



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR		
EVENTO: Audiência Pública	Nº: 1711/03	DATA: 16/10/03
INÍCIO: 10h22min	TÉRMINO: 13h20min	DURAÇÃO: 02h58min
TEMPO DE GRAVAÇÃO: 02h58min	PÁGINAS: 50	QUARTOS: 35

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO

RAQUEL ROLNIK - Urbanista e Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.
NELSON SAULE JÚNIOR - Coordenador do Fórum Nacional de Reforma Urbana.
BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN - Urbanista e Assessora Jurídica da Prefeitura de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul.
RICARDO DE SOUSA MORETTI - Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUC de Campinas, Estado de São Paulo.
NÍDIA INÊS ALBESA DE RABI - Representante do Instituto Brasileiro de Administração Municipal — IBAM.
ANTÔNIO AUGUSTO VERÍSSIMO - Arquiteto e coordenador do Núcleo de Regularização de Loteamentos da Secretaria Municipal de Habitação do Estado do Rio de Janeiro.
PATRÍCIA GAZZOLA - Arquiteta e representante da Prefeitura de Vitória, Estado do Espírito Santo.
SANDRA SOARES DE MELLO - Assessora Técnica do Projeto de Gestão Ambiental Urbana e Regional da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente.
MILTON - Representante da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

SUMÁRIO: Debate sobre critérios e diretrizes para novos parcelamentos de áreas urbanas.

OBSERVAÇÕES

Há falhas na gravação.
Houve exibição de imagens.
Há expressão ininteligível.



A SRA. PRESIDENTA (Deputada Maria do Carmo Lara) - Declaro abertos os trabalhos da reunião de audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, para discutir os critérios e diretrizes para novos parcelamentos, diante da Lei nº 6.766, de 1979, e do PL nº 3.057, de 2000, atendendo ao requerimento da Deputada Terezinha Fernandes, aprovado nesta Comissão, para debate do relatório do PL nº 3.057, de 2000, do Deputado Dr. Evilásio.

Gostaria, inicialmente, de agradecer o comparecimento a todos os presentes e convidar para compor a Mesa a Dra. Raquel Rolnik, Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades; o Dr. Nelson Saule Júnior, Coordenador do Fórum Nacional de Reforma Urbana; a Dra. Betânia Moraes Alfonsin, Urbanista e Assessora Jurídica da Prefeitura Municipal de Porto Alegre; a Dra. Nídia Inês Albessa de Rabi, representante do Instituto Brasileiro de Administração Municipal; o Dr. Ricardo Moretti, Professor da PUC de Campinas, homenageando todos os professores pelo Dia do Professor, comemorado ontem, 15 de outubro.

Todos estão recebendo o substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado Dr. Evilásio. Vamos fazer o debate em cima das audiências públicas. Serão 4 audiências públicas, com início hoje, e teremos várias em novembro. A pedido da Deputada Terezinha Fernandes, em consonância com o Deputado Dr. Evilásio, que não estava presente no dia da apresentação do requerimento — estava em viagem —, vamos debater o substitutivo apresentado pelo Deputado Dr. Evilásio. Essa lei é antiga, de 1979, e importante para todos nós que nos preocupamos com a questão das cidades.

Na gestão passada, vários projetos de lei começaram a chegar nesta Comissão com o intuito de mudar a lei, emendá-la, substituir partes dela. Os membros da Comissão, à época, propuseram a constituição de um grupo de trabalho para tratar do assunto. Foram realizadas 2 ou 3 audiências públicas, e houve a produção de um livro sobre o que foi debatido. Neste mandato, passamos ao Deputado Dr. Evilásio a relatoria do projeto.

A construção do substitutivo foi feita pelo Deputado Dr. Evilásio, que quis discuti-lo não só com a Câmara dos Deputados, mas com toda a sociedade. A intenção de S.Exa. e da Comissão é constituir esse projeto de lei e aprová-lo ainda este ano. Queremos trabalhar para isso.

Acreditamos que a participação de todos é fundamental nesse processo não só no sentido de subsidiar o Relator, mas também de fazer um trabalho conjunto. Esta Comissão tem trabalhado conjuntamente com o Executivo, com a sociedade civil, com o Fórum de Reforma Urbana e com a universidade. Não queremos entregar à sociedade uma lei cheia de emendas, como estava ocorrendo, mas um substitutivo que aborde a questão do solo urbano.

Vamos passar a palavra aos debatedores. Concedo a palavra, em primeiro lugar, à Dra. Raquel Rolnik, Secretária de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e estudiosa do assunto.

