

1ª versão da Nota Técnica do NUTH sobre o PLC 11/2011

Reviver Centro

NOTA PRÉVIA

O Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro – NUTH -, tem atribuição, fixada pelo Conselho Superior da instituição, para questões jurídicas que possam envolver ou repercutir na esfera de direitos da população de baixa renda, no âmbito do direito à moradia.

Em razão desta atribuição, deve o NUTH acompanhar e, se for o caso, manifestar-se em relação aos projetos de lei que normatizem políticas públicas habitacionais. Desta forma e uma vez que o PLC 11/2021 instituiu programa que estabelece diretrizes para requalificação urbana, produção de unidades habitacionais e operação interligada, entre outros, na II RA, região central e Lapa, com repercussões, também, em bairros da zona norte (AP 3) e da zona sul da cidade (AP 2), apresentamos a presente nota técnica, com a finalidade de contribuir para o debate sobre a cidade e a defesa dos interesses da população vulnerável, a qual se destina o serviço de assistência jurídica da Defensoria Pública.

INTRODUÇÃO

O presente PLC, que institui programa de desenvolvimento e expansão urbana, interferirá em parte bastante significativa da cidade do Rio de Janeiro, a saber: região do Centro da Cidade, Lapa (II RA), parte da zona sul (AP 2) e zona norte (AP 3).

Ante o disposto no parágrafo 3º., do art. 40, da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), o vigente Plano Diretor (LC 111/2011), que orienta o PLC em tela, está em processo obrigatório de revisão, ainda não tendo o projeto de lei complementar sido enviado à Câmara dos Vereadores para votação e aprovação.

Vislumbra-se, assim, certa inadequação das normas contidas no PLC 11/2021 serem votadas e eventualmente aprovadas sem ser possível prever a compatibilidade ou não com novo Plano Diretor. Note-se que toda norma atinente a questões de desenvolvimento urbano deve, obrigatoriamente, estar compatível com o Plano Diretor, por ser este o instrumento básico da política urbana, nos termos do art. 40, da Lei 10.257/2001.

Ademais, o Plano Diretor, também por força do parágrafo 2º., do art. 40, do Estatuto da Cidade, deverá englobar todo o território da cidade do Rio de Janeiro. Ou seja, as regiões abarcadas no presente PLC sofrerão tratamento pelo Plano Diretor ainda este ano, podendo haver alterações significativas, que podem ocasionar, na prática, disfunções no ordenamento da cidade.

Insta, também, notar que há previsão expressa na mencionada lei federal de que o plano plurianual, as diretrizes e a lei orçamentária devem contemplar e priorizar as diretrizes do Plano Diretor, o que é dispositivo que garante à sociedade coerência e concretude na implementação da ordenação da cidade, o que não ocorre com a inadequação do PLC ora apontada, que pode

gerar insegurança jurídica da própria operação interligada, que pode acabar por frustrar os objetivos do projeto.

Por outro aspecto, materialmente, as normas do PLC tratam de política de desenvolvimento urbano, conforme definidas no Estatuto da Cidade, em seu art. 40. Observe-se, contudo, que o parágrafo 4^a. deste artigo determina aos poderes executivo e legislativo que garantam a mais ampla participação da sociedade civil, o que não ocorreu. A participação popular é ínsita à definição de política pública, sendo certo que na temática em questão é uma obrigatoriedade por lei federal, portanto pode ser caracterizada ilegalidade.

Esta nota está dividida em 4 partes, a partir dos capítulos do PLC 11/2021 em discussão, que especificamente encetam a questão habitacional, além desta introdução e das referências bibliográficas.

1. CAPÍTULOS I e II

De início, é preciso constatar a moradia de centenas de pessoas vulneráveis nas regiões centrais englobadas no presente PLC. Tão somente o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro atende mais de 1.000 famílias residentes na I RA, II RA e XXIII RA, o que certamente não esgota a realidade da ocupação popular desta região da Cidade do Rio de Janeiro.

Cabe, antes de aprofundar os objetivos projeto em tela, apresentar mesmo que de forma breve, as seguintes informações: o mapeamento das comunidades atendidas pela NUTH na área da Operação Interligada, bem como suas imediações. Mostraremos, também, *Os cortiços na área central do Rio de Janeiro: invisibilidade, heterogeneidade e vulnerabilidade Julho de 2019*¹, realizado pelo Observatório das Metrópoles na região do porto. E, por fim, os imóveis listados na pesquisa *Reabilitação de Imóveis na Área Central da cidade*², como forma a contribuir com o diagnóstico da II RA (Figura 1 e Figura 2).

¹ Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2019/07/Relat%C3%B3rio-final-Corti%C3%A7os--jul-2019.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2021.

² Disponível em: <http://labhabufrj.weebly.com/rehab.html>. Acesso: 10 de maio de 2021.

