mas aos quais ainda não se definiu o local. Tratar-se-ia de um arranjo em maior escala de aproximação do zoneamento geral ao qual estamos acostumados.

Os *linkage program in bonuses* é similar à um programa de OUC-Operação Urbana Consorciada, envolvendo contrapartidas em formas de benefícios ao município ou retorno em dinheiro aos cofres públicos. O particular se beneficiaria com um afrouxamento das regras.

O *Spot Zoning*, termo de caráter especulativo, se referiria a zonas pontuais onde o re-zoneamento beneficiaria um particular em específico, com contrapartida ou não. Esse é um dos vezos apontados por Villaça pela fragilidade da legislação urbanística nas relações com grupos políticos. Os argumentos utilizados para esse tipo de pressão são calcados no suposto benefício compensatório de maior arrecadação fiscal, gerando um aparente, “bom negócio” para o particular e para a sociedade, ainda mais no período de empreendedorismo urbano atual em que, com a desgastada alegação de enfrentamento da eterna crise do capitalismo, muitas vezes utiliza argumentos como a propaganda pró-legado, dos “novos” extrativismos urbanos do turismo, dos megaeventos eventos esportivos, dos grandes negócios e projetos para viabilizar alterações de zoneamento. [307]

---

[306] Caberia refletir acerca do risco que tal condição apresentaria no Brasil, inclusive, não deixa de ser algo temerário em tempos de REURB e as contínuas promulgações de leis de mais valias no Rio de Janeiro, de qualquer forma ela já tem sido parcialmente incorporada nas Operações Urbanas Consorciadas.

[307] MELO ANDRADE, Diogo de Calasans; DE MANEZES, Rita de Cassia Barros; OLIVEIRA, Lisiane Paixão Silva. A reorganização urbana das metrópoles periféricas na era da financeirização global do capital Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 8, n. 4, p. 1495- 1515, nov. 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/25207>. Acesso em: 17 nov. 2018. doi:https://doi.org/10.12957/rdc.2016.25207.

As estruturas exemplares escolhidas por M. de Souza, são pertinentes por sua abrangência enquanto possibilidades de aplicação e análise. É inegável o caráter político em cada uma delas e, ao mesmo tempo, não pode prescindir jamais de uma correta avaliação técnica de fatores referentes à geração de poluição, agressão à saúde e ao meio ambiente, harmonização de usos etc.[308] Mas não está limitado a estes, a linha que Souza defende visa reforçar o caráter participativo e a contenção de detalhismos exacerbados que engessariam a flexibilidade necessária para não esterilizar, conforme Jacobs (morte e vida), a vitalidade urbana.

3.6 O Zoneamento de Prioridades ou Includente: à um passo da AEIS

Para M. de Souza, atenção especial deve ser dada aos exageros e abusos, frequentemente vinculados para que não se transfigurem um veículo de ideologia segregatória. Quando o zoneamento apenas se limita a trabalhar as questões mais diretas relacionadas ao impacto de vizinhança, a saber, a relação adequada de usos e as densidades adequadas à infraestrutura existente, é mais factível manter-se no contexto de um zoneamento funcionalista.[309]

O paradigma do Zoneamento de prioridades no Brasil é derivado, segundo Souza, das ideias de Adina Mera já na década de 1970. A arquiteta defendia a necessidade de controle do crescimento da cidade e seu zoneamento era voltado à proteção paisagística. Em reportagem de 6/06/1971 para o Correio da Manhã, com o título, “Rio Cidade Horrível”, assim se expressa Adina: “A fealdade de nossa cidade é ofensiva e fere a autoestima que temos de nós mesmos....As leis de proteção, no Rio, não consideram o valor econômico nem o valor técnico da paisagem.”[310]

Sua crença nas leis a levaria a pensar que a recomposição e preservação de zonas de drenagem, bacias hidrográficas, mananciais, faixas de preservação das vias e lagoas, “Tudo isso poderia ser garantido (sic) através de uma legislação estadual (…).”

---

[308] SOUZA, M. L. D. **Mudar ...**, op.cit. p 260

[309] Ibidem. p. 261.

[310] http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_08&pagfis=19228&url=http://memoria.bn.br/docreader# dizia:

Se por um lado, como diz Souza, a arquiteta exprimia confiança e premência por uma proteção por zonas, por outro, nota-se um elementar positivismo que, envolto em um viés autoritário, culminaria na grande fase de remoções patrocinada pelo estado no período militarista de 1970.

Um zoneamento de prioridades voltado para atender as necessidades de uma população deslocada dentro da cidade seria fruto de uma atividade que não se limitasse a separar funções e usos, mas que, identificando os espaços residenciais dos pobres urbanos os classificasse de acordo com a natureza e condições de infraestrutura, convencionando-os como ZEIS. Tal zoneamento de prioridades encontraria reverberação na virada da década de 80 a 90 sob administração de Luiza Erundina em São Paulo.

Um dos aspectos centrais da ZEIS é criar um mecanismo homogêneo de tratamento das áreas informais da cidade. Ainda que a caracterização de cada assentamento a ser denominado ZEIS varie entre a pobreza, a precariedade da habitação, carência de infraestrutura, malha viária caótica, esta caracterização ocorre de maneira distinta em cada favela, restando no seu status jurídico de informalidade o melhor denominador comum.[311]

Os loteamentos irregulares consistem em um status jurídico mais estável por não se conformarem ocupações, estando vinculados à terra por algum documento, informal ou não. Nessas zonas de prioridade não se incluem apenas as ZEIS, observa-se também a sobreposição das Zonas de Preservação ambiental que podem incluir as APAS e as Zonas de risco, sejam elas relacionadas ao deslizamento, inundações e outras situações de risco. Essa miríade de zonas normalmente está em conflito e por isso devem ser avaliadas simultaneamente.[312]

Ao tratarmos da AEIS especificamente, poderá ser constatado que J. Silva aplica a nomenclatura geral de áreas de especial interesse para aquelas definidas aqui como zonas de prioridade, entretanto, é evidente que o termo prioridade se distingue pela própria definição, significa que o zoneamento também pode ser guia na aplicação das políticas públicas, entre elas o maior investimento direto, e/ou estímulos à investimentos destinados à manutenção do bem estar da população e do meio ambiente.

---

[311] SOUZA, M. L. D. **Mudar ...**, op.cit. p 263

[312] SOUZA, M. L. D. **Mudar ...**, op.cit. p 265-269

O Zoneamento também deveria incorporar elementos naturalmente flexíveis como podem ser consideradas as Zonas Adensáveis, preferencialmente convergindo para as consequências debatidas em tópico já mencionado.

Com as limitações do território e pressões ambientais, faz sentido buscar sempre uma relação equilibrada entre espaços construídos e espaços livres, visando uma utilização máxima dos suportes de infraestrutura instalada, sendo essa uma das dificuldades em equalizar a manutenção da população já assentada e as soluções técnicas para adequação com a infraestrutura a ser implantada e será tratado mais adiante.

O zoneamento pode se dar em diferentes níveis, o *structure plan*, que estaria mais relacionado ao nível metropolitano e encontra-se exemplificado na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 que: “estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas” (art. 1º da lei), sendo seu objetivo integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Claramente o zoneamento nesse nível será menos detalhado que o de nível local e por sua vez receberá análise pontual nos PEUs -Projeto de Estruturação Urbana em escala micro-local da região atingida, e o mesmo se aplicaria às ZEIS em que pese haver muito mais favelas que zonas de aplicação de PEUs.

Por fim, importa dizer que o processo de zoneamento tem se tornado mais complexo e, distanciando-se da racionalidade excessiva corbusiana, tem possibilitado flexibilizações para absorver uma diversidade maior de usos e, portanto, menos limites à propriedade. São os chamados usos tolerados que necessitam de uma avaliação do caso concreto.

4 A AEIS

4.1 Introdução à AEIS, bastidores e natureza jurídica

De forma geral, podemos partir do gênero Áreas de Especial Interesse para a espécie, AEIS ou ZEIS. José Afonso da Silva[313] define as Áreas de Interesse Urbanístico Especial como sendo aquelas que, por suas características próprias ou por exigência de planos, projetos ou programas específicos, requeiram tratamento peculiar para sua urbanização, significa dizer, tratam das idiossincrasias específicas da cidade.

Muito cuidado deve ser atribuído à essa tipologia de instituto jurídico porquanto ele se reveste de um caráter excepcional quando de fato pode não o ser. Por outro lado, as regras revestidas como gerais tratam de uma fração reduzida da cidade real. É a ocorrência do que Maricato chama de "lugar fora das ideias". Para Maricato[314]:

> O Urbanismo Brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade apenas. Podemos dizer que se trata de ideias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as ideias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias.

A exigência de zonas especiais não se limita àquelas atreladas às populações carentes, mas atendem a todas as particularidades locais e se submetem a planos gerais. José Afonso da Silva cita, complementarmente às ZEIS, as Zonas de especial interesse turístico e as zonas de especial interesse urbanístico.[315][316]

---

[313] SILVA, J. A. D. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.p.360.

[314] MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. V.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p.122

[315] O Plano Diretor do município do Rio abarca ainda as zonas de especial interesse, Cultural, Ambiental, Agrícola e funcional.

Para Rolnik e Santoro, a característica mais relevante da ZEIS decorre do reconhecimento das áreas ocupadas através de processos informais, permitindo sua regulação e incorporação à cidade. Esta inovação decorre, segundo a autora, de um longo processo de crítica à um sistema unívoco de ampliação do reconhecimento de acesso à terra a partir dos anos oitenta.[317] Reconhece-se que a Reurb incorpora esta característica, ainda que não faça a distinção relevante entre a Reurb-S e a Reurb-E, a não ser pela redução ou isenção de diversos custos envolvidos no processo de regularização. Nesse caso caberia averiguar as vantagens econômicas adquirida por particulares decorrentes das construções da Reurb-E quanto a burla das orientações edilícias e o modo de incorporá-las às fontes de financiamento da Reurb-S.[318]

4.2 A AEIS COMO AMADURECIMENTO DA PROTEÇÃO À MORADIA

É partindo da luta pela reforma urbana iniciada na década de 1960, tendo como um dos marcos fundamentais a reunião no Hotel Quitandinha abarcando uma gama de especialistas em diversas áreas correlatas com a requalificação urbana dos centros cada vez mais inchados, que compreendemos a AEIS como uma das maiores conquistas do direito à cidade. No Brasil, afinal, esse reconhecimento ao esforço empreendido pela classe trabalhadora de baixa renda na busca pelo direito à terra permitiu a ampliação da participação popular nas decisões acerca do uso do espaço urbano e ao início de um processo de investimento público pela moradia digna.

No governo João Goulart (7 de setembro de 1961 – 1 de abril de 1964) se promoveram importantes discussões sobre a moradia, além de propostas para o Plano de Assistência Habitacional e o Instituto Brasileiro de Habitação (https://rigs.ufba.br/index.php/rua/article/download/3105/2222). que levariam a criação, após o golpe militar de importantes instrumentos urbanos, como o Serviço

---

[316] SILVA, J. A. D. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.. p. 357-359.

[317] ROLNIK, R. R.; SANTORO, P. F. S. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras. **Lincoln Institute of Land Policy**, Cambridge, 2014. Disponivel em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf>. Acesso em: 2018.

[318] CORREIA, A. F. Regularização Fundiária Urbana e Autonomia Municipal. In: CORREIA, A. F. (.). **Direito da Regularização Fundiária Urbana Sustentável**. Juíz de Fora: Editar, 2018. p. 17-35.. p. 17-35.

Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Banco Nacional de Habitação (BNH)[319] e o Instituto Financeiro de Habitação. Apesar da ruptura na atuação participativa em 64, no governo Militar estabeleceu-se o FGTS (Fundo de Garantia do tempo de Serviço), importante instrumento de financiamento para habitação[320]. Ainda assim, enquanto objeto de debate e participação, o sentido de luta por uma reforma urbana ficaria a hibernar[321] aguardando a reabertura democrática interrompida.

Imperativo concordar parcialmente com essa afirmativa, não só em função das inovações institucionais mencionadas, há outros veículos expressivos, precursores dos regimes jurídicos específicos para os assentamentos precários e derivada da Lei nº 4.132/62: a criação de um novo fundamento de desapropriação no art. 2º, V, e a desapropriação por interesse social, destinado a construção de casas populares. Esse texto legal foi mantido mesmo após o golpe. Além dessa importante lei, de acordo com Silva[322], a referida Lei nº 4.380/64 traria a formulação da política habitacional e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a inciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social, mesmo que ocasionando erros a serem parcialmente repetidos com a Lei nº 11.977/09, como a guetização e a periferização.[323] A década de sessenta, entretanto, não calaria as vozes do campo e a sua demanda pela reforma agrária. Segundo Souza, todos os mecanismos institucionais e econômicos implantados haviam esquecido de equacionar a justiça social como o eixo central das políticas habitacionais. Findo esse período o país "já haveria mudado, ampliando ainda mais a concentração e inchaço das cidades. "Haveríamos superado a pré-história da Reforma urbana e o Brasil surgiria na década de 80 mais urbano".[324]

---

[319] Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

[320] MOREIRA, M. **A História do Estatuto da Cidade**, (art. 1º). in: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (organizadores). Estatuto da Cidade: (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros Editores, 2010. P. 13

[321] SOUZA, M. L. D. **Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013., p157

[322] SILVA, J. A. da. Direito ..., op.cit. p 386

[323] Entrevista à BBC em 4/06/18. https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44205520 acesso em 09/18

[324] SOUZA, M. L. D. **Mudar ...**, op.cit. p 157

Mesmo sob a censura militar, com o aumento da urbanização e a pressão pela moradia, a partir de 1979, o Banco Nacional da Habitação (BNH) criou o Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações (PROMORAR), com objetivo de financiar melhorias habitacionais em aglomerados, sendo pioneiro na admissão e melhoria das residências informais. O PROMORAR seria precursor do que ulteriormente seriam conhecidos como zoneamentos especiais de regularização de assentamentos precários, com a criação das ZEIS ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).[325]

O termo "Zona Especial de Interesse Social" iria surgir em Recife, com a experiência do assentamento informal denominado Brasília Teimosa, precursor do instrumento ZEIS no Brasil, cujas discussões foram iniciadas nos anos 1979 e 1980 e instituídas como figura jurídica na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) em 1983 e mais tarde ganharia instrumento regulamentar próprio no Plano de Regularização da ZEIS-PREZEIS em 1987 na Lei nº 14.947/87, que trazia ainda, as Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL).[326]. Por seu turno, Belo Horizonte, município que criou o Programa Municipal de Regularização de Favelas, o PROFAVELA, em 1983 por meio da Lei Municipal nº 3.235/83, se manteria na contramão de políticas de desfavelamento e remoção de famílias.[327]

Uma das implicações principais das ZEIS inauguradas ao nível municipal ocorreu no ano de 1999 com a instituição desse instrumento em legislação federal, por meio da Lei nº 9.785/99[328], que alterou a Lei nº 6.766/79 relativizando os requisitos para a infraestrutura básica dos parcelamentos do solo situados em zonas habitacionais de interesse social.

---

[325] GATTI, S. F. **Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 016 (Sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz**. USP. São Paulo, p. 347f. 2015.p. 35.

[326] GATTI, S. F. **Op.cit**. p. 35-36

[327] ROLNIK, R. R.; SANTORO, P. F. S. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras. **Lincoln Institute of Land Policy**, Cambridge, 2013. Disponivel em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf>. Acesso em: 2018. p.3.

[328] Na Lei nº 9.785/99, além da flexibilização no parcelamento, os trâmites de regularização do parcelamento nos casos referidos (de baixa renda) quando promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação. (art. 18, §4º) estariam dispensados da apresentação de título de propriedade, bastando processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse.

Para Nelson Saúle Júnior[329], as ZEIS podem ser consideradas como a assunção da necessidade de atuação direta da Estado frente às favelas, cortiços, habitações coletivas, loteamentos populares. Não menos importante é seu papel como instrumento eficaz para evitar os despejos forçados, ao contrário, fomenta a requalificação das áreas marginalizadas e ignoradas pelo poder público, finalmente, propiciando a tão necessária melhoria habitacional em diferentes escalas, nacional e local, com a participação popular, como recomenda o relatório da ONU Habitat 2016[330] em seu compromisso de transformação em prol de um desenvolvimento urbano sustentável.

Nesta condição o reconhecimento efetivo, portanto legal, à garantia da posse se amplia, impelindo a necessidade:

> ...de se fazer uma nova leitura da posse que tome como paradigma normativo a constituição, superando a interpretação que conduza à proteção meramente patrimonial para atingir e considerar como padrão de proteção aquele contido no princípio fundante de todo sistema jurídico brasileiro.[331]

Osório[332] vislumbra que este instrumento não se limita a manutenção ou segurança jurídica da posse, mas cria a obrigação de intervir, servindo assim como anteparo potente às pressões expulsórias, sem mencionar o ganho econômico, ao menos por certo aspecto a ser contraposto aos estudos de Smolka, a ser colocado posteriormente.

Após anos de repressão ou indiferença, pareceu surgir entre os planejadores urbanos e ambientalistas uma maturidade maior para rejeitar, ao menos parcialmente, a ferramenta repressiva como único caminho para conjugar os graves problemas sociais com a proteção ambiental e o mercado imobiliário.[333] Essa nova

---

[329] SAULE JÚNIOR, N. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In: FERNANDES, E. **Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil." Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte:** Del Rey (2001). Belo Horizonte: Del Rey, 2001.p. 122-123.

[330] ONU Habitat RELATÓRIO BRASILEIRO PARA A HABITAT III, Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf. Acesso em 15/11/2018

[331] MOTA, M.; MOURA, E. **Direito Fundamental de Propriedade e a função socioamiental nas cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.p. 226.

[332] OSÓRIO, L. M. A CIdade Informal e o Novo Plano Diretor de Porto Alegre. In: FERNANDES, E.; (ORG) **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2001.

[333] FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. **Direito urbanístico:** estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006..p. 24.

consciência redundou no desenvolvimento de novos instrumentos legais mais flexíveis entre os quais se destaca a ZEIS. Não seria, obviamente, o único.

Importantes outros instrumentos merecem menção, entre eles, a Emenda Constitucional nº 26/2000 elevando o direito de moradia ao rol dos direitos sociais e a edição do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, esta última trazendo a concessão de uso especial em terras públicas para fins de moradia como direito subjetivo, o que fortaleceria a ampliação de importantes programas municipais como o Favela-Bairro no Rio de Janeiro. Complementarmente, ainda merecem ser citadas na Lei nº 10.931/2004, que dispôs sobre a gratuidade do registro imobiliário dos programas de regularização; Lei nº 11.124/2005, Lei de iniciativa popular, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; lei nº 11.481/2007, que possibilitou a transferência de terras da União para os Municípios, para programas de regularização e Lei nº 11.888/2008, que trata do direito à assistência técnica gratuita para o avanço dos programas de regularização[334], mas ainda não regulamentado no Rio de Janeiro. Ainda merece citação quanto à proteção da moradia a Lei Federal nº 11.977/2009 que se consolidou como o mais importante marco da regularização fundiária até o surgimento da Lei Federal nº 13.645/17.

4.3 AEIS como resposta aos espaços insurgentes

É imperioso reconhecer a latência reprimida em que se manteve o movimento da reforma urbana iniciado na década de 1960 e que foi se manifestar com grande impulso nas primeiras ZEIS de Recife, Belo Horizonte e Diadema na década de 1980 e 90. Floresceu graças à junção da extrema pressão proveniente da grave condição da moradia nos grandes centros e da abertura democrática. Democracia esta trouxe um orizonte de cidadanias mais igualitárias e que exigem mais direitos

[334] Cabe mencionar, no âmbito do Rio de Janeiro o PROJETO DE LEI Nº 642/2017, que: INSTITUI A ASSISTÊNCIA TÉCNICA PÚBLICA E GRATUITA PARA PROJETO E CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PARA AS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, de autoria da Vereadora assassinada em 2018, Marielle Franco.

para o horror daqueles que querem mantê-la como privilégios.[335] Mas surgem de forma muitas vezes violenta e desordenada. Harvey parece reconhecer nessa forma de manifestação a única forma de se fazer ouvir.[336]

Ainda que não necessariamente atreladas à ampliação da democracia, a greve geral de Seattle em 1919, o levante de Córdoba em 1969, em paralelo com os movimentos de base urbana de Paris, Chicago e Cidade do México, as manifestações de Buenos Aires em 2001 a 2002 e Roma em 2003[337] têm como similaridade a ocupação dos espaços comuns, seja para moradia seja para expressão política, seja para ambos. A rua para Harvey é o espaço por excelência a ser reconquistado como forma de enfrentamento de grupos. O dinheiro (e a propriedade) deixa de ser, através da rebeldia, a única forma de se apropriar dos espaços da cidade.[338]

Além da luta pela retomada do espaço mercantilizado, contra o estado servil aos interesses capitalistas, cujo discurso se pauta unicamente em livre mercado, existe a tentativa de legitimação das diferenças. É a alternativa que permite que o convívio nasça com a legalização de privilégios. Este é o caso do Brasil na visão de Holston. Villaça[339] a veria como uma guerra ideológica, não combativa das causas reais dessa desigualdade, mas capazes de perpetuar um movimento de inclusão que nunca ocorre.

Em uma visão muito particular, Holston identifica uma insatisfação por parte dos partidários do recém-eleito presidente Lula, quando veem no movimento em direção ao consumo a busca por um nivelamento de cidadania através dele. Tal análise se alinha com Maricato quando a arquiteta retoma o período em que deixou o Ministério das Cidades justamente em função de uma política que se entrega ao mercado[340] que, do ponto de vista de Harvey, surge como movimento oposto às

---

[335] HOLSTON, J.. **Cidadania insurgente:** disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São PAulo: Editora Companhia das Letras, 2013.p. 21.

[336] HARVEY, D. **Cidades Rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. passim.

[337] HARVEY, D. **Cidades Rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.p. 209-216

[338] HARVEY, D. **Cidades Rebeldes, op.cit.**.p. 280-281.

[339] VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2016.

[340] MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes Limitada, 2017.p.50-55

estratégias anticapitalistas que deveriam restringir o crescimento a juros compostos de uma acumulação infindável e sem saída.[341] O período Lula reforçaria a possibilidade de definir uma nova identidade, consumidora de mercadorias e do próprio espaço da cidade. Era algo que havia sido negado ao longo de grande parte da história brasileira. Esta situação reativaria o confronto entre a cidadania insurgente e a entrincheirada, formada pelos conservadores da elite.[342]

Ao tentar desvendar como as duas cidadanias se relacionam ou se enfrentam, Holston lança mão de diferentes abordagens.

A primeira inclui dois aspectos do processo histórico, a cidadania formal, base de uma nação-estado e a distribuição substantiva, portanto efetiva dos direitos. Dessa maneira se forma uma gradação de direitos diferenciados, por exemplo, por raça, educação, propriedade, etc. Seria um esquema de cidadania particularizado, “um mecanismo de distribuição de desigualdades”, legitimando ou igualando as diferenças. Na cidade ela se refletiria na negação do acesso à terra urbanizada compensada na aceitação e reconhecimento que não visa à inclusão de direitos à cidade.[343]

A segunda abordagem ou argumento de análise decorre da formação dos centros urbanos nas cidades brasileiras, vítimas da urbanização acelerada. As elites não permitiriam (e esse aspecto foi visto dentro do próprio processo de planejamento urbano anteriormente tratado), que a população pobre tivesse acesso às áreas centrais, gerando a expulsão oficializada para as periferias, a população mais carente seria obrigada a construir suas moradias e seus meios de urbanização, gerando um mercado paralelo e intenso de trocas, mais um reflexo da irrupção de uma cidadania insurgente que ameaçaria os privilegiados.[344]

Em terceiro lugar surgiriam os elementos altamente desestabilizantes em sincronia e reforçados pela democratização brasileira, trazendo a reboque das ocupações informais, o medo, a violência entre a população pobre e um maior

---

[341] HARVEY, D. **Cidades Rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p.229

[342] HOLSTON, J.. **Cidadania insurgente:** disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São PAulo: Editora Companhia das Letras, 2013.p. 27-28.

[343] HOLSTON, J. **Cidadania insurgente**..., op.cit. p.28.

[344] Ibidem, op.cit. p.29-30

descrédito da força policial e da justiça, acirrando os ânimos entre os insurgentes e os diferenciados. A expansão da democracia apenas descortinaria e agravaria essa tensão, mas não seria capaz de supera-la.[345]

A retórica da vontade de igualdade entre os brasileiros não é recente, a Constituição de 1824 já previa a mesma distribuição de direitos, a despeito de outras diferenças, e as distinções sociais só poderiam se basear na utilidade pública, tratar-se-ia de uma igualdade processual, ou "igualdade perante a lei". Existiria aí uma contradição intrínseca que fortaleceria as diferenciações, redundando na crença de que o tratamento desigual é um meio justo de produzir igualdade nivelando ou ajustando desigualdades preexistentes. O tratamento desigual nem sempre implica, como se poderia deduzir, em uma desigualdade que valoriza aquele em condição inferior, mas pode ser justificativa para manter privilégios, o desigual pode ser também a elite.[346]

Nessa concepção impõe-se a possibilidade de interpretar esses novos espaços de exceção com as ZEIS, como locais onde o poder público se abstém de viabilizar a cidadania plena para aplicar a aceitação dos espaços de subhabitação, por isso a significância da caracterização da AEIS enquanto possível espaço transitório como prevê PD do Rio de Janeiro e não espaços de estabelecimento de status quo. Nessa linha se contrapõe também o incentivo que a Reurb-E traz ao premiar aqueles que utilizaram a informalidade como opção, não imposta por suas condições sócio econômicas por exemplo, mas pela facilidade em se apropriar dos bens comuns.

4.4 O preço da informalidade

Ainda que os habitantes da periferia possam se configurar, sem grandes esforços, como camadas de baixa renda no Rio de Janeiro, existem inserções de bairros ou núcleos informais (para tomar emprestado o novo termo da Lei nº 13.465/17) de baixa renda em regiões onde as camadas de alta renda também se encontram presentes, sem aparentemente pagar por elas, por meio de ocupações

[345] Ibidem, op.cit. p.35-36

[346] HOLSTON, J**.. Cidadania insurgente**.., op.cit. p. 53, 55-56

irregulares por exemplo. Mas haverá, eventualmente, um preço caro a ser pago por elas.[347] Esse preço é, além da exclusão social, redes de comércio e serviço públicos e particulares submetidos ao poder paralelo (tráfico ou milícias), o risco ambiental; a insegurança da posse e a perda da referência locacional como ruas não oficiais, para citar alguns. Se bem que essas proximidades possam repercutir em alguns ganhos, a exemplo da redução com custo de transporte, fato é que o abismo entre os grupos de favelas e os moradores oficiais dos bairros onde se inserem se mantém em diversos aspectos reforçando as limitações das políticas de moradia.[348]

Pondera Maricato, em avaliações correlatas, que o acesso à cidade não se confunde com o Direito à Cidade. Aquele muitas vezes é proveniente das invasões aos espaços poucos valorizados pelo mercado e podem estar próximos aos centros de mercado, mas estarão localizados em áreas ambientalmente frágeis ou inadequadas urbanisticamente sob a visão passiva do Poder Público.[349]

Maricato[350] vê o fator da ilegalidade como eixo central nessa relação de falta de direito à cidade. Ela se manifesta no aluguel informal, no loteamento ilegal, nas relações ilegais de trabalho, nas ações policiais ilegais, nas soluções (ou falta delas) ilegais, na impunidade. O Estado não estaria propriamente ausente, mas exerce seu papel repressor, paternalista ou clientelista. De fato, as ideias de De Soto[351] encontram ecos profundos na crise fundiária atual dos grandes centros brasileiros. A AEIS caberia ser um instrumento que procura resgatar essa dimensão legal, necessária para o acesso e direito à cidade como forma de instrumentalizar um sistema mais objetivo, transparente e com maior segurança jurídica como será apresentado mais à frente.

---

[347] VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio nobel, 1998.p. 225.

[348] BENEVOLO, L. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1993.

[349] MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.p. 68-70

[350] MARICATO, E. **Metrópole, op.cit. p.83**

[351] BENEVOLO, L. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1993.

4.5 Objetivos das AEIS

Para compreender a repercussão das ZEIS importa verificar os principais objetivos a ela inerentes segundo leciona Rolnik.[352]

1) assegurar a permanência das famílias de baixa renda no local; (2) viabilizar a regularização dos assentamentos informais, utilizando parâmetros especiais de uso, ocupação e parcelamento do solo; (3) facilitar a regularização de áreas encortiçadas, vilas, favelas e loteamentos clandestinos; (4) assegurar as condições legais para a urbanização da área; (5) reservar terrenos ociosos ou subutilizados para novas moradias; e (6) destinar prédios vazios ou subutilizados para moradia popular.

Sob esse conjunto de implicações tratar-se-á das mais significativas para este trabalho a partir de aqui.

4.5.1 Assegurar a permanência

A garantia da permanência é algo claramente vinculado à AEIS 1, mas, não o único. No caso do Rio de Janeiro, a Lei Orgânica Municipal determina, no art. 429, que a política urbana tenha como um de seus preceitos a não remoção dos moradores, salvo, excepcionalmente, nos casos de riscos à vida. A ocorrência de tal situação deverá ser comprovada por laudo técnico, estando assegurada a participação popular e, em caso de reassentamento, este se realizará nas proximidades da área previamente ocupada. O que se entende por esta premissa é a segurança da permanência daquele que efetivamente cumpre a função social da propriedade. De fato, como leciona Saúle Junior[353], existem uma gama de dispositivos jurídicos essenciais que garantem quais devem ser essas funções daí decorrente, entre elas, a garantia do direito a cidades sustentáveis que engloba a

---

[352] ROLNIK, R. INSTRUMENTOS “TRADICIONAIS” DE PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL. **USP**, 2015. Disponivel em: <http://www.fau.usp.br/arquivos/disciplinas/au/aup0278/2015/aula%20raquel%20rolnik/AUP278-2015.03.12-instrumentos%20urbanisticos.pdf>. Acesso em: ago. 2018. p. 70.

[353] SAULE JR., N. **Direito à Cidade, Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad / PÓLIS, 1999. passim.

moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o transporte e os serviços públicos, o trabalho e o lazer, para as presentes e futuras gerações; (art. 2º, I ,do Estatuto das Cidades).

O direito à moradia, previsto como uma das condições às cidades sustentáveis no artigo mencionado, está em consonância com o art. 6º da Constituição Federal,portanto, abrangido pelos direitos fundamentais. A manifestação à qual se condiciona o uso funcional da propriedade é a posse, que por sua vez, "é o instituto que melhor pode traduzir juridicamente a inserção das pessoas no mundo das coisas; e as situações possessórias são indispensáveis para caracterizar o indivíduo como ser vivente e convivente."[354]

A Constituição previu entre os institutos jurídico-urbanísticos de garantia da proteção à função social da posse e da propriedade urbana daqueles que as utilizam como moradia: (i) a usucapião especial urbana de imóveis particulares de até 250 metros quadrados situados em área urbana (artigo 183, caput, da CF), regulamentada pelo Estatuto da Cidade em suas modalidades individual e coletiva (artigos 10 do Estatuto da Cidade) e (ii) a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM)[355].

Citando Jáques Távora Alfonsin, Saúle Júnior reforça que: "...hoje, se alguém quiser dar algum efeito concreto à função social da propriedade é, no mínimo, a posse de um espaço indispensável à moradia de todas as pessoas que vivem nas cidades[356]"

O Direito à moradia seria, dessa forma, o núcleo central do direito às cidades e a falta de condições e serviços básicos de assentamento informais fere, diretamente, esses direitos. A presença de componentes similares, tanto para a moradia quanto para as cidades sustentáveis pertence e inclui o acesso à terra urbana, a moradia adequada, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, o transporte e os serviços públicos, a sua não observância implicaria em justificativa

---

[354] MOTA, M.; MOURA, E. **Direito Fundamental de Propriedade e a função socioamiental nas cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.p. 217

[355] CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017/right of urban land re. Geo UERJ, n. 31, p. 177-218, 2017. P. 186.

[356] SAULE JR., N. **Direito à Cidade, Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad / PÓLIS, 1999.p. 217.

para responsabilização administrativa, civil e criminal para os agentes públicos e privados.[357]

Verificar-se-á que um dos temas que mais mobilizaram os movimentos na elaboração dos planos diretores foram, justamente, a conceituação e demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (não dependem de PD a sua demarcação, mas respalda a aplicação de diversos outros instrumentos pertinentes ao tema) por meio de esforços coletivos de listar e demarcar as áreas. Sempre preocupados em não deixar ninguém de fora, pois, a demarcação da área como ZEIS eleva a noção de segurança da posse, embora não a garanta explicitamente.

Esse manto de segurança postulado pela declaração de ZEIS se comprova em julgados como o da ação civil pública, que também contou com a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo no caso da Favela do Tanque, Ação Civil Pública nº 583.53.2007.138359-0, nos seguintes termos:

> "...é plausível o direito invocado quanto ao reassentamento das famílias noutro local com preferência para a mesma região, ainda em fase inicial de cognição da ação, vale dizer, em sede liminar. Também é plausível a realização de obras emergenciais para o afastamento do risco, até que, ao final, se dê destinação definitiva às famílias em regular procedimento de regularização fundiária e urbanística, **porquanto essa comunidade está inserida em ZEIS"** (fls. 1.069 e 1.070). (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 13ª Vara da Fazenda Pública.[358]

É claro que não se pode generalizar o posicionamento judicial protetivo frente à moradia. A pesquisa realizada por Correia revela, por exemplo, que carece ainda ao judiciário um comprometimento maior com a função social da moradia e menos com a absolutivização do direito de propriedade.[359]

Outra proteção da qual se sujeitam as populações abarcadas pela AEIS é daquela proveniente da força de expulsão de mercado. Corretamente utilizada, a instrumentalização da AEIS poderia prevenir o efeito de gentrificação, resultado natural frente à futuras melhorias nas condições urbanísticas locais.[360]

---

[357] SAULE JR., N. **Direito à Cidade, Trilhas legais..Op.cit. 242-244**

[358] Disponível em: http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/40-Defesa%20direito%20%20moradia%20em%20ZEIS%20de%20Operao%20Urbana%20Consorciada_SP(1).pd f>. Acesso em: 15 dez. 2018.)

[359] CORREIA, A. F. **Não tinha teto, não tinha nada:** porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL) : IPEA, 2016.p. 129.

[360] FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. **Direito urbanístico:** estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.p. 239.

Por outro lado, a utilização inconsequente desse instrumento, oriunda, entre diversos motivos, da fraca construção legislativa e aplicação dos instrumentos jurídicos, perpetua a manutenção e proliferação de maiores irregularidades territoriais e exploração eleitoral, como as apontadas pelos repórteres Chico Otávio e Vera Araújo na Reportagem do jornal o globo sobre o uso da AEIS:

A reportagem publicada pelo GLOBO mostrou que a regularização fundiária passou a ser usada como moeda política.

> Além da lei complementar, outro atalho chancelado pela Câmara de Vereadores para legalizar construções, sem cumprir as exigências legais, são os chamados projetos de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). É uma regra especial que permite à prefeitura dar tratamento diferenciado a uma determinada região, ocupada por favela, loteamento irregular ou conjunto habitacional. Por trás do clientelismo, pode estar um amplo espectro de beneficiados, inclusive que não se encaixariam na exigência de renda, porque, na prática, ninguém fiscaliza.
> .....
> Alavancada pela força bruta da milícia, a indústria da construção clandestina, com tratores e retroescavadeiras, está mudando a paisagem de um dos últimos celeiros verdes da cidade, o "pantanal do Rio". E este processo de ocupação encontra respaldo no mundo da política, de onde estão saindo projetos polêmicos que passam por cima de leis federais para dar à grilagem o direito legal à terra.[361]

Das consequências derivadas dessa possível situação reforçam-se duas. A implantação de habitação em áreas, no mínimo, não adequadas para suportar a nova intensidade de uso e a maior complexidade na efetivação adequada do instrumento da Legitimação fundiária conforme o art. 11, III da Lei 13.465/17.

4.5.2 Assegurar as condições legais para a urbanização da área

O que importa aqui é demonstrar a separação da política de produção de moradias, normalmente em locais onde o mercado não se interessa (são as áreas menos infraestruturadas) com a política de criação de habitação e a política de urbanização de favelas, mais relacionadas a assegurar as condições de legalidade para viabilizar a urbanização de áreas carentes informalmente implantadas. Por pautar suas ações no princípio instransponível da legalidade o Poder Público

[361] Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/ministerio-publico-pede-suspensao-de-lei-que-altera-as-regras-de-ocupacao-no-rio-23079621. e https://oglobo.globo.com/rio/legislacao-favorece-expansao-de-construcoes-irregulares-na-zona-oeste-22889626. Acesso em 02/12/2018

poderia se eximir de atuar nos assentamentos informais sob esse mesmo pretexto caso não houvesse instrumento capaz de superar tal restrição.

Conforme mencionado, Silva defende a atuação do Poder Público de forma diferenciada em função de características que tornam uma determinada área especial. O que legitima esta ação é justamente a finalidade específica pautada em uma norma mais geral, da dignidade da pessoa humana, que serve como seu fundamento de validade.[362]

José Afonso da Silva reafirma que o movimento para prover as demandas habitacionais se desdobra de forma independente em função de seu público alvo. Veja-se que a Lei de Parcelamento, Lei nº 6.766/79 (com as modificações trazidas pela Lei nº 9.785/99 disciplinando o parcelamento e infraestrutura mínima, específicos para a população de baixa renda) trata da atividade de parcelamento exercida pelos particulares enquanto que a urbanificação de interesse social estaria pautada em uma ação direta do Poder Público.[363] Decorre daí a preocupação de Correia de que a Reurb-E, voltada para a população que não se enquadre como baixa renda progrida, e a Reurb-S, de grupos mais necessitados, não gere os benefícios esperados[364], pois as ações dos particulares abrangidos por essa dependem das ações estatais, enquanto os primeiros tendem a depender de recursos próprios.

Verificou-se que no âmbito da legalidade, uma vez que a legitimidade se constituiria pela própria concepção de um interesse público notório que é a falta de moradia adequada, surge a utilização da AEIS. Mas, enquanto zoneamento, ela se limita a determinar as formas de uso e ocupação do solo. Nesse sentido, retomamos a necessidade de a AEIS objetivar a superação dessas limitações e incorporar aspectos edilícios formais, mesmo os de fiscalização, além de contar com a possibilidade de incorporar também critérios específicos para aplicação de outros instrumentos econômicos e sociais como se comentará adiante. O fato é que, de acordo com Alfonsin, o movimento de reforma urbana utilizou o tradicional instrumento do zoneamento como estratégia de consolidação do direito de moradia das populações de baixa renda que, pelo zoneamento oficial, estariam excluídas das

---

[362] SILVA, J. A. da. Direito ..., op.cit. p 359

[363] Ibidem. p. 350-360

[364] CORREIA, Arícia F. Direito da... Op. Cit.

ações sociais, até mesmo em função da potencial ilegalidade na intervenção ou ilegalidade por omissão, do Poder Público.[365]

Observe-se que a Reurb-S, por sua tendência particularista, irá pautar-se majoritariamente sobre a legalidade no conjunto da nova lei de regularização, mas pode-se questionar se o interesse público (a legitimidade) estaria de fato protegido.

4.5.3 Viabilização e facilitação da regularização

Em diversos projetos de urbanização de favelas do qual o autor deste trabalho participou, a possibilidade de se desvencilhar das limitações urbanísticas oficiais se configurava na única forma de viabilizar as soluções de infraestrutura local. Os parâmetros, ao invés de pré-concebidos, eram pós-concebidos por intermédio de estudo meticuloso das possibilidades técnicas, materiais e orçamentárias disponibilizadas. O mesmo poderia ser aplicado aos outros tipos de assentamentos informais, cuja obediência estrita aos parâmetros usuais inviabilizariam a manutenção de grande parte da população ali assentada.