A SRA. RAQUEL ROLNIK - Bom-dia a todos. É extremamente importante a oportunidade e a iniciativa de se trabalhar a Lei nº 6.766, absolutamente central para os processos de desenvolvimento urbano. Sinto que existe enorme descontentamento em relação à sua formulação e à revisão feita, que modificou alguns de seus aspectos. Sentimos que essa revisão acabou não resolvendo uma série de questões que ainda estão pendentes. Portanto, é fundamental que elas possam ser enfrentadas agora, considerando — acho que essa é a primeira grande



questão — que vamos proceder a um processo de revisão da Lei nº 6.766 em novo contexto, o de pós-aprovação do Estatuto das Cidades, que estabelece, de forma clara e inequívoca, uma nova ordem urbanística para o País. Tudo isso significa repensar o próprio instrumento da Lei de Parcelamento à luz desse novo contexto jurídico e institucional que é o Estatuto das Cidades e do fortalecimento e revisão dos processos de planejamento urbano e controle do uso e ocupação do solo dele decorrentes.

Portanto, a oportunidade de revisão dessa lei é fundamental. Na verdade, temos de trabalhar 3 vertentes, cujas abordagens vão se dar nas audiências públicas já marcadas. Vamos tratar hoje de apenas uma dessas vertentes, mas acho muito importante dizer que é nossa missão, nesse processo de revisão da Lei nº 6.766, abordar os 3 temas que precisam ser enfrentados.

O primeiro, objeto desta audiência, diz respeito à regulação dos novos parcelamentos, ou seja, tudo aquilo que vai ser parcelado a partir de agora, com a instituição de uma nova legalidade. Como será? Quais serão os critérios? Quais serão os parâmetros? Serão flexíveis? Não serão flexíveis? Determinarão, em âmbito nacional, algumas questões ou deixarão para o âmbito local a maior parte das suas determinações? Como se relacionam essas determinações com as leis ambientais e com todo o conjunto do ordenamento ambiental existente? Essa questão precisa ser enfrentada também. Qual a relação entre a produção de novos parcelamentos e os novos instrumentos presentes no Estatuto das Cidades, a nova ordem urbanística ali presente? Como trataremos a questão da baixa renda e dos loteamentos populares no contexto dessa lei? Enfim, há uma série de questões importantes a serem trabalhadas.

Vou me concentrar nesses temas, mas não posso deixar de mencionar que a Lei nº 6.766, renovada à luz do Estatuto das Cidades, precisa também trabalhar com outras duas dimensões. Uma delas é a regularização dos loteamentos e parcelamentos irregulares que já estão produzidos. Hoje, no âmbito do Governo Federal, estamos priorizando. Temos um programa nacional de regularização fundiária, de apoio à regularização fundiária sustentável — quem fará efetivamente a regularização serão os Governos locais, com o apoio dos Governos Estaduais e do Governo Federal. Existe uma série de obstáculos e impedimentos para a execução dos programas locais de regularização que atendem às diretrizes do Estatutos das Cidades, os quais precisam ser enfrentados e removidos.

A outra questão diz respeito aos condomínios. Tenho absoluta certeza de que essa figura não existe no nosso ordenamento jurídico e urbanístico. Portanto, tudo o que é feito sob o nome de condomínio fechado, seja em zona urbana seja em zona rural, é totalmente irregular. Vamos ter de enfrentar esse problema. Ou vamos trazer o tema para dentro da nossa ordem urbanística ou vamos parar de fazer condomínio — uma ficção jurídica, na minha opinião. Esse assunto será objeto da próxima audiência pública, e a nova Lei nº 6.766 vai ter de tratar da questão.

Vamos entrar, então, no problema dos novos loteamentos, dos novos parcelamentos. A primeira grande questão, que atualiza a Lei nº 6.766, diz respeito ao Estatuto das Cidades. Quando ele estabelece que é o plano diretor que define todo o arcabouço e a nova ordem urbanística do País, traduzindo-a em termos locais, e diz que o plano diretor abrange a totalidade do Município, ou seja, inclui a área urbana e rural, coloca-nos diante de um desafio, porque, ao tratar da questão do parcelamento do solo, não podemos falar única e exclusivamente em



parcelamento do solo para fins urbanos. Creio que temos de tratar da questão do parcelamento do solo.

Além de estarmos lidando com um processo de planejamento que trata da totalidade do território do Município e não apenas da sede ou da área urbana, estamos falando também de uma dinâmica de uso e ocupação do solo no País, segundo a qual a zona rural não se resume à produção agrícola, à agropecuária e à preservação de recursos naturais intocáveis. Hoje, a quantidade de atividades presentes na zona rural é bem grande, vai muito além da produção agropecuária. Portanto, a zona rural é local de moradia, de assentamentos humanos, de produção, porque a própria produção agropecuária também se verticalizou e se industrializou, é local de turismo, de preservação de patrimônio histórico, de uma infinidade de atividades e de usos. Esses usos e atividades também devem ser regulados. Essa questão é importante. Então, defendemos que temos de trabalhar a noção de parcelamento do solo de forma mais ampla e não apenas restrita ao perímetro urbano ou mesmo a atividades de natureza urbana.