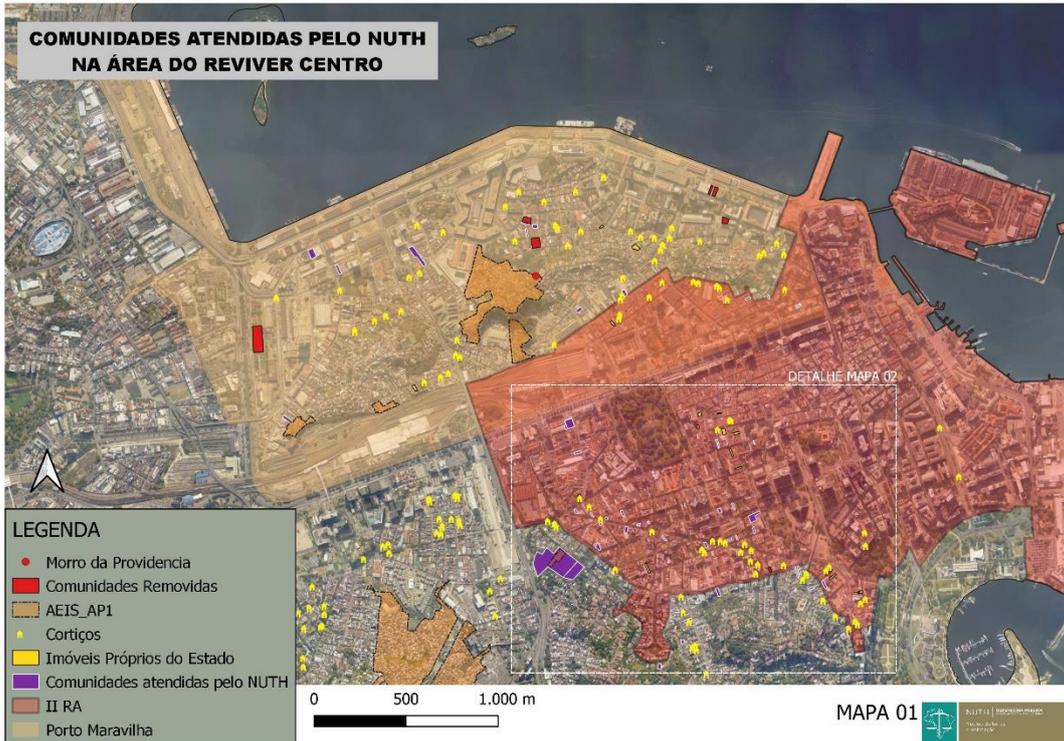


Figura 1 – Comunidades Atendidas pelo NUTH.
 Fonte: Acervo NUTH (2021)

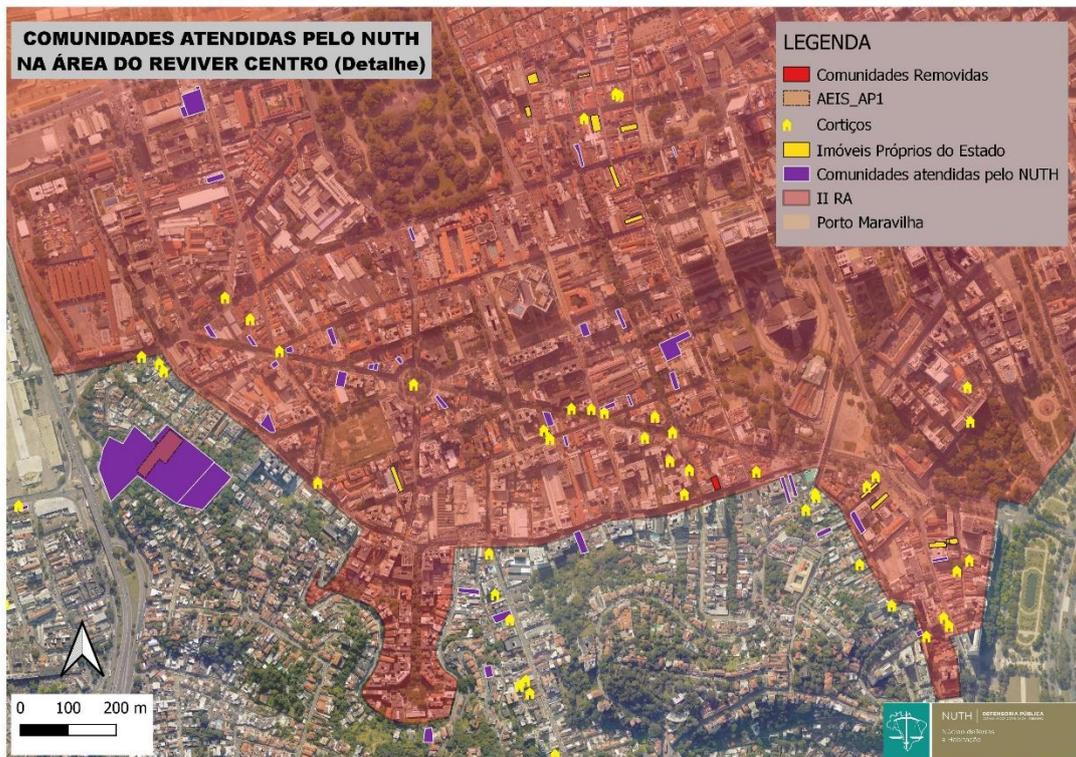


Figura 2 – Comunidades Atendidas pelo NUTH 2
 Fonte: Acervo NUTH (2021).

É de se ver que assegurar a permanência da população de baixa renda na região em que já reside, trabalha, estuda, tem acesso à saúde, etc., é dever dos entes públicos atentos ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e aos objetivos basilares de nossa Constituição da República, constantes de seu art. 3º.