O desvencilhamento das normas, obviamente, é amiúde o que permite uma ação mais criativa de arquitetos e engenheiros e outros técnicos da área sobrepujar as condições específicas[366]. Libertos de certas amarras torna-se plausível, mesmo que baseados ainda em mínimos de qualidade do ambiente construído, trabalhar com afastamentos e gabaritos com fulcro apenas nas melhores soluções para a favela.

Vejam-se, por exemplo, as exigências para implantação de áreas de manobra e de coleta de resíduos sólidos na área formal. As normas usualmente definem vias com caixa de rolagem de mais de 3 metros (normas SMH de circulação de veículos) para circulação de carros de passeio e áreas de manobras de raio superior a dez metros para veículos pesados.

---

[365] FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. **Direito urbanístico:** estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.p.219

[366] Não por outra razão também é o estado preferencial do mercado capitalista de imóveis.

Nessas condições os projetistas podem propor sistemas de transferência vertical por gravidade[367] ou podem propor sistemas de transporte como elevadores ou planos inclinados. É possível fazer uso de veículos especiais capazes de circular em áreas menores e vias de alta declividade.

Para as soluções arquitetônicas e de infraestrutura, eventualmente, é necessário a criação de diversas servidões de passagens por áreas privadas, instituindo um sistema de condomínio forçado em algumas situações. Para implantação de edifícios públicos se trabalham com lotes com dimensões irregulares, ocupação de 100% da área e adequação dos procedimentos de serviços públicos essenciais.

No mesmo sentido, eventualmente, é necessário incorporar um sistema condominial específico para a implantação da rede de água e esgoto para solucionar a coleta distribuída sob diferentes demarcações de lotes, pois as ligações diretas individuais demandariam a retirada de diversas moradias.

Em que pese sua viabilidade, lembra Smolka[368] que muitas soluções criativas cobram um custo: a impossibilidade de manutenção de um padrão homogêneo de qualidade de serviço entre as áreas formais e informais da cidade, gerando, ou a deterioração de equipamentos e serviços ou seu encarecimento e dificuldade de manutenção, seja pela população local seja pelo órgão responsável[369].

O problema é agravado quando se pensa que esses serviços públicos nem sempre estão restritos a um único ente, a um único órgão gestor ou concessionária.

Tome-se por exemplo a concessionária de energia. Em empreendimentos específicos foram introduzidos postes produzidos em aço para obtenção de diâmetros reduzidos capazes de se adequarem às rarefeitas áreas livres de circulação, isso quando a sustentação da fiação não é realizada sobre o imóvel

---

[367] Por exemplo, tubulações que levam o material de montante à jusante como na comunidade Dona Marta em Botafogo, realizadas por um equipamento muito específico, o plano inclinado.

[368] SMOLKA, M. O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, P. **A CIDADE DA INFORMALIDADE:** O desafio das cidades Latino-Americanas. RIo de Janeiro: Sette Letras, 2003.p. 126.

[369] Um dos motivos pelos quais a falta de padronização levou ao fracasso dos equipamentos e mobiliários específicos para cada bairro da cidade e no qual o autor deste trabalho envolveu-se com 3 deles, Catete, Bangu e Ipanema. De todos os Programas Rio-Cidade, implantados na primeira gestão César Maia, apenas parte do Leblon se manteve com mobiliário exclusivo na cidade.

particular.[370] Ora, isso gera a necessidade de fabricação e desenvolvimento de peças específicas, encarecendo necessariamente a reposição quando demandada.

4.6 ZEIS, considerações sobre política corretiva e preventiva

Edésio, realiza uma distinção entre política corretiva ou preventiva.[371] Assim, no caso do Rio de Janeiro, a AEIS 1 (favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais degradados) estaria dentro do campo da correção e a AEIS 2 (de vazios e de imóveis subutilizados em áreas urbanizadas) no campo da prevenção. Isto ocorre porque se entenderia a AEIS 1 e os zoneamentos similares como aquela situação de irregularidade consolidada e que possivelmente já está acarretando danos sensíveis ao meio ambiente natural, ao meio ambiente urbano e, em diversos graus, ao próprio grupo ali assentado. Em termos jurídicos também necessitaria de medidas corretivas para inseri-lo no mercado formal como defende veementemente, em termos de panaceia libertadora[372], o economista de Soto.[373]

Referente à AEIS 2, estaríamos adentrando ao campo da prevenção e da amenização dos riscos de que todas aquelas situações eventualmente já encontradas na AEIS 1 aconteçam. Em uma condição ideal o planejamento teria apenas a AEIS 2 como tarefa, consequentemente, deveríamos estar prevenindo o aparecimento de futuros danos ao organismo urbano. Não é o que como o fato urbano se apresenta no Rio de Janeiro, cujo território engloba mais de mil favelas.

Sob outra ótica, convêm não se fixar em uma visão maniqueísta perante os dois tipos de remédios. O Poder Público não está apenas remediando um mal previamente conformado na AEIS 1, está prevenindo seu agravamento e sua continuidade. Tratar da AEIS 1 resulta em uma política preventiva. Resgata-se nesta premissa, também, o diferencial entre os núcleos urbanos consolidados e as AEIS.

---

[370] ABIKO, A. K. Quanto custaria urbanizar uma favela no Brasil. In: ABRAMO, P. (org). **A CIDADE DA INFORMALIDADE:** O desafio das Ccidades Latino-Americanas. [S.l.]: Sette Letras, FAPERJ, 2003. p. pp.225-236.p.226

[371] FERDANDES, E. Regularização de assentamentos informais: o grande desafi o dos governos e da sociedade. In: PINHEIRO, O.. [. A.]. **Acesso à terra urbanizada:** implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis; Brasília: UFSC; Ministério das Cidades, 2008.

[372] Mike Davis -Planeta Favela

[373] DE SOTO, H. **O mistério do capital:** por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Apesar de almejarem o mesmo objetivo, qual seja, a regularização fundiária plena, a esta última caberia o papel de garantidor de condições que a justificaram, significa dizer, a proteção contra processos de gentrificação, na forma apresentada por Oliveira.[374]

O tema pertinente à AEIS de vazios se manteve essencialmente intocado com a introdução da Reurb, na Lei nº 13.465/17 e ainda é negligenciado em diversos municípios embora sua previsão se verifique na maioria das deles segundo o que analisaremos a seguir.

4.7 As AEIS nas principais capitais do Brasil

Antes de adentrar na pesquisa realizada acerca da AEIS no Rio de Janeiro, convém estabelecer certo balizamento com a produção atual de ZEIS e AEIS em algumas das principais capitais brasileiras, aqui consideradas as quatro maiores capitais. Foram adicionadas, ademais, aquelas pioneiras na instituição de ZEIS, Recife e Belo Horizonte[375]. A escolha esteve pautada, também, na possibilidade de realizar-se uma análise comparativa desse instrumento entre municípios que detêm diversas similaridades com o município carioca, entre elas: a presença de grande contingente de população favelada e a previsão do instrumento da ZEIS e/ou da AEIS em seu PD ou em Lei específica.

Uma miríade de enfoques relacionais seria possível com o estudo da AEIS. Neste trabalho interessa estabelecer alguns limites condizentes com a avaliação a ser realizada especificamente para o Rio de Janeiro e que se interconectam, concomitantemente, com o possível aprimoramento do instrumento pelo aspecto do planejamento urbano.

Para iniciar tal análise dentro do escopo parcial comentado estabeleceu-se como essencial: verificar como se definem os conceitos de ZEIS, quais as formas principais de participação, qual a relação entre o zoneamento e as ZEIS, como se estrutura legalmente a iniciativa de implantação e, por fim, o nível de detalhamento

---

[374] OLIVEIRA, N. S. D. **Gentrificação e moradia social:** como a política urbana pode atuar. Rio de Janeiro: Gramma, 2017.

[375] Até 2010 fundamentado nos dados estatísticos do IBGE, disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama, acessado em : 21/12/18

com que o instrumento é tratado. Parte-se da suposição de que um instrumento bem estruturado legalmente é mecanismo indispensável (mesmo que não único) para sua realização. Inicia-se apresentando os marcos jurídicos e as especificidades das áreas ou zonas de especial interesse social (Quadro 2). [376]

[376] As terminologias para os diferentes tipos de ocupação ou espaços urbanos empregadas em cada município, i.e. favelas, assentamentos de baixa renda, favelas, etc. podem sofrer variações entre municípios, condição que eventualmente poderia gerar dificuldades no estabelecimento das comparações. Acredita-se que não haverá interferência significativa perante as análises propostas. As anotações nos quadros estão apresentadas usualmente em forma resumida dentro das especificidades pertinentes ao estudo.

Quadro 2 — Tipologias de Áreas De Especial Interesse nas capitais pesquisadas.

DF PD- LEI COMPLEMENTAR Nº 803/2009-REV- LEI COMPLEMENTAR Nº 854, DE 15 DE OUTUBRO DE 2012	ZEIS e AEIS concomitantemente- sendo ZEIS para regularização e AEIS para implantação de moradias.
SALVADOR PD - LEI Nº 9069/2016	ZEIS 1: favelas e loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares; ZEIS2: edificação deterioradas, e habitações coletivas, ZEIS3: terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados; ZEIS4: assentamentos precários em APA ou APRN; ZEIS5: assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais
RECIFE PD-LEI Nº 17.511/2008	ZEIS I: assentamentos consolidados e ZEIS II para promoção de habitação social
SÃO PAULO PD-LEI Nº 16.050/2014	ZEIS 1: favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, ZEIS 2: caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, ZEIS 3: imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços ZEIS 4: não edificados mas habitáveis na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings ZEIS 5: lotes vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços e infraestrutura
BELO HORIZONTE PD-LEI Nº 7.165, DE 27 DE AGOSTO DE 1996 alterada pela Lei nº LEI Nº 9.959, DE 20 DE JULHO DE 2010	ZEIS I: uso por baixa renda, ZEIS 2: áreas propícias à implantação de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda ZEIS 3: regiões edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social
PORTO ALEGRE PD- Lei Complementar nº 434/1999, atualizada até a Lei Complementar nº 667/2011	"art. 76 AEIS I – assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda – AEIS II – loteamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos – AEIS III – imóveis não–edificados, subutilizados, AEIS IV – áreas incidência significativa de edificações precárias "
RIO DE JANEIRO PD-LC nº 111/11	AEIS I: Favelas e loteamentos irregulares e clandestinos e AEIS II: para imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados em áreas infraestruturadas

Fonte: Sintetizado pelo autor a partir dos Planos Diretores e Leis específicas dos municípios pesquisados e DF.

Do Quadro 2 importa salientar as subdivisões específicas dos municípios e do

Distrito Federal. Observa-se no caso de Salvador a preocupação específica na proteção de grupos quilombolas nas áreas urbanas e APAs. Em São Paulo, além das APAs criaram-se diferenciações centradas no enfrentamento jurídico e urbanístico de lotes e imóveis vazios sejam elas áreas infraestruturadas ou não. Belo Horizonte tem preocupação pontual com os conjuntos habitacionais anteriormente construídos pelo Poder Público.

A quebra em subdivisões mais esmiuçada parece conferir maior transparência e aprofundamento quando da intervenção. Destarte, conviria incorporar, também no Rio de Janeiro, o critério de interferência com as APAs da cidade face à pressão antrópica desorganizada característica da cidade.

Porto Alegre e Rio de Janeiro utilizam a terminologia de AEIS apenas. Em Brasília o termo AEIS se destina à programação de intervenção, em oposição ao termo zoneamento, relativo aos parâmetros específicos de urbanização. O Plano Diretor do DF- LEI COMPLEMENTAR Nº 803, DE 25 DE ABRIL DE 2009, de acordo com seu art. 126, apresenta ainda um instrumento peculiar, definido como Áreas de Regularização de Interesse Social, sendo expressamente transformadas em Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS nos termos do Estatuto da Cidade, tendo como objetivo a regularização fundiária. Por outro lado, possuem a Área de Especial Interesse Social que, por força do art. 148, III, ”e” significam uma tipologia de ZEIS voltada para novas áreas urbanas.

A AEIS em Porto Alegre também possui uma peculiaridade própria para justificar sua nomenclatura. A instituição de AEIS quando da definição de alguns parâmetros urbanístico será por decreto. O decreto não implica alteração dos índices de aproveitamento e densificação em relação ao território onde se insere; uma alteração dessa natureza deve ser realizada por lei. Aliás, em Porto Alegre os diferentes tipos de AEIS possuem natureza jurídica distinta e sua forma de implantação, em função da tipologia utilizada, podendo ser por lei ou decreto.

Interpreta-se que a ampla categorização nas ZEIS de São Paulo e Salvador, apesar de não se tratar de uma estrutura de obediência obrigatória, revela uma vontade política para a formação de um planejamento mais adequado à realidade local. Tome-se São Paulo por exemplo. É cediço a presença de diversos pontos de

vazios na cidade, patentes nas pesquisas de SIlva[377]. ou por mapas temáticos como o Geosampa ou mesmo em uma observação visual por diferentes bairros centrais. Tal condição apresenta-se como um tema a ser tratado com maior profundidade, diferenciando-o de outras situações mesmo que similares. Tanto assim que, no último PD de 2014 paulista (o anterior foi promulgado em 2002) adicionou-se a ZEIS 5, especificamente para tratar de lotes vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços e infraestrutura. A ZEIS 3 mereceu um trabalho específico realizado por Gatti em sua tese para a USP. Para Gatti:

> A ZEIS 3 destaca-se em relação às demais ZEIS demarcadas no município pela localização geográfica, ocupando áreas centrais, dotadas de redes de transporte público e serviços urbanos, onde os processos de valorização e interesse imobiliário atuam de forma mais incisiva.[378]

Representaria, portanto, enfrentar o jogo do mercado de forma mais direta e necessariamente imputa maiores cuidados face às alterações das restrições urbanísticas propostas para que elas não sejam apropriadas por outros que não o público alvo. As medidas de controle se iniciam no momento em que são realizadas as categorizações. Observa-se que no Rio, não só os dados não são plenamente disponíveis como muitas vezes se apresentam contraditórios, como será demonstrado no estudo específico sobre a produção de AEIS no Rio. Em São Paulo, ao contrário, as ZEIS 3 foram produzidas tanto pela Cohab-Procentro (Peabiru) quanto pelos movimentos sociais (UMM, Fórum de Mutirões) e têm seu quantitativo disponível para consulta.[379]

---

[377] SILVA, Helena M. B. (coord); BIAVA, Adriano H; SÍGOLO, Letícia Moreira. Tributos imobiliários e imóveis vazios no Centro de São Paulo. Relatório Final. 2009.

[378] GATTI, S. F. **Entre a permanência e o deslocamento:** ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 016 (Sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo: USP, 2015. 347 p.

[379] GATTI, Op.cit. p42

Quadro 3 — Iniciativas para a proposição das AEIS

BRASILIA	Não especificado
SALVADOR	Executivo, através do Plano de Habitação ou solicitação de representantes da área.
RECIFE	Não especificado
SÃO PAULO	Iniciativa popular com análise em 120 dias pelo executivo
BELO HORIZONTE	A identificação das áreas é exclusiva pelo executivo com necessidade de avaliação jurídica, urbanística e social.
PORTO ALEGRE	Poder executivo
RIO DE JANEIRO	Não especificado

Fonte: Sintetizado pelo autor a partir dos Planos Diretores e Leis específicas dos municípios pesquisados.

O que se pretende destacar no Quadro 3 são os aspectos da proteção ao direito à moradia, sua relação com a nova Lei da Regularização Fundiária, a forma de participação popular e a clara definição das atribuições dos Poderes. [380]

Em relação ao primeiro aspecto, convém valorizar a abrangência dos legitimados nas iniciativas de Lei, no sentido de garantir a proteção contra remoções forçadas. De sua parte, a Lei Federal nº 13.465/17 impõe critérios gerais para a criação das áreas de regularização fundiária (núcleos urbanos consolidados), que como apresentada na Lei pode tornar despicienda a AEIS/ZEIS, sendo transformada em um corriqueiro processo administrativo (particular ou coletivo). Esta possível situação, de forma alguma retira a pertinência na análise de seu impacto sobre o zoneamento em sentido amplo, ao contrário, a agrava, pois ganhará, possivelmente, uma escala maior. Em contraposição à possível perda na autonomia de controle sobre o território, a jurista Júlia Moretti[381] identifica a positividade no afastamento das relações paternalistas obrigatórias entre o Poder Público e a população carente[382].

São Paulo e Salvador aparentam estar mais preparados para lidar com esse contexto, talvez por serem as normas mais atuais. Em ambos existe a possibilidade de um processo administrativo para a implantação da AEIS através de solicitações

[380] Não se está analisando os processos usuais de iniciativa popular para as leis em geral.

[381] Seminário: Proteção à moradia Defensoria Pública de São Paulo, nov, 2017. Disponível no youtube.

[382] .Claro que isso poderia ocorrer mesmo no âmbito administrativo, porém, espera-se que em menor grau.

diretas dos diversos grupos de interesse, como população atingida e proprietários das áreas ocupadas.

No Rio de Janeiro, como se demonstrará, além da ausência definição expressa de legitimidade para a iniciativa, o Plano Diretor não detalha as condicionantes das AEIS, o que agrava a distinção dos papeis de criação de direitos (lei) e regulamentações específicas (decreto).

O Plano Diretor de Belo Horizonte, Lei nº 7165, de 27 de agosto de 1996, reserva total protagonismo ao Executivo, cabendo à Câmara a participação, por intermédio do Conselho de Planejamento Urbano, com apenas 2 representantes em um universo de 16, dos quais 8 são indicados pelo Executivo e o restante em proporções iguais para o setor técnico, empresarial e popular.

O Plano Diretor do DF ostenta a maior restrição quanto à iniciativa em nossa comparação, seu art. 272 é categórico:

> Art. 272. Os projetos de lei derivados deste Plano Diretor serão de iniciava privava do Poder Executivo, propiciando-se o necessário encadeamento e coesão indispensáveis ao desenvolvimento do SISPLAN.(g.n)

Quadro 4 — Forma legislativa das leis de AEIS

BRASILIA	Lei específica além das já estabelecidas no PD
SALVADOR	ZEIS editadas por Lei específica. As ZEIS são Indicadas diretamente no Plano Diretor
RECIFE	Existe Lei específica que trata da AEIS e da PREZEIS-*LEI Nº 16.113/95
SÃO PAULO	ZEIS previstas no Plano Diretor. A ser atualizada quando da revisão da LUOS (art.44)
BELO HORIZONTE	Existe uma Lei específica de 2010 que trata da AEIS. *LEI Nº 9959, DE 20 DE JULHO DE 2010
PORTO ALEGRE	No Plano Diretor e posteriormente para AEIS 1 e 2 (favelas e loteamentos) por decreto e AEIS 3 de vazios.
RIO DE JANEIRO	Por Lei ordinária (porém tem a especificidade de obedecer ao sistema de votação por maioria absoluta)

Fonte: Sintetizado pelo autor a partir dos Planos Diretores e Leis específicas dos municípios pesquisados.

O Quadro 4 reitera algumas das análises anteriormente mencionadas acerca da iniciativa. Quando na forma de decreto a leitura obrigatória é de que ela imputa maior autonomia e controle do executivo para a edição das normas pertinentes.

Entretanto, o Quadro 4 também nos informa que em alguns municípios as ZEIS já se encontram instituídas no Plano Diretor, sendo um instrumento que se caracteriza, segundo Meirelles, por ser lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local.[383] Trata-se ainda de lei com supremacia sobre as demais por dar maior preeminência e estabilidade às regras e diretrizes do planejamento, podendo ser estabelecido quórum qualificado para sua aprovação ou modificação. Nessa toada, essa lei deve ser resguardada de todas as alterações do ponto de vista formal e material.

Na mesma linha, Jacinto Arruda Câmara afirma que não haveria, em tese, impedimento para alterações pontuais de um Plano Diretor por intermédio de lei de mesma hierarquia, contudo:

> "A única limitação existente diz respeito à coerência e sistematicidade que um plano deve manter. Não é possível-sob pena de violar o princípio da razoabilidade e impessoalidade- que se introduza alteração pontual em um plano que destoe por completo sua diretriz assumida genericamente."[384]

Nessa perspectiva observa-se que, em algum grau, existe maior estabilidade na proposições inseridas no Plano Diretor mesmo quando não promulgado por Lei Complementar (o que ocorre na maioria dos casos conforme Quadro 4) e , sob sua proteção, as ZEIS teriam maior estabilidade, o que favoreceria aquelas já presentes nos respectivos Planos, é o caso dos municípios de São Paulo Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, Salvador Lei nº 9069/2016 e Porto Alegre Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999-atualizada pela Lei Complementar 646, de 22 de julho de 2010. Por outro lado, apenas o Rio de Janeiro-LEI Complementar nº 111/11, Porto Alegre e Brasil -Lei complementar nº 803, de 25 de abril de 2009 se valem de lei complementar para instituir seus planos diretores.

---

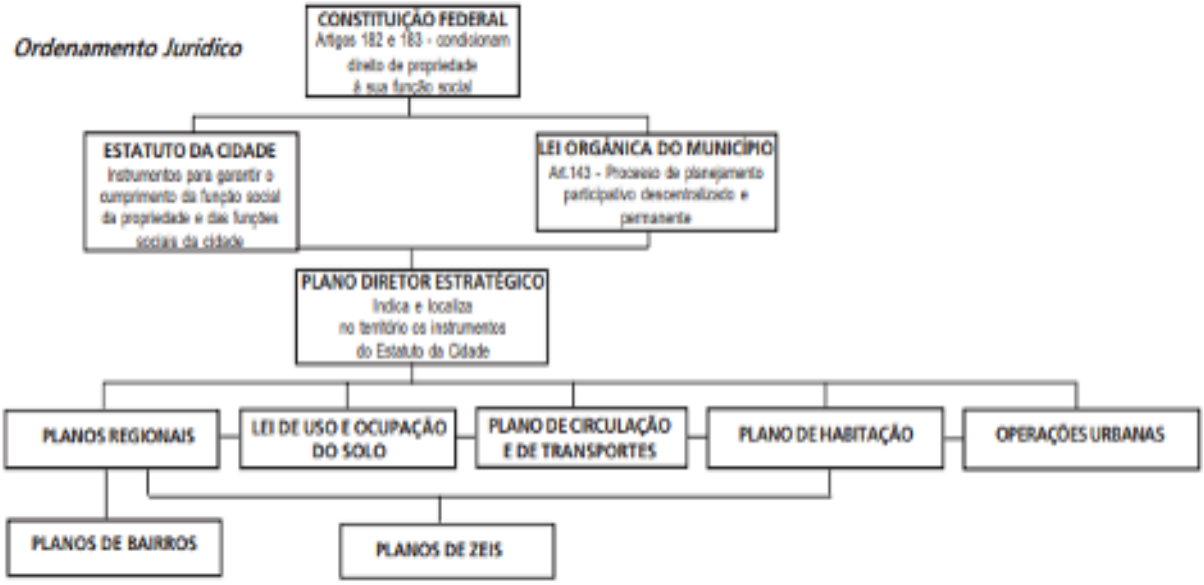
[383] MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998. p. 404 e 405

[384] CÂMARA, J. A. Plano Diretor (arts. 39 a 42). In: IN: DALLARI, A. A. **Estatuto da cidade:** (comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.p. 333

Quanto à edição de leis específicas, essa produção legislativa mais complexa parece refletir uma maior preocupação do legislador perante o tema e ocorre justamente naqueles municípios pioneiros na utilização das ZEIS, Recife -Lei nº 16.113/95 e Belo Horizonte-Lei nº 9959, de 20 de julho de 2010. Belo Horizonte ainda condiciona a revisão da ZEIS concomitante à LUOS e assim, impregna uma relação direta com o zoneamento formal.

Recife e Belo Horizonte de alguma forma representam uma estrutura em harmonia com a Cartilha de formação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2003, produzida por Bonduki,[385] e sua estrutura padrão para estabelecimento de um ordenamento Jurídico adequado para a integração do PD como indicado na Figura 1. Esta figura também enfatiza a hierarquia natural das diferentes normas jurídicas de ordenamento do solo, condizentes com a doutrina de Meirelles.

Figura 1 — Organograma de ordenamento jurídico modelo



Fonte: São Paulo, Plano Diretor Estratégico, Cartilha de formação, Caixa Econômica Federal 2ª Edição, 2013.

[385] AMARAL, A.; FIX, M. (.). **Plano Diretor Estratégico, Cartilha de formação, Caixa Econômica Federal**. Gabinete Vereador Nabil Bonduki. São Paulo. 2003.

Importa considerar a incorporação das ZEIS nas leis específicas de zoneamento aplicável a toda a cidade. Configura-se uma representação coesa e hierarquicamente igualitária dos padrões estabelecidos na cidade. Isso ocorre, por exemplo, na LUOS de São Paulo - Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Existe previsão também de inclusão na LUOS das AEIS no PD do Rio de Janeiro conforme o art. 51 do PDRJ, mas convém recordar que se trata apenas de uma sobreposição ao zoneamento oficial. Sobreposição que, segundo a Coordenadora da Gerência de Normas e Informações Urbanísticas, Eugênia Loureiro,[386] indica a fraqueza da AEIS perante a ZEIS. Em sua visão, A AEIS seria uma espécie de reconhecimento provisório, condicionado. De fato, a especificação da ZEIS representa, como mencionado, uma maior integração com a cidade real, pois ela é ínsita aos parâmetros de zoneamento de qualquer cidade.

Outra observação pertinente, demonstrativa da correta preocupação do Plano Diretor do Rio de Janeiro em manter o controle sobre seu território se verifica no art. 54, indicando que a Lei de Uso e Ocupação do Solo será atualizada anualmente, contendo índice remissivo, glossário, o texto fiel das leis sobre a matéria, croquis elucidativos, desenhos, mapas e anexos. Ocorre que, como informado, após sete anos a LUOS não foi aprovada no município carioca e a cidade carioca se vale ainda do Decreto nº 322/76 como linha mestra do zoneamento[387].

Ao fim, cabe ponderar a anotação descrita no campo do Rio de Janeiro no Quadro 4, que afirma a necessidade de maioria absoluta para a lei ordinária que declara as AEIS no Rio de Janeiro. Isto é derivado do PRECEDENTE REGIMENTAL Nº 58, de 28 de maio de 2012[388], e não deixa de ser um reconhecimento à capacidade transformadora da AEIS no universo da política urbana local.

---

[386] Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação, entrevista em 6/11/2018

[387] O prefeito Eduardo Paes enviou em 2013 o PLC Nº 29/2013. O atual prefeito Marcelo Crivella solicitou seu arquivamento apresentando um novo projeto de LUOS, PLC Nº56/2018 em 31 de Janeiro de 2018.

[388] Trata-se de uma construção lógico jurídica utilizando-se como premissas essenciais o fato da AEIS implicar em alteração do uso e ocupação do solo, obrigatoriamente derivado de Lei Complementar por força do art. 54 do PD carioca e do Capítulo III do Título III-art.70 do PD que classifica as Áreas de Especial Interesse como instrumentos de gestão do solo, sendo compreendidas como porções espacializadas do ordenamento e ocupação do solo do território municipal. Ora, tal condição, de "instrumento congênito imprescindível da política urbana" a torna de relevância equivalente àquelas cuja a Lei Orgânica do Rio de Janeiro, art. 70, Parágrafo Único, ordena a forma de Lei Complementar, quais sejam: a lei de parcelamento do solo urbano, o código de obras e edificações e o código de licenciamento e fiscalização.

Quadro 5 — Tipologia de participação na gestão das AEIS

Município	Previsão de gestão democrática para implantação
BRASILIA	Não especificado
SALVADOR	A Comissão de Regularização de ZEIS
RECIFE	(art. 147 do PD) Sim, Fórum do PREZEIS;
SÃO PAULO	(art. 48 do PD) Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada,
BELO HORIZONTE	Aprovação de Planos Globais Específicos pela comunidade com posterior avaliação do Conselho de Habitação
PORTO ALEGRE	previsão genérica de participação da população interessada
RIO DE JANEIRO	Não especificado

Fonte: Sintetizado pelo autor a partir dos Planos Diretores e Leis específicas dos municípios pesquisados.

Uma característica fundamental avaliada nos Planos encimados, no Quadro 5, é a forma de participação na produção e gestão das ZEIS. Todos os municípios preveem, até por obrigação constitucional, formas de participação popular na elaboração das leis. O que se entela aqui é especificamente o trato de áreas específicas por uma população normalmente alijada de atribuições decisórias relevantes.

Salvador, Recife, São Paulo e Belo Horizonte, (Recife e Belo Horizonte já trazendo essa tradição há algum tempo) possuem cláusulas que dão maior participação e autonomia aos grupos diretamente atingidos pelas instituições de ZEIS.

São Paulo, por exemplo, garante, no art. 48 do PD, a criação de Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada. Belo Horizonte estipula a Aprovação de Planos Globais Específicos pela comunidade com posterior avaliação do Conselho de Habitação. Salvador possui, no art. 48, uma Comissão de Regularização de ZEIS, que

compreende uma instância de participação para a gestão dos aspectos relacionados com a regularização das ZEIS. Recife, por fim, estabeleceu, junto com diversos instrumentos de participação, o Fórum de PREZEIS com regimento interno próprio.

No Rio de Janeiro não existe previsão de instâncias participativas para gestão da AEIS, embora exista, entre os critérios de priorização para urbanização, especificamente das favelas, o envolvimento da população, mas, trata-se mais de uma exigência do que apoio e fomento ao envolvimento da população interessada.

Quadro 6 — Critérios de áreas vazias e subutilizadas.

Conceito detalhado de subutilização e não utilização	Subutilização	Não Utilização
BRASILIA	(art.157 do PD)menos de 5% do potencial em caso de residências e menos de 20% nos outros casos.	Imóvel não usado há mais de 5 anos.
SALVADOR	Terrenos com uso abaixo do coeficiente mínimo; obras inacabadas por mais de 05 anos; ruína; edifícios com 80% das unidades desocupadas há mais de 05 anos.	Apenas para terrenos quando não exercerem a função social
RECIFE	Coeficientes de utilização menor que o mínimo e que apresentem mais de 60%da edificação sem uso há mais de 05 anos.	Os lotes ou glebas edificadas cuja área construída não seja utilizada há mais de 05 anos
SÃO PAULO	Áreas superiores a 500m2 com índices inferiores ao mínimo previamente definido. (há diversas exceções).	Aqueles situados em áreas específicas com 60% (sessenta por cento) de sua área construída desocupada por mais de 1 (um) ano ininterrupto
BELO HORIZONTE	Lote com área total edificada inferior ao aproveitamento mínimo pela fórmula “Área do lote x Coeficiente de Aproveitamento Básico x 0,15.”	Não utilização de gleba ou lote; imóveis não utilizados à mais de 5 anos e obras paradas ou sem utilização a mais de 5 anos.
PORTO ALEGRE	Não detalhado	Não detalhado
RIO DE JANEIRO	Não detalhado, erro de continuidade lógica no art. 71, §4º	Não detalhado

Fonte: Sintetizado pelo autor a partir dos Planos Diretores e Leis específicas dos municípios pesquisados.

As condições de subutilização e não utilização que incluem os vazios urbanos serão tratados com maior detalhamento em capítulo específico.

Aqui importa verificar, a partir do Quadro 6, a relevância atribuída dentro do Plano Diretor acerca do tema. Entende-se que existe dentro de espírito patrimonialista e civilista ainda fortemente presente em nosso âmbito jurídico, como ratificam Saúle Junior, Victor Pinto e J. Afonso da Silva[389], grandes constrangimentos ao lidar com a matéria. Isso se reflete em diversos Planos assinalados, em especial no Rio de Janeiro e Porto Alegre. Em ambos locais as definições e conceitos de vazios e subutilização no âmbito urbano são inexistentes ou claramente ideológicas do ponto de vista apontado por Villaça, face à sua ampla margem de subjetividade. De fato, mesmo se aceitando a natural margem de discricionariedade do administrador público, não pode esta constranger amplamente sua eficácia, priorizando a manutenção especulativa em contraponto ao interesse coletivo. Por outro lado, é pertinente observar que o Plano de Porto Alegre traz, por meio do 76, §2º, um claro instrumento de planejamento, a previsão de conservar uma relação atualizada entre as AEIS de vazios criadas e a dimensão do déficit habitacional do município.

O Plano Diretor do Rio de Janeiro define, em seu art. 74, §4º, que poderão ser também (não há, no entanto, critério anterior na lei para o uso deste termo aditivo) considerados como subutilizados, os imóveis com edificação em ruínas ou que tenham sido objeto de demolição, aquelas em situação de abandono, desabamento ou incêndio. As situações acima descritas encontram respaldo e maior especificidade no Código Civil de 2002, Lei nº 10.406/2002, arts. 1275 e 1276. É razoável pensar que, tratando de assuntos de interesse local, o município seja capaz de aprofundar e ampliar as formas de aplicação de sansões, positivas e negativas em prol do interesse público, gerando maior efetividade e segurança jurídica.

Observa-se também no Quadro 6 que os municípios que se debruçaram mais seriamente sobre o tema o fizeram utilizando parâmetros de proporção de uso, através dos índices de aproveitamento, e parâmetros temporais.

Alguns municípios parecem preocupar-se mais em detalhar exceções para a não aplicação dos instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, do que em defini-las, seja conceitualmente ou espacialmente. Este seria o caso do Rio de

[389] Saúle Junior,1999; Pinto, 2014; Silva,2008.

Janeiro que, além de não especificar claramente a subutilização cria diversas exceções no art. 71 do PD.

São Paulo incluiu uma limitação de área sob a qual dimensões inferiores não seriam afetadas. Em verdade os 500m2 mínimos previstos afastam imediatamente grande parte de imóveis tomados em sua unidade imobiliária individual, por exemplo, apartamentos abandonados.

Importa verificar que apenas no caso de São Paulo e Salvador houve tratamento diferenciado para situações usuais de subutilização como: disputas judiciárias, especulação intencional ou pura desídia. Entre as diversas exceções introduzidas no Plano Diretor de São Paulo encontram-se, no art. 94:

> Art. 94:...
> I -...atividades que não necessitem de edificação para suas finalidades, com exceção de estacionamentos;
> II - ...aqueles que integrem o Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços cumpram função ambiental relevante e tombados estejam nestas condições.

A última exceção, estabelecida no art. 94, IV, do PD paulista considera como motivos contra a caracterização de subutilização aqueles resultantes das impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário, apenas enquanto estas perdurarem.[390]

O Plano Diretor de Salvador[391] também traz conceitos específicos no âmbito de vazios e subutilização. O art. 163 trata dos índices de aproveitamento do terreno que são divididos em máximo, médio e mínimo, limite para o qual, caso não atendido considera-se a ocorrência de subutilização. Exceções também são consideradas e contemplam os imóveis de interesse ambiental, os que não demandem edificação e, do mesmo modo que na legislação paulista, os imóveis com pendências judiciais.

O art. 283 do PD de Salvador apresenta as normas para o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. O termo “não utilizado” é constrito ao terreno não edificado. O termo subutilizado tem maior abrangência e contempla, de acordo com os incisos I,II,III,IV do §3º as seguintes especificidades:

---

[390] O recente Plano Diretor de Vitória (Lei 9271/18), uma das capitais não incluídas no quadro por sua pequena dimensão, cria uma exceção para os imóveis submetidos à sansões por subutilização que possuam menos de 25 anos de disputas judiciais. (art 224 da Lei 9271/18)

[391] LEI Nº 9069/2016 Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências.

> I - o terreno edificado em que a área construída seja inferior ao coeficiente de aproveitamento mínimo (CAMín) estabelecido para a zona em que se localize;
> II - o terreno que contenha obras inacabadas ou paralisadas por mais de 05(cinco) anos;
> III - a edificação em estado de ruína;
> IV. a edificação ou conjunto de edificações em que 80% (oitenta por cento) das unidades imobiliárias estejam desocupadas há mais de 05 (cinco) anos. G.N.

Observa-se a necessidade de extensas proporções de áreas para que o imóvel seja considerado como subutilizado além do generoso espaço temporal, ambos muito superiores ao demandado no município de São Paulo.

Os critérios dimensionais, de modo geral, são similares àqueles previstos no Plano Diretor do DF, LEI COMPLEMENTAR Nº 803, DE 25 DE ABRIL DE 2009, com exceção do quesito temporal, limitado há somente 1 ano. A descrição se encontra no art. 157 da lei mencionada.

De forma bem clara o Plano Diretor de Belo Horizonte diferencia dois tipos de lotes por meio do art.74D. O primeiro, “não utilizados” seriam: as glebas não parceladas ou lote não edificado, abandonado a mais de 5 anos e obra paralisada, entendida como aquela que não apresente Alvará de Construção em vigor e não possua Certidão de Baixa de Construção.

Os imóveis subutilizados seriam aqueles com área total edificada inferior ao aproveitamento mínimo deste, definido pela fórmula “Área do lote x Coeficiente de Aproveitamento Básico x 0,15.”

A ZEIS em São Paulo merece outro destaque e revela a importância de combinar diversos instrumentos urbanísticos entre si. Um deles é um sistema de georreferenciamento integrado. No entanto, mais relevante do que a aplicação de avançadas técnicas de mapeamento é identificar a vontade legislativa em pulverizar a implantação de moradias de baixa renda. A pulverização não é interessante para o mercado, pois o pouco valor agregado necessita de escala apropriada, como os existentes nos grandes conjuntos do PMCMV, geradores de inúmeros problemas sociais, mas é excelente antídoto contra gentrificação. A pulverização às quais a implantação de HIS em áreas possíveis de implantação de ZEIS de vazios e subutilização estará propensa a ocasionar, como se verificou na leitura de Cintra, a resistência (represália?) de classes ou a ampliação degradação e abandono do espaço no entorno. Essa fragmentação das áreas de ZEIS pode ser constatada em um trecho do mapeamento retirado do aplicativo online do Geosampa da Figura 2 — ZEIS de vazios em São Paulo.

Figura 2 — ZEIS de vazios em São Paulo

Legenda: ZEIS de vazios pulverizados em São Paulo Fonte: GEOSAMPA

Gatti reconhece que a nova estrutura fornecida pelo Plano Diretor de fato tem uma composição legal capaz de contribuir com a proteção das moradias de baixa renda dentro de um contexto de valorização imobiliária, contudo, a previsão regulamentar da estrutura dos Conselhos não garante a participação da população vulnerável.[392]

De acordo com a sua tese, a ZEIS 3, após mais de 12 anos de implantação enfrenta ainda outros entraves, entre eles está a valorização imobiliária e a gentrificação.[393]

Não é estranha a diferenciação entre as diversas capitais para estabelecer os critérios de não utilização e subutilização. O que deve ser estranhado é a carência de conteúdos mínimos para tal. Como dirá Harvey “Os problemas urbanos podem ser atribuídos também à falha em conceituar corretamente a situação, sem isso, não

[392] GATTI, S. F. **Entre a permanência... Op.cit.**.p. 147

[393] Ibidem. p. 46.

se alcança a adequada identificação do problema redundando na ausência de soluções políticas adequadas.[394]

No capítulo específico acerca da AEIS 2 iremos demonstrar que, além das subjetivas definições de não utilização ou subutilização os municípios em geral carecem de informações territoriais claras e suficientes para exercer a aplicação das regras estabelecidas em lei, impactando em sua capacidade de planejamento.