A segunda questão diz respeito aos critérios. Deve haver um grande debate quanto aos parâmetros e critérios a que o parcelamento do solo deve obedecer. Devem ser parâmetros e critérios gerais para o País como um todo ou devem ser absolutamente particularizados em função da especificidade do território local e, portanto, definidos em âmbito municipal e local?

Passamos por uma dupla experiência. De 1979 em diante, definimos igualmente para o País inteiro o lote mínimo, a porcentagem e os parâmetros gerais. Depois, passamos pela experiência da revisão dessa diretriz, com a simples omissão da lei e com parâmetros específicos, deixando tudo isso para o âmbito municipal.

Temos de entender que quando falamos em cidades brasileiras estamos nos referindo a muitas cidades e não apenas a uma, a situações absolutamente ricas e diversificadas. Em muitos Municípios a lei nacional é a única que existe, porque não há legislação municipal própria. Não há código de obras, planos diretores, lei de uso e ocupação do solo. Isso é totalmente diferente do que ocorre em Municípios maiores e nas cidades médias e grandes, que têm legislação própria, absolutamente detalhada.

Temos de pensar o que deve ser uma lei nacional que consiga ser a única onde nenhuma outra existe e suficientemente flexível para que nos Municípios que têm arcabouços próprios não se constitua em uma camisa de força. Acho absolutamente irresponsável delegar para o nível local, dizendo a ele que se vire. Da mesma forma, fechar parâmetros rígidos de lotes mínimos que são iguais para contextos de densidades e de estruturação de territórios absolutamente distintos também não é adequado. Vamos precisar procurar o caminho do meio em que determinados parâmetros e *performances* sejam garantidos.

Particularmente, considero muito importante o tema sobre a existência de loteamentos em áreas públicas e a relação entre a densidade dos assentamentos com as cidades existentes, bem como os parâmetros que podem ser utilizados.

Gostaria de fazer uma indagação. Não tenho posição rígida sobre o assunto. Essa indagação é fruto da prática cotidiana de vários companheiros que lidam com a questão de loteamentos em nosso País. Na verdade, principalmente nas cidades médias e grandes, quando falamos das porcentagens fixas e dos tamanhos mínimos de lote, do tamanho de rua etc., sentimos que muitas vezes essas porcentagens e esses tamanhos não significam nada, não produzem uma boa qualidade na ponta.



Vou dar um exemplo proveniente da experiência de São Paulo, que acompanhei mais intensamente. Às vezes, em relação a parâmetro mínimo, falamos em 5% para a área verde, em 10% para usos institucionais, e por aí vai. Porém, caminhando pelas periferias da cidade, percebemos que há um monte de pequenas áreas institucionais encravadinhas, totalmente inúteis e inadequadas para a instalação de equipamento público decente: uma escola, um posto de saúde etc. E quando vamos buscar junto à Prefeitura um terreno para instalar um equipamento, um parque, por exemplo, não encontramos, porque as áreas estão todas fragmentadas. São infinitas as situações em que temos um pedaço da cidade cheio de área pública e sem demanda para instalar equipamentos e outro em que falta área e com enorme demanda para instalar equipamento.

Então, a simples matemática não resolve o problema, porque não produz o resultado esperado: existência de áreas públicas adequadas para a implantação de equipamentos e de áreas verdes, de acordo com a demanda específica daqueles assentamentos. Apesar da promoção imobiliária se dar por loteamentos, as cidades são bairros, e os bairros são conjuntos de loteamentos. Quando eles são pensados isoladamente, acabam não constituindo o que deveria ser o produto final: um bairro. O que quero dizer é que a soma de um monte de loteamentos que obedecem a parâmetros quase nunca resulta num bairro, num conjunto adequado. Como resolver essa questão? Por outro lado, podem dizer também: *“Então, vamos abandonar todos os percentuais; como são inúteis e não têm produzido coisa boa, vamos tentar trabalhar isso de outra forma”*.

Gostaria de lembrar que antes do planejamento urbano, a partir principalmente das décadas de 40 e 50, nosso País trabalhava com índices urbanísticos. O urbanismo e toda a área de projeto urbano da cidade faziam os planos de arruamento e de expansão urbana. Esse era o urbanismo praticado no século XIX, começo do século XX. O que significa isso? Que os planos, na verdade, definiam arruamentos e traçados no processo de expansão das cidades previamente à ocupação e loteamento dessas áreas pelos privados. Ou seja, no momento em que o privado resolvesse usar a sua gleba para implementar um parcelamento, o desenho já estava predefinido no plano. Eram os famosos planos de arruamento ou de expansão urbana. Estou dizendo isso porque, no fundo, precisávamos de parâmetros de projetos, de desenho e de diretrizes que realmente pensassem a cidade como um todo e não como um fragmento, um pedaço. Considero um grande desafio traduzir isso em lei, garantir que tenha boa qualidade, que esteja em planos diretores ou em planos locais, planos de bairros, que se desdobram a partir de planos diretores. Creio que poderemos fazer um esforço coletivo para avançar nessa direção, porque nós não vamos sair do imbróglio se continuarmos pensando que deve haver generalidade, um parâmetro a ser obedecido.