Não à toa, o próprio PLC prevê, em seu parágrafo 2º. do art. 1º., que o projeto Reviver Centro deve se coadunar com os objetivos e diretrizes do plano de desenvolvimento sustentável e ação climática – PDS, que devem ser implementados até o ano de 2030 em alinhamento aos objetivos do desenvolvimento sustentável, as chamadas ODS, da ONU.

Nosso ordenamento jurídico, de fato, contém o direito à redistribuição tanto na CRFB/88 quanto nos tratados internacionais e legislações pátrias. Medidas que enfrentem as desigualdades sociais e econômicas e a marginalização por meio de políticas redistributivas é norte obrigatório na elaboração de leis e projetos ou planejamentos públicos. É exatamente à luz desta política de reconhecimento que se poderá avançar na reavaliação positiva de identidades discriminadas e negadas. A menção, portanto, dos objetivos do desenvolvimento sustentável no PLC é elogiável.

Desde 2008, cumpre aqui observar, o STF adotou a tese de que a paridade entre tratado e lei não pode incidir em matéria de direitos humanos e direitos sociais, econômicos e culturais, a teor do primeiro julgado neste sentido, proferido no Recurso Extraordinário 466343/08.

Desta maneira, os tratados internacionais em matéria de direitos humanos têm regime jurídico especial privilegiado, por força do parágrafo 2º., do artigo 5º. da CRFB/88. Ou seja, estão tais tratados acima das leis infraconstitucionais, tendo regime jurídico privilegiado. Estão em posição hierarquicamente inferior à Constituição da República, mas superior em relação à legislação infraconstitucional.

Toda e qualquer lei, portanto, está submetida ao controle da convencionalidade e deverá ser interpretada à luz dos parâmetros constitucionais, mas também à luz dos parâmetros internacionais.

Neste passo, devemos apontar alguns dos 17 objetivos do desenvolvimento sustentável, aos quais o presente projeto de lei expressamente menciona como um dever de observância e coadunação.

ODS 1 – Acabar com a Pobreza em todas as suas Formas e em todos os Lugares.

1.4 “Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças”.

1.b “Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza”.

ODS 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

10.1 Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional

10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra

10.3 Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito

10.4 Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade

ODS 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

Desta maneira, os objetivos constantes das ODSs devem obrigatoriamente direcionar as normas internas e certamente por tal razão foram expressamente mencionadas no texto do PLC.

O projeto, no entanto, não assegura que os objetivos em tela sejam claramente atingidos, razão pela qual devem ser apontadas algumas necessidades, em prol dos direitos ao meio ambiente urbano e à moradia das populações de baixa renda.

Na legislação infraconstitucional merecem, também, destaques o Estatuto da Cidade, a Lei 13.465/2017, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e o Plano Diretor em vigência. Esta legislação também embasará algumas sugestões para o PLC.

Neste passo, cabe destacar a importância da demarcação, na legislação urbanística, das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS.

Desde a Constituição Federal de 1988 e a promulgação da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) contém a ordem jurídica pátria um conjunto de princípios, diretrizes e instrumentos destinados ao cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade e da cidade.

As AEIS são instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, em seu art. 2º. e art. 4º., V, f, orientados pelo direito à cidade sustentável, a terra urbana e moradia. O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (LC 111/2011), no esteio do determinado pela lei federal, contém as previsões acerca deste instrumento.

De acordo com José Afonso da Silva, as áreas especiais de interesse social são aquelas que “por suas características próprias ou por exigências de planos, projetos ou programas específicos, requeiram tratamento peculiar para sua urbanização”. (Direito Urbanístico Brasileiro, 8ª. Edição, SP, Malheiros, 2018, p. 358).

Temos, deste modo que “a instituição das ZEIS, por meio de lei, possibilita que sejam legalmente reconhecidas as áreas ocupadas por população de baixa renda ou aquelas que

venham a ser destinadas para a implantação de projetos de habitação de interesse social, com a finalidade de atenderem à função social da propriedade e às funções sociais da cidade”.³

Insta, por último, observar o princípio da não remoção constante no art. 234, I, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e art. 429, VI e alíneas, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

Ante o acima justificado, vislumbra-se a necessidade de se alterar o projeto de lei, a fim de acrescentar normas, alterá-las ou suprimi-las.

Relativamente ao art. 1º. propomos a inclusão das seguintes normas:

1) aproveitar a infraestrutura urbana e as edificações existentes e ocupadas pela população pobre, em imóveis particulares, para manutenção desta população, através da adjudicação pelo poder municipal, nos casos de imóveis com débitos tributários municipais, ou desapropriação por interesse social, vedada a remoção pelo poder público municipal.

2) aproveitar a infraestrutura urbana e as edificações existentes e ocupadas pela população pobre em imóveis públicos municipais para a manutenção desta população, através dos instrumentos de regularização fundiária contidos na Lei Federal 13.465/2017, vedada a remoção.

3) promover a transformação de uso das edificações existentes para o uso multifamiliar ou misto, mediante a concessão de benefícios edilícios, destinando metade do uso residencial para habitação de interesse social.

4) possibilitar novas formas de utilização dos imóveis degradados ou subutilizados, priorizando o uso residencial, destinando metade do uso residencial para habitação de interesse social.