4.7.1 Nota acerca da ZEIS em Recife

Verificou-se que os Planos de São Paulo e Recife apresentam um significativo avanço legislativo no tratamento das ZEIS, principalmente em decorrência do apoio do governo à época da elaboração das leis, mas acredita-se ainda ser muito cedo para avaliar seus resultados, até porque, como ensina Maricato[395], não bastam boas leis, é necessário sua implementação, mas, sob esse mesmo aspecto, já mencionamos as possíveis sujeições as quais os administradores estão sujeitos quando da presença de uma boa estrutura legislativa.

Como um dos municípios com tratamento de áreas de especial interesse mais antigos, Recife tem sido objeto de avaliação por diversos estudiosos no assunto[396].

Mantemo-nos alinhados às avaliações de Souza e Moraes (Diretor de Integração Urbanística de Recife) por estarem condizentes com a visão de Planejamento selecionada para este trabalho[397].

---

[394] HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.p.13.

[395] Portal do Aprendiz, entrevista com Ermínia Maricato, site, Portal Aprendiz, São Paulo, 24/10/2014. Acessível em: (https://portal.aprendiz.uol.com.br/2014/10/24/erminia-maricato-o-futuro-das-grandes-cidades-mantido-o-rumo-atual-nao-tem-nada-de-otimista/). Acesso em 10/2018

[396] ROCHA, Danielle de Melo. Revisitando o prezeis: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Artigo para o Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrópoles, 31 de março de 2017. CARDOSO, Adauto Lúcio. VALLE, Cleber Lago do. Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras. Rio de Janeiro:Cadernos Metrópole. 04 (2000): 33-63. MORAES, Demóstenes. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o "reformismo" e o Direito à Cidade. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 17., 2017. São Paulo. 20p.

[397] MORAES, D. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o "reformismo" e o Direito à Cidade. In: _____ **Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. São Paulo: [s.n.], v. 17, 2017.SOUZA, M. L. D. **Mudar a cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

O instrumentos da AEIS possui um largo espaço temporal em Recife. Seu alto nível de elaboração e tratamento não decorre apenas desse processo histórico, os primeiros planejamentos das zonas especiais já se pautavam em uma forte intencionalidade de transformar as realidades dos assentamentos de baixa renda e isso é percebido desde as primeiras normas sobre o tema.

O Plano de Recife já previa a participação deliberativa no Conselho de Desenvolvimento Urbano e no conselho de Orçamento Participativo com a posterior formação de um Conselho das Cidades relativamente inclusivo e essa representatividade procuraria refletir a própria configuração da cidade, como em todo país, Na década de 80, Recife seria vítima de uma massa de ocupação irregular que chegaria a quase 50% da população, apenas de moradores habitantes em favelas.[398]

Em que pesem as estruturas representativas comunitárias, não foi possível evitar a cooptação dos integrantes que deviam ser os representantes das comunidades desassistidas, redundando em benefícios particularistas.[399] Mesmo considerando esses percalços o Planejamento e as etapas dele decorrentes ainda podem ser consideradas referencias nacionais no enfoque do Zoneamento Inclusivo (Lei nº 16.176/96), que continua sendo pensado em conjunto.[400]

Importa verificar como a elaboração de um planejamento não redunda diretamente em resultados concretos sem o suporte de uma adequada política interligada. No contexto da regularização fundiária, mesmo na pioneira Recife, diversos percalços acompanharam as proposições de ZEIS: (i) a rigidez da legislação dos registros de imóveis; (ii) a cultura conservadora do poder judiciário; (iii) a descontinuidade das ações em função da mudança de prioridades dos governos; (iv) a estrutura dos cartórios, com precárias formas de registro e armazenamento de informações.[401]

E pertinente considerar o potencial, desta vez positivo, imbuído na nova Lei nº13.465/17, a flexibilização e maior função ativa dos processos cartoriais, a

---

[398] SOUZA, M. L. D. **Mudar ...**, op.cit. p 487

[399] Ibidem. p. 490.

[400] MORAES, Demóstenes. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: ... Op.cit. p. 12.

[401] MORAES, Demóstenes. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: ... Op.cit. p. 15.

ampliação da cultura de regularização e garantia da permanência dos sistemas administrativos de acesso à propriedade.

O primeiro motivo foi amplamente desenvolvida na Lei nº 13.465/17, até porque fazia parte do grupo de trabalho que produziu a Mp nº759/16 alguns especialistas em registro de imóveis.[402] Merecem ser mencionados ainda alguns dispositivos: o art. 60 da nova lei, dispensando a apresentação do habite-se para a aprovação e registro dos conjuntos habitacionais que compõem a Reurb; a alteração do art. 1225 do CC pelo art. 55 da lei nº 13.465/17 que introduziu o direito de laje como direito real; a possibilidade de condomínio de lotes trazida pelo art. 58 da Lei nº 13.465/17; o condomínio urbano simples criado com o art. 61 da Lei nº 13.465/17. A Demarcação urbanística e o Projeto de regularização fundiários preveem em ambos casos a elaboração de levantamento georreferenciado o que garante o mapeamento e registros precisos nos terrenos ou lotes a serem regularizados.

Todos esses instrumentos mencionados, não só podem contrapor algumas das dificuldades apontadas por Moraes, mas corroboram, outrossim, com a possibilidade da AEIS se beneficiar das novas normas impostas e contrapor alguns dos aspectos negativos atrelados à Lei nº13.465/17.[403]

---

[402] José de Arimatéia Barbosa, Vice-Presidente do IRIB Mato Grosso e Flausilino Araújo dos Santos, 1º Oficial de Registro de Imóveis de São Paulo

[403] CORREIA, A. F. Regularização Fundiária Urbana e Autonomia Municipal.. In: CORREIA, A. F. (.). **Direito da Regularização Fundiária Urbana Sustentável**. Juíz de Fora: [s.n.], 2018. p. 17-35.

5 ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA CARIOCA

O capítulo aqui apresentado versa acerca do estado da arte na produção das AEIS no Rio de Janeiro. Foram catalogadas todas as leis declaratórias de AEIS produzidas, tanto por iniciativa do Poder Executivo quanto por iniciativa da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Pretende-se contribuir para problematizar a eficiência, teórica e prática, do instrumento urbanístico da AEIS (Área de Especial Interesse Social) do ponto de vista do planejamento e de suas formas de concretização conforme as ponderações estabelecidas nos capítulos anteriores, em especial o ordenamento do Plano Diretor do Rio de Janeiro-Lei Complementar Municipal nº 111/11.

Este capítulo irá investigar o desalinhamento da AEIS frente aos objetivos, critérios e procedimentos elencados na Lei nº 111/11 e buscará compreender os motivos da alegada ineficácia de distorções das ações regulatórias do território urbano quanto ao uso das áreas de Especial Interesse. Serão verificados os contínuos conflitos no seu processo de produção, os seguidos vetos do Prefeito e as representações de inconstitucionalidade perante o TJ do Rio de Janeiro, cujos excertos estão incorporados nesta pesquisa. A pesquisa utilizará diversos dados quantitativos como instrumentos para reflexão acerca do tema AEIS e outras questões jurídicas relacionadas ao direito urbanístico.

O Plano Diretor Carioca é categórico ao condicionar a urbanização de favelas e loteamentos irregulares à declaração de AEIS (§4º do art. 210), exigindo esta condição como para sua urbanização. Tal imposição pode estar relativizada com o surgimento da Reurb-S, por meio da Lei nº 13.465/17.

5.1 Visão geral das áreas em AEIS no Rio de Janeiro

O conceito utilizado para a AEIS neste estudo, por ser focado nas AEIS do município do Rio de Janeiro, é fruto das especificidades trazidas no PD deste município. Na Lei nº 10.257/01 verificamos que a AEIS é uma forma de gestão de uso e ocupação do solo (art. 37, III). O Plano Diretor trata da AEIS, em seu art. 51,

como um dos instrumentos legais disponíveis que implicam na alteração das normas de uso e ocupação do solo, sendo ela automaticamente incorporados à LUOS, garantindo sua permanente atualização.

De forma explícita, o art. 70 do PD do Rio e Janeiro afirma que:

> Áreas de Especial Interesse, permanentes ou transitórias**, (inclui a AEIS entre outras)**, são espaços da Cidade perfeitamente delimitados sobrepostos em uma ou mais Zonas ou Subzonas, que serão submetidos a regime urbanístico específico, relativo à implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e formas de controle que prevalecerão sobre os controles definidos para as Zonas e Subzonas que as contêm**. (GN).**

Uma das interpretações possíveis é de que a AEIS "territorializa" áreas que não estão regradas por parâmetros oficiais ou estarão subjugadas a um regramento específico à parte da lei urbanística usualmente aplicada.

É importante ressaltar que tanto a LC nº16/92[404] e o atual Plano Diretor, LC nº 111/11, não vinculam necessariamente a Favela à AEIS, até porque são definições distintas. A AEIS, neste Município, não foi estabelecida exclusivamente para tratar do assunto das favelas, mas é patente a direta correlação entre elas, até porque seu objetivo está fortemente entranhado com as deficiências urbanísticas encontradas nesse tipo de assentamento.

Do ponto de vista da análise do potencial dimensional, existe um critério objetivo para lograr a quantificação da fração de território sujeito ao manto da AEIS. Trata-se do âmbito de alcance definido no art. 70 do PD:

De acordo com a LC111/11, art.70, II:

> Art.70...
> II - Área de Especial Interesse Social - AEIS é aquela destinada a Programas Habitacionais de Interesse Social – HIS, destinados prioritariamente a famílias de renda igual ou inferior a seis salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, admitindo-se usos de caráter local complementares ao residencial, tais como comércio, equipamentos comunitários de educação e saúde e áreas de esporte e lazer, abrangendo as seguintes modalidades:
> a)AEIS 1, caracterizada por:
> 1. áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares;
> 2. conjuntos habitacionais de promoção pública de interesse social e em estado de degradação;
> b) AEIS 2, caracterizada por:
> 1. imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados em áreas infraestruturadas;

[404] PD revogado pela LC nº 111/11.

Diversos dados são passíveis de serem levantados em função do banco de dados disponibilizados pelo IPP, ainda que, certamente, existam condições de difícil categorização, em especial no caso da AEIS 2 como será observado mais adiante.

5.1.1 AEIS 1, alínea a) caracterizada por: áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares

Nesta alínea a demarcação é objetiva e direta. Disponibilizam-se números bem aproximados quanto às favelas através dos órgãos altamente técnicos como o IBGE e o IPP. Esses números estão indicados na tabela geral a ser apresentada posteriormente.

O mesmo não pode ser dito a respeito dos dados advindos dos loteamentos irregulares, coordenados pelo Núcleo de Regularização dos Loteamentos. Conforme Cavallieri, não há qualquer atividade autônoma de atualização das informações por parte do IPP, com o agravante das imagens de satélite não serem suficientes para a distinção entre loteamentos irregulares e regulares[405]. De aí se pode inferir o volume de irregularidade caso fosse adicionado o grupo de loteamentos e outras formas de irregularidades que não sejam de baixa renda e que seguramente surgirão quando da aplicação do instrumento de regularização da Lei nº 13.465/17.

Os únicos números encontrados disponíveis decorrem de um relatório elaborado pela equipe macro-funcional e-Solo, criada pelo Decreto Municipal n° 19.646 de 15 de março de 2001 indicando a existência de 906 loteamentos irregulares em 2006[406] (data estimada do relatório) sendo muito provável a existência

---

[405] CAVALLIERI, F. Caracterização e tipologia de assentamentos precários : o caso do Rio de Janeiro. In: MORAIS, M. D. P. (org). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários:** estudos de casos brasileiros. Brasília: IPEA, 2016. p. 412

"Há muito mais análises e teorizações sobre as favelas que sobre os loteamentos, conjuntos habitacionais ou cortiços e Caracterização e Tipologia dos Assentamentos Precários Brasileiros: o caso do Rio de Janeiro | 413 ocupações de prédios nas áreas centrais, assim como há muito mais estudos sobre o município do Rio de Janeiro que sobre os demais municípios metropolitanos."

[406] https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/Experiencia_Regularizacao_Rio_Janeiro.pdf

de número muito superior em função da profusão de construções irregulares liderada pela milícia na Zona Oeste.[407]

Com vistas a produzir um panorama das áreas informais da cidade, ao menos em parte delas pois os dados não são homogêneos e muitos deles simplesmente ainda não foram contabilizados, apresenta-se na Tabela 1 resumo:

Tabela 1— Quadro geral de alguns tipos de áreas irregulares no Rio de Janeiro

		quantitativo		Área km2		% cidade bruta	% da cidade liquida *11	População		%populaçao	domicílios		%domicilio	hab/km2		Densidade Liquida por há	
Favelas	*1	1.035	*2	46	*2	3,8%	8,9%	1.443.773	*3	22,84%	440.895	*4	20,55%	31.386	*7	31.386	
Loteam. Irregulares	*9	906		51,1		4,3%	9,9%										
total Lot Irr e favelas				97,1		8,1%	18,8%										
Agl. Subnormais	*5	2230		54,20		4,5%	10,5%	1.400.000		22,15%	430.000		20,04%	25.830			
Município Rio de Janeiro				1.197	*5			6.320.446	*5		2.145.379			5.280	*6	12.229	*10
M. Rio de Janeiro área Urbana	*8			516,86													

Fonte: copilado pelo autor com base em diversas fontes.[408]

[407] Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/milicia-invade-e-faz-loteamento-em-espacos-publicos-na-zona-oeste-do-rio.ghtml https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/milicia-invade-e-faz-loteamento-em-espacos-publicos-na-zona-oeste-do-rio.ghtml.

[408] *1 O mapeamento disponibilizado pelo IPP inclui uma área de 44,85Km2-retirado do cálculo de área, arquivo DWG

*2Favelas Cariocas: Comparação das Áreas Ocupadas 2004-2011 estudo IPP Nº 20111202 Dezembro - 2011 Gustavo Lopes; Vânia Amorim e Fernando Cavallieri - IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

*3 Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010 Estudo IPP, Nº 20120501-Maio - 2012, Fernando Cavallieri, Adriana Vial - IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

*4-retirado da tabela do Armazen de Dados da prefeitura do Rio de Janeiro-População e número de domicílios particulares permanentes segundo as favelas e comunidades em complexos cadastradas - Município do Rio de Janeiro - 2010

*5 Dados do IBGE-2010

*6 Densidade Bruta de acordo com o IBGE-2010

*7 pode ser considerado como densidade liquida pois está delimitada em espaço urbanizado.

*12 Relatório Indicadores Ambientais SMAC/IPP-2015

*9 área retirada exclusivamente do arquivo DWG produzido pelo mapa GIS do IPP. Quantitativo

*11 IBGE 2010

*10 densidade relativa à área urbanizada em 2001 segundo o relatório ambiental da PMCRJ

*11 Área Urbanizada de acordo com o relatório ambiental da PMCRJ

A Tabela 1 indica algumas das diversas quantificações de irregularidades cuja obtenção de dados demandaram uma pesquisa de amplo espectro e, ainda assim, apresentam diversos campos cujos dados não estão ainda disponibilizados. Ademais, elas derivam de fontes com eventuais categorizações incompatíveis, por exemplo, o IBGE e o IPP. No entanto, é possível apreender o amplo espectro de irregularidade. Praticamente 20% do solo urbano, englobando favelas e loteamentos clandestinos e irregulares do território, estão sujeitos a regramento próprio ou a nenhum regramento. Uma pesquisa complementar deveria considerar também diversas outras formas de irregularidades envolvendo áreas não enquadradas como as duas anteriores, entre elas os conjuntos habitacionais não regularizados. Observe-se, em adição às irregularidades urbanísticas e edilícias, os imóveis não cadastrados com base em tabelas disponibilizadas pelo IPP em seu armazém de dados[409]. Atualizou-se os dados referentes a 2009 e 2010 com o intuito de equalizar a porcentagem de unidades cadastradas oficialmente, resultando nos quantitativos da Tabela 2:

Tabela 2——Tabela de área de imóveis não cadastrados na Sec. de Fazenda.

Unidades cadastradas em 2008.	
Unidades cadastradas entre 2008 e 2010:	78.711
Total de unidades cadastradas em 2010:	1.458.530
Total de domicílios rio de janeiro 2010:	2.145.379
% do total, cadastrado:	68%
% do total não cadastrado:	32%

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda do município do Rio de Janeiro.

Tal desafio, avaliado pela perspectiva do planejamento, demanda uma estratégia de enfrentamento que não se coaduna à produção dispersa ou não criteriosa, exatamente o que se constatará nas avaliações subsequentes.

[409] Área licenciada total por uso, total de edificações, total de unidades e total de unidades por tipo, segundo a Área de Planejamento, a Regiões de Planejamento, a Regiões Administrativas e o Bairros 2008 a 2014 – 2014. Atualização realizada em 2016 a partir das informações apresentadas pela Secretaria Municipal de Fazenda do município do Rio de Janeiro.

5.1.2 AEIS 1, alínea b). conjuntos habitacionais de promoção pública de interesse social e em estado de degradação

O quantitativo de conjuntos habitacionais que se encaixam na categoria mencionada é de complexa medição. As informações sobre os conjuntos habitacionais carecem, no Rio de Janeiro de uma avaliação dessas construções produzidas para baixa renda no Município assim como os parâmetros para qualificá-los como um assentamento precário.

Diferentes programas e instituições voltados para construção habitacional, ao nível local e nacional, foram implantados[410]. As ações mais intensas ocorreram a partir da década de 1940 com o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários e a Fundação Casa. Algumas das instituições públicas mais atuantes, voltadas para a construção dos conjuntos habitacionais foram: o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas – SERFHA e posteriormente a CEHAB[411]. Alguns fatores dificultam a apreensão objetiva das estruturas edilícias que configuram os conjuntos habitacionais em estado de degradação, a saber: dificuldade em estabelecer quais e quantos conjuntos existem; dificuldade em estabelecer qual o estado de degradação de cada conjunto e se um determinado grupamento se constitui ainda em um conjunto ou se foi transmutado em favela.

De qualquer maneira, a partir de dados divulgados pela CEHAB-RJ[412], sabe-se que esta construiu até a presente data, 102.589 (cento e duas mil, quinhentos e oitenta e nove) unidades habitacionais, muitas delas para famílias com renda inferior a 3 salários mínimos. Se considerarmos um valor hipotético de 50m2 por unidade, teríamos mais de 5 milhões de m2 de habitação construídos, ou 5 km2.

---

[410] COMITÊ TÉCNICO DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO DIRETOR, A evolução da questão habitacional no Rio de Janeiro tendo como base os planos e suas implementações Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro | Secretaria Municipal de Habitação Disponível em http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5333332/4139320/19QuestaoHabitacionalSMH032014.pdf, acessado em 01/06/2016

[411] A Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro, CEHAB-RJ, foi criada pela Lei nº 263 de 29/XII/62, com o objetivo de desenvolver a política habitacional e, principalmente, a erradicação das favelas, sob a supervisão da Secretaria de Serviços Sociais, à época, com a razão social de Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara, COHAB-GB.(fonte CEHAB)

[412] CEHAB, E. D. R. D. J. Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro. **http:** //www.cehab.rj.gov.br. Disponivel em: <http://www.cehab.rj.gov.br/main.asp>. Acesso em: 03 jul 2018.

5.2 Produção das Áreas De Especial Interesse na Cidade do Rio De Janeiro

No presente estudo levantou-se a produção de leis de declaração de AEIS no Rio de Janeiro obtida por meio do sistema de Leis da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Outros instrumentos georreferenciados foram utilizados para ampliar a pesquisa espacial acerca do tema. Entretanto, em termos dos aspectos tratados aqui, fez-se necessário priorizar a produção legal, ou seja, a base de legislação vigente.

Importa salientar que em alguns subcapítulos a pesquisa se concentrou na edição de normas relativas à declaração ou criação de AEIS, não no número absoluto de AEIS produzidas por cada lei editada[413].

O Gráfico 1 demonstra 84 das 131 leis de AEIS foram criadas após a edição do primeiro Plano Diretor durante um período de 16 anos, a maioria dessas AEIS se referiam às favelas tradicionais, muitas delas submetidas ao programa de melhorias do Favela Bairro na gestão do Prefeito César Maia[414].

O uso referencial do ano de 1994 foi utilizado por ser o primeiro ano, após a edição do primeiro Plano Diretor Decenal da Cidade em que houve a instituição da AEIS.[415]

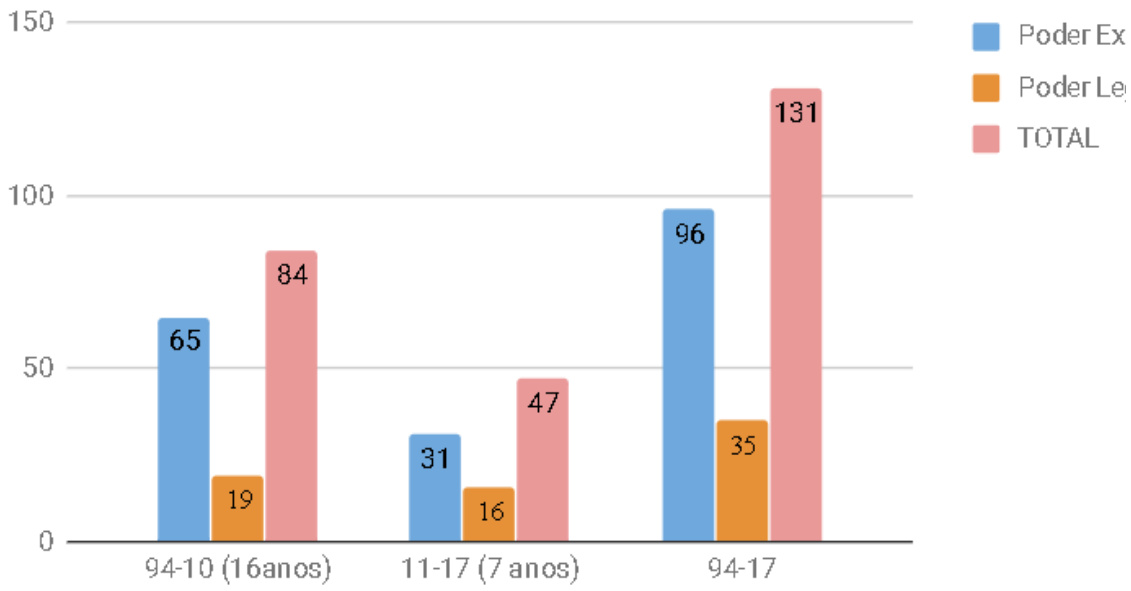
---

[413] Um caso extremo é a Lei nº 6.044 de 4 de janeiro de 2016, que: Declara como de Área de Especial Interesse Social - AEIS, para fins de urbanização e regularização, as áreas objeto de intervenções pelo Programa Bairro Maravilha. Essa lei cria a um só momento centenas de pequenas AEIS.

[414] Cesar Maia foi prefeito do Rio por três vezes, sendo a sua primeira eleição em 1992.

[415] Cabe mencionar a existência do pioneiro Decreto nº 3103 de 16 de junho de 1981 que incluiu a Zona Especial 10 (ZE-10) no inciso VIII do art. 4º do Capítulo II do Regulamento de Zoneamento aprovado pelo Decreto nº 322, de 03 de março de 1976 no Rio de Janeiro. No mesmo decreto houve a demarcação de ZE-10 das favelas Dona Marta e da Favela do Timbau em Jacarépagua. Produzido no Governo Julio Coutinho a norma se pautava na necessidade de um tratamento especial por meio de legislação específica para as áreas de interesse social já consolidadas e constituídas de aglomerações de habitações subnormais, com Vistas à sua recuperação urbana. A Favela Dona Marta foi Declarada expressamente como AEIS por meio da Lei nº 3135de 05/12/2000.

Gráfico 1 — Números absolutos de leis AEIS editadas por período Legislativo desde a edição do Plano Diretor de 1992.



Fonte: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO (informações obtidas na base de dados da CMRJ- até 5/12/2017) organizado pelo autor.[416]

É relevante salientar as 19 leis de AEIS criadas no período de 94 a 2010, por iniciativa de diversos Vereadores, ainda que houvesse exclusividade na iniciativa do Poder Executivo conforme ordenamento do primeiro Plano Diretor da Cidade, LC nº 16/92, art. 141, *caput*:

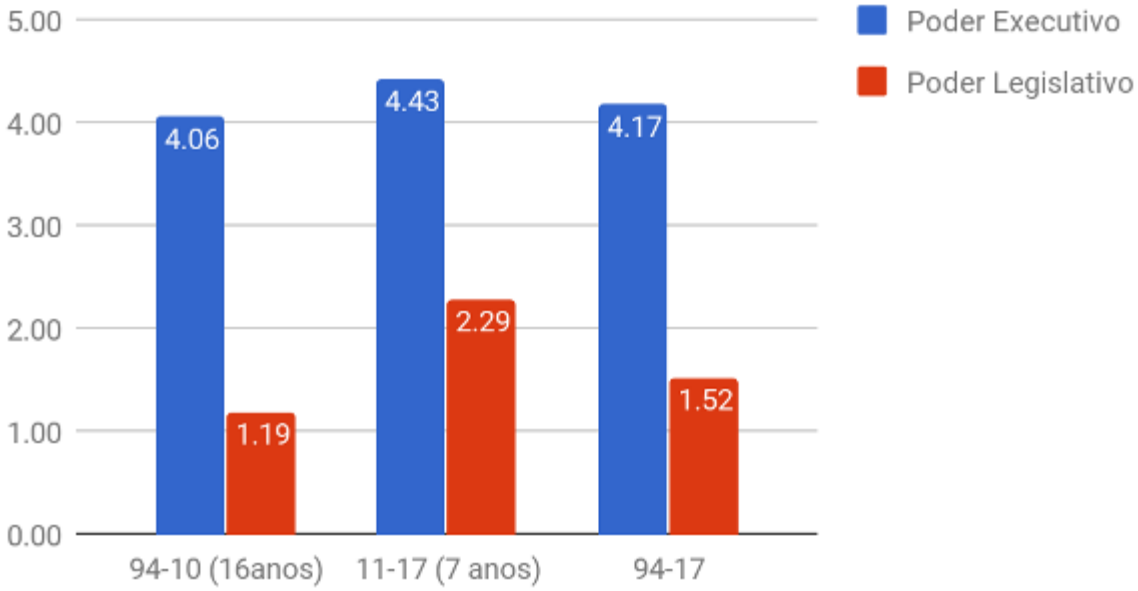
> Art. 141 Lei de iniciativa do Poder Executivo delimitará como Área de Especial Interesse Social os imóveis públicos ou privados necessários à implantação de programas habitacionais e os ocupados por favelas, por loteamentos irregulares e por conjuntos habitacionais de baixa renda, conforme previsto no art. 107.

Significa dizer que, ainda que estivesse restrita à vontade do Prefeito portanto, diversas AEIS tiveram sua instituição produzida pelo Poder Legislativo. Descortinam-se daí os primeiros embates entre os dois Poderes Municipais pela prerrogativa de instituir as Áreas de Especial Interesse Social. Convém lembrar que o Plano Diretor de 1992 já estabelecia a condição (art. 141, §1º) da declaração de

[416] O gráfico define o ano de 1994 como início em função de ser esse o ano de início da produção de AEIS sob a égide da Lei Complementar 16/92. (Plano Diretor revoga do Rio de Janeiro)

AEIS para as ações de regularização fundiária. Evidentemente é plausível imaginar a tendência da vereança em proteger seus redutos eleitorais contra processos remocionistas, pois afasta as algumas normas discriminantes ao exercício da moradia da população de baixa renda[417] e promove ou facilita a incorporação daquelas áreas ao processo de urbanização e regularização.

Gráfico 2 — Média de Leis de criação ou modificação de AEIS editadas por ano, por período Legislativo desde o PD de 1992.



Fonte: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO (informações obtidas na base de dados da CMRJ- até 5/12/2017)

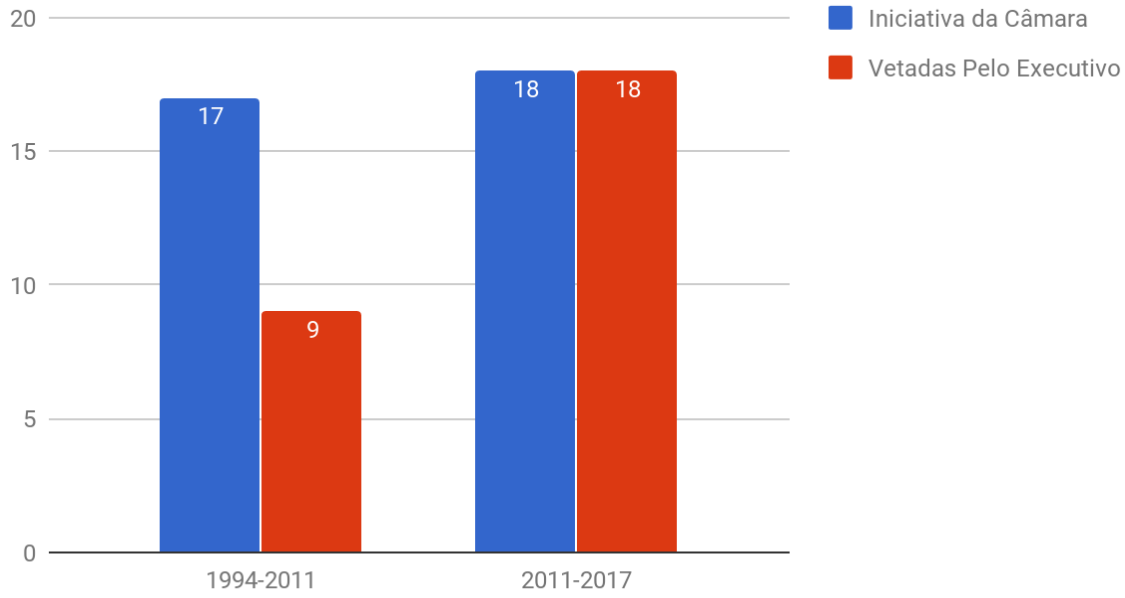
O Gráfico 2 explicita o crescimento da atuação dos Vereadores da CMRJ na produção de leis envolvendo a declaração de AEIS depois de 2011, possivelmente por conta da retirada da exclusividade expressa de iniciativa por parte do Poder Executivo no novo Plano Diretor, LC nº111/11. Ainda assim, este prevalece como principal produtor de projetos de lei de formação de AEIS.

O aumento significativo da produção anual da CMRJ reflete uma participação mais proativa da Casa Legislativa no processo intervenção no espaço territorial, não

[417] SAULE JR., N. **Direito à Cidade, Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad / PÓLIS, 1999. p. 94.

redundando em consequência de melhorias diretas nas áreas abarcadas, entretanto, implica sim, na necessidade de avaliar os critérios que determinam as AEIS e as consequências de sua ampla produção.

Gráfico 3 — Leis de criação ou modificação de AEIS editadas por período de cada Plano Diretor e os vetos aplicados pelo Poder Executivo por período.



Fonte: (informações obtidas na base de dados da CMRJ- até 5/12/2017)

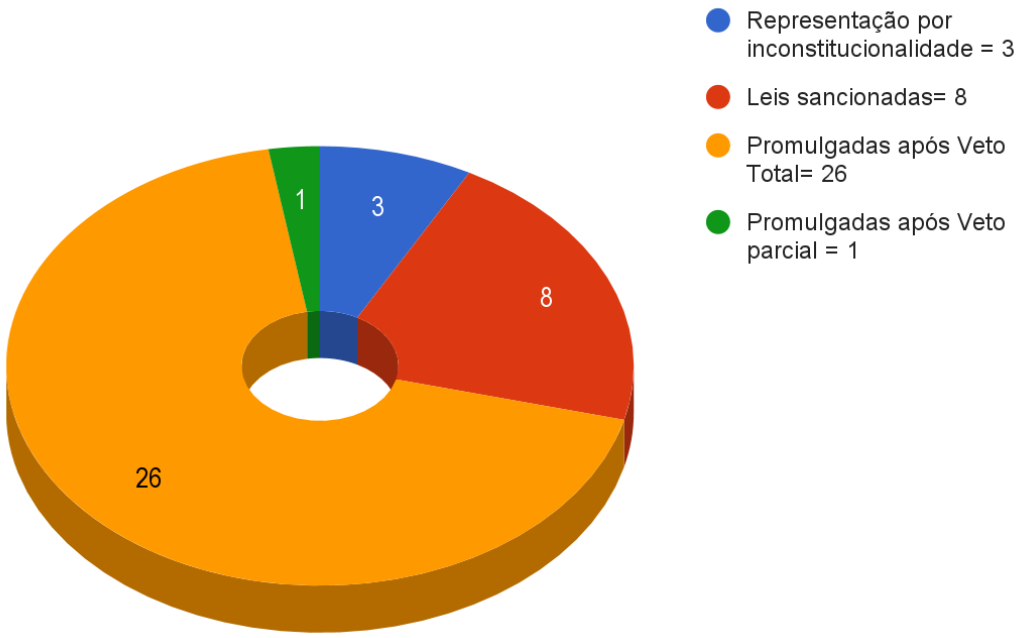
O Gráfico 3 explicita o conflito de interesses e respalda o fato de que, não obstante as novas condições ampliativas em termos de legitimação para iniciativa de criação de AEIS, o Poder Executivo, após o novo Plano Diretor, tem mantido e até intensificado a vedação aos projetos provenientes da casa legislativa. Todas as Leis em vigor iniciadas pela CMRJ foram promulgadas pelo presidente da CMRJ com base nos termos do art. 56, IV[418], combinado com o art. 79, § 7º[419], da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 5 de abril de 1990, não exercida a disposição do § 5º do art. 79 [420]. Isso revela a confluência entre os vereadores em exercer a atribuição não restringida no Plano Diretor fazendo valer seu poder de derrubada de veto e exercício de ordenação territorial.

[418]Competência dada ao presidente da Câmara para promulgar leis vetadas pelo prefeito

[419] Estabelece o prazo para máximo de promulgação para lei vetada.

[420] Não promulgação pelo prefeito.

Gráfico 4 — Promulgações, Vetos, sanções e representação por parte do Poder Executivo frente às Leis de iniciativa da CMRJ desde 1992.[421]



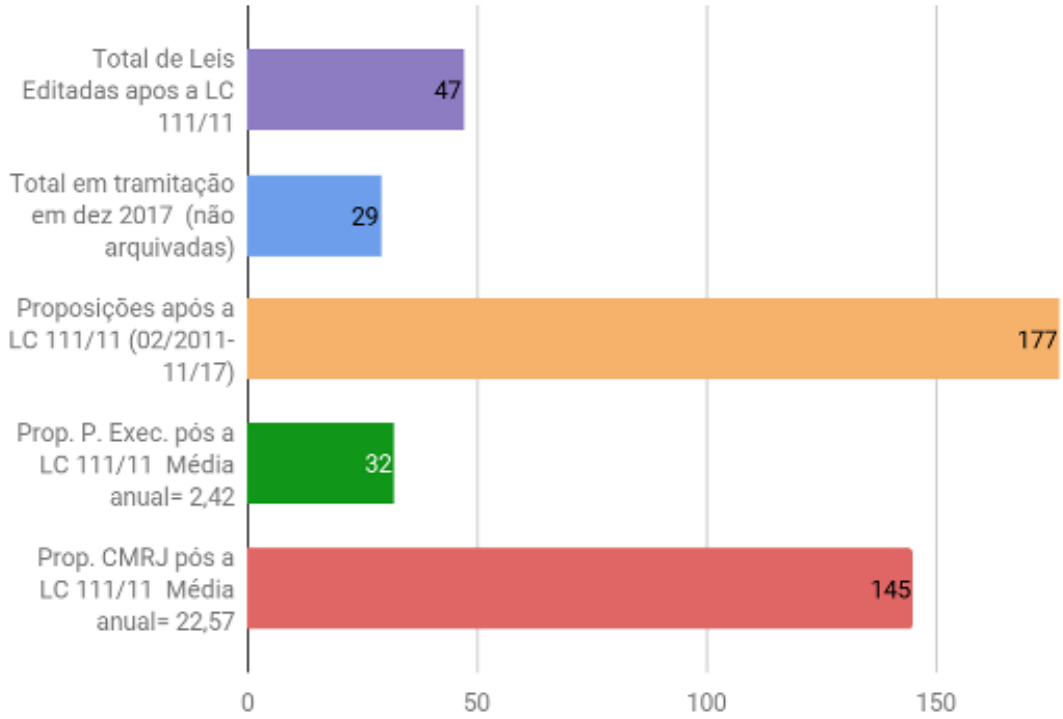
Fonte: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO (informações obtidas na base de dados da CMRJ- até 5/12/2017)

O Gráfico 4 resume as formas e edição das Leis declaratórias de AEIS no âmbito da CMRJ. Ele servirá para ilustrar todos os vetos e representações, que foram analisados e as motivações contumazes para os referidos atos serão apresentados adiante, assim como os julgados respectivos.

O objetivo desta situação aqui exposta é demonstrar que tanto as proposições quanto os vetos não estão pautados em uma linha ordenadora de produção de AEIS, nem para sua edição, nem para os vetos, como será observado.

[421] A somatória das leis listadas extrapolam o número total de leis produzidas pela CMRJ, isto se deve ao fato de ocasionais sobreposições, ex: uma lei pode ser promulgada e posteriormente sofre ADI junto ao TJRJ.

Gráfico 5 — Total de proposições declaratórias de AEIS, Leis efetivamente promulgadas ou sancionadas e tramitação de projetos de Leis para criação de novas AEIS separados por poder.



Fonte: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, (informações obtidas na base de dados da CMRJ- até 5/12/2017)

O Gráfico 5 traz alguns dados reveladores acerca da produção legislativa de AEIS.

Houve, conforme mencionado, grande número de proposições após a publicação da LC nº 11/111 por parte da CMRJ, 145 projetos de lei, uma média de 20,70 proposições por ano contra 4,5 proposições do Executivo, (lembrando novamente que não se trata de número de AEIS criadas, uma vez que, em uma mesma Lei podem ser declaradas centenas de AEIS). Das mais de 170 proposições de AEIS de 2011 até dezembro de 2017, apenas 47 se converteram efetivamente em Lei.

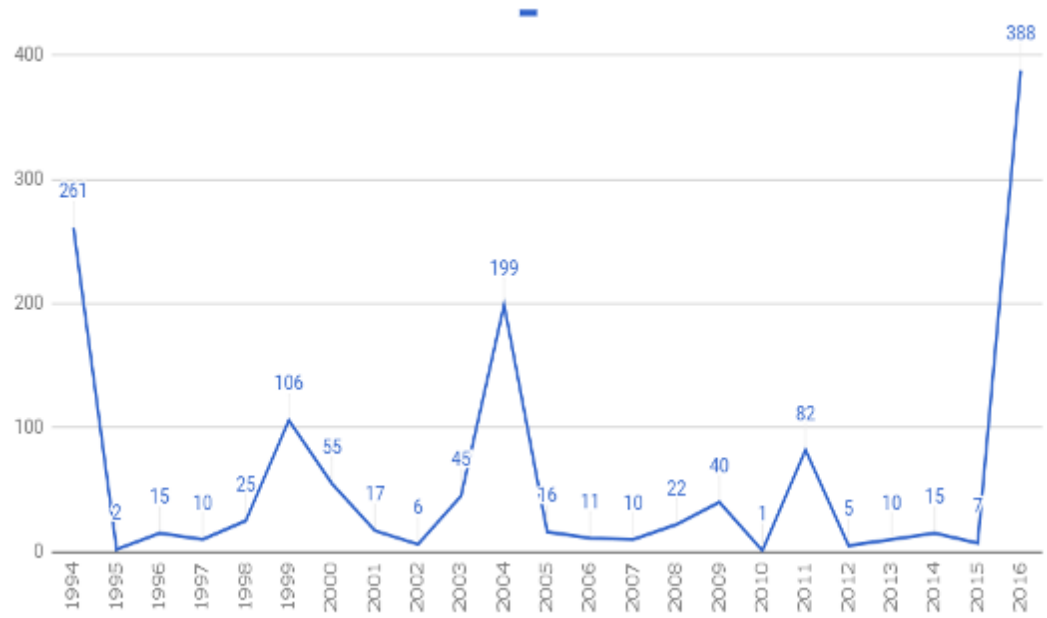
Quanto ao processo de produção, não foram encontrados relatos de audiências específicas ou consultas previamente às proposições, embora não seja possível avaliar se houve pedidos diretos aos vereadores. Indaga-se a existência de real abertura para que a população participe desse processo por ser essa a vontade

da Lei nº 10.257/01 e do Plano Diretor do Rio de Janeiro, o que justificaria, por exemplo, a instalação de um conselho gestor, ou, no mínimo consultivo para seu acompanhamento. Os registros do Diário oficial não apresentam audiências voltadas para a produção de AEIS nem outras formas de aprovação por fóruns de interesses específicos. A participação não resulta apenas na aquisição da declaração, mas na formação de cidadãos cintes das possibilidade e limites que a declaração de AEIS, como garantidora – ou, ao menos capaz de incrementar essa garantia- é situação suficiente para que a população afetada ali invista seus próprios recursos com a contrapartida de obrigações, como impostos e regramentos às construções, exigindo-se para isso um movimento pós declaração mais atuante no campo das realizações concretas dos produtores dos espaços.