Finalmente a última questão, referente ao parcelamento. Como podemos ter formas de dizer “não” aos parcelamentos? Acredito que só por meio de diretrizes muito claras sobre determinadas áreas e sua destinação nos planos diretores. Dizer “não” deve ser uma das hipóteses possíveis.

Embora meu tempo se tenha esgotado, acho importante ressaltar uma posição bastante pessoal. Devemos acabar de vez com a idéia de que temos de ter duas cidades: a de classe média e a popular. Sou radicalmente contra a idéia de 2 sistemas de parcelamento do solo: um para pobre e outro para o restante. No fundo é mais ou menos isso. Para a classe média seria o normal, com os parâmetros que consideramos ideais. E haveria outro para os pobres, para sair barato. Nesse caso



seriam os parâmetros normais diminuídos, como se os humanos tivessem dimensões e necessidades diferentes.

Sou absolutamente favorável à flexibilização dos padrões de parcelamento, mas ela tem de ser única. O conjunto do território se flexibiliza para atender às maiorias e não a um pedaço do território, diferenciando e demarcando duas cidades: uma para a classe média e outra para os pobres. Temos de ter uma cidade só.

Não tenho a menor dúvida de que exigências excessivas encarecem e atrapalham. Essas exigências e esses procedimentos têm de ser revistos, mas tem de ser numa revisão global, com a construção de um parâmetro adequado e universal e não particular.

A destinação específica para os setores populares vai se dar muito mais através das parcerias com o setor público, num processo de gestão dos incentivos do setor privado para conseguir produzir, do que propriamente da montagem de uma nova categoria, lançamento popular que não precisa obedecer a nenhum dos critérios ambientais nem urbanísticos para poder sair mais barato. Isso também é um grande desafio.

O Estatuto das Cidades preconiza a idéia de cidade para todos, includente. Acho que uma cidade includente é uma cidade convivente, em que a totalidade do território abriga pobres, ricos, médios, todos enfim, e não que demarca uma diferença radical entre os 2 segmentos.

Essas eram as minhas contribuições para o debate. Agradeço-lhes o convite para participar desta reunião. Nós, da Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, nos colocamos à disposição da Comissão e do Deputado Dr. Evilásio para contribuir com essa importantíssima iniciativa.

Obrigada. (*Palmas.*)

A SRA. PRESIDENTA (Deputada Maria do Carmo Lara) - Obrigada, Dra. Raquel Rolnik, pela contribuição e pela observação do tempo.

Concedo a palavra ao Sr. Nelson Saule Júnior, Coordenador do Fórum Nacional de Reforma Urbana, também parceiro permanente desta Comissão, em todos os debates sobre a questão urbana.

O SR. NELSON SAULE JÚNIOR - Bom-dia a todos. Quero agradecer o convite à Deputada Maria do Carmo Lara, ao Deputado Dr. Evilásio, Relator do projeto sobre parcelamento do solo urbano, ao Deputado Ary Vanazzi e a todos os membros da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

O Fórum Nacional de Desenvolvimento Urbano congrega várias organizações que estão atuando na questão urbana, no campo dos movimentos populares, como: Movimento Nacional de Luta por Moradia; Central de Movimentos Populares; União Nacional por Moradia Popular; Confederação Nacional das Associações de Moradores — CONAM; Federação Nacional dos Arquitetos; Federação Nacional dos Engenheiros; Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal — FENAE; várias organizações não-governamentais, como é o caso do Instituto Polis, da FASE, do IBAM, do IBASE. Estamos todos na luta pela reforma urbana há muitos anos, em parceria com a Comissão de Desenvolvimento Urbano, principalmente pela aprovação do Estatuto da Cidade e do Fundo Nacional de Luta pela Moradia, cujo Relator na Comissão de Economia foi o Deputado Dr. Evilásio. E agora também estamos na luta pela revisão da Lei nº 6.766.

Considerando avaliação inicial que fizemos a respeito do projeto de lei, queremos abordar algumas questões importantes a serem contempladas pela lei, até levando em conta a exposição da Raquel.



Primeiramente, sentimos falta dos princípios. Quais são os princípios que devem nortear qualquer perspectiva de parcelamento do solo? O Estatuto da Cidade, baseado na Constituição Federal, enfatiza muito a questão dos princípios da função social da propriedade, das funções sociais da cidade, do direito à cidade e da gestão democrática da cidade.