5) declarar como AEIS assentamentos mais densamente ocupados pela população de baixa renda (Tabela 01), bem como, também, declarar AEIS em imóveis vazios ou subutilizados, de acordo com os requisitos do Plano Diretor. Nesta proposição é exigível que a Prefeitura apresente o mapa de vazios e subutilizados, que deve integrar expressamente o PLC. Em anexo, segue o mapa das áreas mais densamente ocupadas pela população de baixa renda, cuja declaração como AEIS se pleiteia.

Sugere-se, ainda, no art. 1º. a modificação do inciso VIII, uma vez que imóveis públicos não utilizados ou subutilizados deverão ser destinados a assentamentos de população de baixa renda e à instalação de equipamentos urbanos de uso coletivo, conforme art. 437, da LOMRJ.

Sugerimos com relação ao art. 9º., parágrafo 1º. o seguinte acréscimo: para efeito de aplicação deste artigo as edificações mistas deverão destinar no mínimo sessenta por cento da ATE para uso residencial, reservando-se metade da porcentagem para a HIS. Da mesma forma, no que tange ao parágrafo 2º., que inclui, especificamente, a região da Lapa, bairro historicamente boêmio, no qual se situa população de baixa renda, também trabalhadora nas ruas, comércios e escritórios do Centro, que se reserve metade para destinação à HIS, assegurando a permanência na região central e Lapa.

³ Nota Do IBDU. Disponível em: <https://wp.ibdu.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Nota-tecnica-do-IBDU-ZEIS-Tororo.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2021.

O art. 17 deve sofrer ampla modificação, uma vez que faz previsões, em especial em seus incisos II, IV e V contrárias ao determinado no art. 437, da LOMRJ, lei que se equipara a uma constituição municipal. Tais incisos devem ser vetados. Em consequência deve ser também suprimido do PLC o parágrafo único do art. 17. Por outro aspecto deverão ser mantidos os incisos I e III, pois em conformidade com a LOMRJ.

COMUNIDADE	ENDEREÇO	RA
Pedro Alves nº 263 e 265	Rua Pedro Alves, nº 263 e 265, Santo Cristo, Rio de Janeiro, RJ.	RA I
Galpão do Equador	Rua do Equador nº368, Santo Cristo	RA I
Portelinha	Av. Cidade de Lima, nº 212, Santo Cristo, Rio de Janeiro, RJ.	RA I
Nova Equador	Rua Equador, nº 580, Santo Cristo, Rio de Janeiro, RJ.	RA I
Santo Cristo	Av. Cidade de Lima, nº33 e Rua Santo Cristo nº140, Santo Cristo, Rio de Janeiro/RJ.	RA I
Livramento 186	Rua do Livramento, nº186, Gamboa, Rio de Janeiro, RJ	RA I
Rua João Álvares	Rua João Álvares, nº16, Gamboa, Rio de Janeiro, RJ.	RA I
Livramento 161	Rua do Livramento, nº 161, Gamboa, Rio de Janeiro/RJ.	RA I
Coronel Audomario Costa 218	Rua Coronel Audomario Costa, nº218, Gamboa, Rio de Janeiro, RJ.	RA I
Bento Ribeiro	Rua Bento Ribeiro, nº72, Gamboa, Rio de Janeiro/RJ.	RA I
Barão de São Félix 92	Rua Barão de São Félix, nº 92, Gamboa, Rio de Janeiro/RJ.	RA I
Leandro Martins	Rua Leandro Martins, nº 2, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RA II
Rua dos Andradas 163	Rua dos Andradas, nº 163, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RA II
Miguel Couto 115	Rua Miguel Couto, nº 115, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RA II
Miguel Couto 113	Rua Miguel Couto, nº 113, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RA II
Visconde de Rio Branco 38	Av Visconde do Rio Branco, nº 38, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RA II
General Caldwell 82	General Caldwell, nº 82, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RA II
General Caldwell 212- Sobrado	General Caldwell, nº 212 e 214, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RA II
Praça da República 73	Rua Praça da República, nº73, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Mem de Sá 330	Rua Mem de Sá, nº 330, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Mem de Sá 300	Rua Mem de Sá, nº 300, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Mem de Sá 288	Rua Mem de Sá, nº288, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Rua do Senado 261	Rua do Senado, nº 261, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Mem de Sá 238	Rua Mem de Sá, nº 238, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Rua Mem de Sá 236	Rua Mem de Sá, nº 236, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Praça da Cruz Vermelha 36	Praça da Cruz Vermelha, nº 36, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Tenente Possolo	Rua Tenente Possolo, nº 45, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Mem de Sá 261	Av. Mem de Sá, nº 261, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Praça da Cruz Vermelha 03	Praça da Cruz Vermelha, nº 03, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Mem de Sá 159/161	Rua Mem de Sá, nº 159 e 161, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Rua do Resende 73	Rua do Resende, nº 73, Centro, Rio de Janeiro, RJ.	RAII
Ocupação Moisés	Rua Riachuelo, nº 340, Centro, Rio de Janeiro, RJ.	RAII
Rua dos Inválidos 147	Rua dos Inválidos, nº 147, Centro, Rio de Janeiro, RJ	RAII
Rua do Resende 50	Rua do Resende, nº50, Centro, Rio de Janeiro, RJ	RAII
Rua do Resende 24	Rua do Resende, nº24, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Rua do Lavradio 122	Rua do Lavradio, nº 122, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Rua da Relação 31	Rua da Relação, nº 31, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Rua da Relação 55	Rua da Relação nº 55, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Praça Tiradentes 37	Praça Tiradentes, nº 37, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Travessa do Mosqueira 25	Travessa da Mosqueira, nº25, Lapa, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Rua da Lapa 83-A	Rua da Lapa nº83-A, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Constituição 23	Rua da Constituição, 23, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAII
Regente Feijó 25	Rua Regente Feijó, 25, Centro, Rio de Janeiro, RJ	RAII
Ladeira Frei Orlando	Ladeira Frei Orlando, 77, Santa Teresa, Rio de Janeiro, RJ.	RAXXIII
Rua Monte Alegre 27	Rua Monte Alegre, 27, Santa Tereza, Rio de Janeiro, RJ	RAXXIII
André Cavalcanti, 88	Rua André Cavalcanti, nº88, Santa Tereza, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAXXIII
Riachuelo 143	Rua Riachuelo, nº 143, Santa Tereza, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAXXIII
Riachuelo 21	Rua do Riachuelo, 21, Lapa, Centro, Rio de Janeiro/RJ	RAXXIII
Riachuelo 17	Rua do Riachuelo, 17, Lapa, Centro, Rio de Janeiro/RJ	RAXXIII
Ladeira de Santa Teresa 41	Rua Ladeira de Santa Teresa, nº 41, Santa Tereza, Centro, Rio de Janeiro/RJ.	RAXXIII