5.3 Total de AEIS implantadas no Rio de Janeiro

Os números do Gráfico 6,apresentam o quadro de produção de AEIS atual na cidade. As informações são pautadas em estudo realizado pela Prefeitura do Rio de Janeiro em 2014 complementados com os quantitativos de 2015 e 2016 obtidos na base de dados da CMRJ. Convém reforçar o fato de se tratarem de valores absolutos de áreas declaradas, razão pela qual os números são superiores aos valores do número de leis mencionados anteriormente. Os dados atestam a importante dimensão obtida por este instrumento, ainda distante de atingir a necessidade atual do município, mas cada vez mais presente como forma de reconhecimento à moradia no território municipal.

Gráfico 6 — Números absolutos de AEIS criadas por ano



Fonte: SMU/CGPIS- Coordenadoria dos Programas de Interesse Social, dados complementados em 2015 e 2016 pelo autor.

Convém compreender o Gráfico 6 como um processo ainda distante de englobar a realidade carioca nos aspectos de potencial de seu território. Como o Gráfico 7 irá demonstrar, do total de 925 Áreas de Especial Interesse Existentes, por volta de 350 são favelas, portanto, um número ainda bastante distante do total de favelas, estimadas pelo SABREN em mais de 1040[422].

5.4 A produção de AEIS, deficiências e resultados parciais

O grande número de AEIS criadas em 2016, conforme demonstra o Gráfico 6, deve-se à conversão em AEIS das ruas contempladas com o programa Bairro Maravilha pela Lei Municipal nº 6044 de 4 de janeiro de 2016. Este fato é entendido

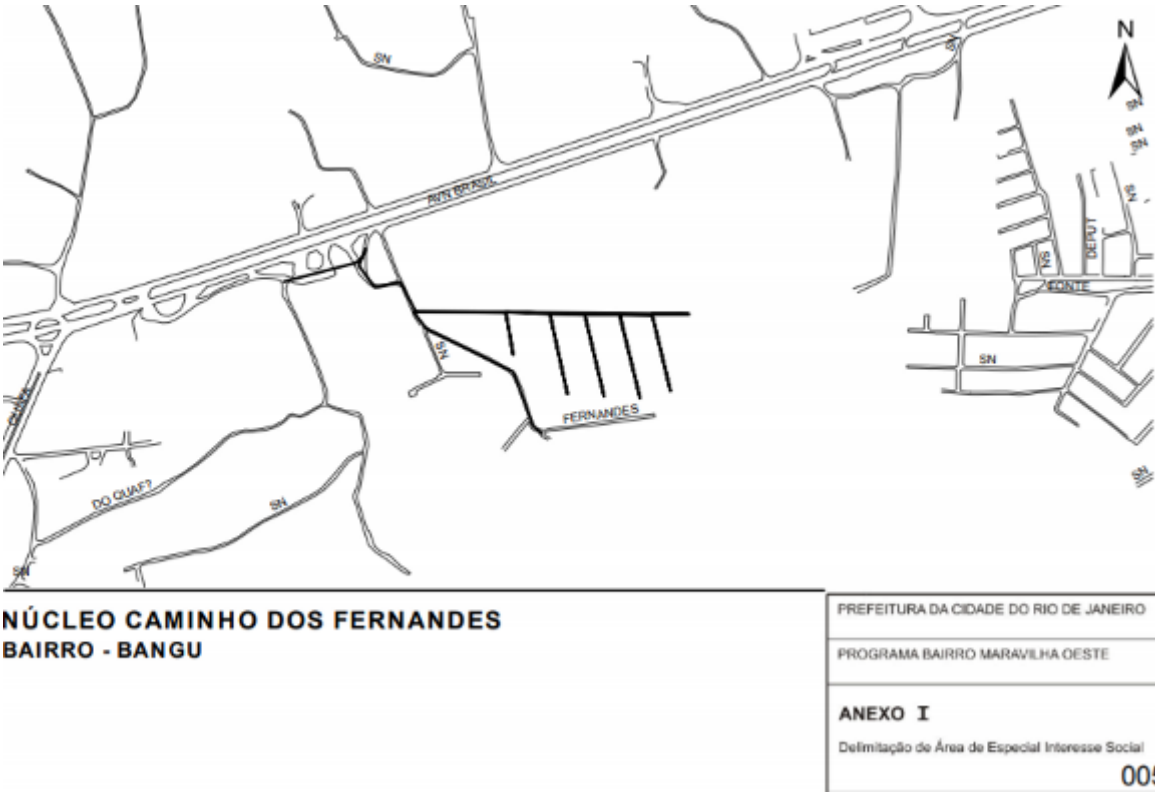
[422] Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, SABREN. Acessível em http://pcrj.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=4df92f92f1ef4d21aa77892acb358540. Acessado em 07/18

aqui como uma deturpação dos processos formais de demarcação de AEIS a serem discutidos a seguir.

Em primeiro lugar o Plano Diretor carioca define a AEI, Área de Especial Interesse, como: "...espaços da Cidade **perfeitamente delimitados** sobrepostos em uma ou mais Zonas ou Subzonas, que serão submetidos a regime urbanístico específico...". Ora, tal assertiva reconhece que a sobreposição à Zonas ou Subzonas implica em criar exceções significativas ao planejamento da Cidade com um propósito específico. Não por outra razão se harmoniza com a Lei Municipal nº 524 de 23 de abril de 1984, a qual obriga à produção de mapas claros quando se tratar de qualquer lei que trate de alteração no zoneamento da cidade, haja vista a relevância desta demarcação. Não se deve olvidar que Maricato[423] também acusa essa condição de demarcações indefinidas de gerar insegurança jurídica e restringir o controle socio-territorial.

[423] MARICATO, E. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. São Paulo: Editora Vozes, 2001.p.90.

Mapa 1 — Demarcação imprecisa da AEIS



Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

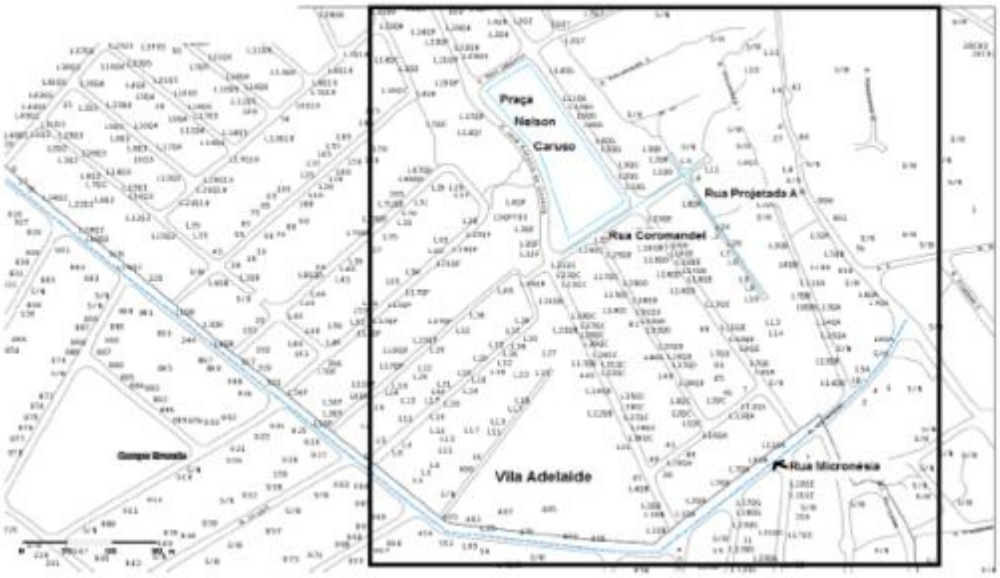
O Mapa 1 , anexo de projeto de lei, apresenta a forma de demarcação utilizada pelo Poder Executivo para gravar todos os trechos beneficiados do programa Bairro Maravilha como AEIS.

Nota-se prontamente a falta de precisão na especificação espacial do local, limitada a apenas linhas em negrito, divergindo da orientação de apresentação de mapas expresso na Lei Municipal nº 524/84.

Tal situação de imprecisão não é exclusiva da lei supracitada, estando presente em diversos outros anexos de Projetos Declaratórios de AEIS[424], como o Mapa 2 onde se verifica que os limites da AEIS patentemente discrepantes com um zoneamento racional do espaço.

[424] *Omitiu-se os autores a fim de evitar o caráter personalístico.

Mapa 2 — Demarcação imprecisa da AEIS em propostas de lei.

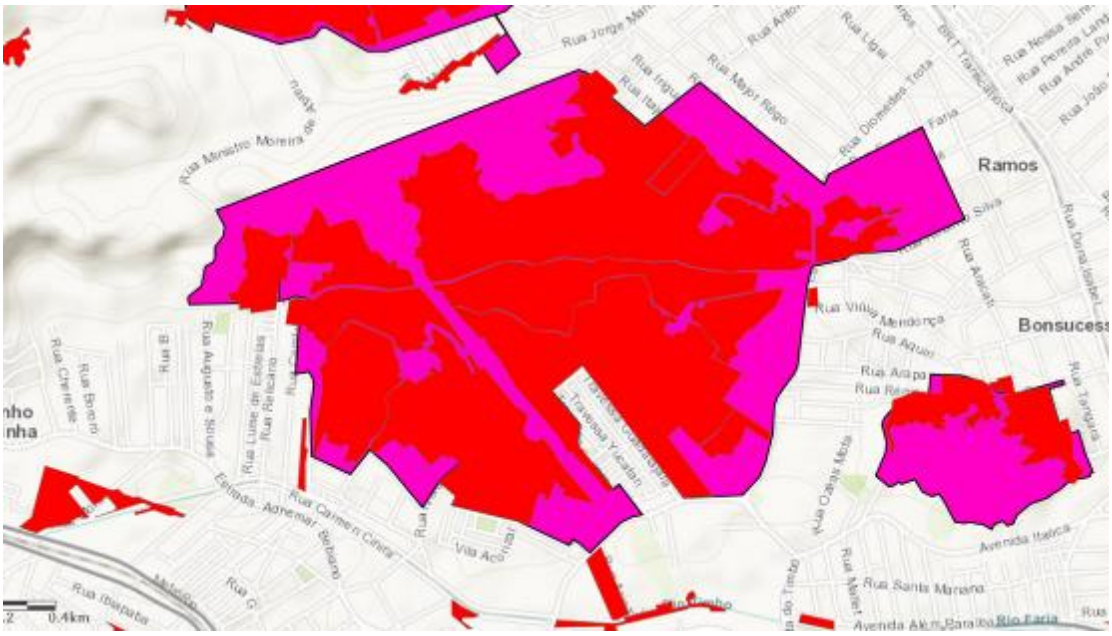


Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

No levantamento dos mapas diagnosticou-se a corriqueira discrepância entre as demarcações de AEIS e os limites das favelas. Nesse caso, não implicam, necessariamente, em vícios na produção dos mapas, uma vez que as delimitações de AEIS podem demandar áreas diferenciadas para a correta adequação do projeto urbano e usualmente são maiores que os limites padrão da favela.

A demarcação realizada no Complexo do Alemão é um exemplo costumeiramente encontrado e está representado no Mapa 3.

Mapa 3 — Relação espacial entre AEIS e Favelas.



Legenda: Sobreposição de camadas, Morro do Alemão e AEIS do Alemão. Delimitação da AEIS na cor clara e limite da favela em cor escura.

Fonte: Arcgis da Prefeitura do Rio de Janeiro

A complexidade e relevância nas delimitações das AEIS também foram pauta para a revisão dos modelos de mapeamento no âmbito da Câmara Municipal, de tal ordem, que, por iniciativa da Mesa Diretora, todas as AEIS produzidas pela Casa Legislativa foram padronizadas no fim de 2017, passando a ser desenvolvidas, com apoio do IPP, com maior padronização pela CMRJ.

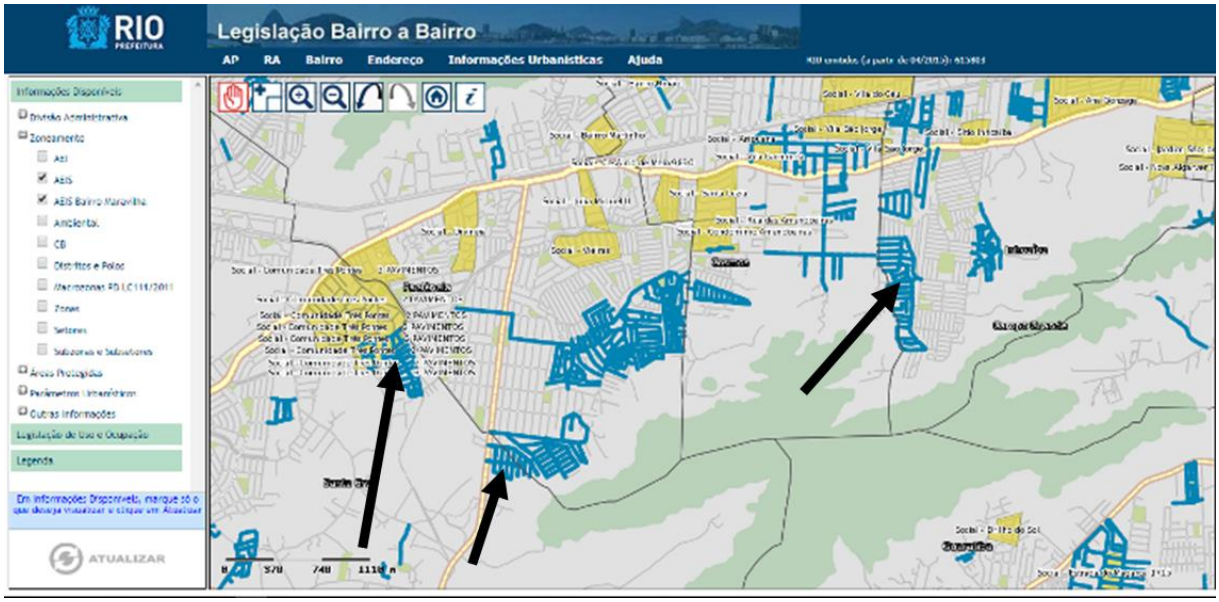
De qualquer forma, cabe à SMH e à SMU (transformadas em subsecretarias, no governo atual, na Secretaria Municipal Urbanismo, Infraestrutura e Habitação) a demarcação final desses territórios, algo realizado, em função de recursos de pessoal, em que pese o excelente nível técnico, com aproximações estimadas, ou seja, sem precisa demarcação. Não apenas implicam imprecisões como ocorrem discrepâncias entre os dados disponibilizados.

Quanto a isso, lembra-se que a Reurb-S resulta em responsabilização do Poder Municipal pelo projeto e demarcação em sistema digital georreferenciado, portanto em mais uma atribuição já não cumprida pelo Poder Público e sem nova previsão de recursos.

Cabe considerar que, de acordo com entrevista à coordenadoria de processamento cartográfico do IPP em 2018, o órgão vem tentado conscientizar a administração pública a implantar um sistema de inteligência interligado entre os diferentes órgãos da Prefeitura permitindo a análise conjunta dos dados sócio-geográficos da cidade entre outros.

Um segundo tópico pertinente ao exemplo supracitado consiste na inexatidão de critérios para a declaração das AEIS. O Programa Bairro Maravilha desenvolvido pela Prefeitura do Rio de Janeiro é focado na recuperação da infraestrutura urbanística de determinadas áreas degradadas da cidade. Conforme informações no site específico do programa mencionado, entre os objetivos encontram-se; serviços de implantação de pavimentação, calçadas, sistema de drenagem, além de rede de esgoto. Não se afirma que, entre as centenas de áreas determinadas para implantação do programa não se encaixem nenhum dos critérios para AEIS 1, como as favelas, loteamento irregulares ou clandestinos e conjuntos habitacionais degradados, e a leitura no mapeamento das condições sociais e territoriais pesquisadas ratificou a incongruência assinalada. As intervenções urbanísticas incluídas no Programa Bairro Maravilha decerto provêm das carências previamente diagnosticadas, mas nem por isso se enquadram necessariamente no estabelecimento de regras específicas inerentes às AEIS, definidas no PD, art.70.

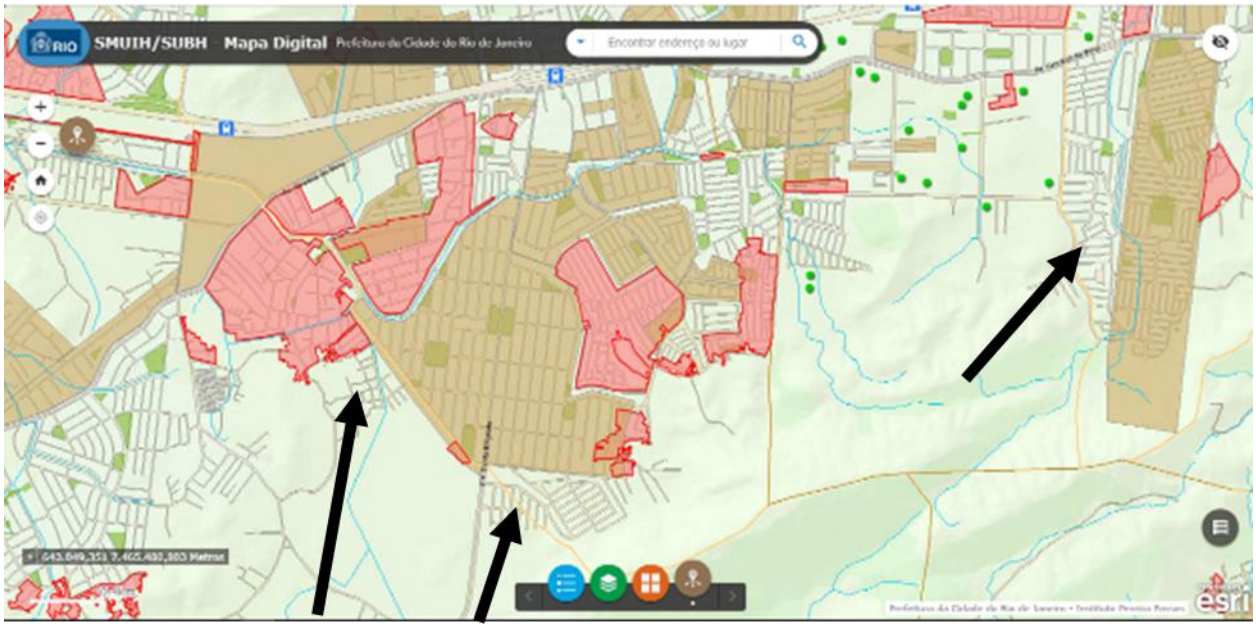
Mapa 4 — Localização de AEIS do tipo Bairro Maravilha pelo aplicativo da Subsecretaria de Urbanismo.



Fonte: Legislação Bairro a Bairro da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Acesso em 02/11/2018

Observa-se nos Mapa 4 e Mapa 5 a representação das áreas de AEIS, de favelas e de AEIS decorrentes do programa Bairro Maravilha. O Mapa 4 indica, através do sistema digital on-line, “legislação bairro a bairro”, as áreas demarcadas como AEIS e AEIS do tipo Bairro Maravilha. O Mapa 5 apresenta delimitações claramente distintas, demonstrando a falta de parametrização.

Mapa 5 —Localização das áreas de AEIS do tipo Bairro Maravilha Sistema Data Rio-IPP.



Fonte: Legislação Bairro a Bairro da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Acesso em 02/11/2018

O terceiro aspecto se refere à participação popular, afinal, existe uma inversão de atos na política urbana. Obviamente as ações de melhorias propostas no programa Bairro Maravilha não são desconectadas das necessidades locais, no entanto, as AEIS têm como princípio a participação da população em consonância com o PD, art. 207, VI[425], garantindo que ela ocorra na implementação e gestão das intervenções previstas.

A quarta questão implica a obediência aos critérios de prioridade e transparência elencados no art.210, §1º, do PD cuja função é dar mais eficácia aos planos urbanísticos. Por essa razão, Marcelo de Souza chamou os zoneamentos de inclusão como zoneamentos de prioridades. As prioridades elencadas no dispositivo mencionado para a urbanização de favelas são:

> Art. 210...§1º....
> I - envolvimento e participação da comunidade;
> II - existência de áreas de risco ambiental;
> III - proximidade de unidade de conservação da Natureza ou área protegida;
> IV - proximidade de Área de Proteção do Ambiente Cultural;
> V - indicadores sanitários demonstrando risco à saúde.

[425] Art. 207. O Plano de Urbanização de cada AEIS deverá prever:.... VI - forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas;

O enfoque em critérios e prioridades marcou parte do renomado programa Favela-Bairro[426], reconhecido como um ícone no processo de regularização plena de assentamentos de baixa renda com a participação popular. Em decorrência de experiências anteriores com intervenções em favelas e por exigência do principal financiador, o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, o programa categorizou e elencou critérios norteadores de atuação, calcados na sistematização dos assentamentos[427]. Para as primeiras ações, foram selecionadas as de médio porte que tivessem o potencial para receber um projeto de melhoria com relativa garantia de término. Para alcançar o critério mencionado fez-se necessário atender aos seguintes critérios de elegibilidade, custos por família máximo de 3.500 dólares, projetos de urbanização padronizados por órgãos especializados e limitação de 5% de remoção das favelas atingidas pelos programas.[428]

Percebe-se assim a força dos sistemas pautados em requisitos, pois congregam maior consistência nas decisões de cunho político.

Novamente, essa implantação de AEIS em atacado desconsiderou, inclusive, algumas áreas talvez mais necessitadas como as próprias áreas de favelas como se observa no Mapa 6, o que incita a refletir acerca da necessidade de justificativas quanto à seleção das melhorias.

[426] Iniciado na década de 90 e no qual o autor deste estudo trabalhou em diversos projetos urbanísticos.

[427] Entre as primeiras condicionantes havia o estabelecimento de grupos por porte, a saber; grande porte, médio porte e pequeno porte como favelas dispersas.

[428] DUARTE, F.; ROSSI, A. M. G.; BASTOS, R. Urbanização de Assentamentos Precários. **ENTAC 2008, XII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído**, Fortaleza, 2008. Disponivel em: <http://www.infohab.org.br/entac2014/2008/artigos/A2257.>. Acesso em: 05 dez. 2018.

Mapa 6 — Favelas e demarcações de AEIS

Legenda: ARC GIS, camadas de favelas e AEIS, acesso em 02/11/2018.

Cavallieri e Abreu[429] realizaram uma ampla pesquisa geográfica compondo a distribuição territorial do IDS no território carioca. Sua análise traz como conclusão ser imperioso averiguar o território, não apenas pela informalidade, mas por deficiências mais amplas e nesse sentido surge o IDS- Índice de desenvolvimento Social desenvolvido pelo IPP a partir de premissas adaptadas do IDH, utilizado para os países. O IDH trabalha com quatro variáveis: o indicador de PIB per capta; a taxa bruta de frequência escolar; a taxa de alfabetização e a esperança de vida. O IDS avalia ainda outras dimensões que caracterizam o aspecto urbano propriamente dito e que têm a vantagem sobre o IDH de fornecer parâmetros mais adaptados à realidade carioca.

O IDS trabalha com as seguintes dimensões: Acesso a Saneamento Básico, Dimensão Qualidade Habitacional, Dimensão Grau de Escolaridade, Dimensão de

[429] CAVALLIERI, F.; LOPES, G. P. **Índice de Desenvolvimento Social-IDS: comparando as realidades microurbanas da cidade do Rio de Janeiro**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, IPP. Rio de Janeiro. 2008. (20080401).

disponibilidade de Renda. Os dados são disponibilizados pelo IBGE e possuem facilidade para serem aplicados aos mais de 8mil setores censitários.[430]

Esse índice pode ser considerada como uma das mais eficientes diretrizes para o estabelecimento das prioridades e estruturação do planejamento das AEIS cariocas e provavelmente poderia ser acatada em uma avaliação mais profunda para o estabelecimento das tipologias de Reurb (Reurb-S ou Reurb-E)

5.5 AEIS por tipo

No âmbito da produção de AEIS, convém recordar que o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro-PE 2017-2020, considera a existência de 1019 favelas, portanto, existe pequena discrepância da informação obtida com a camada de layer para Arcgis da SMH que contabiliza 1043 favelas, eventualmente porque algumas delas, de acordo com o SABREN, podem constituir-se em complexos de favelas, contendo uma ou mais favelas dentro delas.

A pesquisa da SMU/CGPIS- Coordenadoria dos Programas de Interesse Social de 2014[431] acerca da produção de AEIS na cidade informa o quantitativo de produção por tipo. Convém destacar, para melhor entendimento do gráfico subsequente, os tipos de AEIS que podem ser criadas por força do art. 70, II, do Plano Diretor:

---

[430] Detalhadamente, o IDS engloba as seguintes ponderações:

Dimensão Acesso a Saneamento Básico: Percentagem dos domicílios com serviço de abastecimento de água adequada; z Percentagem dos domicílios com serviço de esgoto adequado; z Percentagem dos domicílios com serviço adequado de coleta de lixo

Dimensão Qualidade Habitacional: Número médio de banheiros por pessoa;

Dimensão Grau de Escolaridade; z Percentagem de analfabetismo em maiores de 15 anos; Percentagem dos chefes de domicílio com menos de quatro anos de estudo; Percentagem dos chefes de domicílio com 15 anos ou mais de estudo;

Dimensão Disponibilidade de Renda: Rendimento médio dos chefes de domicílio em salários mínimos; Percentagem dos chefes de domicílio com renda até dois salários mínimos; Percentagem dos chefes de domicílio com rendimento igual ou superior a 10 salários mínimos.

[431]Disponível em http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5333332/4148402/38cAEISRelatorioSMUCGPIS082015.pdf, acessado em 10/12/2017

> a) AEIS 1, caracterizada por: 1. áreas ocupadas por **favelas e loteamentos irregulares**; 2. **conjuntos habitacionais** de promoção pública de interesse social e em estado de degradação; b) AEIS 2, caracterizada por: 1. imóveis não edificados, **não utilizados e subutilizados** em áreas infraestruturadas.

Foram encontradas discrepâncias entre a planilha de favelas incluídas em áreas de AEIS do banco de dados do SABREN e aqueles resultantes do relatório de AEIS produzidos pela SMU e ainda as tabelas editadas pelo IPP em 2017 indicadas na base Arcgis da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Tabela 3 — -Favelas incorporadas nas AEIS

Favelas declaradas como AEIS quadro SABREN até 2014	210
AEIS reconhecidas como favelas até 2014 SMU/CGPIS	313
AEIS reconhecidas como favelas até 2018 IPP	267

Fonte: SABREN-acesso em 07/2018, Arcgis da Prefeitura do Rio de Janeiro, acesso em 07/2018, SMU/CGPIS- Coordenadoria dos Programas de Interesse Social relatório de AEIS, 2014. Tabelado pelo autor em 08/2018.

Em função da entrevista realizada com o responsável pela elaboração do relatório mencionado da SMU, Arq. Marcelo Fonseca constatou-se especial pertinência ao seu extenso trabalho, servindo como base para posteriores referências quantitativas. A entrevista corroborou com a afirmação de que ainda não há um sistema organizado de informações centralizadas sobre a AEIS no Rio de Janeiro.[432]

A seguir apresenta-se o quadro elaborado no âmbito do relatório citado com os dados das AEIS até 2014.

[432] Entrevista realizada na Coordenadoria de Gestão Territorial, da Coordenadoria Geral dos Programas de Interesse Social, da Secretaria Municipal de Urbanismo em 06/11/2018 na Secretaria de Urbanismo e Habitação do Rio de Janeiro.

Gráfico 7 — AEIS por categoria criadas até 2014.

Fonte: SMU/CGPIS- Coordenadoria dos Programas de Interesse Social relatório de AEIS, 2014.p. 16.

O Gráfico 7 — AEIS por categoria criadas até 2014. ilustra o levantamento da Coordenadoria dos Programas de Interesse Social que reconheceu um número total de 925 áreas de especial interesse até 2014. De acordo com o relatório, 313 A.E.I.S. são favelas- 33,84% do total; 592 A.E.I.S. são loteamentos- 64,00% do total; 8 A.E.I.S. são conjuntos habitacionais- 0,86% do total e somente 4 A.E.I.S. são assentamentos- 0,43% do total. Há apenas 8 A.E.I.S.- 0,86% do total, cuja categoria não foi informada[433]. Entende-se, a partir da leitura da pesquisa realizada, que o critério de assentamentos se baseia nas definições estabelecidas na Lei nº 11.977/09 art. 47, VI, por conseguinte abrangendo: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia.

Dos dados informados destaca-se a inexistência de qualquer qualificação de AEIS na categoria 2. Importa esclarecer que ainda não existe nenhuma AEIS do tipo 2 assim declarada expressamente em lei. Contrariamente à tal fato, em uma leitura da informação extraída através do sistema de Arcgis do IPP, verificou-se que esta qualifica algumas áreas como sendo AEIS do tipo 2, embora a lei que a criou assim não o faça. Decerto, encontra-se em algumas AEIS a presença de vazios (Mapa 7), mas estes não predominam em nenhum dos casos analisados como decerto deve ocorrer no caso de loteamentos irregulares e clandestinos. A relevância desta informação é constatar a carência de ações que abarquem o fomento à disponibilidade de solo urbano para os programas habitacionais para baixa renda.

[433] SMU/CGPIS- Coordenadoria dos Programas de Interesse Social relatório de AEIS, 2014.p. 15-16.

Não se conforma, deve-se salientar, em um movimento de ampliação do acesso à terra formalizada e infraestruturada, da maneira como amplamente defendida por Maricato[434] ou autêntica forma de atenuar as deficiências habitacionais. A simples normatização simplificadora em uma área de baixa viabilidade urbanística longe de atender a esta condição. Não se trata tampouco de atuar em caráter preventivo em sentido amplo, haja vista que são áreas possivelmente reservadas aos eventuais deslocamentos obrigatórios da população ali presente em consequência de ações de urbanização[435].

Mapa 7 — Delimitação da área da AEIS (favela Chapéu Mangueira)

Legenda: Favela Chapéu Mangueira instituída como AEIS 2 em área total praticamente ocupado.
Fonte: Arcgis da Prefeitura do Rio de Janeiro

Nas AEIS pesquisadas encontrou-se um único projeto de Lei, promulgado após veto do executivo, especificamente para uma área completamente desocupada. Contudo, tratava-se de área a ser destinada para implantação de praça. Neste caso, a Lei também não se declarava especificamente como AEIS 2

[434] MARICATO, E. **O impasse ...**Op.cit., 2017.

[435] Tal orientação estava presente no DECRETO N° 14.332 DE 07 DE NOVEMBRO DE 1995 que Cria o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro PROAP-RIO, aprova o seu Regulamento Operacional e dá outras providências, em especial no Anexo, V.

até porque é anterior ao PLC nº 111/11 e o antigo Plano Diretor não contemplava os tipos de atuação.

5.6 Quanto à normatização das AEIS

Parte da efetividade na produção de AEIS no território carioca pode ser aferida pela edição das normas de uso e ocupação atinentes à área beneficiada. Trata-se, como já mencionado, de uma fase fundamental que permeia a regularização urbanística e integra os territórios informais ao zoneamento oficial da cidade. Servirão, ademais, como guia complementar para a atuação do POUSO (Postos de orientação Urbanística e Social). Veja-se que o Decreto que instituiu o POUSO, Decreto nº 15.259/96, estabeleceu como objetivos: orientar a execução de novas construções ou ampliação das existentes, bem como o uso dos equipamentos públicos implantados; e exercer a fiscalização urbanística e edilícia.

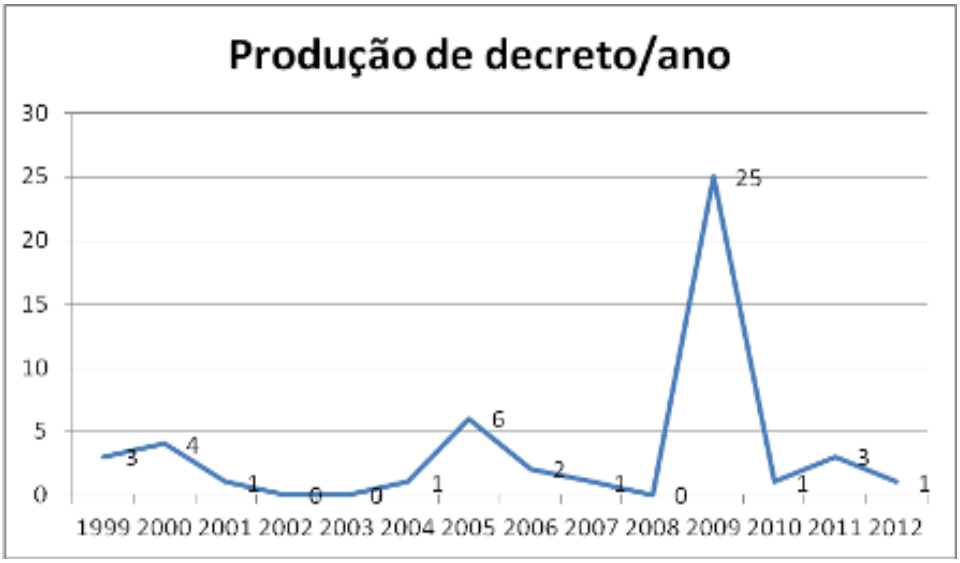
A equipe a ser conformada para atuar junto ao POUSO contempla, segundo o decreto mencionado, profissionais como engenheiros e arquitetos além de outros da área social como os agentes comunitários. Magalhães[436] salienta que a Prefeitura não foi capaz de atender ao grande número de comunidades atingidas pelos programas de urbanização, valendo-se posteriormente da figura do arquiteto social, um programa de custo bem mais reduzido.

Quanto às AEIS declaradas em favelas que possuem Decreto de Uso e Ocupação do Solo no sistema do SABREN, das 210 unidades, foi possível contabilizar apenas 48 assentamentos com a legislação urbanística editada. [437] O Gráfico 8 — Decretos produzidos para AEIS. detalha a produção anual dessa legislação:

[436] MAGALHÃES, A. **O direito das favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora LTDA, 2014. p.232

[437] Disponivel em: http://pcrj.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=4df92f92f1ef4d21aa77892acb358540 Acesso em 12/2018

Gráfico 8 — Decretos produzidos para AEIS.



Fonte: O autor a partir dos dados do SABREN

O período de produção mais intenso se encontra em 2009,período do governo Paes e coincide com a promulgação da Lei nº 11.977/09. De qualquer modo, até 2012 (faixa disponível de informação no SABREN), a média de produção de decretos foi de 3,42 por ano, tomando o valor de AEIS reconhecidas como favelas até 2014 (SMU/CGPIS) da tabela 1. A simples edição de decretos, ação de grande relevância para a formalização do território, atinge apenas 15,3% das favelas declaradas como áreas de especial interesse social.

Ao analisar os decretos produzidos Magalhães[438] identifica certa homogeneidade, sendo os temas mais tratados:

- definir os limites da AEIS na qual a favela foi constituída;
- proibir a comercialização e armazenagem de produtos nocivos e perigosos
- dispor regras abertas do tipo "são permitidos os usos e atividades complementares ao uso residencial, não poluentes e que não causem incômodo à vizinhança",
- condições mínimas de habitabilidade,
- respeitar o alinhamento".
- fixar número máximo de pavimentos das futuras edificações,
- estipular um formulário específico para autorização de obras e concessão de habite-se às futuras edificações, dando a entender que todas elas passam a se submeter a licenciamento prévio;

[438] MAGALHÃES, A. **O direito das favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora LTDA, 2014.p. 233.

- considerar regularizadas todas as edificações, já existentes à data do decreto, a fim de permitir a concessão de habite-se e a sua averbação no registro imobiliário, essa última condicionada à conclusão da regularização fundiária;

Na leitura acerca dos motivos das propostas inerentes às normas em pauta, observa-se uma busca constante pela simplificação e foco nos aspectos essenciais de urbanidade e controle de ocupação, portanto, em linha com os critérios atuais das novas normas urbanísticas na própria malha formal, haja vista as propostas do executivo para as leis urbanísticas no Rio de Janeiro e os novos Códigos de Obra em Brasília e São Paulo.

5.7 Efetividade quanto aos processos de urbanização

Analisaram-se os quantitativos disponibilizados no sistema do SABREN, representados na Tabela 4 quanto às favelas que receberam a denominação de AEIS e foram efetivamente urbanizadas. Tal representatividade demonstrará a conexão entre as declarações e o efetivo processo de regularização, ainda que seja apenas urbanístico.

Tabela 4 — Quadro de qualificação das favelas (2018)

Favelas totais com denominação de AEIS pelo SABREN	210
Favelas em AEIS já urbanizadas	121
Favelas com AEIS em processo de urbanização	8
Favelas com AEIS parcialmente urbanizadas	48
Favelas com AEIS não urbanizadas	32

Fonte: Tabela organizada pelo autor a partir dos dados do SABREN, 08/2018

Após a coleta das informações encimadas, passou-se a avaliar os resultados práticos voltados para a regularização das localidades beneficiadas.

Os dados foram obtidos do relatório anual de 2017 da Prefeitura do Rio de Janeiro e do estudo de Correia.[439] Observe-se que a titulação mencionada pode abranger as seguintes formas:

•Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)
•Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM)
•Legitimação de Posse
•Legitimação Fundiária e Doação
•Usucapião Administrativa
•Aforamento (Em Terras da União Cedidas ao MRJ)
•Direito de Laje

Na Tabela 5 foram discriminados apenas os títulos de propriedade a partir dos dados obtidos exclusivamente pelo sistema eletrônico da Prefeitura:

[439] CORREIA, Arícia Fernandes. **Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal**: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017 / right of urban land re. geo UERJ, [S.l.], n. 31, p. 177-218, dez. 2017. ISSN 1981-9021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32061/22979>. Acesso em: 28 jan. 2019. doi:https://doi.org/10.12957/geouerj.2017.32061.