Considerando que é sempre bom que os princípios estejam na lei, entendemos ser importante que se levem os princípios norteadores para o campo do parcelamento do solo.

Uma das questões mencionadas pela Raquel foi quanto a dizer não à abertura de novas possibilidades de loteamentos. Isso vai ter que ser baseado em critérios e diretrizes. Quer dizer, pensar-se que um determinado empreendimento atende à função social da propriedade, às funções sociais da cidade, como critério fundamental para verificar se aquele empreendimento ou se aquela proposta apresentada a respeito de uma atividade de uso de uma cidade deve ser desenvolvida. Aí, vincula-se à questão do plano diretor, que é o principal instrumento da política urbana. Então, tem que fazer, como estava previsto na Lei nº 9.785, que alterou a Lei nº 6.766, uma vinculação do plano diretor, o que o substitutivo de certa maneira esqueceu.

Parece que não existe mais Estatuto da Cidade, não há plano diretor como instrumento fundamental da política urbana. Acho que tem que ser reincorporada essa vinculação de plano diretor com o parcelamento do solo, é um ponto importante nessa questão.

Será que o Município tem que acatar proposta de qualquer pessoa que tenha propriedade no Município? Esse é um ponto. Outro ponto seria o tamanho dessa propriedade. Então, com relação a uma pessoa que tem grande gleba na cidade fazer grandes empreendimentos, há uma grande dificuldade na legislação brasileira de estabelecermos padrões máximos, porque estabelecer padrões mínimos é sempre bonito, é tranqüilo, legal. Todo o mundo acha bom. É ótimo. Mas na hora em que falarmos em padrão máximo é que vamos estar mexendo mesmo na questão da propriedade.

Então, esse é um desafio que temos que trabalhar com a perspectiva de pelo menos estabelecer algumas diretrizes que possam resultar, de fato, numa indução para que essas grandes propriedades, se for o caso, não tenham sempre a necessidade de se transformar em grandes negócios nas cidades. Que sejam, sim, uma grande parte da parcela do território que esteja destinada a atender aos interesses dos habitantes da cidade. Esse é um desafio que temos.

Outro ponto que também acho que é um desafio trabalharmos é a questão das competências. Desde a Lei nº 6.766, fica sempre esta questão: quem é que legisla sobre essa matéria? É a União, o Estado ou o Município?

Não tenho a intenção de ser municipalista, mas tenho de dizer que a Constituição, em seu art. 30, inciso VIII, deixou bem claro que parcelamento do solo, ordenamento do território é competência do Município.

Poderíamos até questionar: então, por que a União está fazendo legislação sobre parcelamento de solo se é competência do Município? Acho que na verdade essa lei é importante para neste momento disciplinar parcelamento do solo do território do Município, e não parcelamento do solo urbano, porque o do solo urbano já é competência do Município. A grande dificuldade que há hoje é de o Município querer disciplinar parcelamento do solo no território rural. Fica aquela discussão no sentido de que é de competência da União, de que só o INCRA pode estabelecer



regras — por resolução, nem é por lei, o que é um absurdo. Fica esse impasse de que ninguém do Município pode tratar do seu território rural e vira terra de ninguém, porque a União não disciplina, não regula, e o Município fica com medo de regular, e todo mundo faz o que quer, faz indústria, loteamento no território rural, sem nenhuma gestão.

A lei é fundamental, principalmente para esse aspecto de disciplinamento do solo, pensando em todo o território, compreendendo o componente ambiental. Esse é um ponto fundamental para a lei.

Outros pontos que são importantes e que devemos enfrentar na lei dizem respeito às competências entre Estados e Municípios. A Lei nº 6.766 diz que tudo que tem de ser feito no Município na maioria das vezes tem de ser aprovado pelo Estado. Essa relação com o Estado tem sido um grande problema para os Municípios, porque quem faz a gestão é o Município, mas a aprovação depende de um órgão que nunca está dentro das condições adequadas para estabelecer a aprovação desses parcelamentos e de certa maneira restringe a atividade do Município. É claro que existe a questão da região metropolitana, do parcelamento do solo em 2 Municípios ao mesmo tempo.

A nossa proposta é que se tire do Estado a competência para aprovar parcelamentos e se estabeleçam diretrizes que tenham de ser observadas nos assuntos de interesse metropolitano ou de mais de 2 Municípios ou que envolvam questão de grande impacto de interesse do Estado. Estabelecem-se diretrizes. É claro que têm de ser condicionadas também aos planos diretores. Isso precisa estar amarrado, mas não se deve dar ao Estado a competência de ficar promovendo o parcelamento de solo nos Municípios. Esse é um ponto que trazemos para a discussão.