Tabela 01: Comunidade Atendidas pelo NUTH na área da Operação Interligada e suas imediações.

Fonte: Acervo do NUTH (2021).

2. CAPÍTULO III

Destacamos, neste Capítulo, ainda, a ausência de propostas mais concretas sobre a produção de HIS entre as ações apontadas pelo Reviver Centro. Como sabemos, a produção de moradia popular na área central é uma reivindicação antiga dos movimentos de luta por moradia. O projeto cita outras modalidades de HIS como a locação social e moradia assistida, mas sem apresentar informações suficientes sobre o número de unidades que serão produzidas e nem como esses projetos serão geridos e viabilizados. Contudo, consideramos que no art. 26 devem ser retirados do grupo de fontes de recursos para o Locação Social, os incisos III, IV e V, pois esses fundos (III - Fundos estaduais e federais destinados à habitação de interesse social; IV - Fundo Municipal de Habitação; V - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social), na proposta o aluguel social apresentado do art. 25, a renda das famílias ultrapassa a renda de 3 salários-mínimos.

Considerando a enorme crise habitacional da cidade do Rio de Janeiro agravada fortemente pela pandemia do Coronavírus; considerando ainda que o objetivo do projeto é incentivar a produção de moradia na região central como forma de reverter o processo de esvaziamento do centro, acreditamos ser de enorme importância a priorização da produção de HIS para famílias de 0 à 3 salários mínimos dentro do perímetro da AP1.

Há, ainda, necessidade de se prever que as locações sociais terão prazo não inferior há pelo menos três décadas, para segurança dos beneficiados e a permanência a critério destes, e que somente ocorrerá a perda da moradia por descumprimento das normas contratuais estabelecidas e por eventual mudança de categoria da faixa de rendimento dos beneficiados. Assim se sugere pelas experiências havidas no Brasil, com relação à locação social, que necessita prover segurança de habitação aos beneficiados.

Também não consta do texto o valor da locação para as diferentes faixas de renda, sendo certo que a mesma deve ser inferior a 30% (trinta por cento) da renda familiar, pois comprometimento acima caracteriza déficit habitacional, de acordo com os comentários 4 e 7 do Pacto Internacional sobre direitos Econômicos sociais e Culturais (PIDESC), tratado ao qual o Brasil é signatário.

3. CAPÍTULO VIII

Cabe destacar que o art. 46 do PLC limita a aplicação do instrumento de parcelamento, edificação e utilização compulsória (PEUC) à II RA. Resultou inacessível a razão para esta limitação e em consequência não compreensível que não seja ampliada para toda AP-01, o que ora se sugere.

4. CAPÍTULO IX

Nota previa

Para efeito desta nota técnica, achamos importante avaliar, mesmo que de forma breve, o conceito das operações interligadas (OI) e como elas se consolidaram entre os instrumentos de desenvolvimento urbano, pois estamos propondo a supressão do capítulo IX, como veremos a seguir. Por hora, as OIs são uma maneira de parceria entre o poder público e a iniciativa privada. Tem como meio para realização desta parceria a autorização pelo Poder Público de alteração de determinados parâmetros urbanísticos mediante contrapartida dos interessados, nos limites e na forma definidos em lei. As OIs são consequências do conceito urbanístico de

“solo criado”, inspirado em exemplos americanos e canadenses, que autorizam alterações nos índices construtivos acima do permitido pela lei mediante compensações.

Operação Interligada Reviver Centro: algumas notas

Sua ideia é permitir que os investidores privados consigam benefícios urbanos em outras áreas da cidade, no caso em tela da AP 2 (zona sul) e AP 3 (zona norte), conforme Figura 3. Na proposta, o proprietário de um imóvel no Centro que queira reformar o seu imóvel comercial, situado II RA, para uso residencial, construir um prédio residencial ou misto, poderá usar toda a área edificável daquele seu imóvel e, além disto, poderá comprar, junto à Prefeitura, índices construtivos de terrenos localizados nos bairros AP 2 e AP3. Isto pode significar que o titular do imóvel no Centro não pagará nada pelos índices construtivos que conquistou através da Operação interligada, e nem pagará Outorga Onerosa do Direito de Construir⁴ (OODC) do que irá construir no Centro, além de ganhar exclusividade na compra de índices construtivos destes imóveis.