Tabela 5 — Títulos de diversas modalidades emitidos pela Prefeitura do Rio de Janeiro

Titulação em diversas modalidades emitidas entre 2002 e 2016	4895
Titulação em diversas modalidades emitida no primeiro quadrante de 2017	1004
Títulos de propriedade emitidos entre 1994-2008	137

Fonte: Tabela organizada pelo autor a partir dos dados do SABREN, 08/2018

Em contraste com o baixo número de titulações, de acordo com a prefeitura, apenas no programa Morar Carioca, mais de 122 mil domicílios já receberam a regularização urbanística (obras), demonstrando a desarmonia entre a segurança da posse e as melhorias urbanísticas, em que pese os custos amplamente superiores desta. Enfatiza-se que os custos de urbanização em um programa como o Favela Bairro transitam entre $3,5mil (três mil e quinhentos dólares) a $5 mil (cinco mil dólares) e a simples titulação como feita no Peru alcança $65 (sessenta e cinco dólares). Como consequência entende-se uma das alegações em defesa do novo marco da regularização fundiária no país, considerando que a Lei nº 13.465/17 também surge para dar celeridade à titulação, sempre com o risco de que se limite a ela.[440]

O resultado também traz à tona dois importantes questionamentos relacionados à AEIS enquanto Planejamento. O primeiro diz respeito aos obstáculos apresentados pela regularização fundiária, em que pesem os avanços e problemas introduzidos com a Lei nº11.977/09 para realizar a superação desses obstáculos.

Aos avanços reconhece-se a possibilidade de maior efetivação da regularização por processos proporcionados por exemplo, pelo Usucapião individual e coletivo, pela Demarcação Urbanística e pela Legitimação da Posse (instrumento revogado, mas reinserido pela Lei nº 13.465/17). Na Lei nº 11.977/09 a ZEIS ganha

[440] FERNANDES, E. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2018. Disponivel em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf>. Acesso em jul.2017. p.40.

status de política pública urbana da regularização fundiária.[441] A ZEIS seria, nessa Lei, a porta de entrada, demarcando o território e garantido que ele seja submetido a normas de parcelamento, arruamento e outros benefícios que a tornem um território oficial, passíveis de receber todas as ações de promoção do direito à moradia e ações regulatórias que a retirem do sistema informal.

Os retrocessos derivados da Lei nº11.977/09 (ao menos da forma como foi utilizada), por seu turno, estão explícitos na afirmação de Ermínia Maricato quando sustenta que: "o Programa Minha Vida piorou cidades e alimentou especulação imobiliária".[442] Na entrevista dada à BBC, Maricato lembra que construir sem regular as áreas já ocupadas gera uma demanda fora da cidade consolidada e provoca maior especulação e espraiamento.

O segundo aspecto pouco mencionado diz respeito ao "day after"[443] ou seja, o que ocorre depois que a regularização fundiária, seja puramente jurídica, seja urbanística é realizada. Faltaria acompanhar, não em termos de movimentação econômica externa e interna, como faz muito bem Abramo[444] ou de qualidade construtiva, também amplamente estudado em diversos trabalhos acadêmicos, principalmente na área de arquitetura, mas em termos dos efeitos de manutenção dos serviços públicos e, mais importante, dos processos de gentrificação.

Arrisca-se lançar a hipótese de que essas duas dificuldades advêm de motivações relativamente evidentes. Enquanto a qualidade arquitetônica é de interesse daqueles que efetivamente produzem a matéria da urbanização, arquitetos, engenheiros, construtoras e permitem conferir um material técnico de grande utilidade. a continuidade dos serviços públicos depende da total acessibilidade e transparência na relação entre o poder público e as comunidades carentes. Quanto a gentrificação, embora não seja algo inédito no movimento natural em diversas cidades, é inegável que o novo marco da Regularização Fundiária, Lei nº 13.465/17 amplia a possibilidade de que a titulação venha a ser bastante

---

[441] MELO, L.. **Direito à moradia no Brasil:** política urbana e acesso por meio da regularização fundiária. São Paulo: Editora Forum, 2010.p. 214-215

[442] Entrevista à BBC em 4/06/18. https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44205520 acesso em 09/18

[443] SMOLKA, M. O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, P. **A CIDADE DA INFORMALIDADE:** O desafio das cidades Latino-Americanas. RIo de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, 2003. p.132.

[444] Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras/ Org. Pedro Abramo — Porto Alegre : ANTAC, 2009. — (Coleção Habitare, v. 10)336 p.

ampliada facilitando a incorporação ao mercado dos imóveis atualmente preteridos por ele.

5.8 Julgados

Com o intuito de analisar os entendimentos judiciais e aprofundar algumas das consequências resultantes das declarações de AEIS, no âmbito político e judicial, pesquisaram-se as leis declaratórias de AEIS submetidas à representação de inconstitucionalidade. A localização dos empreendimentos em uma delas foi adicionada para melhor compreensão geográfica do contexto e pontuar destinação do território previamente declarado como AEIS.

Foram utilizadas as ferramentas eletrônicas, Google map e Googlearth-PRO.

Lei nº 3.993/2005 - RI-0033127-51.2005.8.19.0000

Trata-se de lei de Autoria da Vereadora Rosa Fernandes que: "Autoriza o Poder Executivo a declarar como área de especial interesse social para fins de desapropriação[445], o imóvel remanescente das atividades do Colégio Cristo Rei, localizado na Avenida Edgar Romero, entre os números 871 e 895, no Bairro de Vaz Lobo e dá outras providências".

Resultado do Julgamento pelo TRJ (Em 10/2006):

Julgado extinto o processo, sem exame do mérito, nos termos do voto do Relator.

Resumo da decisão:

Relator: des. Roberto Côrtes

> Representação por Inconstitucionalidade. Município do Rio de Janeiro. Lei nº 3993/05 que autoriza o Poder Executivo a declarar como área de especial interesse social para fins de desapropriação, o imóvel remanescente das atividades do Colégio Cristo Rei, localizado na Avenida Edgar Romero, entre os nº 871 e 895, no Bairro

[445] Cabe salientar que a Lei nº3.993/05 expressamente propunha a desapropriação do imóvel refletindo inteiramente o art. 145, III do PD de 1992.
Art. 145 Para as áreas declaradas de especial interesse social, necessárias à implantação de projetos habitacionais de baixa renda, o Poder Executivo poderá, na forma da lei:
..III - desapropriar, mediante pagamento com títulos da dívida pública.
Tal instrumento jurídico não mais está atrelado à AEIS no novo PD de 2011 e após a sua promulgação não houve a promulgação de nenhuma outra Lei que expressamente proponha esse fim, qual seja , a desapropriação.

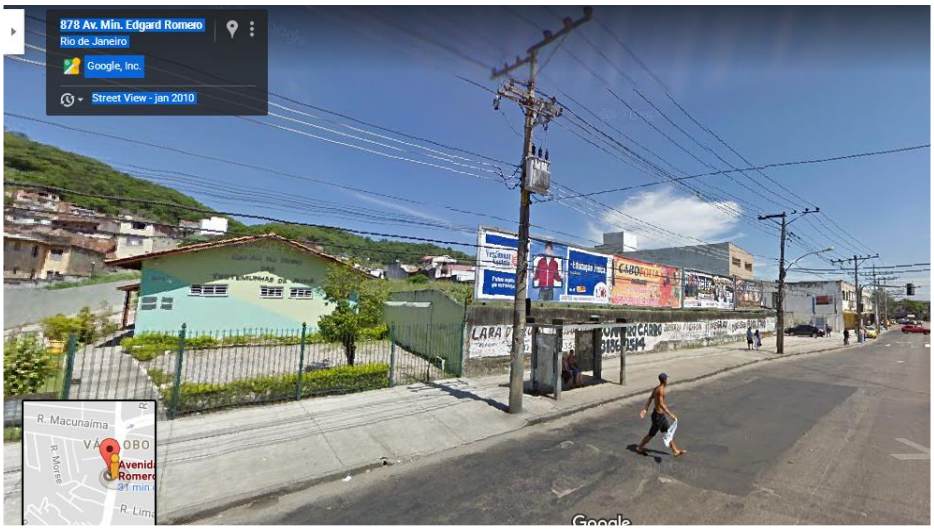
> de Vaz Lobo e dá outras providências. Hostilização em face de legislação de clarividente efeito concreto, sendo impossível em hipótese de controle concentrado de constitucionalidade, como é o caso presente. Lei atacada despida de generalidade e abstração características das leis materiais. Aplicabilidade plena do artigo 267, IV do Código de Processo Civil446. Extinção do processo sem exame do mérito."

Portanto, a representação não prosperou sendo mantida a referida lei que declarou a AEIS. Destaca-se que no terreno (Figura 3 e Figura 4) mencionado, entre os anos de 2012 e 2016, apesar da vigência da Lei, foram edificadas torres residenciais de apartamentos de 2 e 3 quartos com infraestrutura completa e que a via é servida agora pelo sistema de BRT.

Os valores de venda dos apartamentos levantados em 2017 são de 230mil a 260 mil reais, sendo o tamanho médio de 57,00 m2.[447]

Importa verificar em que medida a Lei nº 3.993/2005 foi simplesmente ignorada, estando, até a presente data em vigência. Compromete-se assim a segurança jurídica face às declarações de AEIS.

Figura 3 — 2011 local da desapropriação prevista para implantação de AEIS.



Fonte: Google street view de 2005, obtida em 06/18

[446] Observar que tal dispositivo que integrava o antigo CPC está agora disposto no inciso IV do art. 485.

[447] Levantamento em 05/12/2017, http://www.construtoravitale.com.br/empreendimento_detalhe.asp?id=4.

Figura 4 — 2016 implantação de empreendimento habitacional de classe média baixa.

Fonte: Google street view, obtida em 06/18

Lei nº 4.256, de 20 de dezembro de 2005[448]- Processo RI0032698-50.2006.8.19.0000

Lei de autoria da Vereadora Rosa Fernandes que: ”Autoriza o Poder Executivo a declarar como Área de Especial Interesse Social, para fins de desapropriação, o terreno que menciona e dá outras providências”.

Resultado do julgado:

---

[448] Da citada lei cabe mencionar o seguinte dispositivo:

...

Art. 2º Para área com desapropriação proposta no art. 1º fica definida a implantação de praça, a ser equipada para atender as seguintes finalidades:

I - promover a iniciação esportiva para crianças e adolescentes, até quatorze anos;

II - propiciar a prática de esporte, de forma orientada, para jovens de quinze a dezoito anos;

III - promover atividades orientadas para grupos de terceira idade, incluindo ginástica e esportes orientados, bem como práticas de lazer e convívio social;

IV - ofertar espaços e equipamentos que propiciem a prática de esportes, lazer e convívio social aos freqüentadores.

Representação de Inconstitucionalidade 117/2006, Resultado do Julgamento pelo TRJ (em 01/2007):

> "por unanimidade de votos, julgou-se procedente a representação, declarando-se a inconstitucionalidade da lei municipal 4256/05, do rio de janeiro, nos termos do voto do relator. Impedido, não votou o desembargador Paulo Gustavo Horta. Rio, 29/01/07."(A) Des. Sergio Cavalieri Filho - presidente.
> …., Lei de iniciativa do Poder Legislativo que se dirige ao Poder Executivo **para** autorizá-**lo** a declarar o interesse social do imóvel para efeito de desapropriação, como consequência, também lhe transfere o exercício dessa atividade.
> Em virtude da condição transcrita a corte entendeu afronta ao art. 7º da CE.

Observa-se que não houve alusão por parte da corte quanto à questão propriamente da declaração de AEIS, mas a afronta em função do caráter autorizativo.[449]

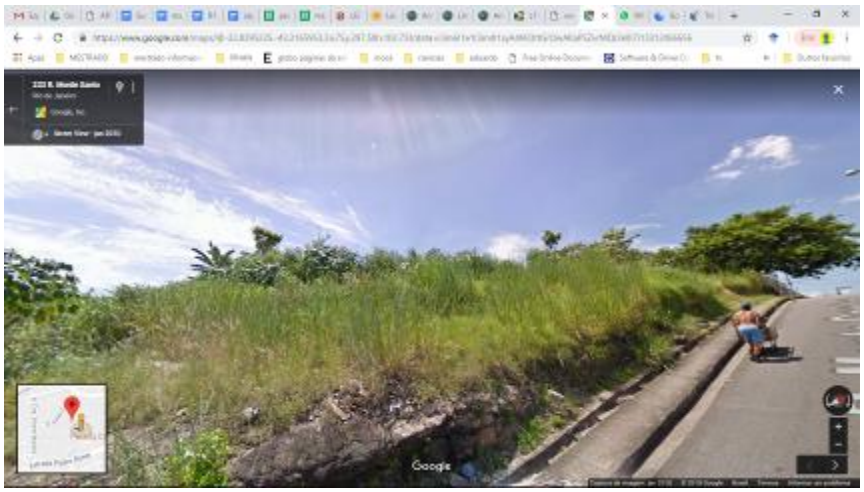
No caso da lei supracitada, ainda em vigor, a área seria destinada a construção de praça para ampliação de áreas livres voltadas ao lazer da população do entorno- não havia previsão legal no PD de 1992 para utilização de AEIS exclusivamente para equipamentos de lazer.

As razões para o veto tiveram fulcro, justamente, no art. 2º por sua indicação das exatas ações do que deveriam ser implantados no local, justificando assim a interferência sobre as ações discricionárias do Poder Executivo.

Novamente, a despeito da lei, foi edificado um edifício, 5 anos depois, com padrão semelhante ao mencionado anteriormente, conforme se observa nas figura Figura 5 e Figura 6.

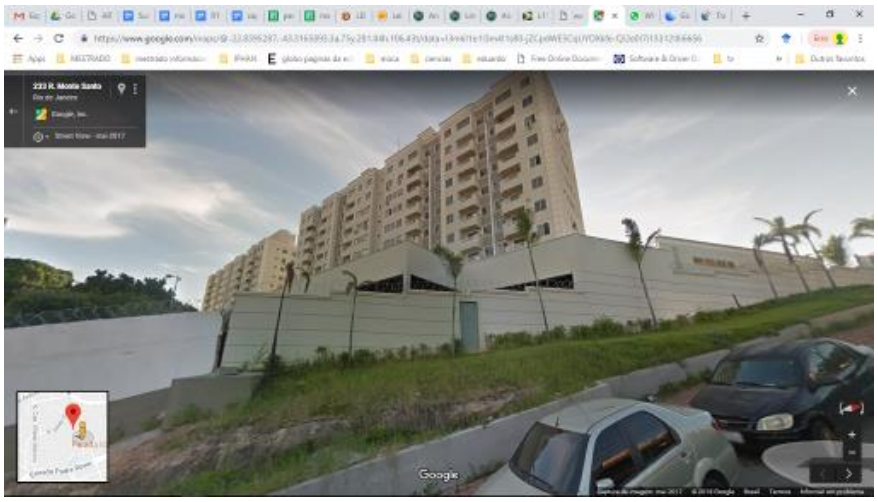
[449] Em 2006 a Câmara editou o Precedente Regimental nº 36/2006, restringindo os vereadores quanto às iniciativas de leis autorizativa para assuntos de iniciativa privativa do Prefeito face às repetidas declarações de inconstitucionalidade exaradas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Figura 5 — 2010 área declarada como AEIS



Fonte: Google street view de 2005, obtida em 06/18

Figura 6 — Implantação de moradias de classe média em 2016



Fonte: Google street view de 2018, obtida em 06/18

A descrição de atividades estranhas à AEIS e a ausência de tal embasamento quanto ao veto denotam, entre outras questões, a falta de detalhamento do instituto da AEIS cuja descrição no PD de 1992 era deveras inferior ao novo PD de 2011, que, nesse sentido, demonstrou um pequeno avanço.

Lei nº 5.533, de 4 de outubro de 2012, RI 106/2014. (nº 0047837-61.2014.8.19.0000)

Lei de autoria da Vereadora Tânia Bastos que: “Declara como Área de Especial Interesse Social, para Fins de Urbanização e Regularização Fundiária, do nº 19 ao nº 198, da Rua dos Botocudos, Bairro dos Bancários, na Ilha do Governador.”

A Lei apresentada contém mapa indicativo do local em atendimento à Lei 524/84[450] o que propicia a precisa localização da área declarada como AEIS.

A Lei em pauta é promulgada com a derrubada dos vetos do Executivo.

Representação de Inconstitucionalidade 106/2014. (nº 0047837-61.2014.8.19.0000)

Resultado do Julgamento pelo TJRJ em 22/02/2016:

> 1. O **controle concentrado de constitucionalidade não é cabível** em se tratando de ato normativo que não seja lei formal e material ou apenas material, isto é, que não seja dotado de abstração e generalidade.
>
> 2. Denota **falta de interesse processual**, a evidenciar carência do direito de ação, representação de inconstitucionalidade, a impugnar lei apenas formal, já que o **ato se limita a declarar determinado logradouro público como “Área de Especial Interesse Social”,** revelando-se despido de abstração e generalidade.
>
> 3. Processo que se extingue sem resolução do mérito.

Do acima exposto, verifica-se que não houve, da mesma forma que as questões anteriores, análise acerca da Declaração em si, estando, conforme exarado na decisão, afastada a análise de mérito para leis com fulcro na declaração de AEIS. Não obstante, não se afasta a possibilidade de controle difuso de constitucionalidade o que foge ao âmbito deste trabalho.

Por certo, este exemplo de projeto vetado tem como peculiaridade a utilização, agora com fulcro no PD de 2011 do Rio, em seu art. 243, da justificativa de ”ausência de estudo urbanístico mais aprofundado, com delimitação precisa da área, considerando a possível existência de áreas de risco, faixas marginais de proteção de águas superficiais e faixas de domínio de estradas federais, estaduais e municipais, o que tornaria inviável a regularização pretendida”[451].

---

[450] Lei nº 524, de 23 de abril de 1984.que: DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DE MAPAS COMO ANEXOS DA LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

[451] OFÍCIO GP n.º 625/CMRJ Em 4 de julho de 2012.

Nos termos do comando do PD, Parágrafo Único do art. 243:

> Art. 243...
> Parágrafo único. Não serão regularizados os assentamentos situados em áreas de risco, nas faixas marginais de proteção de águas superficiais, nas faixas de domínio de estradas estaduais, federais e municipais.

Ora, tal postura, além de alinhada à planificação pretendida dentro do Plano Diretor, visa a proteger a integridade da população ali vivente. Se bem que a nova Lei nº 13.465/17 flexibiliza de tal forma que as faixas de domínio que podem não ser justificativa suficiente para a vedação de assentamentos por exemplo, por meio do instrumento de direito de laje. De fato, já se estuda no Brasil a possibilidade de adensamento no entorno e sobre as estações de trem, solução arquitetônica que faz parte das novas possibilidades que a flexibilização das normas urbanísticas confere ao planejador[452].

A postura em defesa das limitações impostas no Plano Diretor carioca por parte do Executivo em seu veto atende à demanda daquele, mas não pode ser definida aprioristicamente neste caso, a declaração de AEIS funcionaria como uma proteção inicial cuja concretização se torna possível após análise específica no caso concreto, situação similar ao tombamento, como se verá adiante.

Como informação complementar, parte da favela abarcada pela lei foi efetivamente urbanizada, ao menos ao longo da Rua dos Botocudos.[453]

5.9 Disputa entre os legitimados, os vetos

Os julgados apresentados, como se pôde observar, não trazem materialidade consistente para a análise da legitimidade da iniciativa. Em decorrência disso, passa-se a avaliar mais detalhadamente os vetos às iniciativas de Leis declaratórias de AEIS. Este trabalho levantou todos os 15 vetos exarados pelo Poder Executivo

---

[452] O edital para consulta pública da PPP (Parceria Público-Privada) dos Trilhos. O documento estabelece a construção de estrutura de 32 mil m² sobre trilhos do Metrô, próxima à estação Belém. Serão construídas 4.556 moradias, além de áreas comuns, praças, equipamentos públicos, edificações para uso comercial e oferta de serviços.-Edital disponível em http://www.saopaulo.sp.gov.br.

[453] Informações obtidas no SABREN em cruzamento com os layers da prefeitura do Rio de Janeiro no aplicativo Arc Gis. Levantamento em 12/12/2018

após 2011. As mensagens de veto enviadas à CMRJ frente às proposições sobre o tema, na casa legislativa, durante a vigência da LC 16/1992, fundamentavam o veto especialmente em função de:

- o aumento de despesas em dissonância com o art. 167 da CF e art. 15 e 17 da LRF,
- a ofensa ao princípio da separação de poderes, art. 2º da CF e seu reflexo na Constituição Estadual, art. 7º; e
- ofensa ao disposto no Plano Diretor de 92, art. 141, caput[454]:

Corrobora ainda com os vícios de iniciativa alegados (ainda que seja considerado de forma ampliativa), outrora presente no PD de 1992, o art., 43, que dispunha:

> Art. 43 A ordenação do território para o planejamento será estabelecida em lei de iniciativa do Poder Executivo, observados os critérios e a terminologia fixados neste Capítulo.

Este trabalho não analisará os itens acima listados em decorrência da revogação da LC nº 16/92 pelo Plano Diretor de 2011.

A partir da edição do Plano Diretor atual, LC nº 11/2011, de conteúdo normativo menos restritivo frente a iniciativa do Legislativo para criação de AEIS, constatou-se o incremento na quantidade de proposições acerca do tema.

Ao realizarem-se os levantamentos dos vetos enviados à CMRJ frente aos projetos de lei elaborados a partir de 2011, ou seja, pós edição do PD de 2011, constatou-se que o Poder Executivo se utiliza essencialmente dos seguintes argumentos[455]:

---

[454] (PD 1992- LC nº 16/92) Art. 141 Lei de iniciativa do Poder Executivo delimitará como Área de Especial Interesse Social os imóveis públicos ou privados necessários à implantação de programas habitacionais e os ocupados por favelas, por loteamentos irregulares e por conjuntos habitacionais de baixa renda, conforme previsto no art. 107.

[455] Importa salientar que os vetos são reforçados perante a posição da PGM do Rio de Janeiro, formalizado na ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 31/2015 :"A mudança na denominação de logradouro público e a declaração como área de especial interesse social são atribuições privativas do poder executivo, sendo formalmente inconstitucional a lei de iniciativa do poder legislativo que usurpe tais atribuições, diante do princípio da separação dos poderes. incabível é a representação de inconstitucionalidade de tais atos normativos de efeito concreto (acórdãos ri 24/2002 e 163/2000, ambos do órgão especial do tjrj), devendo a lei ser tida como mera sugestão do poder legislativo, não vinculando o poder executivo." ref: parecer pg/gab/001/2015-vf / parecer pg/gab/002/2015-vf / parecer pg/pub/017/2005/jrnvcp /parecer pg/pub/018/2005/jrnvcp / processos n.º 01/006.011/2013 e 11/003.646/2009. publicação d.o.rio: 02.10.2015, p. 44

1) Ampliação de gastos, principalmente os sustentados sob o comando dos seguintes dispositivos:
   a) Do disposto no artigo 71, II, c, da LOMRJ, segundo o qual, compete privativamente ao Chefe do Executivo Municipal a iniciativa dos projetos de lei que de qualquer forma importem em aumento de despesa.
   b) Do artigo 167, incisos I e II, da Constituição Federal, e artigos 15 e 16 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal.
2) O exercício de prerrogativas cuja natureza é discricionária e leis de efeito concreto.
3) Interferência na separação dos poderes, em especial o art. 2º da CF e, a partir do princípio da simetria, nos arts. 7º e 39 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.
4) Ausência de estudo urbanístico mais aprofundado, com delimitação precisa da área, considerando a possível existência de áreas de risco.
5) Não garantia de que a área será regularizada, pois esta ação depende da existência de programa de trabalho e de recursos para investimentos.
6) Ilegalidade frente ao art. 243 do PD, cujo conteúdo indica o impedimento de ocupação de: áreas de risco, faixas marginais de proteção de águas superficiais e faixas de domínio de estradas federais, estaduais e municipais.

Quanto ao Item 1-a, assim como as diferentes declarações de interesse (acerca de bens e locais turísticos, culturais por exemplo), tratam de um pré-requisito e/ou uma orientação quanto à demanda de atenção especial a um bem ou local. Nesse sentido, Dionísio[456], apoiado na obra de constitucionalista Rodrigo Brandão[457],

[456] DIONISIO, Pedro de Hollanda, Possibilidade de realização de tombamento por meio de ato legislativo municipal. ESTUDO TÉCNICO 1 Nº 1/2015/CAL/MD/CMRJ. Disponível em http://www.camara.rj.gov.br/scriptcase/file/doc/ETEC-0012015(1).pdf. Acessado em 01/12/2017.

[457] A obra a que se refere Dionísio é, BRANDÃO, Rodrigo. Supremacia judicial versus diálogos institucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 288 e 289.

em seu estudo acerca do Tombamento por iniciativa Legislativa apresenta o instrumento de declaração de Interesse como instrumento de harmonização das relações Executivo e Legislativo. A tese supõe que ambos os poderes podem atuar dentro de determinado assunto respeitando esferas de competência.

Cabe resgatar o julgado, dentro de uma reflexão comparativa acerca de tombamento, ato intrinsecamente discricionário, com a relatoria do Min. Gilmar Mendes na ACO nº 1.208/2017. Na ação, o ministro entendeu que é possível o tombamento por ato legislativo, no caso, a Lei estadual nº 1.524/1994 da Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul. No entanto, o próprio julgado faz a observação quanto à peculiaridade do instrumento legal originário do Poder Legislativo, pois, segundo ele não há vedação ao tombamento feito por ato legislativo, "porque tal providência possui caráter provisório, ficando o tombamento permanente, este sim, restrito a ato do Executivo." Tal propositura se encontra distante de estabelecer compromissos financeiros e orçamentários. É este, em essência o entendimento aqui apresentado na AEIS, apontar a demanda de atenção à um particular território do município. Ora, tal indicação do território a ser destinado à AEIS, estar subordinada a uma análise do Executivo, estando este mais capacitado, inclusive por sua função precípua de administrador, de realizar a avaliação do local e a viabilidade de implantação urbanística. Não será de outra forma quando da ocorrência de demandas pela Reurb-S. Nesse sentido é oportuno que o Poder Executivo, dentro de suas possibilidades, estabeleça um plano instituído por Lei, para que suas ações sejam pautadas na transparência, razoabilidade e preserve a autonomia municipal quanto ao ordenamento territorial.

Em continuidade retomamos o aspecto do item referente à geração de gastos, item 1-b, derivado do artigo 167, incisos I e II, da Constituição Federal, e artigos 15 e 16 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000[458]. A declaração de AEIS, conforme assevera Saúle Júnior[459], visa primordialmente à produção e **manutenção** de habitação de Interesse Social, sendo atendimento à diretriz da política urbana de promoção e regularização fundiária todos articulados com o direito fundamental à

[458] Tratam da criação ou ampliação de despesas.

[459] SAULE JR., N. **Direito à Cidade, Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad / PÓLIS, 1999. p. 120.

moradia e cuja limitação vincula-se obviamente com o princípio da reserva do possível.

As AEIS, instituídas no Rio de Janeiro por Lei ordinária, contudo, por maioria absoluta[460], demarcam as áreas que estarão sujeitas à regime jurídico específico, se sobrepondo ao zoneamento local, ademais, têm por objeto a regularização fundiária plena. Mas, tanto as normas ou regulamentação urbanística efetiva quanto o processo de urbanização e regularização são etapas posteriores e que trazem os resultados concretos ao território e à população local e sem os quais as AEIS se tornam inócuas, isto é um dos motivos pelos quais as razões dos vetos não podem prosperar. Corrobora com a afirmação a descrição das etapas de regularização fundiária discriminadas no Plano Estratégico 2017-2020 onde apenas a etapa de diagnóstico inicializa o processo de titulação.[461]

O entendimento citado abrange alguns aspectos dos itens 4, 5 e 6, até porque a declaração de AEIS não implica a imediata consecução das etapas da Regularização Fundiária. Como anteriormente mencionado, as AEIS têm caráter instrumental, e, para a posterior eficácia do instrumento em estudo, faz-se necessário a produção ulterior de planos urbanísticos especiais, inclusive de baixa produtividade prática como levantado na tabela 2. Ora, se por disposição do art. 67, I, da LC nº 111/11[462], o Legislativo está legitimado à proposição de projetos urbanísticos, a AEIS, como instrumento de maior abstração e prévio ao projeto urbanístico, se impõe como legítima defesa à melhoria das condições habitacionais. A mesma lógica se aplica aos legitimados para a regularização urbanística, elencados no art. 243, caput, justamente o artigo mencionado no veto. Sem dúvidas, a necessidade de avaliação técnica é indispensável para a realização das etapas posteriores da AEIS em um encadeamento de ações conforme as previstas da tabela 1, o que não impede o legislativo de direcionar sua atenção às demandas

[460] PRECEDENTE REGIMENTAL Nº 58/4ª Sessão Legislativa da CMRJ.

[461] Plano Estratégico do Rio de Janeiro, 2017-2020. p. 56.

[462] Art. 67 O Projeto Urbano será elaborado para implementar políticas, diretrizes, planos e programas propostas por este Plano Diretor, com os seguintes objetivos:…… Parágrafo Único. O Projeto Urbano poderá ser:

I - de iniciativa do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, quando sua realização for prioritária para o interesse coletivo;.....

cujo município deve direcionar seus esforços por força dos arts. 6, caput; 23, IX e art. 182 da Carta Maior.

Os aspectos 2 e 3 fazem parte de uma imersão na teoria geral do direito e de uma interpretação hermenêutica mais profunda que a pretendida neste estudo. No entanto recorremos ao julgado de relatoria de Ellen Gracie Northfleet face ao Recurso Extraordinário (405.386 de 26-02-2013) quando declara que, “Não há empecilho constitucional à edição de leis sem caráter geral e abstrato, providas apenas de efeitos concretos e individualizados. “

Em que pese visões contrárias, convém recordar Rolnik[463] quando diz que o estabelecimento de ZEIS significa reconhecer a diversidade de ocupações existente nas cidades, além da possibilidade de construir uma legalidade que atende às condições reais e possíveis esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores.

O reconhecimento legislativo implica na possibilidade à priori da inclusão urbanística de determinada porção do território e de seus habitantes por meio das melhorias ambientais (em sentido amplo) das condições presentes.

Mesmo ponderando as limitações de formação de corpo técnico executivo para elaboração de proposições urbanísticas, convém considerar as palavras de Meirelles, ao tratar do desenvolvimento dos Planos Diretores (e aqui extrapolamos aos planos de urbanificação aos quais as AEIS se incluem). Para o autor, a casa legislativa, dotada à priori, de sensibilidade política estará em seu papel quando propõe emendas ao projeto recebido do executivo[464], e adições de AEIS, ainda que não realizada de forma metódica, uma das fraquezas das normativas atuais, tem responsabilidade na predominância dos interesses coletivos em especial da camada mais despojada de recursos.

---

[463] ROLNIK, R. R.; SANTORO, P. F. S. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras. **Lincoln Institute of Land Policy**, Cambridge, 2014. Disponivel em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf>. Acesso em: 2018.

[464] MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.p. 527

6 A AEIS 2, VAZIOS, PREVENÇÃO E OPORTUNIDADES

Nas relações entre o processo espacial e a conformação social encontra-se um extenso debate das interações entre eles. Ao tratarmos dos vazios e da forma como planeja-los enfrenta-se com maior premência compreender essa relação espaço-sociedade. Por exemplo, ao lidar com assentamentos consolidados pode-se denunciar, como faz Maricato[465] que há intrínseca conexão entre espaços frágeis ou desconsiderados pelo mercado como limites “naturais” onde as diferenciações sociais se assentam.

De acordo com diversos autores analisados por Harvey o planejamento é um servo dos processos sociais com pouca ou nenhuma força para alterar o inexorável destino das organizações espaciais, cabendo, no máximo, limitar-lhe a eficiência ou atrasar sua consolidação. Os primeiros planejadores teriam se iludidos, por ingenuidade, a crer na capacidade de transformação social pela morfologia de seus desenhos, embora Villaça também identifique uma posição ideológica predeterminada como observado anteriormente. [466]

As restrições à cidade como entendida por Harvey[467] implica em duas consequências de destaque para seu usuário. O primeiro relacionado à renda ampliada[468]. É nesse campo que se deveria combater diretamente o complexo problema da desigualdade, condição mais difícil de enfrentar que a pobreza no entendimento de Villaça.[469]

O segundo termo, mais difícil de mensurar, diz respeito à redução de oportunidades. Significa dizer que área degradada tem coincidido com regiões de

---

[465] MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. V.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. MARICATO, E. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. São Paulo: Editora Vozes, 2001.

[466] HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.p. 33.

[467] Ibidem. p.8-50.

[468] Essa questão é bem desenvolvida nos estudos de Atkinson em ATKINSON, A. B. **Desigualdade:** O que pode ser feito?. São Paulo: Leya, 2015, quando trata da Renda Ampliada). Esta renda é aplicada sobre a renda financeira da família e consiste em adicionar o oferecimento de serviços públicos.

[469] VILLAÇA, F. **Reflexões ...Op.cit.** passim.

baixa rentabilidade e baixa capacidade de proporcionar fontes de emprego. As valorizações de áreas específicas dentro da cidade não são redirecionadas aos habitantes de baixa renda, forçando, ao contrário, sua expulsão. Por fim, as oportunidades de emprego que vem a surgir, em áreas já valorizadas, implicam em aumento dos custos de transporte para os habitantes das periferias, uma sistemática que se retroalimenta.[470][471]

Um dos ramos teóricos utilizados por Harvey na avaliação da justiça social é a teoria locacional que trata o espaço como um bem econômico que sofre forte influência de diversos elementos dimensionais, sendo o mais importante deles o deslocamento, que por sua vez se articula, entre outros, com o custos de transportes e o tempo.[472] Embora considere esta aproximação analítica, a da teoria locacional, limitada pela necessidade de supor inúmeras condicionantes, por exemplo, terreno totalmente plano e outras condições iniciais invariáveis e pré-determinadas, ele a utiliza como fórmula para estimar uma distribuição de renda, refletida da distribuição de empregos e moradias e no valor dos direitos de propriedade e dos recursos.[473]

Diferentemente da AEIS 1 que parte de um problema posto, a AEIS 2 está profundamente imbricada com as relações entre os particulares na luta pela maior utilidade dos recursos disponíveis, entre eles o espaço urbano. Por isso ensina Abramo:

> ...a noção de equilíbrio geral contém em si um princípio metodológico segundo o qual a ordem social seria o resultado de um processo que tem como ponto de partida o indivíduo e desemboca em um "grande" encontro no mercado....[474]

Um planejamento adequado da AEIS 2 deveria, portanto, lidar com essas forças, a algum tempo tratada no âmbito da economia regional. Entretanto, nosso objetivo é mais contido. O presente capítulo avalia a formação de vazios urbanos

---

[470] RIBEIRO, L. C. D. Q.; (ORG). **Rio de Janeiro [recurso eletrônico]:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.p.570

[471] HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.p.49-50

[472] HARVEY, D. **A justiça ...Op.cit.**. p. 36

[473] HARVEY, D. **A justiça ...Op.cit.**. p. 70

[474] ABRAMO, P. **Mercado e ordem urbana:** do caos à teoria da localização residencial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.p. 83.

nas cidades e a viabilidade de aplicação do instrumento da AEIS 2- Área de Especial Interesse Social de Vazios e Áreas Subutilizadas. São analisados como o desenvolvimento das cidades em diferentes partes do mundo produzem seus vazios a partir do resultado das grandes intervenções urbanísticas e processos de exclusão sócio espacial.

Também serão apresentadas as dificuldades em estabelecer um critério coerente de caracterização dos vazios e subutilizações, tanto quanto à sua origem como quanto à sua caracterização geográfica e legal o que se refletiu na pesquisa realizada anteriormente entre as maiores capitais do país. Os vazios serão posteriormente quantificados, dentro das limitações dos dados estatísticos, apesar da carência de pesquisas e opacidade das informações relevantes para a gestão do território.

Por fim são analisadas algumas das soluções voltadas para o enfrentamento desses vazios, tanto o que se refere aos instrumentos de política urbana, às técnicas urbanísticas e às normas legais.

Pretende-se com este capítulo contribuir para uma melhor avaliação e aplicação o aspecto preventivo que reveste a AEIS 2, que não é o único obviamente, mas é talvez o seu maior diferencial e trata de um tema não tratado com a edição da Reurb pela Lei nº 13.465/17.

6.1 Uma visão geral da formação dos vazios

As análises dos vazios urbanos enquanto manifestação da crise urbana ganham força em meados do século XIX. Elas foram decorrentes, principalmente, das grandes intervenções de alargamento de vias para a infraestrutura de transporte e saneamento em diversas cidades europeias além da própria urbanização industrial primitiva[475], posteriormente, no período pós-guerra com a destruição de partes de grandes cidades como Berlim e Paris[476]. Pode-se também incluir entre as causas dos

[475] LARANGEIRA, Adriana. **Tierra vacante en las ciudades de América Latina**: desafíos y oportunidades. In: Internacional Conference Lincoln Institute of Land Policy. 2004.

[476] EBNER, Iris de Almeida Rezende. A cidade e seus vazios: investigação e proposta para os vazios urbanos de Campo Grande. Campo Grande: Editora UFMS, 1999.

vazios a desfuncionalização provocados pela mudança no perfil industrial acenado por Castells na década de 70 em especial quanto à grande mobilidade das empresas, antigamente constringidas somente pela localização do mercado. [477]

Outras formas de criação de vazios são executadas na cidade seguindo as linhas ideológicas de dominação e imposição de um padrão urbanístico concentrado em interesses de classe[478] : o arrasamento do morro do Castelo na década de 1920 no governo Carlos Sampaio, o arrasamento de parte do morro do Senado e de Santo Antônio e abertura da avenida presidente Vargas com Henrique Dodsworth na década de 1940. Esta última condição é responsável até hoje por descontinuidades de ocupação em um contexto altamente infraestruturado, provocando grande impacto da paisagem urbana.

A última formação de vazios planejados na cidade viria com o projeto do porto Maravilha e demolição da perimetral em 2013 no governo Eduardo Paes.

As descrições na formação de vazios citadas anteriormente são apenas algumas das condições ontológicas possíveis. Para Harvey estamos diante da constatação de que o espaço e o tempo estão atrelados aos atores sociais. A imposição de formas adequadas para o correto atendimento das demandas mercadológicas como as citadas impõe restrições às relações sociais, mas não necessariamente às imobilizam. Ao fim, o tempo irá imprimir a aniquilação dos espaços em um movimento contínuo, e aqui afirma-se que os vazios compõem parte dessa ruptura.[479]

Analisando as variáveis econômicas que afetam a malha urbana, Souza[480] coloca a questão da dificuldade em esclarecer suas causas e consequências. Seria o vazio produto da desvalorização ou a desvalorização derivada do vazio o teria

---

[477] CASTELLS, Manuel. A Questão Urbana. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S.A., 2000.p.204-205

[478] VILLAÇA, F. Uma contribuição para história do planejamento urbano no Brasil. (In) DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. O processo de urbanização no Brasil. 3. ed. São Paulo: Editora USP, 2004. p. 194.

[479] Harvey, David, Adail Ubirajara Sobral. Condição pós-moderna. Vol. 2. Edições Loyola, 1992. p. 189.

[480] SOUZA, Leandro Souza. Análise espacial e gestão municipal de vazios urbanos no Rio de Janeiro Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

como produto?[481] Ademais, as causas que geram os vazios urbanos são distintas das que levam ao abandono.[482]

Figura 7 — A favela do Jacarezinho e a massa falida da GE. Exemplo típico de Brownfiled e ocupação desordenada de vazios. Década de 20 e anos 2000 respectivamente.

Fonte: SITE, RIO QUE PASSOU, acessível em: http://www.rioquepassou.com.br/2011/03/30/maria-da-graca-fabrica-da-ge-dec-de-20/ acesso em 08/09/18

Neste último caso recordemos as grandes plantas industriais arcaicas, implantadas dentro das cidades e que deixaram a herança de anos de

[481] Ibid.p. 217

[482] Ibid. p. 34.

contaminação, a fábrica da GE (1920-82) (Figura 7) e as heranças tóxicas da fábrica da Ingá em Itaguaí são exemplos bem mais recentes. Estes locais seriam conhecidos amplamente nos países de língua inglesa como Brownfields.