A lei trata de modalidades de parcelamentos, responsabilidades e critérios para parcelamentos. No campo modalidades de parcelamento, está-se introduzindo a figura do condomínio urbanístico. Se verificarmos a redação do art. 3º, inciso III, notaremos que praticamente não há diferença entre o conceito de condomínio urbanístico e desmembramento. Acho que o Deputado já deve ter observado isso. A única possibilidade é a revisão desse conceito, tendo em vista que qualquer parcelamento do solo que resulte no condomínio irá ter a abertura de novas vias, que são consideradas tecnicamente como ruas, e elas não vão ser doadas ao Poder Público, pelo conceito estabelecido na lei.

Qual o módulo máximo para a implantação desses condomínios? Essa é uma questão que precisa estar na lei. Estamos propondo pelo menos um módulo de 2 hectares, 20 mil metros quadrados, que é um parâmetro trabalhado na Lei nº 6.766.

Quanto às responsabilidades. O art. 10 estabelece a responsabilidade do Poder Público com a infra-estrutura básica nos loteamentos — não exige isso dos empreendedores —, como rede de água potável, sistema de esgoto sanitário, rede de energia elétrica, iluminação pública. Abre-se um parcelamento do solo e se estabelece toda a responsabilidade para o Poder Público, isentando-se o empreendedor. Hoje, segundo a Lei nº 6.766, essa tarefa é de responsabilidade do empreendedor. Estamos propondo que se mantenha essa responsabilidade na lei.

Quanto aos condomínios fechados, há uma contradição. Ao mesmo tempo em que se quer estabelecer que é uma responsabilidade dos condôminos, estabelece-se que é o Poder Público que tem de colocar os canos d'água, botar a luz no condomínio... Então, ou é realmente assumido pelas pessoas que farão o empreendimento ou é responsabilidade de um loteamento normal, de um



parcelamento do solo. Há responsabilidade do Poder Público com um empreendimento fechado. Este é um ponto bem complicado que estamos identificando no projeto de lei.

Quanto à regularização fundiária, a lei estabelece muitas exigências e critérios para o parcelamento do solo. Praticamente não se diferenciam os procedimentos, as exigências, os critérios, o que dificulta a regularização de qualquer parcelamento do solo, das áreas já consolidadas, principalmente dos loteamentos populares, dos assentamentos informais existentes nas cidades.

Propomos parâmetros mais simplificados para efeito da regularização. A Lei nº 9.785 tinha sido apresentada como possibilidade de o Município definir critérios para viabilizar a regularização desses assentamentos. A lei está retroagindo, voltando a uma concepção anterior. A lei federal estabelece muitas exigências, impedindo que qualquer Município regularize seus assentamentos informais para efeito de regularização fundiária. Esse é outro ponto preocupante.

Verificamos que o usucapião urbano está sendo tratado na Lei nº 6.766. Nos termos do Estatuto da Cidade, há regulamentação principalmente no caso de serem utilizados os assentamentos informais, as favelas, através do usucapião coletivo.

A proposta do substitutivo estabelece critérios para efeito da aplicação do usucapião que não foram estabelecidos no Estatuto da Cidade. Em nosso entendimento, a lei que tem competência para tratar da matéria do usucapião urbano é a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, isto é, o Estatuto da Cidade. Não deveria ser estabelecido nesta lei tratamento que entre em choque com o que já foi previsto no Estatuto da Cidade, por exemplo, com restrições sobre onde incide usucapião urbano, uma vez que na Constituição há critérios para se utilizar esse instrumento.

Propomos a supressão desse dispositivo que está tratando do usucapião urbano, porque ele criará restrições à aplicação do usucapião que não estavam previstas na Constituição, nem no Estatuto da Cidade.

Quanto à proposta estabelecida no art. 93, é muito preocupante a possibilidade de se estabelecer fechamento por parte de proprietários de imóveis. O art. 93 estabelece o seguinte:

“Art. 93. Nas áreas previstas pelo plano diretor, os loteamentos implantados até a entrada em vigor desta lei, na forma da Lei nº 6.766, podem ter o seu perímetro cercado ou murado, no todo ou em parte, obedecidos os seguintes requisitos: aprovação da totalidade dos proprietários dos imóveis localizados na área fechada; outorga pelo Município ou pelo Distrito Federal, quando for o caso, da permissão de uso das vias de circulação e outros espaços públicos localizados na área fechada à uma associação constituída pelos moradores para esse fim específico”.

Quer dizer, essa proposta está privatizando bairros, de certa maneira, porque já existe o parcelamento, já existem as vias de circulação. E o que está se propondo aqui é que esses bairros passem a ser fechados e os moradores fiquem com todos os investimentos feitos pelo Poder Público, que foram as vias de circulação e todos os equipamentos instituídos. E privatiza, porque aqui só vão ter acesso a esses espaços, aos equipamentos, os moradores daquela quadra, daquela região ou de uma determinada área.