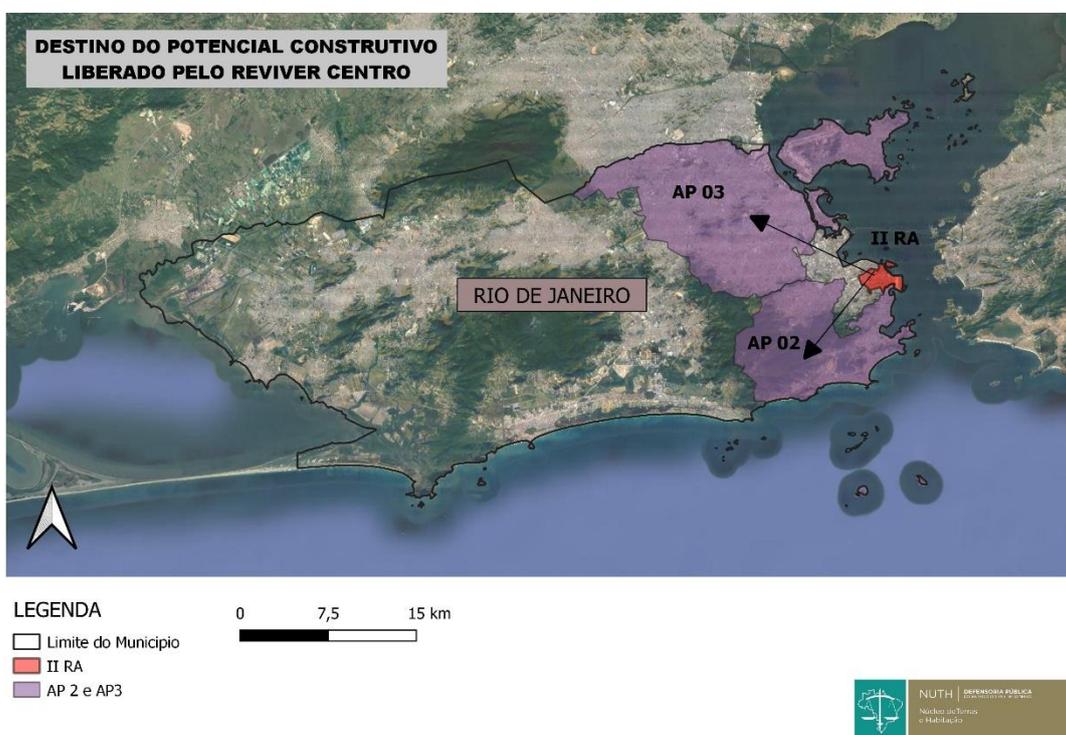


Figura 3 – Destino do Potencial Construtivo da OI.
 Fonte: Acervo NUTH (2021).

O projeto não detalha quais os proprietários dos terrenos aptos no Centro que estarão disponíveis para receber edificações residenciais e mistas, nem a estimativa em m² que poderá ser objeto de bônus em edificação comprados nas áreas da AP2 e AP3. Ou seja, cria-se uma

⁴ “é um instrumento da política urbana municipal, instituído pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01. Consiste na definição da cobrança de uma contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelos municípios para os terrenos urbanos, até o limite máximo de aproveitamento” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p.13).

dúvida sobre a disponibilidade de m² dos imóveis AP2 e AP3 e qual o valor estimado desses m² se disponibilizados no mercado. Portanto, o projeto não realiza uma estimativa de arrecadação pela venda dos m² aos proprietários do Centro, o que dificulta uma análise sobre as possibilidades e intenções do projeto⁵.

Cabe ainda dizer, que se o novo Plano Diretor da Cidade, e por isso nossa preocupação inicial, que pretende instituir o coeficiente básico 1⁶ em toda cidade, parece, assim, deixar indefinida a situação jurídica dos proprietários dos imóveis da AP2 e AP3, interessados na operação, pois seus índices ficariam fora do que estiver estabelecido para todo o restante da cidade. Voltamos aqui a engrenagem das exceções que essas operações representam.

Contudo, é importante frisar que, caso esse instrumento seja compreendido como necessário para o desenvolvimento da cidade, se faz urgente garantir uma salvaguarda, de maneira a possibilitar inclusive o controle das contrapartidas desta Operação Interligada. Propomos que deva ser incluído no art. 57 um inciso que obrigue que pelo menos 30% de toda a arrecadação da operação interligada seja destinada ao fundo de Habitação de interesse Social e utilizado na AP 01.

Justificativa para supressão do Capítulo IX.

O percurso das Operações Interligadas, no Brasil, começa no final da década de 1980, no período de redemocratização, em São Paulo, o então prefeito Jânio Quadros (PTB), em seu segundo mandato (1986-1988), apresenta o Projeto de Lei que autorizava mudanças no uso e ocupação do solo a partir de contrapartidas de infraestrutura. Esse projeto ficou conhecido à sua época como “Lei do Desfavelamento”, foi criado com a principal motivação de resolver o assim denominado “problema das favelas” na área central da cidade, através da remoção dessas comunidades em consonância com o setor privado.