Vasquez entende que, do ponto de vista econômico, a função fundamental do direito é evitar que a existência de externalidades[483] impeça a obtenção de resultados socialmente eficientes. Ou dito de outra forma, é desincentivar as atividades que geram custos que, para o conjunto da sociedade, excedem os respectivos benefícios e incentivar aquelas em que se passa o oposto[484]. O caso dos vazios pode ser claramente interpretado como a condição em que a manutenção da expectativa de lucro tem impacto negativo (externalidade) em outros imóveis circundantes como será apontado adiante se adequado reequilíbrio do sistema.

Nora Chevisky esmiúça as origens dos vazios urbanos em modalidades que são reflexo da condição urbana contemporânea na américa latina. A partir de seus estudos coloca-se a seguir algumas das mais pertinentes causas dos vazios, elas são desdobramento das seguintes ocorrências[485]:

> 1- A política do Estado sobre a regulação e comercialização de lotes urbanos e rurais, inclusive a incorporação destes à malha urbano[486].
>
> 2- A normatização e tributação de terrenos vacantes, apesar da diferenciação objetiva de sua caracterização não há uma articulação com as políticas de desenvolvimento urbano nem impacta sobre a sua comercialização ou construção.
>
> 3- Complexidade na estrutura dos mercados e submercados de terra e a interação de seus agentes, todos agravados com o alto custo da terra e o financiamento da construção.
>
> 4-As fortes relações com o mercado de terras agrícolas. No caso do Peru a reforma agrária violenta estimulou a formação de mercados informais. Em Buenos Aires a especulação das áreas periurbanas foi decisiva.
>
> 5-As condições macroeconômicas que levaram à maiores investimentos e acumulação de capital no ramo imobiliário.

---

[483] O melhor entendimento para externalidade pode ser observado em casos de geração de poluição, onde, a atividade de lucrativa para uns redunda em custos para outros. É claro que a externalidade pode ser positiva transformando-se em externalidade benéfica. Em muitos casos, na realidade urbana, as externalidades se transvestem em ambas condições para diferentes atores.

[484] RODRIGUES, Vasco. Análise económica do direito: uma introdução. Coimbra: Almedina, 2007. p. 42.

[485] CLICHEVSKY, N. Estado, mercado de tierra urbana e inundaciones en ciudades argentinas. **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, colombia, v. 15, p. 31-52, out. 2006.

[486] Sobre este ponto convém perceber o agravante potencial na incorporação de núcleos urbanos consolidados como estabelecido na lei 13465/17, mesmo quando inseridos em áreas rurais.

> 6-As grandes mudanças econômicas regionais e mundiais que levaram a desindustrializações em escala global em contraste com a expansão da industrialização na década de 60e 70 em diversos países da América Latina. Em contraposição ocorreu uma maior demanda de terras urbanizadas, gerando maior valorização e consequente especulação.
>
> 7- A modificação dos sistemas de transportes intra-urbanos valorizando o uso do automóvel e provocam a especulação de áreas antes não utilizadas. Criam em paralelo o encarecimento de certas áreas por tornarem a mobilidade dificultosa para um conjunto maior da sociedade.
>
> 8-O agravamento das condições econômicas das populações assentadas em loteamentos populares.
>
> 9-O aumento das tarifas relacionadas à manutenção da habitação. Condição ainda não equalizada nas políticas de habitação como se verá em adiante.

Entende-se que a amarração dada por Chevisky apresenta um quadro aplicável em diversos aspectos nas análises de formação de vazios aqui verificadas, pois perpassa diversos campos da teoria do desenvolvimento urbano, podendo ser um quadro inicial para uma avaliação em um caso concreto.[487]

Cabe notar como as justificativas, macro e microeconômicas, embora desempenhem um papel relevante, não se esgotam como únicos impulsores para a desconfigurarão do sistema de terras urbanos e rurais. Ademais, verifica-se que apenas os itens 6 e 8 podem alegar-se de caráter alheio ao direito urbanístico, algo recorrentemente alertado por Maricato.[488]

6.2 Os vazios em outras localidades

Diversas cidades no mundo enfrentam o problema dos vazios urbanos em seu território. No Relatório, Moradia é Central[489], elaborado por diferentes instituições de pesquisa, observou-se o agravamento do fenômeno do esvaziamento dos imóveis nas áreas centrais. No caso do Rio de Janeiro, Recife e Belém o relatório enfatiza a mescla entre a riqueza patrimonial e a degradação. No caso de São Paulo e Fortaleza se destaca o abandono de uma área que concentra as vagas de emprego e ao mesmo tempo possui níveis de domicílios vazios acima de 20%[490].

---

[487] CLICHEVSKY, N. Estado, mercado de tierra ...Op.cit.passim.

[488] MARICATO, E. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. São Paulo: Editora Vozes, 2001.

[489] UEMURA, Margareth, (et. al.)"Moradia é central — Rio de Janeiro, Instituto Polis, 2009.

[490] Ibid. p. 04.

A Argentina é citada como um caso peculiar, ainda que seu processo histórico de urbanização tardia se identifique claramente com o Brasileiro[491]. De fato, a industrialização tardia em Buenos Aires ganhou forças na década de 30 com a queda na produção mundial reforçando o rápido abandono das atividades agrícolas. Em 1938 a população empregada no setor superou a agricultura e se manteria como área mais empregadora até a década de 70. Buenos Aires sofreu com a permissividade legal para a implantação das fábricas assim como a facilidade para o desmembramento em lotes. Ainda que não dispusesse de infraestrutura adequada, o governo local criou uma rede subsidiada de transporte de massa, viabilizando a moradia em locais de baixo valor da terra, principalmente ao longo das vias férreas. A explosão demográfica da nova metrópole, que, em 1947 chegaria a mais de 3 milhões de habitantes, pressionaria a edição da Lei nº14.005/50, que regularia o parcelamento da terra e estabelecia financiamento para as construções. Antes da Lei, o decreto nº 1.011/44 já obrigava à aprovação do loteamento junto à administração, no entanto, não havia exigência de infraestrutura. Com isso ocorreu uma explosão na subdivisão das glebas e chegando hoje à um impressionante número de 1 milhão de lotes vagos.

Para Larangeira:

> .....parte significativa de lo que hoy se ha convenido llamar "tierra vacante" es el resultado de la transformación de usos del suelo y/o por la ampliación de los términos municipales, a veces en cumplimiento de planes urbanísticos, cambiándoles el uso de tierra rústica o no urbanizable a urbana (edificable). [492]

Entre as contradições levantadas por Ebner[493] e Larangeira (esta última para o Lincon Institute), está o efeito Donut. Neste caso, o centro dotado de infraestrutura é pouco a pouco vítima de ampla degradação e abandono, criando periferias próxima, que, ao inverso do termo periferia amplamente utilizado no tratamento de áreas suburbanas, são áreas valorizadas. No entanto, em que pese sua degradação,

---

[491] PAOLINELLI, Jorge. et. al. Derecho de Propriedad y abandono como problema urbano. Viedma: UNRN. 2017.

[492] LARANGEIRA, Op.cit. p6.

[493]EBNER, Iris de Almeida Rezende. A cidade e seus vazios: investigação e proposta para os vazios urbanos de Campo Grande. Campo Grande: Editora UFMS, 1999.

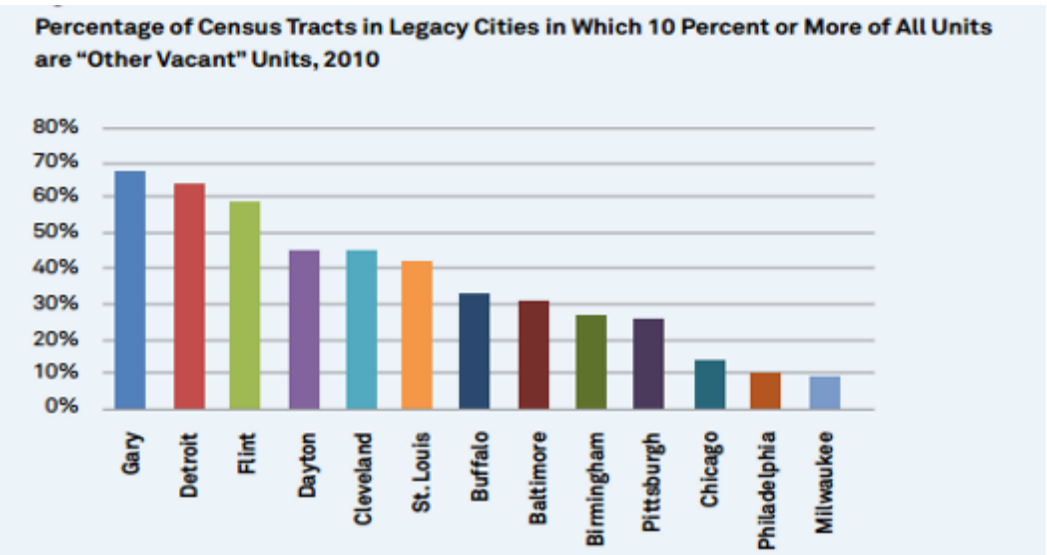
regiões como o Saara no centro da cidade apresentam intenso movimento em parte do dia e esvaziamento à noite. Congregam também grande número de imóveis vazios nos andares superiores dos sobrados de acordo com o estudo da Prefeitura do Rio para o programa de moradias centrais.

Na Europa os números de espaços construídos vacantes são expressivos, principalmente na Espanha, uma das maiores vítimas da crise global derivada dos subprimes americanos. Naquele país os vazios chegaram a 3,7 milhões, representando 11% do total de domicílios, grande parte derivada das execuções de hipotecas, sem contar as 500mil construções abandonadas antes de sua finalização[494]. De qualquer maneira, a proporção não alcança alguns dos números encontrados no continente americano.

Os Estados Unidos estiveram sujeitos às restrições no número de moradias disponíveis até a década de 1950. A partir desse momento a construção de casas presenciou um *boom* que faria, não em todas as cidades, mas de maneira geral, aumentar significativamente o número de imóveis disponíveis, superando continuamente a demanda. O ápice desta situação ocorreu durante o período da bolha imobiliária americana em 2007 e 2008, resultando, após a crise, em um incremento dos espaços vacantes[495].

As cidades de Detroit e Gari são exemplos clássicos conforme se observa no

Gráfico 9 — categorias de outros tipos de vacância



[495] MALLACH, Alan , The Empty House Next Door Understanding and Reducing Vacancy and Hypervacancy in the United States, Lincoln Institute of Land Policy. 2018.

Gráfico 9.

Atualmente Detroid possui a mesma população que habitava a cidade em 1910, atingiu 1,86 milhões em 1950 e em 2012 foi reduzida a 700 mil, deixando um rastro impressionante de vazios[496]. Não espanta reconhecer a importância que este tema se faz para diversos condados e estados americanos e por isso nosso interesse nas análises americanas.

6.3 Definições dos vazios e das áreas subutilizadas

A caracterização dos vazios e áreas subutilizadas se mescla amiúde com suas próprias origens como se constatará adiante. Entre as primeiras caracterizações necessárias está em compreender como o principal órgão de pesquisa estabelece essa caracterização[497].

Para o IBGE, o levantamento dos Domicílios se faz dentro de diversas especificações descritas em glossário, formando um número demasiado abrangente para uma pesquisa mais detalhada, ademais está limitada somente para os domicílios. Tais constrições seriam apontadas por Leandro Souza em seu trabalho e será abordada mais adiante.[498]:

---

[496] Forbes, 10 things to know about Detroit. Disponível em: https://www.forbes.com/pictures/emeh45jimm/a-declining-population-in-a-widespread-city-13/#3ffa39a51daa, acessado em 09/18.

[497] Cabe reforçar que não são realizados quantitativos específicos quanto a subutilização dos imóveis.

[498] https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html, acesso em 9/2018

i) Domicílio particular, domicílio onde o relacionamento entre seus ocupantes era ditado por laços de parentesco, de dependência doméstica ou por normas de convivência.
ii) Domicílio fechado: são aqueles que sabidamente possuíam moradores na data de referência, mas que não tiveram entrevista realizada para o preenchimento das informações do questionário, independentemente do motivo da não realização da entrevista. Por esse conceito o domicílio fechado parte da presunção de que o imóvel pode estar em uso ou não, entretanto, existe um morador e o imovel não está abandonado, entretanto, não foi possível realizar entrevista.
iii) Domicílio vago: Considerou-se como Vago o domicílio particular permanente que não tinha morador na data de referência, mesmo que, posteriormente, durante o período da coleta, tivesse sido ocupado. Este caso é específico de domicílios certificadamente vagos, mas esta condição é válida em um específico momento, portanto, não necessariamente se enquadra na categorização de vazio urbano, aquele considerado após determinado período de vacância. Se incluem aqui também aqueles lançamentos imobiliários ainda não vendidos, o que tende a deturpar as considerações estatísticas.
iv)Domicílio de uso ocasional: O IBGE considera como de Uso ocasional o domicílio particular permanente que na data de referência servia ocasionalmente de moradia, ou seja, usado para descanso de fins de semana, férias ou outro fim de pouca frequência, mesmo que, na data de referência, seus ocupantes ocasionais estivessem presentes. Para este se aplica parcialmente o detalhado no item anterior, podendo haver casos em que o uso se

A linha de raciocínio de Ebner trata os vazios como produtos urbanos semelhante às próprias ocupações (construções), sendo eles mesmo uma construção social essencialmente especulativa na malha urbana, esse seria o papel fundamental, não só dos vazios como das áreas subutilizadas. Afinal, mesmo os terrenos vazios participam do jogo do crescimento econômico, expansão e consumo da cidade[499].

Por seu turno, Borde sistematiza os vazios em: Projetual, Estrutural e Conjuntural. O Projetual abarcaria aqueles provocados por grandes projetos urbanísticos (como abertura de avenidas), O Estrutural refletiria as alterações das funções urbanas. Por fim, o Conjuntural traz a análise da conjuntura social, econômica e jurídica e suas inter-relações. A pesquisadora complementa com outros vazios específicos, dentro da categoria projetuais como o normativo, resultado, principalmente, de aplicação dos Planos de Alinhamento, mas podendo ser decorrente de outras normas urbanísticas, e os vazios viários, decorrentes da implantação das grandes vias estruturadoras[500].

Outras subdivisões, derivadas de diferentes linhas, podem incluir segundo a autora, vazios decorrentes da implantação das vias férreas, vazios arquitetônicos, intersticiais e ambientais, seriam as zonas de restrição à ocupação.

Recorrendo a Silva, está-se falando de espaços destinados a cumprir outras funções sociais que não a edificação e podem advir da limitação derivada de imposições urbanísticas em domínio privado ou componentes da estrutura urbana. Esta última se aplica a uma conjunção um pouco mais ampla, pois inclui: as áreas non-aedificandi, as vias de comunicação, os espaços livres, áreas verdes, áreas de recreação e lazer.[501]

---

torna anual, podendo trazer maiores dificuldades em estabelecer os limites de subutilização ou vacância. Imagine-se, por exemplo, o caso de moradores que, possuindo diversos imóveis, passam longos períodos ausentes.

[499] EBNER, op. Cit., p97

[500] BORDE, A. D. L. P. **Vazios Urbanos:** perspectivas contemporâneas. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. Tese (Doutorado em Urbanismo). Programa de Pós Graduação em Urbanismo, 2006.

[501] SILVA, J. A. da. Direito ..., op.cit. p 272

Dittmar[502], em uma visão mais pragmática recorre a considerações qualitativas dos vazios. Do gênero vazio urbano teriam as espécies: Vazio físico; Vazio de Uso; e Vazios Físico e de Uso. O Vazio de Uso analisado pela referida autora se refere a remanescentes de espaços abandonados por eventuais rupturas, essencialmente econômicas, como é o caso de antigas fábricas ou outros empreendimentos abandonados, espaços ressignificados. São as áreas preferenciais para intervenções de renovação urbana e vítimas da destruição criativa através do remanejamento do capital e auxílio das novas tecnologias sobrepondo a estética sobre a ética[503].

O Vazio Físico se caracteriza por um vazio em compasso de espera, podem ser glebas ainda não parceladas ou lotes não habitados. Representaram na década de 1980 as principais preocupações dos administradores da cidade e são os maiores representantes das especulações do valor da terra urbana.

Vazios Físicos e de Usos são espaços essencialmente residuais, sobras resultantes de faixas marginais de proteção como aquelas encontradas ao longa das vias férreas ou embaixo de viadutos. Estes espaços dependem em geral de articulação criativa para aproveitamento como se demonstrará posteriormente. São divididos por Dittmar da seguinte forma:

1- Derivados de remanescentes urbanos que sofreram as alterações significantes em decorrência de fatores diversos, podendo ser:- antigas áreas portuárias; - antigas áreas industriais; - antigas áreas ferroviárias; - antigas áreas de mineração; - edifícios abandonados.

2- Podem ser áreas que, apesar de inseridas no espaço urbano, não sofreram qualquer ação para seu efetivo uso, podendo ser, espaços não parcelados ou loteamentos não ocupados.

3- Espaços decorrentes da própria tessitura da morfologia urbana, inerentes à própria função urbana, podendo ser: orlas rodoviárias; orlas ferroviárias; espaço de servidão de linhas de alta tensão; orlas de rios; áreas junto a viadutos; miolos de

---

[502] DITTMAR, Adriana C. C. Paisagem e morfologia de vazios urbanos: Análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba – PR. 2006. Dissertação (Mestrado)—Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica. Curitiba, 2006.

[503] HARVEY, D. A condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1992

quadras. Se enquadrariam também as proteções às orlas marítimas e zonas de amortecimento.[504]

Em recente pesquisa acerca dos vazios nos EUA, Newman et.all[505], realizaram um apanhado de diversos conceitos de vazios reunindo uma profusão de definições nas leis e pesquisas relacionadas, dentre as quais se retiraram aquelas pertinentes ao tecido urbano. Sua multiplicidade reforça a complexidade de caracterizar esse fato urbano:

Definições de vazios nos EUA, pautados no estudo de Galen D. Newman, Ann O'M. Bowman, Ryun Jung Lee & Boah Kim:

> Parcelas remanescentes, parcelas com limitações físicas, parcelas detidas para especulação, e parcelas de reserva institucional, padrão menos intensivo no uso da terra ou no manejo do solo de modo que o solo é deixado à sua própria dinâmica espontânea, prédio ou lote que esteja vago há dois anos ou mais, parcelas não utilizadas ou subutilizadas, incluindo brownfields, lotes vazios, terras recentemente desmatadas de estruturas, greenfields ou terras que não podem ser construído por algum motivo uma terra que já teve estruturas e terras que sustentam estruturas que foram abandonadas, abandonadas, tapadas, parcialmente destruído ou arrasado, terrenos ou edifícios que não são usados ativamente para qualquer finalidade, terra que não possui estrutura legalizada e a que não está sendo usada para qualquer propósito legalmente permitido (de acordo com a norma da Cidade). Parcelas ou lotes subutilizados que funcionam abaixo de suas capacidades de produção de capital, terra onde não existe estrutura onde os humanos não usam atualmente propriedade, estruturas desocupadas por 60 ou 120 dias ou mais.

Ainda com base na literatura americana, nos estados Unidos, o U.S. Census Bureau[506] apresenta maiores distinções do que os utilizados pelo IBGE. Aquele contempla sete diferentes tipos vazios no âmbito das unidades residenciais:

1. Vacantes para aluguel,
2. Alugados, mas ainda não ocupados.
3. Vazios para venda.
4. Vendidos, mas ainda não ocupados.
5. Mantidos por uso eventual ou recreacional como os imóveis para uso em períodos de férias.
6. Mantidos para trabalhadores imigrantes.
7. Outros tipos de vacantes.

---

[504] DITTMAR, A. C. C. **Paisagem e morfologia de vazios urbanos:** Análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba. Curitiba: Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica de Curitiba, v. Dissertação, 2006.p. 35.

[505] Galen D. Newman, Ann O'M. Bowman, Ryun Jung Lee & Boah Kim (2016) A current inventory of vacant urban land in America, Journal of Urban Design, 21:3, 302-319, DOI: 10.1080/13574809.2016.1167589. Disponível em :http://dx.doi.org/10.1080/13574809.2016.1167589

[506] https://www.census.gov/, acesso em 07/2018.

A última categoria, “outros tipos de vazios” possui diversas subdivisões e é significativamente válida por englobar imóveis abandonados ou negligenciados. incluindo:

> As execuções hipotecárias; razões pessoais; processos litigiosos; reformas para venda ou aluguel; domicílios usados como forma de depósito; imóveis degradados; imóveis em renovação; usos específicos como o uso por forças armadas, igrejas, repúblicas de estudantes; longas ausências ocasionadas por eventos como prisões o serviços em locais distantes gerando necessidade de afastamento por longos períodos; outras categorias não catalogadas.

Segundo Leandro Souza[507], o termo terras vagas é comumente utilizado para se referir a muitos tipos diferentes de parcelas não utilizadas ou subutilizadas, sendo subdivididas em:

1-perímetro agrícola ou terras não cultivadas; terra arrasada recentemente;

2-abandonada (“derelict”);

3-brownfields, terrenos remanescentes de atividades poluidoras, capazes de contaminar o espaço esvaziado.

4-greenfields,. áreas onde a vegetação cumpre uma função ambiental

5-grayfields, área formada por estruturas abandonas, mas que não geram risco à saúde.

Do ponto de vista das características espaciais, algumas áreas vagas podem ser decorrentes de idiossincrasias peculiares; pequenas parcelas, parcelas demasiadamente irregulares. Em ambos os casos estas parcelas podem ser decorrentes de sobras de parcelamentos ou condições topográficas críticas. Condições ambientais também podem impactar, como as terras alagadiças ou de risco.

O termo Vazio, como se observa, é de utilização ampla, mas convém diferencia-lo de termos similares para conjuga-lo ao instrumento urbanístico da AEIS 2.

O estudioso de vazios urbanos, Alan Mallach[508] do Lincon Institute, introduz o termo “abandonado” diferenciando-o do termo “vago”. Para o autor, um imóvel pode

---

[507] SOUZA, L. S. **Análise espacial e gestão municipal de vazios urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014. p 24.

[508] MALLACH, Alan. Bringing Buildings Back: from Abandoned Properties to Community Assets. Rutgers University Press, 2011.

estar vazio e não estar abandonado, ocorrendo em casos onde existe a intenção do proprietário em mantê-lo e protegê-lo, mesmo quando não em uso. Por outro lado, o autor cita a possibilidade de haver o abandono do proprietário, mesmo supondo um caso de edificações ocupadas por locatários, mas sem qualquer atuação do primeiro nas responsabilidades de pagamento das taxas mínimas ou cuidados necessários de manutenção. Consequentemente, o termo abandonado se aproximaria mais da espécie jurídica do Código civil brasileiro como imóvel vago[509].

As extensas pesquisas realizadas por Mallach nos Estados Unidos agregaram mais da metade dos municípios americanos. Ainda que centrado em propostas concretas de reutilização de áreas degradadas o foco do seu trabalho centrou-se na catalogação de imóveis abandonados, conceito distinto ao de imóvel vago, conforme estabelece o autor. As definições em que se baseiam Mallach são principalmente aquelas decorrentes da legislação local como a do New Jersey Abandoned property reahabilitation act, section 4 and 5. A Section 4 merece ser transcrita.

> Section 4- propriedades não ocupadas por mais de 6 meses e que apresente as seguintes condições:
> A- A edificação necessita recuperação segundo critérios razoáveis de agente público e nenhuma ação foi tomada nos últimos seis meses.
> B- A construção após iniciada foi abandonada e nenhuma outra ação de reconstrução foi tomada.
> C- Ao menos está em débito de uma prestação das taxas devidas até a data determinada por agente público.
> D- A propriedade demonstra estar causando perturbações de acordo com o agente público de acordo com a seção 5. [510]

Vale notar, em decorrência do modelo acima representado, a utilização de parâmetros de tempo, condições físicas dos imóveis, impacto sobre a vizinhança e débitos com os entes públicos. O Plano Diretor de São Paulo condicionaria ainda limites dimensionais dos imóveis como observado em capítulo específico.

---

[509] Cód. Civil de 2002, art. 1.276 O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições:

§ 1o O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2o Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

[510] Tradução livre da New Jersey Abandoned property reahabilitation act, section 4

6.4 O Vazio Urbano e a Subutilização na legislação nacional e carioca

A Carta Maior, por força do § 4 do art. 182, impõe a necessidade de formação de uma estrutura legal que estabeleça os parâmetros de ausência da função social em determinada propriedade. Vinculam-se a ela as determinações estabelecidas em Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes[511]. No caso da intenção de aplicar o instrumento (composto de três etapas) conhecido como Utilização Compulsória da Propriedade Urbana descrito no §4º, I, II e III, a promulgação do Plano Diretor deixa de ser opcional e se torna obrigatório, assim como a edição de lei específica. Entre as condições de não atendimento à função social está sua subutilização, entendida pelo jurista Bomquimpani como correspondente ao aproveitamento da propriedade imóvel aquém de limite mínimo definido no plano diretor ou em lei dele decorrente, ademais, o autor considera que a lei específica deveria dizer claramente que parte do território estará sujeita aos instrumentos estudados. Convém também que ela explicite os parâmetros para aferição da adequada utilização da propriedade[512].

O enfrentamento dos vazios e das áreas subutilizadas quando perniciosas à saudável condição urbanística e ambiental não é desconsiderada no PD carioca, mas ela se encontra difusa em diversos dispositivos abarcando: art. 3º, diretrizes da política urbana, arts. VII, XII, XIII e XIV; o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, art. 71, na seção II; o IPTU Progressivo no Tempo, art. 75; na Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso, art. 79; nas diretrizes de Ocupação de Vazios Urbanos e Imóveis Subutilizados 212; e na seção e das ações estruturantes de regularização fundiária, art.234.

Em que pese a incorporação das diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, fato é que o PD do Rio pouco se ateve a detalhar os parâmetros para a subutilização, dispendendo maior detalhamento na manifestação de diversas exceções à caracterização de subutilização descrita no §2º do art. 71:

> Art. 71…

[511] CF, art. 182, §1º.

[512] BOQUIMPANI, E. G. Utilização compulsória da propriedade urbana). In: COUTINHO, R.; BONIZZATO, L.; (ORG) **Direito da Cidade:** Novas Concepções sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 306 e 308.

> §2º Não será alcançado pelo disposto neste artigo, o imóvel:
> I - inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados desde que o possuidor não seja proprietário de outro imóvel;
> II - não edificado, parcialmente ocupado ou vazio, com atividade econômica regularmente inscrita no órgão municipal competente que requeira espaços livres para seu funcionamento;
> III - inserido em área proposta em decreto vigente de desapropriação em função de projeto ou programa municipal , estadual ou federal;
> IV - localizado em Áreas de Preservação Permanente, Zona de Conservação Ambiental e Unidade de Conservação da Natureza, ou em áreas que sejam objeto de estudos que visem sua transformação em qualquer destas categorias;
> V - onde exista contaminação do solo ou subsolo ativa ou em processo de remediação;
> VI - de terrenos de dimensões significativas, alta taxa de permeabilidade e presença de vegetação que cumpram função ecológica ou serviços ambientais à cidade e que devam ser mantidos.

Como forma de tornar o instrumento ainda menos abrangente, a Lei assegura que a aplicação deste instrumento somente se dará na Macrozona de Ocupação Incentivada, portanto, não considera outras cuja presença de imóveis vazios se encontra abundante como se pode observar comparando os mapas, Mapa 8- onde são mostrados o macrozoneamento e o Mapa 9 onde se expõe o quantitativo dos vazios segundo levantamento de Souza[513]. Trata-se de expor o diapasão entre a fotografia da realidade local e as limitações impostas pela legislação. Observa-se que este descompasso, o pensamento de planejamento conforme etapas de avaliação proposta e acompanhamento, hipótese primeira deste trabalho, é a dificuldade central para aplicação dos instrumentos urbanísticos possíveis para combater a subutilização e repensar a inserção dos vazios face aos objetivos da AEIS 2.

[513] SOUZA, Leandro S. op. cit. p. 170.

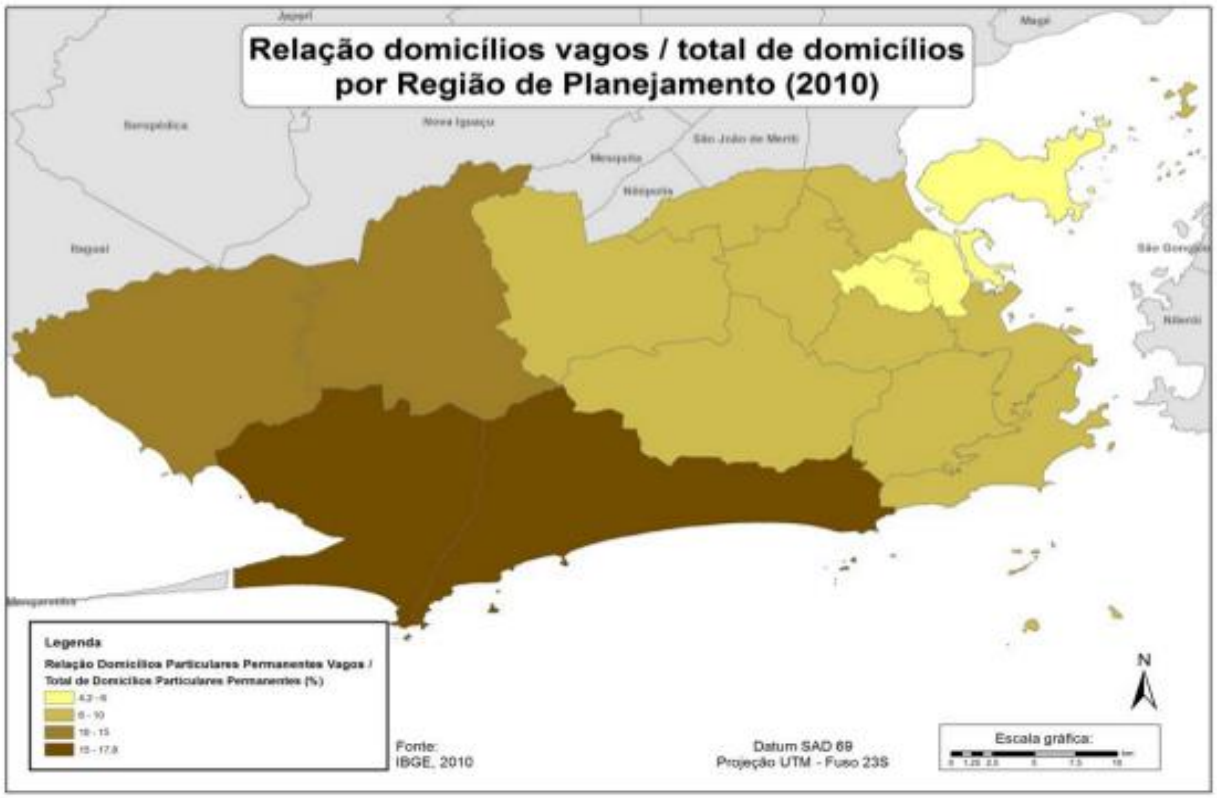
Mapa 8 — Macrozonas do Rio de Janeiro.

Fonte: Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

O Mapa 9 apresenta as APs 4 e 5 como as áreas com maior relação de vazios por habitação. Portanto, são regiões onde o processo de reutilização pode ter maior potencial, desde que se respeite as condições de adensamento possíveis. Corretamente não se deve impor maior intensidade de uso sem o suporte adequado em algumas áreas frágeis da RA da Barra da Tijuca e Vargem Grande. Por outro lado, está claro que as zonas da Barra da Tijuca e entorno apresentam grande número de imóveis subutilizados mantidos de forma especulativa, pois são regiões com forte pressão de densificação, estimulados ainda pela legislação permissiva resultante da Lei Complementar Municipal nº 104, de 27 de novembro 2009. O grau de alteração de intensidade do uso do solo previsto é verificado ao confrontar a citada lei com o Decreto nº 3064/81. Neste estava previsto uma densidade total média de 135hab/ha e na Lei mencionada chega-se a 547 hab./ha. Consolidando-se os novos limites teríamos uma população máxima que passaria de 700 mil para 2,8 milhões.[514] Nesses casos o tratamento de vazios poderia ter o sentido de controle da concentração de terra e contraposição ao monopólio especulativo.

[514] Apresentação PCRJ em audiência Pública na Câmara Municipal do Rio de Janeiro 01/02/2016

Mapa 9 — Domicílios vagos por área de Planejamento. Proporção por domicílio



Fonte: SOUZA, L. S. **Análise espacial ...op.cit**, 2014.p.170

Especificamente dentro do campo legislativo municipal não se produziu ainda a lei específica para tratar do tema na cidade[515].

De qualquer forma, independentemente da definição que se utilize, as formas de levantamento dos dados são de difícil mensuração. Entre alguns dos fatores apontados por Souza[516] estão: a falta de cadastros adequados e controle do próprio

[515]Existe em tramitação o PROJETO DE LEI Nº 1396/2012 que: " INSTITUI, NOS TERMOS DOS ARTIGOS 5º A 8º DO ESTATUTO DA CIDADE, INSTRUMENTOS PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". O projeto de 2012 de iniciativa do Poder Executivo recebeu em 2017 um substitutivo de autoria dos vereadores: Vereador Renato Cinco,Vereador Paulo Pinheiro,Vereadora Marielle Franco,Vereador Tarcísio Motta,Vereador David Miranda,Vereador Leonel Brizola,Comissão De Administração E Assuntos Ligados Ao Servidor Público,Comissão De Meio Ambiente,Comissão De Cultura,Comissão De Higiene Saúde Pública E Bem-Estar Social,Comissão De Finanças Orçamento E Fiscalização Financeira,Vereador Fernando William. Embora não detalhe a subutilização é interessante notar a ampliação do instrumento de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória para imóveis situados fora da macrozona nos casos de não atendimento às condições mínimas de segurança, estabilidade, integridade e habitabilidade, art.4º, Parágrafo único.

[516] Souza, Leandro Gomes, op.cit. p. 150

território. Pode-se adicionar ainda a falta de transparência, condição que não interessa aos grupos que controlam os monopólios de terras, vide o sistema de mapeamento aberto do geosampa de São Paulo com dados parcialmente censurados após a exposição de monopolistas de terras) Assim, qualquer medida que se queira efetiva não poderia prescindir desses dados acessíveis democraticamente.

6.5 O número de vazios e o déficit no rio de janeiro

Em que pese sua precisão, o fato do IBGE não trabalhar com propriedades fora do âmbito domiciliar. É um dos limitantes dessa fonte de informação. Outra limitação também se dá pelo não registro, na pesquisa, de imóveis não edificados, da mesma forma também para aqueles subutilizados. O levantamento tampouco diferencia os imóveis vagos daqueles abandonados. A possibilidade de levantamentos aqui apresentados apoiou-se majoritariamente em trabalhos restritos como os realizados por Souza[517] pesquisa fundamental no âmbito municipal.

Considerando que no município 90% dos imóveis são residenciais[518] e supondo-se a elevada densidade no Rio de Janeiro, os dados recolhidos a respeito exclusivamente dos domicílios são ainda assim pertinentes para a presente pesquisa.

Souza elucida algumas diferenciações com vistas à melhor caracterizar os vazios. O pesquisador do IPP organiza os vazios edificados e não edificados e desagrega o grupo de imóveis domiciliares e aqueles não domiciliares como os estabelecimentos. Também é um grande diferencial no seu trabalho a distribuição espacial dos vazios nas diferentes áreas de planejamento, regiões e bairros na cidade, enfatizando a sua distribuição e desigualdade geográfica.

Antes, ao realizar a coleta de informações, Souza se volta para as fontes teóricas de dados acerca do uso do território. Especial informação advém de órgãos municipais do Rio de Janeiro como o IPP e a Secretaria da Fazenda e Subsecretaria de Urbanismo, ambos têm a questão dos dados territoriais como insumos principais

---

[517] Souza, Leandro Gomes, op.cit.

[518] UEMURA, Margareth, (et. al.) op. cit.

de seus serviços. Em segundo lugar estão a Subsecretaria de Habitação e Saúde, por necessitarem de informações vinculadas ao território para o adequado planejamento de suas ações. No caso da Sec. de Fazenda, sabe-se que esta utiliza os cadastros para fins de controle de IPTU. Para este imposto interessa saber se o imóvel está em condições de uso, em caso positivo, mesmo quando se encontre abandonado, o imóvel será catalogado dentro dos critérios convencionais de cobrança. Caso se encontre fora de condições de uso, como ocorre em estruturas em ruínas, ele se enquadrará na cobrança realizada sobre terrenos. Ainda que sirva de análise comparativa entre momentos anteriores e posteriores ao tipo de cadastro, ou seja, momento em que se considera uma edificação inutilizável, não há regularidade no levantamento nem ele se adequa plenamente às informações requeridas.

A SMU coordenou um levantamento bastante meticuloso em 2006 na Área de Planejamento 3, após a formação de um grupo específico detalhado no Decreto nº 26.610 de 05 de junho de 2006. Seu objetivo era identificar edificações em estado de abandono com vistas a propor medidas que qualifiquem urbanisticamente a área, sejam elas de simples demolição para construção de espaços públicos, sejam, praças, novas vias que facilitem a mobilidade, áreas de esporte, escolas, equipamentos culturais, ou mesmo reurbanização com vistas a atrair o interesse privado[519].” Em que pese a qualidade do trabalho realizado, percebe-se que o levantamento partiu de premissas de utilização restritas, qual seja, o aproveitamento para implantação de equipamentos urbanos, como escolas e praças.

A Secretaria de Saúde realizou um intenso trabalho em toda a cidade com a participação de centenas de agentes de saúde em toda a cidade trabalhando de acordo com a resolução nº 1.627 de 10/09/2010, que “Determina a adoção das medidas previstas no Art. 2 do Decreto nº 31.406, de 26 de novembro de 2009, de modo a conter a dengue e controlar seu vetor”. A pesquisa seria relevante para identificação de imóveis abandonados, no entanto, Souza ressalta, assim como no caso anterior, que as premissas são os imóveis com potencial para disseminação da dengue, havendo casos onde, mesmo imóveis abandonados não são computados por estarem ausentes os pressupostos de presença desses focos de proliferação de

[519] Não houve outra ação semelhante até a edição deste trabalho.

vetores, pois a atividade integra apenas as ações de combate ao Aedes aegypti em toda a cidade.[520]

O IPP possui uma base de dados ampla e georreferenciada que disponibiliza informações, algumas abertas à população em geral e outras fechadas para atender especificamente à cada Secretaria. Exemplos são os mapas de terrenos potenciais para implantação de escolas e o mapa de cadastro de logradouros.

Para poder realizar o mapeamento distribuído na cidade, Souza utilizou o Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos – CNEFE, obtendo do IBGE não só o resultado por setores censitários, mas seu endereço individualizado a partir dos seguintes componentes: logradouro, número, complemento, localidade e ponto de referência. Superando os limites dos dados divulgados, focados apenas nos domicílios.

Com a utilização do CENFE e aplicando os filtros necessários, Souza chega à Tabela 6 para estabelecimentos e domicílios, vagos e abandonados[521]:

[520] SOUZA, op. Cit. p 85

[521] Explica Leandro de Souza (2014) que: Os termos incluídos na consulta e suas variantes foram: abandonado, em abandono, desativado, vago, vazio, fechado, antigo, falido, inativo, sem atividade, sem funcionamento, sem ocupação, sem uso, sem utilização, ruína. Uma das dificuldades foi a falta de padronização no preenchimento do campo estabelecimento, pag 116.