Entendemos que esse dispositivo está contrariando as exigências referentes principalmente aos usos institucionais previstos para qualquer parcelamento do solo, que tem que ser de caráter público. Aqui está se fazendo uma privatização. Esse é também um ponto preocupante da lei.

Depois vamos trabalhar uma visão mais geral, principalmente considerando todas as audiências públicas, para pensar em emendas de alteração desses dispositivos. Nossa compreensão é principalmente que haja a necessidade de estabelecer esses princípios norteadores da política urbana na lei; que se estabeleça tratamento igual para as modalidades de parcelamento quanto à responsabilidade do empreendedor, à questão de infra-estrutura e equipamentos; que se estabeleçam critérios sobre a regularização fundiária, atribuindo-se, principalmente, a competência para o Município ter a responsabilidade quanto à regularização dos seus assentamentos; que se estabeleça a abrangência do parcelamento do solo, estendendo também para todo o território do Município. Portanto, algumas diretrizes gerais para o parcelamento do solo nas áreas rurais, e não só nas áreas urbanas. E que se definam as modalidades de parcelamento do solo possíveis de serem estabelecidas nesse território rural, considerando a realidade dos Municípios. Que se estabeleça também, acho que é um ponto importante que a lei não estabelece, a gestão. Muitas vezes se colocam autoridades competentes, mas não se estabelece a gestão para esse planejamento e parcelamento do solo. Entendemos que deveria ser vinculado ao processo instituído no Estatuto da Cidade de gestão democrática, quer dizer, que haja vinculação de qualquer parcelamento do solo e empreendimentos ao processo de definição do plano e ordenamento do território instituído nos mecanismos de gestão democrática, como, por exemplo, os conselhos que são instituídos no Estatuto da Cidade como um instrumento de gestão da cidade. Com isso, pode-se pensar na perspectiva de estabelecer unidades de gestão, sempre com participação popular, para definir no plano da cidade as estratégias baseadas já no plano diretor. Acho que esse ponto da gestão está faltando na lei.

Seriam essas as observações iniciais sobre a lei. Estamos totalmente compromissados em contribuir com esse processo, para que tenhamos uma lei adequada à realidade dos Municípios.

Obrigado. (*Palmas.*)

A SRA. PRESIDENTA (Deputada Maria do Carmo Lara) - Obrigada, Nelson.

Só para esclarecer, informo que este debate é sobre o que já foi apresentado à Comissão, mas podemos nos reportar ao trabalho anterior. Estou dizendo que os artigos citados são do trabalho anterior, então, não coincidem com o atual.

Com a palavra a Sra. Betânia Moraes Alfonsin, urbanista e assessora jurídica da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

A SRA. BETÂNIA MORAES ALFONSIN - Bom-dia a todos. Agradeço à Comissão o convite, especialmente à Deputada Maria do Carmo Lara e ao Deputado Dr. Evilásio.

Espero contribuir dividindo com V.Exas., neste debate sobre a revisão da Lei nº 6.766, um pouco da experiência do Município de Porto Alegre e da tentativa de implementação de um instrumento novo em que estamos trabalhando, a partir da promulgação do nosso Plano Diretor, de 1999, que veio a se chamar Urbanizador Social. Penso que será um debate interessante.

Esse instrumento se chama Urbanizador Social. Podermos ter um debate rico por causa das questões levantadas por Raquel Rolnik, entre elas a discussão sobre



se devemos ou não admitir algum tipo de regulação diferenciada para o parcelamento do solo e qual o sentido desse tipo de autorização legal.

A reflexão que estou trazendo é esta: qual o sentido de incluirmos, em lei federal de parcelamento de solo, um instrumento de política urbana e habitacional como o Urbanizador Social?

O pressuposto para entendermos isso é exatamente pensar que a maior parte das nossas cidades cresce de forma irregular. O Poder Público não está atendendo às necessidades da população de baixa renda, ofertando lotes por intermédio do Estado. O mercado tem feito muito menos, ou seja, tem oferecido lotes muito caros à população de baixa renda, que não consegue comprá-los.

Devemos ter muito cuidado ao discutir este assunto. Uma regulação igual para todos pode produzir mais desigualdade. Na verdade, há certa hipocrisia na afirmação de que a regra é igual para todos em atenção à qualidade de vida das pessoas. O problema é que o empreendedor privado está interessado no lucro e não na igualdade, nem no direito de moradia das pessoas. O Poder Público deve se preocupar em garantir à população de baixa renda acesso a lotes com condições mínimas de habitabilidade. E mais: que sejam regulares, que a gestão pública conheça e tenha autorizado e participado da sua implantação. Esta é a discussão.