No entanto, segundo Mariana Fix (2001, p. 72), o prefeito só conseguiu aprovar o projeto quando incluiu na Lei a previsão de construções de HIS, como contrapartida das alterações do uso e ocupação do solo, o que foi visto pela imprensa como a adoção de um caráter social ao projeto. Ora, o setor privado financiaria a construção das habitações que o município não tinha verbas para fazê-lo, possibilitando que o mercado imobiliário realizasse empreendimentos nas áreas faveladas. Esse processo foi capaz de reverter a antipatia inicial gerada pelo projeto de lei e convencer a opinião pública sobre a necessidade da iniciativa.

Em 2001, foi aberta pela Câmara Municipal de São Paulo uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar as OIs realizadas no município. O relatório final da CPI⁷ apontou diversas irregularidades, entre elas as relativas à construção das habitações: (i) as habitações não foram finalizadas completamente; (ii) as áreas (m²) construídas apontavam grandes alterações, chegando a reduções de 30% do indicado pela OI; (iii) as casas foram também

⁵ Cf. aponta Sonia Rabelo. Disponível em: <https://diariodorio.com/sonia-operacao-interligada-do-reviver-centro-no-rio-jabuti-nao-sobe-em-arvore/>. Acesso em: 12 de maio de 2021.

⁶ “O coeficiente de aproveitamento de um terreno é igual a 1,0 (um), isto significa que se poderá construir neste terreno uma edificação com área total igual à superfície do terreno” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p.13).

⁷ Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as Operações Interligadas (Leis nº 10.209/86 e nº 11.246/93), realizadas no município de São Paulo.

ocupadas por moradores que não eram originários de favelas. Também foram encontradas as seguintes irregularidades com relação à aplicação dos recursos: (i) do total arrecadado (US\$ 122 milhões) apenas US\$ 22 milhões foram aplicados na construção das HIS; e (ii) apontou-se para um desvio de US\$ 78,5 milhões, que sequer chegou ao Fundo Municipal de Habitação, o que aponta para forte indício de corrupção. Por fim, a apuração mostrou que se poderia construir 11 mil habitações com o valor recolhido pelas OI, porém apenas 3.500 unidades haviam sido entregues até o final da elaboração do relatório, menos do que seria possível construir com o valor que foi desviado. Entretanto, o relatório vai além e indica que era necessária uma normatização para processos de parceria entre o público e o privado, salientando ser imperativo que se garantissem duas premissas básicas: **(1) participação popular no processo de decisão da proposta, com controle social e (2) garantia de que a compensação socioespacial fosse enfrentada, através da efetiva produção de moradias.**

No Rio de Janeiro, a regulamentação foi amparada na Lei nº 2.128, de 1994, que permitia que os parâmetros urbanísticos fossem alterados por decreto do executivo (sem audiência pública), o que demonstra uma forma de venda de exceções à legislação (CARDOSO et al, 1999, p. 2). Não obstante, o Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro estabelecia que **“a OI dependerá, sempre, de parecer favorável do COMPUR”** e a Lei nº 2.128/94 retirou do COMPUR essa prerrogativa. Ao manifestar o plano para as OIs o então prefeito, arquiteto Luiz Paulo Conde, em 1997, afirma: **“Estamos estudando uma lei que altere alguns coeficientes da Barra da Tijuca, mas que não cause impacto para permitir o financiamento de obras de infraestrutura”** (Luiz Paulo Conde, O Globo, 05 de agosto de 1997, apud CARDOSO et al, 1999, p. 2, grifo nosso).

A avaliação das OIs, realizada por Adauto Cardoso e outros autores, observaram que a flexibilização da legislação de uso e ocupação do solo foi marcada por forte incoerência e arbitrariedade, pois foi baseada em critérios frágeis, que negligenciaram a determinação das contrapartidas financeiras, visto que ignorou os estudos de impacto ambiental dos empreendimentos e permitiu que o técnico da prefeitura pudesse, a partir de um laudo, definir as contrapartidas (CARDOSO et al, 1999, p. 9). Tal situação, além de abrir brechas para a corrupção, ratificava os limites das OIs e do planejamento urbano por empreendimento, que vinham sendo realizados pelo poder público a partir da década de 1990.

Hoje, já se pode dizer que o Rio de Janeiro tem uma experiência em Operações Urbanas. De fato, um exemplo recente desse tipo de instrumento é o projeto Porto Maravilha no Centro da Cidade. Cabe aqui, alguns apontamentos sobre sua implementação. Sua área abrange, aproximadamente, cinco milhões de metros quadrados, correspondentes aos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, além de trechos de São Cristóvão, Centro e Cidade Nova. De acordo com a Lei nº 101/2009, o término da OUCPRJ ocorrerá quando as intervenções previstas no Programa Básico da Ocupação estiverem concluídas, no prazo máximo de 30 anos (Figura 3).



Figura 3 - Delimitação da Área da OUC do Porto Maravilha-RJ (delimitada em cor azul).

Fonte: Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>. Acesso em: 21.01.2014.