Tabela 6 — Lista de estabelecimentos e domicílios vagos por área de Planejamento no Rio de Janeiro

RP	Domicílios Particulares Permanentes Vagos	Estabelecimentos abandonados	Total de vazios urbanos
1.1 - Centro	8.996	1.127	10.123
2.1 - Zona Sul	21.447	568	22.015
2.2 - Tijuca	9.506	425	9.931
3.1 - Ramos	3.882	665	4.547
3.2 - Méier	13.119	881	14.000
3.3 - Madureira	16.656	1.123	17.779
3.4 - Inhaúma	3.795	284	4.079
3.5 - Penha	8.367	650	9.017
3.6 - Pavuna	8.136	316	8.452
3.7 - Ilha do Governador	3.293	119	3.412
4.1 - Jacarepaguá	20.317	551	20.868
4.2 - Barra da Tijuca	17.393	139	17.532
5.1 - Bangu	16.675	1.062	17.737
5.2 - Campo Grande	21.708	1.221	22.929
5.3 - Santa Cruz	13.628	756	14.384
5.4 - Guaratiba	6.721	185	6.906
TOTAL	193.639	10.072	**203.711**

Fonte: Souza, Leandro Gomes. Op. cit. p.124

Por fim, outro dado fundamental para elaboração prática de um plano urbanístico para utilização dos vazios decorre de reconhecer, não só sua localização, mas suas dimensões territoriais que podem condicionar a dispersão das formas de ocupação.

Os dados também permitem observar que a simples presença de milhares de vazios não implica per se em uma viabilidade prática de usos desses espaços para habitação de baixa renda, foco das AEIS 2.

Tabela 7 — Lista de domicílios vagos por tipo por área de Planejamento no Rio de Janeiro

RP	Total de domicílios vagos	Casa	Apartamento	Outros
1.1 - Centro	8.996	3.701	4.755	540
2.1 - Zona Sul	21.447	2.302	18.740	405
2.2 - Tijuca	9.506	2.616	6.597	293
3.1 - Ramos	3.882	2.087	1.565	230
3.2 - Méier	13.119	5.787	7.028	304
3.3 - Madureira	18.856	10.367	5.798	491
3.4 - Inhaúma	3.795	1.984	1.674	137
3.5 - Penha	8.367	5.388	2.778	201
3.6 - Pavuna	8.136	6.253	1.550	333
3.7 - Ilha do Governador	3.283	1.749	1.429	115
4.1 - Jacarepaguá	20.317	9.305	10.037	975
4.2 - Barra da Tijuca	17.393	4.321	12.434	638
5.1 - Bangu	16.675	12.054	3.808	813
5.2 - Campo Grande	21.708	13.912	6.045	1.751
5.3 - Santa Cruz	13.628	11.102	1.643	883
5.4 - Guaratiba	6.721	5.403	357	961
TOTAL	193.839	98.331	86.238	9.070

Fonte: Souza, Leandro Gomes. Op. cit. p.154

Conforme a Tabela 7, partindo dos 193 mil imóveis vagos segundo a interpretação do IBGE, Souza[522] distingue por meio do sistema de geoprocessamento, aproximadamente 87 mil imóveis conformados por apartamentos. Evidentemente, ainda que não exista, à priori, empecilhos para a aplicação de instrumentos punitivos, ou mesmo incentivos que levem à relocação de população de baixa renda para apartamentos situados em localizações de alto valor de mercado, é provável que os custos de transação envolvidos e, mais grave, as condições para manutenção desses imóveis os tornam de difícil aproveitamento.

Raciocínio similar pode ser feito quanto aos imóveis descritos como estabelecimentos. Classificações como salas e lojas deixam dúvidas quanto à

[522] SOUZA, L. S. **Análise espacial e gestão municipal de vazios urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

adequação para moradia, representando juntos, algo em torno de 8.800 imóveis dos 10 mil disponíveis.

Embora apresente dificuldades de implantação maiores que as aparentes, a partir dos dados iniciais, é necessário averiguação aprofundada desses espaços, conquanto que sua utilização não se dê de forma direta, pode ocorrer através da obtenção de recursos aos cofres públicos, por meio de uma conjugação de normas para este fim ou pela criação de outras mais eficientes[523].

6.6 Proposições atuais

Proposto como umas das diretrizes do desenvolvimento urbano em prol da Plena função social da propriedade[524] e, ainda, prevendo o parcelamento e edificação compulsórios, o fato é que não tem havido no âmbito da cidade à exceção do Programa Novas Alternativas e o grupo de trabalho formado pelo Decreto nº 26610 de 05 de junho de 2006, uma efetiva ação sobre os vazios cariocas ou, ao menos a utilização dos mecanismos da AEIS 2 para atenuar a questão. De fato, o Decreto mencionado criou uma Equipe Macrofuncional cujo objetivo era identificar edificações em estado de abandono com vistas a propor medidas que qualifiquem urbanisticamente a área, sejam elas de simples demolição com construção de espaços públicos, sejam, praças, novas vias que facilitem a mobilidade, áreas de esporte, escolas, equipamentos culturais, ou mesmo Reurbanização com vistas a atrair o interesse privado. O resultado prático desse trabalho foi o Decreto nº 27.533 de 12/01/2007, com poucas concretizações apesar de seu pioneirismo. O mencionado decreto, procurou ampliar as possibilidades de uso e ocupação do solo, comportando, por exemplo, tipologia de edificação comercial ou mista, com lojas no primeiro pavimento e/ou unidades residenciais e/ou salas comerciais nos demais, todos circunscritos à AP3.

---

[523] DE ALBUQUERQUE DAVID, M. B.. "Eficiência contestável dos instrumentos legais e das políticas públicas para aumentar a oferta de habitações nas grandes metrópoles. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 1407-1427, 2015.

[524] Plano Diretor Municipal do Rio de Janeiro, art.3º, XV

Smolka[525] realizou para o Lincon Institute uma análise comparativa dos instrumentos de apropriação de mais valia pelo Estado, podendo este assumir as formas de maior taxação da terra, obtenção de recursos pela contribuição de melhorias para projetos de urbanização e controle do uso da terra (legislação de uso e ocupação).

O processo de taxação da terra e da edificação (IPTU) no Rio de Janeiro apresenta severas limitações além das mencionadas por David[526] em outros países. Após a edição da Lei Municipal nº 6.250/2017, o Rio de Janeiro estabeleceu significativos reajustes, entretanto, de acordo com as análises econômicas apresentadas, os valores se situam por volta de 1% do valor venal, o que na prática, estão, em média, na faixa de 0,25% dos valores de venda, bem diferente das porcentagens de 3% a 4% no Canadá e nos Estados Unidos[527]. Concomitantemente temos a isenção de 850 mil imóveis[528] que, considerando-se apenas os domicílios da cidade, 2.408.019, representam 35%[529]. Adicione-se a eles o baixo valor recebido e isenções concedidas, por exemplo, em áreas de riscos relacionadas a favelas e o quadro se mostra desfavorável.

O papel do aproveitamento dos vazios pode ser conjugado com a valorização do espaço ou redução de sua desvalorização, inclusive por influenciar os aspectos da segurança local. Especificamente para a AEIS 2 poderia haver um ganho, similar ao que ocorreu ao longo da rua Frei Caneca, no bairro do Estácio quando da implantação do programa MCMV em 2014. Em que pesem as possíveis críticas, trocou-se um muro cego por uma dinâmica derivada da ampliação do convívio.

---

[525] SMOLKA, M. O.; AMBORSKI, D. **Value capture for Urban Development:** An Inter-American Comparison. Cambridge: Lincoln Institute, 2000. Disponivel em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1279_Smolka%20Final.pdf>.

[526] BENEVOLO, L. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1993.

[527] SMOLKA, op.cit pag 3

[528] Acessível em: http://cartorionorj.com.br/projeto-da-prefeitura-rio-de-janeiro-para-mudar-tributacao-preve-reajuste-iptu/ Acesso em 05/12/2018

[529] IPTU, Sec. Municipal de Saúde e IBGE, 2015, disponível em : http://pcrj.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=7fe1b0d463e34b3b9ca2fafd50c3df76, acesso em 08/2018.

Leciona a Desembargadora Regina Helena Costa[530] que a contribuição de melhorias, instrumento previsto na Lei nº10.257/01, tem natureza de tributo que vincula o sujeito passivo à uma atuação estatal que direta ou indiretamente o beneficia quando as ações urbanísticas revertem na valorização imobiliária. Encontra este fulcro no princípio da afetação das mais valias ao custo da urbanificação operando seus efeitos. A contribuição de melhorias já fazia parte do ordenamento jurídico na CTN - Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966, especificamente nos arts. 81 e 82 onde se encontram detalhados. Não fez mais o Estatuto da Cidade que o citar. Para Costa, a simples citação não trouxe eficácia para sua aplicação, até porque considera a autora que o sistema ainda é de regulamentação complexa para a realidade brasileira[531]. É o que corrobora a pesquisa de SMOLKA.

Exemplo mais bem sucedido na América do Sul é retirado da Colômbia, que desponta como o país que mais aplicou este instrumento em ações pontuais, como a pavimentação de ruas[532]. Nos EUA e no Canadá o instrumento, conhecido como *Impact fees* ou *development charge,* também é amplamente utilizado, inclusive em obras fora do perímetro de urbanização, mas que possam trazer indiretamente melhorias. Neste último, em 1985 a abrangência alcançou 79% de municípios aplicando este tipo de cobrança.

Quanto aos instrumentos de regulação urbanística, Smolka critica as formas com que são feitas na América Latina, denunciando a ocorrência de favorecimentos aos donos do capital sem a adequada contrapartida (que ocorre não necessariamente em dinheiro. Aqui estaria havendo o sequestro das ações urbanísticas revestido de um discurso progressista que não gera um balanço benéfico para o restante da cidade. Instrumentos jurídicos e políticos mais consolidados garantiram sua melhor aplicação nos EUA e no Canadá[533].

Resume Smolka, encerrando sua pesquisa acerca dos instrumentos citados alguns obstáculos à efetiva utilização. Em primeiro lugar os riscos de que os

---

[530]COSTA, H.R. Instrmentos Tributários para implementação da política urbana, in: Estatuto da cidade comentarios a lei federal Dallari e Ferraz pag 101 a 136

[531] COSTA, op. cit. p112

[532] SMOLKA..op.cit, pg 4.

[533] SMOLKA p.6

investimentos, por mais que retornem aos cofres públicos não são redirecionados de maneira coerente com a valoração obtida. e costumam pecar pela perda de oportunidade de captação da mais valia. Em segundo lugar, o Estado não se apropria das áreas onde ocorre uma ressignificação econômica ou novos regramentos lucrativos para investidores, ao menos para direciona-la ao desenvolvimento urbano. Observe-se que a lei da mais valia, lançada pela Prefeitura em 2018, Lei Complementar Municipal nº 192 de 18 de julho de 2018 tem estimativa de arrecadar 300 milhões de reais para os cofres públicos, porém, sem nenhuma previsão para aplicação no meio urbano, principal afetado pela medida, e o mesmo tende a ocorrer no movimento de desfazimento de imóveis em andamento pela Prefeitura do Rio.[534] Em terceiro lugar, a mais valia é capturada, mas não resulta na distribuição equitativa de seus impactos.[535]

Relevante para este trabalho é ressaltar que a aplicação das AEIS 2 depende de ações planejadas, entendidas como ações preventivas que transpassam pela reformulação do enfoque do planejamento no contexto de desenvolvimento urbano para romper diversas resistências. Na linha de pensamento expressa por Harvey continua a haver a busca de acumulação do capital imobiliário sem fronteiras ou imune às barreiras legalmente criadas. Então, na prática, normativas como a Lei nº11.977/09 são sequestradas por um pequeno grupo de empreendedores que utilizam o capital fictício valorizando-o no mercado. Para agravar a situação, o estímulo tributário tende a elevar os valores e promover a especulação, com estímulo adicional propiciado pela união de banqueiros e grandes construtoras.[536] No âmbito econômico as percepções de Beatriz David[537] também são pertinentes. Para a autora, a coexistência de estruturas formais e informais fortalecem estes últimos mercados pelo baixo custo e alto retorno para os produtores (com graves consequências para os consumidores e a cidade). e com regras e lógicas próprias. O marco legal quando focado nas medidas punitivas do que em incentivos faz com

---

[534] Ver reportgem em: https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/no-desespero-para-fazer-caixa-prefeitura-do-rio-quer-vender-terrenos-23220577.html, acessado em 12/12/2018

[535] SMOLKA, p20

[536] HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo. Martins Fontes. 2014., p98, 99.

[537] Beatriz David,.M.., op.cit. p. 1426

que as intervenções do poder público desemboquem em demandas judiciais de longa duração.

O amplo trabalho de Mallach está centrado no reaproveitamento dos imóveis abandonados. Sua pesquisa aponta na direção de trabalhos como o de Leandro de Souza[538], ou seja, na construção de um sistema de informações robusto e democrático, onde o sistema de GeoSampa se apresenta como um exemplo a ser seguido, ainda que resulte em enfrentamento com algumas partes dominantes do sistema, os monopolistas. Um sistema semelhante no Rio de Janeiro, provavelmente traria resultados parecidos com os apontados por Maricato. De fato, segundo a autora:

> "São Paulo é uma das poucas cidades no Brasil (se não a única) a abrir publicamente o cadastro imobiliário fiscal do IPTU, o que aconteceu durante a gestão de Fernando Haddad, por meio da plataforma Geosampa. Muitas e importantes informações vieram à tona."[539]

Um dos dados marcantes revelados é de que 1% dos donos de imóveis na cidade concentra 45% do valor imobiliário de São Paulo. São R$ 749 bilhões em casas, apartamentos, terrenos e outros bens registrados no nome de 22,4 mil proprietários, os mais ricos entre 2,2 milhões de proprietários de imóveis da capital. Isso representa 820 mil imóveis[540]. Parece haver expectativas de concentração imobiliária similares com cidade do Rio de Janeiro, corroborando com as dificuldades de enfrentamento das forças de mercado para ampliação da oferta de solo urbano à população mais carente. Ermínia Maricato e Ana Gabriela Akaishi ressaltaram ainda que:

> "os Loteamentos fechados - erradamente (e convenientemente) chamados de condomínios horizontais – e os conjuntos habitacionais populares do PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida funcionaram como vetores de dispersão e fragmentação urbanas".[541]

---

[538] SOUZA, L. S. Análise espacial...Op.cit.

[539] Disponível em: https://jornalggn.com.br/noticia/o-brasil-na-era-das-cidades-condominio-por-erminia-maricato-e-ana-gabriela-akaishi, Acessado em 07/07/18. O acesso ao Geosampa foi restringido posteriormente. Para mais informações acessar http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br.

[540] Acessível em: http://www.estadao.com.br/noticias/geral,top-5-do-patrimonio-imobiliario-tem-espolios-e-empresarios,10000069289. Acesso em 07/07/18

[541] MARICATO, E.; AKAISHI, G. Transparência de dados: arma contra especulação imobiliária e cidades excludentes. Carta Maior, 2018. ISSN 07. Disponivel em:

A diretriz para uma correta base de informações deveria contemplar: dados individualizados e por bairros, avaliação da relevância estratégica, fornecimento de mapas, gráficos tabelas e diferentes formatos informacionais acessíveis à maioria da população e atualizações constantes. [542] Estas sendo uma clara política de estado e não de governo.

Nesses termos cabe apresentar a dificuldade relativa à segurança pessoal e patrimonial, mormente quanto à vulnerabilidade de ocupações organizadas conforme explicitado pelo coordenador do programa Novas Alternativas, arq. Mauro César de Oliveira Santos[543]. Lembre-se que o programa está restrito à área central da cidade, incluindo Centro, Rio Comprido, Santa Teresa e Portuária e possui algumas ações em imóveis tombados sendo voltado para população de baixa renda.

As soluções com base em taxações sobre imóveis vagos e abandonados em diferentes cidades americanas não se traduziram em resultados contundentes. Aparentemente, as condições econômicas são muito mais influentes. Nem todos os imóveis abandonados são de propriedade de devedores de impostos imobiliários, mas eles são a maioria nos EUA, algo semelhante ao encontrado por Helena Silva na pesquisa realizada em São Paulo.[544] Ações judiciais costumam consumir bastante tempo, levando amiúde ao agravamento das condições do imóvel inutilizado. Aproximadamente 25% dos estados americanos possuem leis de “Spot blight eminent domain”, o que seria um similar de nosso direito de preempção, previsto na lei nº 10.257/01, art. 25. O Vacant property receivership trata de uma decisão judicial prevista em lei para que o município ou uma entidade não governamental faça uso do imóvel abandonado.[545]

<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/Transparencia-de-dados-arma-contra-especulacao-imobiliaria-e-cidades-excludentes/38/39999>. Acesso em: jul. 2018.

[542] MALLACH, A.. **The Empty House Next Door Understanding and Reducing Vacancy and Hypervacancy in the United Statec**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2018. p 25.

[543] Apresentação do programa Novas Alternativas realizada na Secretaria de Urbanismo dentro do programa de mestrado de Direito da Cidade da Uerj em 08/2017.

[544] SILVA, H. M. B. (coord.).; BIAVA, A. H.; SÍGOLO, L. **Tributos imobiliários e imóveis vazios no Centro de São Paulo -Relatório Final**. USP. São PAulo. 2009.

[545] MALLACH, A.. **The Empty House Next Door Understanding and Reducing Vacancy and Hypervacancy in the United Statec**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2018.p. 37-39

Eventualmente essas soluções quando obtêm sucesso em forçar o uso do imóvel, não obtém bons resultados advindos da destinação do novo proprietário normalmente tendente à um movimento monopolista, exemplo disso é a implantação de grandes cadeias em antigos redutos dos pequenos e tradicionais comerciantes e a ampliação das compras online como visto na cidade de Hartford[546].

A cidade de Cleveland foi uma das primeiras nos Estados Unidos a criar um banco de terras vagas, conhecido por Cleveland's Land Bank constituído em 2010. A estatal já controla 7,5 mil dos 20mil lotes vagos levantados e possui um programa contínuo e participativo para realização de ações de recuperação e aproveitamento desses espaços transformando-os em externalidades positivas. Entre as ações mais aplicadas estão: adoção de zoneamento inovativo para proteger e preservar áreas verdes; investimentos em agricultura urbana; instalação de turbinas eólicas; aproveitamento de linhas de trem abandonadas para ampliar os sistemas de circulação de bicicletas entre outros[547].

A transparência da disponibilidade de imóveis públicos, também é um importante caminho a ser trabalhado. Exemplo importante e demonstrativo de que as dificuldades em administrar os próprios bens públicos não é exclusividade dos municípios brasileiros. Encontran-se na elevada presença dos imóveis vazios de propriedade do município de Nova Iorque na cidade. Segundo a pesquisa realizada pela prefeitura local os imóveis municipais dariam vazão para implantar 57 mil unidades habitacionais com o aproveitamento adequado dos próprios governamentais[548]. Eles somam 1130 lotes vazios distribuídos nos três grandes bairros da cidade. Enquanto isso, a prefeitura carioca, em reportagem do Globo, não dispõe nem dos levantamentos de edifícios invadidos na cidade[549].

---

[546] Reportagem disponível em: http://www.governing.com/topics/urban/gov-cities-blight-taxes-lc.html, acessado em 07/18.

[547] Cleveland City Planning Commission, Ideas for vacant land re-use in Cleveland, Ohio. Disponível em: http://planning.city.cleveland.oh.us/ftp/8IdeasForVacantLandReuseCleveland.pdf Acesado em 07/18.

[548] Acessível em https://comptroller.nyc.gov/reports/audit-report-on-the-metropolitan-transportation-authoritys-maintenance-of-metro-north-rail-road-stations-within-the-city-2/?r=02-08-16_FM14-112A. Acessado em 06/18

[549] Reporagem disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/centro-do-rio-tem-pelo-menos-12-imoveis-invadidos-prefeitura-nao-dispoe-de-levantamento-22647473. Acesso em 08/19.

De acordo com as perspectivas de Helena Silva[550] em São Paulo, refletiram-se resultados não muito distantes daqueles verificados nos Estados Unidos. As medidas sancionatórias contra os proprietários de imóveis subutilizados também têm como efeito estimular a transferência de terrenos daqueles que não querem (ou não tem recursos) para utilizá-los para aqueles que querem (ou têm esses recursos) que essas medidas tenham por efeito a concentração da propriedade em mãos de proprietários mais capitalizados. Do ponto de vista da política habitacional, a maior eficácia do parcelamento ou edificação compulsória seria sua vinculação a zonas onde só se permite a produção de habitações de interesse social. Imagina-se que a redução do padrão possível de construção nessas zonas reduza as expectativas de preço de venda.

Em Diadema houve sucesso inicial quando do envolvimento do município no assunto, após isso, além da perda de continuidade na política estatal, houve aumento do valor da terra, inicialmente de R$30/m2 a R$40/m2, passou posteriormente para R$70/m2 a R$80/m2. Por outro lado, a instituição de AEIS 2 poderia produzir efeito contrário, servindo como regulador dos aumentos de preços dos terrenos e, portanto, reforça a viabilidade de geração de externalidade positiva quando não ocorre a formação de guetos[551] .

A pesquisa de Silva em São Paulo esteve limitada às edificações subutilizadas no centro da cidade. Seu critério levou o grupo de campo a levantar as edificações edifícios com térreo e 3 ou mais pavimentos superiores que apresentasse ao menos 75% de vacância. No estudo, grande parte das edificações subutilizadas apresentavam térreos ou térreo mais 1 ou 2 pavimentos em uso e os restantes vagos. Essas tipologias teriam melhor destino através do reaproveitamento das estruturas existentes, até porque sua demolição ocasionaria custos elevados[552].

Corrobora com a dificuldade de aplicação do IPTU progressivo, no caso de São Paulo, o fato de 37% dos imóveis já estarem em dívida ativa. Por outro lado, 22% dos imóveis vazios não paga IPTU.(dados são de 2007)

Os benefícios tributários como forma de atenuar a situação redundaram em 2004 no compromisso de 60 proprietários de 400 imóveis tombados no perímetro de

---

[550] SILVA, Helena M. B. (coord); Tributos imobiliários e imóveis .., op.cit. p 6.

[551] Ibidem. Loc. cit.

[552] Ibidem. p 12

incidência beneficiados com a Lei de Fachadas, desses, somente 14 realizaram as melhorias, todos pertencentes a grandes empresas. E mais, a pesquisa mostra certa indiferença para os potenciais beneficiários em relação ao abatimento em impostos. Barreto sugere como solução em alguns casos, a aplicação da dação em pagamento para grandes devedores que, no caso de São Paulo muitas vezes são grandes proprietários. Nessas condições só seriam aceitos imóveis em bom estado de conservação[553].

A SMU no Rio de Janeiro, como já mencionado, em 2007 chegou a fazer um levantamento de diversos imóveis na SMU/GPL-3, área pericentral do Rio, detentora de grandes áreas, totalizando 17 imóveis. O programa não avançou apesar de resultar em um decreto que permite residência em diversas áreas industriais. O trabalho da SMS para notificar os imóveis abandonados entre 2011 e 2013 foi extremamente amplo e levantou mais de 10 mil moradias. O objetivo era a eliminação de foco de proliferação de vetores.

Como ratifica Rolnik, o controle dos vazios também passa pela reserva de áreas antes que o mercado se aproprie. A simples disponibilidade de financiamento, em verdade, tende a produzir maior concentração de renda fundiária[554].

A utilização de vazios para AEIS 2 pode ser facilitada pela possibilidade de determinação de normas edilícias ampliativas de direitos específicas para a área, normas que nem sempre estão disponíveis aos particulares e podem ser aproveitadas para aumentar o potencial de uso dessas localidades com menor impacto no processo de valoração desses locais ainda que a pressão para esse aumento seja de difícil regulação face, não só as adaptações do mercado, mas ao alto grau de informalidade que impede seu controle.

Oportunamente deve-se refletir acerca dos diversos instrumentos adicionais de parcerias público-privado elencados na Lei nº 10.257, art. 4º, trabalhando-os para alavancar as possibilidades de AIES2, entre eles: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; contribuição de melhoria; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; direito de superfície; direito de preempção; outorga

---

[553] SILVA, Helena M. B. (coord.); Tributos imobiliários e imóveis .... op. cit. p 32

[554] Raquel Rolnik, Paris cria órgão metropolitano de habitação: temos algo semelhante por aqui? Disponível em https://raquelrolnik.wordpress.com/2013/03/06/paris-cria-orgao-metropolitano-de-habitacao-temos-algo-semelhante-por-aqui/, acesso em 08/18.

onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

6.7 Onde está a demanda?

Enquanto a AEIS de favelas e outros assentamentos já consolidados (AEIS 1) e os prováveis núcleos urbanos no âmbito da Reurb têm um objeto claro de tratamento e uma ação que está vinculada as condições locais pré-existentes, a AEIS 2 deve ser pensada em articulação com uma demanda potencial, entre elas, o próprio déficit habitacional. Por esse motivo, apesar de sua dimensão preventiva, ela pode contribuir para sanar a carência habitacional já existente. É o que se vislumbra, por exemplo, no art. 76, §2º do Plano Diretor de Porto Alegre, cujo dispositivo obriga a implantação da AEIS de vazios em função do déficit anualizado.

Segundo Alves[555], uma maneira inicial de realizar a quantificação do déficit habitacional seria pela subtração (obtenção de um balanço) entre o total de moradias (domicílios) e o total de famílias que desejam uma residência. Essa equação inicial já apresenta como dificuldade a definição do que seria família e do que é domicílio, com efeitos diretos sobre a necessidade efetiva de novas habitações. Também, obviamente, não interessa incluir nesta avaliação o âmbito do grupo de alta renda, ainda que possa haver déficit em qualquer classe. A primeira proposição de Alves não leva em consideração a disposição qualitativa dos domicílios já existentes (improvisação, disponibilidade de infraestrutura de habitação, etc.). Assim, a equação inicial não permite esgotar a estimação do déficit habitacional nos recortes espaciais em que é aplicado.

Todas as avaliações aqui em análise tratam dos conceitos de vazios urbanos e sua relação com o atendimento à AEIS 2. Nesse escopo cabe constringir a população interessada e os objetivos à certas restrições específicas definidas no Plano Diretor do Rio de Janeiro que servirá como recorte da pesquisa, quais sejam:

- Limite de renda a 6 salários mínimos. (art. 205, §1º)

[555] ALVES, José Eustáquio Diniz. As características dos domicílios brasileiros entre 1960 e 2000. Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro IBGE. 2004 n. 10, 2004.

- Função predominantemente habitacional. (art. 205, §1º, II)

Contudo, entende-se que apenas essas condicionantes não são suficientes, há uma motivação efetiva intrínseca, trata-se de incorpora-la dentro das diretrizes habitacionais e urbanas da cidade. Novamente nos valemos do art. 2º do Estatuto da Cidade cujo inciso IV tem especial relevância:

> Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
> .....
> IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

Sob sua orientação entende-se que as AEIS 2 têm papel relevante na distribuição habitacional, devendo a habitação ser entendida como um complexo que conjuga as qualificações de uma de maneira plena, portanto, abarcando o atendimento ao emprego, serviços públicos, lazer e mobilidade[556]. Isso posto, verificaremos que o simples dado do déficit habitacional não engloba esses requisitos, no entanto eles podem ser considerados nessa lógica como uma dimensão mínima a ser atendida pela AEIS 2.

Conquanto disponha de diversas fontes de pesquisa, o critério de déficit por si só não se encontra pacificado entre os pesquisadores e as instituições. Há, no entanto, algumas semelhanças entre as três referências pesquisadas: a Fundação João Pinheiro, utilizada nas avaliações oficiais do governo, a do IPEA e a do SINDISCUN-sindicato da Construção de São Paulo. Uma das similaridades se encontram no critério de adensamento excessivo e de domicílios rústicos. De alguma maneira, todos os critérios de adequabilidade são aparentemente condizentes com a necessidade de atendimento à habitação digna como se observa no Quadro 7, baseado na análise de Magnobosco, Cunha e Garcia[557]. Cabe lembrar

---

[556] ACOSTA, C. Vivienda digna en Colombia: texto, contexto y debates ante la Corte Constitucional. In: FERNANDES, E. E. A. B. **Direito à Moradia Adequada**. Belo Horizonte: Forum, 2014.

[557] MAGNABOSCO, Ana Lélia; CUNHA, Patrícia Helena Fernandes; GARCIA, Fernando. **Metodologias de mensuração do déficit habitacional no Brasil**: uma comparação conceitual e empírica–2001 a 2009. Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política., v. 23, n. 2 (42), 2012.

que a fundação João Pinheiro trabalha com duas vertentes: o déficit habitacional e a inadequação de domicílios[558].

Quadro 7 — Conceituações de Déficit habitacional.

FJP-	IPEA	SINDSCON-SP (Sindicato da Construção de São Paulo)
Possui 2 casos I-Primeiro caso-Reposição do estoque, II-Segundo caso-Incremento do estoque	O IPEA desenvolveu seu próprio sistema, e sob seus conceitos o déficit habitacional contempla:	Incorpora as seguintes condições para tratar do déficit habitacional.
I caso: 1-Habitação precária(inclui os d. rústicos e improvisados) II- caso: 2-coabitação familiar 3-Cômodos alugados e cedidos 4-Famílias conviventes com intenção de se mudar. 5-Ônus excessivo de aluguel 6-Domicílios alugados com adensamento excessivo	1. Domicílios inadequados 2. Domicílios rústicos 3. Domicílios improvisados 4. Cômodos alugados e cedidos 5. Coabitação 6. Famílias que dividem a mesma moradia	1. Domicílios inadequados 2. Domicílios rústicos 3. Domicílios improvisados 4. Moradias em favelas (aglomerados subnormais) 5. Cortiços (cômodos alugados e cedidos) 6. Coabitação 7. Famílias que dividem a mesma moradia
O II caso do IPEA reflete uma demanda por melhorias nas condições sanáveis, do ponto de vista físico e regulamentar da habitação. A inadequação dos domicílios contempla:		
a) Domicílios próprios com densidade excessiva de moradores por domicílio b) Carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo) c) Inadequação fundiária urbana d) Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e) Cobertura inadequada		

Fonte: Organizado pelo autor a partir de MAGNABOSCO e CUNHA.

O primeiro caso pode ser dividido em duas linhas de enfrentamento, a primeira resultaria na reposição do estoque, significa dizer, sua substituição. No segundo caso existe a pressão para que haja um aumento da oferta de moradia, significa

[558] Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações Déficit habitacional no Brasil 2013-2014 / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2016.

dizer que a ação de morar é exercida sob circunstâncias insustentáveis segundo os critérios da FJP.

É pertinente considerar que, pelos critérios do SINDUSCON-SP, a generalidade em tratar as moradias das favelas de maneira abrangente. De certa forma, estariam sendo desperdiçados todos os 8 bilhões de reais prometidos para urbanização das favelas cariocas no governo Eduardo Paes. Mais ainda, os 200% de crescimento em 7 favelas contempladas pelo Favela Bairro que desembolsou por volta de 600 milhões de dólares representam um erro de investimento, já que implicam na sua permanência[559]. Não é elemento com o qual concordamos em decorrência da viabilidade de adequação e melhorias ambientais possíveis de se obter com os processos de urbanização.

Outros dados mostram diversas diferenças e sobreposições entre os sistemas considerados. Conclui a pesquisa que o déficit varia significativamente entre os métodos de ponderação. Com o Sinduscon, o déficit brasileiro estaria (em 2014), em 6,9 milhões; para o IPEA estaria em 4,8 milhões e para a FJP em 7,4 milhões.[560]

A partir de 2007, a PNAD introduziu novas perguntas em seu questionário que permitem analisar com maior precisão as famílias conviventes. Para tanto, foram incluídas duas questões que se referem ao motivo da coabitação e à intenção de se mudar e constituir um novo domicílio. Com isso, passou-se a excluir do déficit habitacional as famílias que conviviam, mas não tinham intenção de constituir domicílio próprio.

Do exposto, aponta-se a necessidade de estabelecer qual conjunto desse déficit seria o público alvo da AEIS 2. Trata-se de um tema ainda não claramente estabelecido, tornando-se, portanto, mais um obstáculo na efetiva articulação déficit-oferta.

A partir dos dados do IBGE, a SMU realizou a sistematização do déficit habitacional no município do Rio de Janeiro, utilizando a metodologia da FJP

---

[559] LEITÃO, Gerônimo, BARBOZA, Silvia, DELECAVE, Jonas (2014). Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e Morar Carioca: três décadas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro. Brasília: XIII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Anais... Disponível em: < http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/11artigo29.pdf >. Acesso em: 07/18

[560] Magnabosco, A.L. , Cunha, P.F., and Garcia de Freitas, F. op. Cit. p. 9.

conforme anteriormente descrito, com isso chegou-se ao déficit de 220.857 moradias, bem próximo ao número de 203.711 vazios urbanos levantados[561].

Entre esses vazios, foi mencionado que aproximadamente 83 mil são apartamentos, o que, como comentado, não inviabiliza, mas certamente impõe algumas dificuldades. Parte dessas dificuldades poderia ser parcialmente sanadas com a formação de uma empresa imobiliária governamental que gerenciasse os imóveis vagos a exemplo de Phoenix e Cleveland nos EUA. Novamente revela-se premente a ampliação da transparência nos dados fundiários da cidade, um assunto aparentemente mais avançado nos EUA como se constatou com as pesquisas. Entretanto a cidade carioca apresenta uma dificuldade adicional expressa por um funcionário ligado ao Programa Novas Alternativas. Segundo ele, quando há informação prévia de imóveis com potencial de aquisição pela prefeitura as invasões sempre ocorrem, justificando em parte o contingenciamento dessas informações, o que, por outro lado, não impede uma política, legalmente estabelecida para tratar o tema.

[561] ANDRADE Eduardo, **Necessidades Habitacionais no Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, SMU/CGPU/Coordenadoria de Macroplanejamento. 2016.

7 CONCLUSÃO

Este trabalho estabeleceu nos primeiros capítulos um conjunto de sistemas de interpretação para avaliar a eficiência da AEIS enquanto instrumento de planejamento. Para tanto, definiram-se, primeiramente, as distinções e sobreposições entre a Política Urbana e o Planejamento Urbano. Em sequência, observou-se como a concepção da ideologia cunhada originalmente por Marx é adaptada por Bobbio à análise hodierna das relações política e se presta a interpretações polissêmicas. Quando compreendida por seu conceito forte, é capaz de descrever as condições de dominação que se perpetuam através de diferentes campos, entre eles o do planejamento.

O período da Revolução Industrial trouxe a necessidade de investimento em projetos e obras de vulto, não necessariamente atrelados ao planejamento e nem mesmo à uma Política. Posteriormente surge a Política Urbana, que viria a adquirir natureza essencialmente estatal e com ela a necessidade de repensar a propriedade de forma coletiva.

No Brasil, o Planejamento de natureza urbanística atravessou diversas fases até o surgimento da Constituição de 1988. Essa evolução nos levou ao Plano Diretor com suas qualificações de Plano Urbano por excelência, pautado na legitimidade e na legalidade. Não obstante, desde seu início, manteve o lastro de uma ideologia, no sentido marxiano, fomentada pelas classes privilegiadas em prol do status quo da dominação dos espaços. A ideia de coletividade haveria de desconsiderar a intensa desigualdade pré-existente e justificar as pautas impostas como pura racionalidade.

Dentro dos múltiplos domínios do planejamento urbano encontra-se o Zoneamento, espécie que traçou seu próprio caminho, independente, mais técnico e ao mesmo tempo mais segregador. Entretanto, tampouco estaria isento às ideologias pertinentes a qualquer planejador, supostamente imerso em sua exclusiva área de conhecimento e supostamente neutro.

O Zoneamento anda de forma relativamente autóctone, sua subjugação ao Plano Diretor é ainda sutil. No Rio de Janeiro, especificamente, o município se submete a um zoneamento de quatro décadas e a diversos retalhos legislativos posteriores.

Por outro lado, o poder de garantidor da função social da cidade a partir do controle de zonas urbanas conferido ao Plano Diretor em diversos municípios brasileiros, é, todavia, pueril. É inegável o maior envolvimento do Poder Público, em especial o município, como ente responsável pela execução da política urbana, e as diversas representações da sociedade com o Plano Diretor imposto constitucionalmente. A presença desse instrumento urbanístico se encontra em metade dos municípios brasileiros, mesmo aqueles cuja população não alcança os 20 mil habitantes. Apesar disso, seu desenvolvimento e aplicação concreta progride até um determinado limite, aquele que não contrarie a certos interesses particulares, não necessariamente vinculadas à grupos estanques e claramente discerníveis.

Sob essas condições se subleva as AEIS, ícone do movimento pela reforma urbana que se introduziu à corrente do Planejamento sem desvencilhar-se das restrições da esfera política.

A hipótese de que falta incorporar à AEIS, especificamente no Rio de Janeiro, uma maior profundidade planejadora e legislativa com vistas a tratar mais detalhadamente o conjunto dos meios e soluções para obter uma transformação da realidade do acesso à cidade se confirma em duas vertentes.

A primeira quanto à exigência de uma técnica correta, atrelada ao próprio ato de planejar contemplando as etapas de: pesquisa, análise, diagnose, prognose, plano básico e programação, além de uma segunda etapa que abarca: a realização ou execução do programa; controle e fiscalização; avaliação, revisão e atualização.

Enquanto procedimento técnico, as Áreas de Especial Interesse Social carecem ainda daqueles elementos mínimos elencados no primeiro capítulo, como a definição clara do público alvo, as atribuições dos agentes, objetivos mensuráveis, o escopo, as prioridades, entre outros, todos essenciais à boa gestão. Indicou-se na pesquisa como esses vícios de planejamento se manifestam, a exemplo das disputas recorrentes entre legitimados, a falta de participação e ausência de monitoramento das intervenções e acompanhamento dos resultados.

A segunda vertente, talvez mais significativa, se revela quanto ao agir de acordo com o planejamento decorrente de uma política realmente comprometida com a mudança. Nessa vertente, a política, demonstrou-se como o Planejamento atual se vinculou, a partir do século XIX e, principalmente, ao longo do século XX no Brasil como uma função Pública e demandou a criação do direito urbanístico como um de seus principais instrumentos a contrabalancear a absolutização da

propriedade privada. Nunca cessaram, entretanto, as forças do capital de se mostrarem capazes de se valer dessa nova atribuição estatal para perpetuar o domínio sobre a cidade por meio da própria norma urbanística, com especial relevo o Zoneamento, de fácil justificação cientificista. Quando conveniente trata-se de enfraquecer a política urbana, esvaziando, tanto o regramento da AEIS quanto seu principal veículo, o Plano Diretor, do poder transformador, objetivo final, em tese, do Planejamento.

Conforme correlacionado, a implantação de AEIS enquanto instrumento de produção habitacional inclui em seu bojo a possibilidade (e necessidade) de articulação de outras políticas, como a educação e a geração de emprego e renda reforçada pelo enriquecimento espacial através da urbanização, porquanto campo onde as políticas se realizam e onde há suporte para os equipamentos e serviços públicos. Isso poderia ser pensado a priori em conjunto, não em pulverizadas declarações de AEIS surgidas pouco a pouco e constritas ao processo legislativo. A interrelação com a Política Pública obriga que ela também esteja pautada em um sistema de policy cicle, com movimento continuo de melhorias, em especial nas etapas de identificação do problema; formação da agenda e formulação de alternativas e avaliação.

Isso significa que deve ser conferida especial atenção à previsão e à formação de uma política comprometida com a regulamentação e estabelecimentos de critérios adequados para as potencias Áreas de Especial Interesse. As análises da política-planejamento-zoneamento-AEIS demonstram uma interconexão entre esses diversos componentes em níveis diferenciados. Essa condição é premente com o assombro do novo instrumento Federal, a Reurb, que ameaça reduzir ou subverter a autonomia municipal e abrir caminho para uma maior perda de controle sobre o território municipal. Destarte, quando proliferarem as demandas de regularização por particulares de propriedades impregnadas de diferentes graus de informalidade sobre o território, o município necessitará estar preparado para garantir esse controle.