Destaca-se que a Lei nº 101/2009 não estabeleceu os mecanismos para concretizar todos os seus princípios e diretrizes. Por exemplo, os critérios de sustentabilidade ambiental das novas edificações, previstos no Artigo 28, exigem regulamentação posterior (DINIZ, 2014, p. 79). No que diz respeito à promoção da HIS e à regularização fundiária em uma região de bairros populares e ocupações, com demandas históricas por melhorias habitacionais e urbanas,

os princípios e diretrizes não encontram equivalência prática e observância legal no Programa Básico da OUC, uma vez que o mesmo apenas define um conjunto de intervenções físicas de obras e projetos viários e de infraestrutura urbana **sem qualquer previsão de componente ou programa claramente definido e orientado para a produção de habitação de interesse social**, através do aproveitamento dos vazios urbanos existentes na área de intervenção, notadamente dos imóveis e terrenos públicos. Da mesma forma não são previstas ações de recuperação e regularização de imóveis ocupados por população de baixa renda na região (CARDOSO I., 2013, p. 72 apud DINIZ, p. 79, grifo nosso).

Cavalcante (2012, p. 8) destaca uma reflexão importante sob a questão habitacional nos imóveis da união, pois o argumento da Secretaria Municipal de Habitação é de que as comunidades e ocupações existentes nessas áreas “descharacterizariam” e até mesmo “desvalorizariam” o entorno, manifestando-se claramente a favor de despejos e remoções nestes imóveis. Sendo que alguns desses imóveis já eram verdadeiros territórios dos movimentos sociais constituídos há décadas.

Entretanto, os resultados do processo podem ser traduzidos pelo número de remoções no Centro do Rio de Janeiro, de acordo com o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (2014, p.31), somente na região do porto maravilha as remoções aconteceram, conforme figura 3, em diversas comunidades, entre elas: Morro da Providência, Ocupação Machado de Assis (Gamboa), ocupações na Rua do Livramento, Ocupação Flor do Asfalto, Ocupação Quilombo das Guerreiras (Av. Francisco Bicalho), Ocupação Zumbi dos Palmares (Av.

Venezuela), Ocupação Carlos Marighella (Rua Riachuelo, 48) e Ocupação Casarão Azul (Rua Rodrigues Alves, 143), totalizando 1.827 famílias removidas.

Observa-se, nesse tipo de operação, que o Estado vem intervindo e assumindo os riscos do setor privado. Isto evidencia que, apesar das declaradas restrições financeiras que têm justificado a adoção das OIs e das OUCs e os raros investimentos nas áreas que realmente necessitam, os recursos públicos têm estado disponíveis para dar suporte para a realização dessas operações (FIX, 2001, p. 80), cenário que tenderá a ficar prejudicado com o acirramento da crise econômica, que agora se soma a pandemia por covid-19.

Já se vão 13 anos da OUC do Porto Maravilha, os problemas permaneceram e até se agravaram, e as soluções até aqui apresentadas para alcançar a renovação da região pareciam ter se esgotado, quando em 2021 as Operações Interligadas voltaram à pauta da política urbana do município com o presente PLC.

CONCLUSÃO

Com a presente nota técnica espera o NUTH ter contribuído para o debate urbano, a partir da análise do PLC em trâmite, esperando que a mesma possa influir na votação e nas eventuais emendas a serem apresentadas pelos eminentes vereadores da Casa, assegurando uma cidade democrática, inclusiva e participativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, Lei nº 13.465 de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.
- BRASIL, Ministério das Cidades, Furtado, Fernanda; Biasotto, Rosane e Maleronka, Camila. *Outorga Onerosa do Direito de Construir*: Brasília: Ministério das Cidades, 2012. 2012, p.13
- BRASIL. Constituição Federal. 1988.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.
- CARDOSO, Adauto L.; MELLO Filho, Cleber L. do V.; OLIVEIRA, Fabrício L. de; AZEVEDO, Marcos de F.; SERRA, Rodrigo V. Flexibilização da legislação urbanística no Rio de Janeiro: uma avaliação das operações interligadas. In: Anais VIII Encontro Nacional da ANPUR, 1999, Porto Alegre. VIII Encontro Nacional da ANPUR.
- CAVALCANTE. Francine Ferman Bezerra. *Imóveis da união para habitação de interesse social: como um planejador-geógrafo pode colaborar por um genuíno "direito a cidade"*. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Maio de 2011.
- COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, Dossiê Megaeventos e Direitos Humanos no Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/dossiecomiterio2014_web.pdf. Acesso em 12 de maio de 2021.
- DINIZ, Nelson. *Porto Maravilha: antecedentes e perspectivas da revitalização da região portuária do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2014.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Ed. Boitempo. 1. 256 p , 2001.

RELATÓRIO DA CPI. Disponível em:

<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/relatoriocomis/RELFINRDP08-0111-2001.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2021.

RIO DE JANEIRO. *Constituição Estadual*, 1989.

RIO DE JANEIRO. *Lei complementar nº 101*. 2009.

RIO DE JANEIRO. *Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro*, 1990.

RIO DE JANEIRO. *Projeto de Lei Complementar nº 11*. 2021.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, 8ª. Edição, SP, Malheiros, 2018.

SOUSA. Daniel Mendes Mesquita de. *Os Limites e as possibilidades das operações urbanas consorciadas. Um Estudo de caso da área centra da cidade de Niterói*. Dissertação de mestrado. Apresentada no PPGAU-UFF. 2017.