Um exemplo a ser considerado é o estudo para o Plano Diretor de São Paulo no período Erundina. Mesmo não obtendo sua promulgação, representou um marco para a difusão das ZEIS. Entretanto, sem o motor da política nem a AEIS, nem qualquer outro instrumento de inclusão, pode ou será capaz de se sobrepor à especulação urbana. Não poderia ser de outra maneira. O que se identifica aqui

como quarto e atual estágio do planejamento urbano no Brasil, seguindo a linha previamente traçada por Villaça e pautado na leitura jurídica de José Afonso da Silva, é de que o Planejamento atual também é fruto do processo de democratização e legitimação dos Poderes Púbicos.

Esse mesmo processo histórico sofrido pelo Plano Diretor revelou que a complexificação destes instrumentos podem ter ocorrido por motivações ideológicas no intuito de mantê-lo em forma de devaneios enfadonhos e ineficientes ou repletos apenas de diretrizes gerais nunca regulamentadas e com o propósito de afasta-los da compreensão do cidadão comum. Nessa linha, o trabalho chamou a atenção para a capacidade de grupos específicos, mais bem organizados e coesos, em angariar apoios e desvirtuar intenções, valendo-se de seu poder para impelir, por exemplo, alterações pontuais nos zoneamentos em vista de benefícios particulares. São brechas que cabem ao direito urbanístico dificultar-lhe a ocorrência pelo aperfeiçoamentos e atualização dos institutos. Novamente, a sistemática de ZEIS em Salvador e São Paulo são modelos a serem considerados.

Devem-se conjugar as orientações apresentadas por Maricato quanto a necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas de referenciamento territorial e mapeamento das informações urbanísticas como forma de gestão do território, sempre pautados pela transparência e ampla divulgação das informações, contrastando com o que foi encontrado na produção de mapeamento e gestão de dados do território carioca em que pese a existência de órgãos de alta competência técnica.

A AEIS ou ZEIS, por transmutar o Zoneamento, permitem a suspensão das intensas restrições à propriedade urbana, naturalmente constrita, cabendo à administração pública corretamente explorar essas possibilidades, em especial na AEIS 2. O objetivo seria o de incrementar as opções de soluções habitacionais, mesmo que se realizem em cooperação com o mercado, sem com isso promover a guetização como manifestado nas grandes intervenções do PMCMV, o que traz à baila o desafio da viabilidade econômica.

Esse zoneamento especial, onde as normas formais são suspensas, carece ainda de averiguação acurada sobre como ela afeta a qualidade das zonas abarcadas e seu entorno, havendo o risco de se estar formando uma cidadania inferior, territorializada e oficializada. As flexibilidades de zoneamento amplamente utilizadas nos EUA, demonstrado no capítulo acerca das diversas espécies na qual

ele se manifesta, inspira a possibilidade de que a AEIS não seja apenas legitimadora de legislações flexíveis, ou na hipótese mais usual, uma forma de suspender os regramentos edilícios e urbanísticos (como faz a REUB), mas possa, através de normatização adequada, apresentar diversas categorizações em função das condicionantes sociais (por exemplo, níveis de renda), ambientais e urbanísticas. Deriva daí a ponderação e compreensão das diversas tipologias de ZEIS criadas em algumas capitais e suas diferenciações tipológicas, categorizações, prerrogativas e competências. Nesse contexto conviria retomar as zonas de prioridades a serem legalmente instituídas no Planejamento oficial do Município e ter como parâmetros indicadores convergentes com as prioridades da cidade.

O espaço democrático das ZEIS nas pesquisas por capitais em Salvador, Recife, Belo Horizonte e São Paulo mostrou avanços normativos em relação à uma condicionante essencial para a gestão da cidade, a participação efetiva da população interessada, não limitada às audiências esporádicas e pontuais, mas através de conselhos e fóruns permanentes. Ainda que eles estejam sujeitos a cooptação, como foi o caso de Recife, revelaram-se veículos passíveis de serem explorados no Rio de Janeiro, onde nem as audiências ou consultas se aplicam. Diversos modelos estão disponíveis e a cidade tem produzido AEIS de forma profícua e parte de seu enfraquecimento se faz pelos processos inadequados ou inexistentes de democracia participativa. Por essa razão recomenda-se ampliar a inclusão social construtiva da cidade por meio de fóruns ou conselhos de AEIS capazes de atuar na formulação de critérios de criação, monitoramento quantitativo e qualitativo das produções, demarcações e prioridades endógenas.

De outro lado, os resultados práticos da introdução de instrumentos jurídicos reguladores se encontram muito aquém do ideal, em especial quanto à normatização das AEIS, havendo mais de mil AEIS criadas na cidade carioca e apenas algumas dezenas receberam até o momento sua legislação específica.

A principal hipótese deste trabalho partiu da afirmação de que a AEIS tem sido desvirtuada e não tem se apresentado como um instrumento eficiente na cidade do Rio de Janeiro. A causa principal é de que ela não tem sido tratada como um instrumento de planejamento urbano na acepção desenvolvida aqui, portanto na forma de instrumento técnico e jurídico tanto na abrangência e interface com outros instrumentos quanto em seu detalhamento que inclua o comprometimento da

administração e seus administrados. A hipótese se configurou correta em função dos estudos realizados, entretanto, ela necessita ser recolocada.

Não deve prevalecer a visão maniqueísta da opção planejamento versus política, não se pode refutar a afirmativa de que o planejamento seja um problema político, predominantemente imerso no mar da ideologia, mas a asserção de que se trata “apenas” de um problema político é equivocada, pois o planejamento se submete à estrutura técnica que lhe dá a consistência para aplicação no mundo real.

A ideia encimada se sustenta, por esse raciocínio em outra vertente também respaldada pelas análises de Villaça o que nos leva a concluir que:

“A AEIS, no Rio de Janeiro, não tem se manifestado em sua integralidade como instrumento de transformação do território, conforme previsto no Plano Diretor ou mesmo conforme as possibilidades exploradas por outras capitais, em função de não ter sido tratada como um instrumento de interesse político e como um instrumento de planejamento urbano.”

O Interesse Político mencionado se faz congregado à efetiva regularização plena, significando: fundiária e urbanística, o que não se confunde com o interesse político calcado naquelas ideias analisadas no capítulo do Zoneamento, onde a AEIS seria apenas um instrumento de manipulação social, ganhos eleitorais ou regularização interessada em retornos particulares. Outra deturpação verificada é a possibilidade de as AEIS representarem um fim em si mesmas ou uma garantia resumida à segurança da posse, como se aí terminasse a responsabilidade do Poder Público. Nos termos estudados em Holston, é uma aceitação e reconhecimento que não almeja à inclusão de direitos à cidade. Esta percepção derradeira pode ser lida na proporção entre as declarações de AEIS e seus efetivos resultados em termos das transformações urbanísticas, fundiárias e sociais mencionadas acerca do Rio de Janeiro.

Ao imputar a crítica ao aspecto técnico da AEIS, não se está olvidando que o motor que a impulsiona é o político. Em verdade, não há qualquer contradição com a proeminência da política, pois não se trata do problema do planejamento, mas do fato de que sua existência mesmo e sua condição de validade se faz pelo campo político, contrastando-o ao campo ideológico, na acepção marxiana dos termos. Problemas como a cooptação de representantes, limitações impostas pelo mercado, falta de organização representativa, vontade política, entre outros, restringem os benefícios potenciais das AEIS. No entanto, é inegável que o exercício adequado da

política nos levam um passo à frente e é cediço que as soluções habitacionais são complexas e as conquistas muitas vezes se fazem a longo prazo como é usual na escala urbana.

Inocente seria superestimar os efeitos de que a criação de um Planejamento robusto para a AEIS seria suficiente para atingir a integração e justiça social. Tal erro apenas reproduziria a concepção racionalista. Concepção esta entremeada de uma ideologia de difícil identificação, contudo, a existência do caos no uso do território urbano sem um competente (ou minimamente eficiente) contraponto exercido pelo Plano Diretor apenas tenderá a desfavorecer os menos privilegiados.

Observamos com Bobbio que o falseamento da realidade através de juízos de valores redunda na falsa representação da realidade (abordando a urbana e social). Essa falsa representação não é superada em curto prazo, porque a informalidade é identificada com a criminalização se encontrando sujeita à sansões (legais ou não) e nem a longo prazo pois ela se perpetua na aceitação da subjugação em troca de favores pontuais, gerando interesses imediatistas que constringem a possibilidade de mudança. Isto nos leva a um estado de certa resignação, onde o tempo de mudança tende a ser longo, mas de forma alguma deve ser um impeditivo para que ocorra essa mudança. Resulta disso a afirmação de que a ambição deste trabalho deve ser modesta. Alinha-se à Marcelo de Souza ao aceitar suplantar a rebeldia de Harvey por um processo de melhoria contínua, módica, porém constante. Ao menos se vislumbra que essa nova avaliação da AEIS possa desnudar a ideologia das políticas urbanas atuais.

A pesquisa demonstrou ainda que convém que a AEIS esteja inserida de forma concreta no Plano Diretor, sem prejuízo de ulteriores normatizações específicas em outras leis ou decretos como ocorre em Belo Horizonte por exemplo. O Plano Diretor é norma especial, mesmo quando editada na forma de lei ordinária, tornando-se, por isso veículo indispensável para a proteção da moradia corporificada em instrumentos como a AEIS.

Em que pesem as limitações do PD, a pesquisa leva a recomendar que a revisão do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, prevista para 2021, tenha como uma de suas prioridades o foco em um zoneamento geral alinhado com os fatos urbanos decorrentes dos baixos salários e da baixa capacidade em atender à critérios exacerbados. O recente Código de Obras do Rio de Janeiro é um passo

ainda muito tímido no sentido das simplificações normativas e restrito aos produtores do mercado imobiliário.

O próximo Plano Diretor deveria incorporar, repensar e elaborar com mais afinco os instrumentos de qualificação dos espaços não utilizados e subutilizados em prol do princípio da prevenção, praticamente não utilizado até o momento atual.

A produção das regulamentações legais para a AEIS criada em lei, etapa obrigatória para que não se incorra em um limbo jurídico e elemento intrínseco ao instituto em estudo, tem ainda aplicação modesta, assim como a estrutura administrativa para executa-lo e financia-lo. Convém repensar sua sistemática de implantação e recursos necessários posto a quantidade significativa de favelas e loteamentos na cidade do Rio de Janeiro. Esse desafio se revela mais vultoso ao pensarmos nas distintas etapas pós declaração de AEIS, sejam as obras de urbanização, parcialmente analisadas aqui, sejam as regularizações jurídicas, sejam os serviços sociais indispensáveis para a integração da população atingida ou, ainda, as etapas de manutenção das melhorias realizadas. Conjugados com os riscos verificados derivados do Zoneamento enquanto moeda de troca, teríamos na AEIS um instrumento aparentemente limitado à conservação da população na localidade ocupada, sem compromisso com as mudanças urbanísticas e sociais necessárias.

Por outro lado, as ações efetivas de urbanização, decorrentes de um projeto, não de um plano, ainda que não se tenha estudado quais níveis de urbanização alcançaram, são relativamente altas se comparada, por exemplo, às áreas que receberam normatização ou titulação. Este interessante contraste acerca do maior alcance da regularização urbanística, muitíssimo mais custosa que a regularização fundiária stricto sensu é provocativo e reitera o interstício entre a teoria e o real direito social e econômico da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. Observou-se que, apesar dos avanços no equacionamento da situação física dos assentamentos, tem havido limites para a efetivação da regularização legal e plena.

Os dados indicaram que a CMRJ tem produzido diversas declarações de AEIS na busca pela implementação da Regularização Fundiária. As produções da casa legislativa têm enfrentado resistência por parte do executivo, entretanto, os vetos têm sido continuamente derrubados. Ainda assim, a AEIS tem tido aplicação tímida carecendo de um critério mais técnico e objetivo e preferencialmente estabelecidos em lei. Na formação de AEIS 1 na cidade carioca, constatou-se certo

distanciamento entre o objeto definido para as AEIS pelo Plano Diretor do Rio de Janeiro e as formas e critérios empregados efetivamente para sua seleção, sendo necessário implantar maior rigor urbanístico no seu tratamento. Tal condição poderia ser parcialmente contornada com a utilização de índices de avaliação que orientassem todos os legitimados em iniciar os processos de regularização fundiária. Mas esses índices precisam ser realizados e mapeados, o que dificilmente poderia prescindir de contemplar os critérios de como o IDS, por exemplo, e deveriam se configurar prioridades da política urbana.

Demonstrou-se que o Planejamento urbano é lei em sentido formal, contendo regras de natureza concreta ou administrativa e é lei em sentido material por conformar, transformar e inovar o ordenamento jurídico. Os conflitos de iniciativa parecem fadados a permanecer na pauta do judiciário, concomitante às proposições de tombamento. Conquanto não tenhamos desenvolvido alguma metodologia para dirimir esta questão, é pertinente repensar a possibilidade de implantação de AEIS em etapas, a primeira indicativa e uma segunda etapa ratificada pelo executivo que atenda à critérios (razoáveis) e social, ambiental e urbanisticamente ponderados abarcando indicadores objetivos: a renda (determinada e revisada a partir de pesquisas estatísticas); as possibilidades de geração de externalidades positivas e negativas na infraestrutura urbana; e o potencial de amenização de poluição. Esta ratificação implica, por um lado, na última e definitiva etapa de declaração de AEIS e seu ingresso à pauta das prioridades.

Não havendo óbice legal, os vereadores, enquanto representantes do povo tem atuado no sentido de tentar trazer os benefícios deste instrumento às populações necessitadas em consonância ao disposto na CF, art. 30, I. Em que pese esse esforço, presenciamos uma baixa efetividade das proposições, seja pelo não prosseguimento do processo legislativo para sua sanção/promulgação, seja pela não concretização das etapas de regularização almejadas ou em casos mais gravosos, pela desconsideração, em arrepio à lei, por parte do Poder Executivo das áreas assim declaradas.

O trabalho aponta para a necessidade de acompanhamento pós declaração a partir do quadro de fases, apresentado, portanto, o desdobramento dos efeitos da declaração de AEIS e dessa forma registrar a evolução das áreas que efetivamente receberam a almejada regularização, realizar as medições de melhorias, acompanhar resultados econômicos, sociais e urbanísticos, tanto internamente

quanto nas proximidades. Nesse aspecto, a obediência ao que prevê o próprio PD, em cumprimento ao disposto no Estatuto da Cidade, quanto à participação efetiva da população na elaboração e acompanhamento de seus efeitos, auxiliaria intensamente a concretude de seus objetivos.

Com a edição da Lei nº 13.465/2017, a CMRJ, assim como outras casas legislativas do país se esvaziam significativamente de poderes no estabelecimento de partes da cidade onde o zoneamento oficial não se aplica, ou seja, perde-se parte do controle do poder público disciplinador e redistributivo sobre território municipal. Em paralelo se prevê a possibilidade de um movimento gentrificador em grande escala previsto por Arícia Correia face à mercantilização da moradia pós titulação e sem a devida proteção ao grupo abarcado pela AEIS.

Embora compartilhem de um princípio essencial e unívoco, e por esse motivo, receberem a mesma nomenclatura, verificamos que a AEIS 1 e AEIS 2 estão subjugadas a forças de ação muito díspares e a estrutura analítica deste trabalho comprovou o distanciamento entre os dois instrumentos de regularização, corretivo e preventivo. Se a AEIS 1 todavia se mantém distante de obter resultados satisfatórios, mais afastado está o instrumento da AEIS 2. Em que pese os mais de 30 anos de existência na cidade, a AEIS 2 não foi de fato e de direito implantada conforme possibilitado na Lei Complementar nº 111/11, Plano Diretor Carioca. Ele se limitou a ser um instrumento decorativo, supérfluo, apenas indicativo de áreas para edificação de habitação social, e não um adequado promotor de ampliação do acesso à terra formalizada.

O trabalho constatou que, para lidar com as questões dos vazios urbanos e sua aplicabilidade ao instrumento da AEIS 2, faz-se necessário a montagem de um sistema legal de definições de termos adequados ao problema, a saber: abandonado, vago, não utilizado, subutilizado entre diversos outros apresentados nesta obra. Para os objetivos aqui elencados, convém, posteriormente, harmonizar os vazios às possibilidades de flexão normativa previstas pela AIES 2, mais ainda, desenvolver instrumentos jurídicos mais específicos para a determinação da subutilização, provavelmente questão mais complexa que a determinação dos vazios, que por si só apresenta diversas contingências.

Basilar também é o desenvolvimento de um sistema de gerenciamento de dados dos diferentes órgãos municipais, estaduais e federais a partir do alinhamento de parâmetros mais específicos de vazios e de outros condicionantes englobados

nas possibilidades de AEIS 2. Identificou-se no estudo a necessidade de uma integração e empenho em congregar os esforços do conjunto de órgãos envolvidos, direta e indiretamente, com ambas as tipologias de AEIS. Esta ação pode ser parcialmente realizada pela utilização de plataformas comuns a diferentes estâncias governamentais, com linguagem compatível, inclusive aos terceiros que não a administração pública.

O estudo corroborou para reafirmar que o processo de formação de áreas vazias e abandonadas é influenciado por forças normativas estatais e do mercado, tanto para sua formação, ou seja, aumento de vazios, quanto para sua extinção, ou seja recuperação de áreas não utilizadas. Encontrou-se também que esse processo é, por outro lado, sensível às intervenções governamentais através dos instrumentos que expusemos ao longo do trabalho.

O programa Novas Alternativas no Rio de Janeiro é uma proposição de destaque, com o diferencial de haver sido feito por uma equipe de campo. As dificuldades e minúcias desse trabalho e a intenção em revitalizar as áreas centrais justificam suas constrições e realçam os desafios do tema.

A AEIS 2 enfrenta como empecilho adicional as resistências atinentes ao mix social conforme estudado em Cintra. A positiva alternativa de inserção de moradores de baixa renda em áreas infraestruturadas de forma pulverizada, solução adequada contra a formação de guetos, se subjuga ao enfrentamento perante as classes de renda de nível superior e se contrapõe às forças de mercado

Mas o empenho em recorrer à prática da AEIS de vazios não se limita a facilitar o acesso à moradia através do barateamento da terra, inclui a ampliação das oportunidades que a cidade oferece. Em realidade, as AEIS de vazios e subutilização aportam material rico para futuros estudos por sua baixa produção acadêmica.

Deve-se, sem embargo, reiterar que a AEIS 2 congrega um importante instrumento de transformação do potencial da propriedade privada urbana, que é a capacidade de estabelecer por meio de novas diretrizes de uso e ocupação do solo específicas, condições propícias a se adaptarem a formas ocupações criativas em um nível superior ao zoneamento básico, um caminho que deve ser exercitado e que inclui o rebalanceamento das forças de ocupação do território urbano. A redução na produção de HIS ocasionada pela crise é o momento para repensar os grandes projetos habitacionais como os derivados do programa MCMV e evitar que o

movimento de periferização das camadas desfavorecidas e dispersão se intensifiquem e tornem as soluções corretivas mais custosas, econômica e socialmente.

São todas elas medidas criativas e multidisciplinares e se apresentam como alternativa de arrefecimento das questões de acesso ao Direito da Cidade e maior distribuição de oportunidades.

A AEIS não deixa de representar um dilema ainda não muito bem resolvido, provavelmente pela dificuldade na formulação das questões adequadas. Identificou-se certa inconsistência em trata-la como um zoneamento específico e extraordinário, algo que se sobrepõe ao que se definiu como zoneamento latu sensu racional derivado da capacidade de suporte do território. Não apenas isso, ele é, ou deveria ser derivado de funções técnico-estético que garantissem a mínima qualidade de vida daqueles que ali habitam. Se não podemos nos contentar em aceitar uma condição de cidadania inferior, então não há porque não considerar as AEIS, ou sua maior parte, como um instrumento passageiro, exceto por sua possibilidade de proteger por um período os grupos mais vulneráveis através, por exemplo, do controle de valor da terra, mas então estaríamos lidando com outra motivação, outro princípio.

Como recomendação final, faz-se necessário aprofundar a troca de experiências, identificando os aspectos positivos da regulamentação fundiária e produção de ZEIS em outros municípios que, não obstante se situem na mesma federação, parecem haver seguido rumos distintos, o que coloca em destaque a flexibilidade proporcionada pela autonomia municipal conjugada com uma vontade política progressista.

8 BIBLIOGRAFIA

ABIKO, A. K. Quanto custaria urbanizar uma favela no Brasil. In: ABRAMO, P.; (ORG.) **A CIDADE DA INFORMALIDADE:** O desafio das Cidades Latino-Americanas. [S.l.]: Sette-Letras; FAPERJ, 2003. p. 225-236.

ABNT. **ABNT NBR ISO 37120:** Desenvolvimento sustentável de comunidades — Indicadores para serviços urbanos e qualidade de vida. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Rio de Janeiro: ABNT, 2017.

ABRAMO, P. **Mercado e ordem urbana:** do caos à teoria da localização residencial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

ABREU, M. **Evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IplamRio/Zahar, 1987.

ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. **Densidade urbana:** um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro : Mauad, 1998.

ACOSTA, C. Vivienda digna en Colombia: texto, contexto y debates ante la Corte Constitucional. In: FERNANDES, E. E. A. B. **Direito à Moradia Adequada**. Belo Horizonte: Forum, 2014.

AMARAL, A.; FIX, M.; (COORD.). **Plano Diretor Estratégico, Cartilha de formação, Caixa Econômica Federal**. Gabinete Vereador Nabil Bonduki. São Paulo. 2003.

ANDREATTA, V. **Cidades quadradas, paraísos circulares:** os planos urbanísticos do Rio de Janeiro no século XIX. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda, 2006.

ATKINSON, A. B. **Desigualdade:** O que pode ser feito?. São Paulo: Leya, 201533.

AZEVEDO, A. N. D. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, p. 39, 2003. ISSN 10.

BENEVOLO, L. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1993.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Brasilia: UNB, 1998.

BOBBIO, N. B.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

BOQUIMPANI, E. G. Utilização compulsória da propriedade urbana). In: COUTINHO, R.; BONIZZATO, L.; (ORG) **Direito da Cidade:** Novas Concepções sobre as Relações Jurídicas no Espaço Social Urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BORDE, A. D. L. P. **Vazios Urbanos:** perspectivas contemporâneas. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. Tese (Doutorado em Urbanismo). Programa de Pós Graduação em Urbanismo, 2006.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal**, Brasília, DF, 11 julho 2017. Disponível em https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/477399971/lei-13465-17 acessado em 08/2018.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal**, 11 jul 2017. Disponivel em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/477399971/lei-13465-17>. Acesso em: 12 jul 2018.

BRASIL; FEDERAL, G. **PAC 2013-2018**. MInisteério das Cidades. DF. 2018.

BRITO, M. N. D. **Ajustificação da Propriedade Privada Numa Democracia Constitucional**. Coimbra: Almedina, 2007.

CÂMARA, J. A. Plano Diretor (arts. 39 a 42). In: IN: DALLARI, A. A. **Estatuto da cidade:** comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.

CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. D. O plano diretor e a política de Habitação. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T.; (ORGS.). **Os planos diretores municipais pós-estatudo da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 99-127.

CARVALHO JR, P. H. B. . IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO–IPTU. In: SANTOS, A. M.; MJ, S.; (ORG) **Transformações territoriais no Rio de Janeiro do século XXI**. Rio de Janeiro: Gramma, 2014.

CAVALLIERI, F. Caracterização e tipologia de assentamentos precários : o caso do Rio de Janeiro. In: MORAIS, M. D. P.; (0RG) **Caracterização e tipologia de assentamentos precários:** estudos de casos brasileiros. Brasília: IPEA, 2016. p. 411-465.

CAVALLIERI, F.; LOPES, G. P. **Índice de Desenvolvimento Social-IDS: comparando as realidades microurbanas da cidade do Rio de Janeiro**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, IPP. Rio de Janeiro. 2008. (20080401).

CEHAB, E. D. R. D. J. Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro. **http:** //www.cehab.rj.gov.br. Disponivel em: <http://www.cehab.rj.gov.br/main.asp>. Acesso em: 03 jul 2018.

CHOAY, F. **O Urbanismo:** utopias e realidades uma antologia. São Paulo: Perspectiva, 2005.

CINTRA, A. O. Zoneamento: análise política de um instrumento urbanístico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 63-82, jun 1988.

CLICHEVSKY, N. Estado, mercado de tierra urbana e inundaciones en ciudades argentinas. **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, colombia, v. 15, p. 31-52, out. 2006.

CORREIA, A. F. **Não tinha teto, não tinha nada:** porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL) : IPEA, 2016.

CORREIA, A. F. Regularização Fundiária Urbana e Autonomia Municipal. In: CORREIA, A. F.; (ORG.) **Direito da Regularização Fundiária Urbana Sustentável**. Juíz de Fora: Editar, 2018. p. 17-35.

CORREIA, F. A. **O plano urbanístico eo princípio da igualdade**. Coimbra: Livraria Amedina, 1989.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F.; NAKASHIMA, R. O Plano Diretor de Sorocaba, São Paulo: atores e autoaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. In: CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F.; (ORG) **Planos diretores:** processos e aprendizados. São Paulo : Instituto Pólis, 2009.

DALLARI, A. A. Instrumentos da Política urbana. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. **Estatuto da cidade:** (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001). São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.

DAVID, M. B. D. A. Eficiência contestável dos instrumentos legais e das políticas públicas para aumentar a oferta de habitações nas grandes metrópoles. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, p. [S.l.], v. 7, n. 3, p. 1407-1427, nov.. Disponivel em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/19397>. Acesso em: 08 ago. 2018.

DE ALBUQUERQUE DAVID, M. B. Eficiência contestável dos instrumentos legais e das políticas públicas para aumentar a oferta de habitações nas grandes metrópoles. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 1407-1427, 2015.

DE SOTO, H. **O mistério do capital:** por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R.. **O processo de urbanização no Brasil. EdUSP**. São Paulo: EdUsp, 1999.

DI SARNO, D. C. L. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

DISARNO, D. L. Competências Urbanísticas (arts. 3º e 51). In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. **Estatuto da cidade:** (comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.

DITTMAR, A. C. C. **Paisagem e morfologia de vazios urbanos:** Análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba. Curitiba: Dissertação apresentada ao Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica de Curitiba, 2006.

DOMINGUES, E. G. R. L. **Municipalismo e Política Urbana:** A influência da União na Política Urbana Municipal. Rio de Janeiro: Lumen Juris e IBAM, 2012.

DUARTE, F.; ROSSI, A. M. G.; BASTOS, R. Urbanização de Assentamentos Precários. **ENTAC 2008, XII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído**, Fortaleza, 2008. Disponivel em: <http://www.infohab.org.br/entac2014/2008/artigos/A2257.>. Acesso em: 05 dez. 2018.

EBNER, I. D. A. R. **A cidade e seus vazios:** investigação e proposta para os vazios urbanos de Campo Grande. Campo Grande: UFMS, 1999.

FARIA, T. D. J. P. Os projetos e obras do engenheiro Saturnino de Brito e mudança na paisagem urbana. **Geografia Ensino & Pesquisa**, Santa Maria, v. 19, n. especial, p. 115-122, 2015.

FERDANDES, E. Regularização de assentamentos informais: o grande desafi o dos governos e da sociedade. In: PINHEIRO, O.; (ET.AL). **Acesso à terra urbanizada:** implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis; Brasília: UFSC; Ministério das Cidades, 2008.

FERNANDES, E. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, P.; (ORG) **A CIdade da Informalidade:** O desafio das cidades latino-manas. Rio de Janeiro: SettLetras, Faperj, 2003.

FERNANDES, E. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2018. Disponivel em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf>.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. **Direito urbanístico:** estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERRARI, C. **Curso de planejamento urbano integrado**. São Paulo: Pioneira, 1982.

FRAMPTON, K. **História crítica da arquitetura moderna**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FREITAS, J. **Sustentabilidade:** direito ao futuo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

FUKOYAMA, F. **O fim da história eo último homem.** Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GATTI, S. F. **Entre a permanência e o deslocamento:** ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 016 (Sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo: USP, 2015. 347 p.

GIAQUINTO, P. R. **Planos diretores estratégicos de São Paulo, nova roupagem velhos modelos.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). ed. São PAulo: USP, 2010.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988:** interpretação e crítica. São PAulo: Malheiros, 2015.

HALL, P. **Cidades do amanhã:** uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2016.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, D. NEOLIBERALISMO COMO DESTRUIÇÃO CRIATIVA. **©INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, v. 2, n. 4, ago. 2007.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLSTON, J.. **Cidadania insurgente:** disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São PAulo: Editora Companhia das Letras, 2013.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

MAGALHÃES, A. **O direito das favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora LTDA, 2014.

MAGNABOSCO, A. L.; CUNHA, P. H. F.; GARCIA, F. Metodologias de mensuração do déficit habitacional no Brasil: uma comparação conceitual e empírica–2001 a 2009. **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 42, 2012.

MALLACH, A.. **The Empty House Next Door Understanding and Reducing Vacancy and Hypervacancy in the United Statec**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2018.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. V.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, E. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. São Paulo: Editora Vozes, 2001.

MARICATO, E. **Para Entender a Crise Urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes Limitada, 2017.

MARICATO, E.; AKAISHI, G. Transparência de dados: arma contra especulação imobiliária e cidades excludentes. **Carta Maior**, 2018. ISSN 07. Disponivel em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/Transparencia-de-dados-arma-contra-especulacao-imobiliaria-e-cidades-excludentes/38/39999>. Acesso em: jul. 2018.

MARX, K. F. E. **A ideologia alemã:** crítica da novíssima filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. Rio de Janeiro: Record, 2007.

MASCARÓ, J. L. **Desenho Urbano e Custos de Urbanização**. Brasília: Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, 1987.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. Rio de Janeiro: Editora Atlas SA, 2000.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

MEIRELLES, H. L. et al. **Direito de Construir**. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

MELO ANDRADE, D. D. C.; DE MANEZES, R. D. C. B.; OLIVEIRA, L. P. S. A reorganização urbana das metrópoles periféricas na era da financeirização global do capital. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1495- 1515, nov 2016.

MELO, L.. **Direito à moradia no Brasil:** política urbana e acesso por meio da regularização fundiária. São Paulo: Editora Forum, 2010.

MENEZES, W. C. D. O punga saiu do entulho: o pequeno comércio do Rio de Janeiro às vésperas da reforma Pereira Passos. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 65-89, 2003.

MORAES, D. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o “reformismo” e o Direito à Cidade. In: _____ **Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. São Paulo: [s.n.], v. 17, 2017.

MOREIRA, M. A História do Estatuto da Cidade (art. 1º). In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S.; (ORG.). **Estatuto da Cidade:** (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001). [S.l.]: [s.n.], 2010.

MOTA, M.; MOURA, E. **Direito Fundamental de Propriedade e a função socioamiental nas cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MUKAI, T. **Estatuto da cidade:** anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

MUKAI, T. **Direito urbano e ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Forum, 2010.

NETO, D. D. F. M. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico:** instrumentos jurídicos para um futuro melhor. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

NOVAK, H. OS OUTROS NOMES DO URBANISMO: PLANEJAMENTO, PROJETO E DESENHO URBANO. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, bELO hORIZONTE, v. 13, n. 14, p. 127-146, DEZ 2006.

OLIVEIRA, F. L. D.; BIASOTTO, R. O Acesso à terrA urbAnizAdA nos plAnos diretores brAsileiros. In: JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T.; (ORGS.). **Os planos diretores municipais pós-estatudo da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 70a 97.

OLIVEIRA, N. S. D. **Gentrificação e moradia social:** como a política urbana pode atuar. Rio de Janeiro: Gramma, 2017.

OLIVEIRA, T. A. D. **Questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília.** Assessoria Legislativa – CLDF. Distrito Federal. 2015. (nº 2,).

OSÓRIO, L. M. A CIdade Informal e o Novo Plano Diretor de Porto Alegre. In: FERNANDES, E.; (ORG) **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2001.

PINTO, V. C. **Direito urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

RAWLS, J. **Liberalismo político**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016.

RIBEIRO, L. C. D. Q.; (ORG). **Rio de Janeiro recurso eletrônico]:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.

RODRIGUES, V. **Análise económica do direito:** uma introdução. Coimbra: Almedina, 2007.

ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania. In: SOUZA,. I. M. A. A., et al. **Metrópole e Globalização-Conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

ROLNIK, R. INSTRUMENTOS “TRADICIONAIS” DE PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL. **USP**, 2015. Disponivel em: <http://www.fau.usp.br/arquivos/disciplinas/au/aup0278/2015/aula%20raquel%20rolnik/AUP278-2015.03.12-instrumentos%20urbanisticos.pdf>. Acesso em: ago. 2018.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2017.

ROLNIK, R. S.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras. **Lincoln Institute of Land Policy**, Cambridge, 2014. Disponivel em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf>. Acesso em: 2018.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T.; (ORGS.). **Os planos diretores municipais pós-estatudo da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS, A. M. S. P.**. Política urbana no contexto federativo brasileiro:** aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: ed-DUERJ, 2017.

SANTOS, A. P.; MOTTA, M. S. O “bota-abaixo” revisitado: o Executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003). **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 11-35, 2003.

SAULE JÚNIOR, N. Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil. In: FERNANDES, E. **Formas de proteção do direito à moradia e de combate aos despejos forçados no Brasil." Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte:** Del Rey (2001). Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SAULE JÚNIOR., N. **Direito à Cidade, Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad / PÓLIS, 1999.

SECCHI, L. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SILVA, H. M. B. et al. **Tributos imobiliários e imóveis vazios no Centro de São Paulo -Relatório Final**. USP. São PAulo. 2009.

SILVA, J. A. D. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SMOLKA, M. O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, P. **A CIDADE DA INFORMALIDADE:** O desafio das cidades Latino-Americanas. RIo de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, 2003. p. 119-139.

SMOLKA, M. O.; AMBORSKI, D. **Value capture for Urban Development:** An Inter-American Comparison. Cambridge: Lincoln Institute, 2000. Disponivel em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1279_Smolka%20Final.pdf>.

SOUZA, L. S. **Análise espacial e gestão municipal de vazios urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

SOUZA, M. L**.. A prisão e a ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, M. L. D. **Mudar a cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A. **Estatuto da cidade:** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio nobel, 1998.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor.** São Paulo: Edição do auto, 2005.

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2016.

VILLAÇA, F. J. M. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. . **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdURSP, 1999.

LEGISLAÇÃO CITADA

BRASIL, Constituição Federal de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, DF, v. 6, 1999.

_____ Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 que: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

_____ Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Diário oficial da União.

_____Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015.Estatuto da Metrópole.

_____ Lei nº. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 11 jan. 2002.

_____Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

_____CONSELHO DAS CIDADES. Resolução nº. 25, de 18 de março de 2005. Emitir orientações e recomendações para a elaboração do Plano Diretor

_____Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

_____Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Que: Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a _____Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de

junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

_____Lei nº 4.132, de 10 de Setembro de 1962, Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplica MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.

_____Lei nº 11.124 de 16/06/2005: DISPÕE SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - SNHIS, CRIA O FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - FNHIS E INSTITUI O CONSELHO GESTOR DO FNHIS.

BELO HORIZONTE P D -Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996 alterada pela lei nº lei nº 9.959, de 20 de julho de 2010

_____ Lei n. 9.959, de 20 de julho de 2010. Altera as leis n° 7.165/96 – que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte - e n° 7.166/96 - que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município -, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social, e dá outras providências.

_____ Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996 que: Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.

DISTRITO FEDERAL, Lei Complementar Nº 803 de 25 de abril de 2009 com alterações decorrentes da Lei Complementar nº 854 de 15 de outubro de 2012, que institui o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT

PORTO ALEGRE PD- Lei Complementar nº 434/1999, atualizada até a Lei Complementar nº 667/2011

_____Prefeitura Municipal — PMPA. Secretaria do Planejamento Municipal. Lei Complementar n. 434 de 1999. Porto Alegre, 2000.Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre — PDDUA-1999

_____PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AMBIENTAL, Lei Complementar nº 667, de 3 de janeiro de 2011, incluindo a Lei Complementar 646, de 22 de julho de 2010. Porto Alegre. Corag, 2012.

RECIFE Lei nº 14.511 de 17 de janeiro de 1983. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Recife, PE, 1983.

_____Lei nº 14.947 de 30 de março de 1987. Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS. Recife, PE, 1987.

_____Lei nº 16.113 de 06 de novembro de 1995. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social- PREZEIS e dá outras providências. Recife, PE, 1995.

_____Lei nº 17.511 de 29 de dezembro de 2008. Plano Diretor de Recife. Recife, 2008.

Rio de Janeiro, Decreto “E” n.º 3.800 de 20 de abril de 1970, que “Aprova os Regulamentos complementares à Lei do Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara, e dá outras providências, Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que “Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.”

_____ Decreto nº 322 de 3 de março de 1976, que “Aprova o Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro,” Consultoria e Assessoramento Legislativo Este trabalho não exprime a posição institucional da Câmara Municipal do Rio de Janeiro ou dos seus Vereadores. 21

_____ Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011, que “Dispõe sobre a política urbana e ambiental do município, institui o plano diretor de desenvolvimento urbano sustentável do município do rio de janeiro e dá outras providências.”

_____,Plano Estratégico da Cidade do Rio- 2017-2020. Disponível em: http://prefeitura.rio/ebooks/plano-estrategico/

_____ Lei Complementar nº 16, DE 04 DE JUNHO DE 1992. que Dispõe Sobre a Política Urbana do Município, Institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio De Janeiro, e da Outras Providências.

_____ Lei nº 6.044 de 4 de janeiro de 2016, que Declara como de Área de Especial Interesse Social - AEIS, para fins de urbanização e regularização, as áreas objeto de intervenções pelo Programa Bairro Maravilha situadas na Área de Planejamento

_____ Lei nº 3.993, de 14 de abril de 2005, que Autoriza o Poder Executivo a declarar como área de especial interesse social para fins de desapropriação, o imóvel remanescente das atividades do Colégio Cristo Rei, localizado na Avenida Edgar Romero, entre os números 871 e 895, no Bairro de Vaz Lobo e dá outras providências.

_____ Lei nº 4.256, de 20 de dezembro de 2005 que Autoriza o Poder Executivo a declarar como Área de Especial Interesse Social, para fins de desapropriação, o terreno que menciona e dá outras providências.

_____ Lei nº 524 de 23 de abril de 1984 que Dispõe sobre a inclusão de mapas como anexos da legislação de zoneamento do Município e dá outras providências.

_____Projeto de Lei Complementar nº 31/2013 que: institui o código de obras e edificações da cidade do Rio de Janeiro e posteriormente o projeto de lei complementar nº 40/2017 que: institui o código de obras e edificações simplificado do município do rio de janeiro - COES.

SÃO PAULO Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 01 ago. 2014.

_____Projeto de Lei nº 272 de 2015. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. 2015b.

SALVADOR. Lei nº 9.069/2016. Plano diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador (PDDU 2016).

ENTREVISTAS REALIZADAS:

Entrevista Leandro Gomes de Souza, geógrafo da Diretoria de Informações da Cidade, Rio do Janeiro, Instituto Pereira Passos em 24/07/2018

Entrevista Eugênia Loureiro, arquiteta. Coordenadora da Gerência de Normas e Informações Urbanísticas , Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação, 06/11/2018

Entrevista Marcelo Fonseca, arquiteto. Coordenadoria de Gestão Territorial, da Coordenadoria Geral dos Programas de Interesse Social, da Secretaria Municipal de Urbanismo , Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação, 06/11/2018