Quando falamos de igualdade e desigualdade, devemos ter muito cuidado. Esse é um caso em que — parece-me — uma política de ação afirmativa não tem equívoco algum. Ela visa justamente garantir à população acesso a um lote regular e, é claro, de acordo com os critérios de qualidade de vida, de habitabilidade do assentamento, de integração do parcelamento do solo no tecido urbano.

Este é um primeiro pressuposto que temos de trabalhar e requer um giro na nossa estratégia tradicional de política urbana, que estabelece regulação idêntica para todos, mas acaba sendo cúmplice do crescimento irregular da cidade e tendo como efeito a aplicação tradicional da Lei nº 6.766. Pequena parcela do parcelamento do solo é produzida de forma regular e atende a uma camada da população de renda média. Há muitos parcelamentos irregulares e clandestinos aos quais a população consegue ter acesso.

O que o Poder Público deve fazer em relação ao loteador clandestino e irregular? Pela Lei nº 6.766, a Procuradoria deve entrar com uma ação para puni-lo. Tais ações não dão em nada, e o Ministério Público considera um crime de bagatela. Ocorre a impunidade absoluta, e enorme parcela da cidade é habitada de forma irregular.

Propomos ao Poder Público, com o Urbanizador Social, que obrigue esse empreendedor clandestino a trabalhar de acordo com as regras urbanísticas da cidade. Esta é a mudança. Pretende-se adotar estratégia diferente, a da cooptação, da parceria, palavra-chave do Plano Urbanizador Social. Trata-se da integração daqueles que usam irregularmente o solo a uma regulação controlada pelo Poder Público. A idéia é de parceria público-privada. O objetivo seria a oferta de lotes regulares, em atendimento à demanda da população de baixa renda. Ela encontra lotes em áreas de risco, clandestinos, na periferia da cidade. A idéia é oferecer lotes regulares na área urbana, de uso intensivo e com qualidade de vida para essa população.

Estamos trabalhando com 3 agentes que seriam o nosso público-alvo. A beneficiária seria a população de baixa renda que hoje compra o lote no mercado ilegal, no mercado pirata. Vamos atrair para essa parceria o empreendedor irregular conhecido na cidade, a fim de que ofereça loteamentos regulares, com base em



contratos e pactos realizados com o Poder Público. Em segundo lugar, os empreendedores regulares que normalmente oferecem loteamentos para a população de classe média e alta. Em terceiro lugar, as cooperativas habitacionais autogestionárias, que no nosso Município são muito importantes e têm sido, pela ausência de regulação e pela ineficiência da gestão, maltratadas e empurradas para a ilegalidade, embora ironicamente constituam uma forma de acesso à terra, incentivada pelo Poder Público. Só que não há regulação nem gestão para atender à demanda. A idéia é atender esse segmento por meio do Urbanizador Social.

Na proposta que trazemos como contribuição para a legislação federal, tanto o Poder Público quanto o empreendedor privado assumirão compromissos. Será necessário um processo de gestão muito eficiente, porque haverá análise caso a caso e um pacto para cada situação. Na lei haverá um pacote de possibilidades de incentivos dados pelo Poder Público e de contrapartidas oferecidas pelo empreendedor privado.

Basicamente, os compromissos do setor público seriam vistoriar a gleba; se necessário, propor a alteração do regime urbanístico; emitir parecer sobre a conveniência e a oportunidade daquele projeto para a ordem urbanística, para o planejamento urbano da cidade; e analisar as planilhas de custos do empreendimento e do perfil socioeconômico dos adquirentes.

O Poder Público se comprometeria a diminuir a exigência de garantias oferecidas pelo empreendedor privado ao Município; a priorizar a tramitação administrativa desses projetos; e a admitir a urbanização progressiva do parcelamento. Da mesma forma, será adotado em todos os casos um gravame de área especial de interesse social para os loteamentos produzidos via Urbanizador Social.

Por sua vez, o empreendedor se comprometeria a oferecer lotes ou unidades habitacionais a preço compatível com a urbanização social. Esta, na verdade, é a grande questão. Muitos Municípios dispõem de regulação que permite padrões diferenciados para empreendimentos de interesse social, mas não há controle sobre o preço final do lote. Por isso, flexibiliza-se o padrão e, no final, o preço é absurdo, incompatível com a faixa de renda da população à qual se destina. O empreendedor também se comprometeria a apresentar a planilha de custo do empreendimento com o perfil socioeconômico dos adquirentes, a implantar a urbanização progressiva e a destinar uma contrapartida ao Município por ter admitido uma série de facilidades nessa tramitação.

No caso de Porto Alegre, poderemos utilizar a transferência de potencial construtivo, autorizada pelo Estatuto das Cidades, como uma possibilidade de incentivo ao empreendedor. Nessas contrapartidas do empreendedor, previstas no pacote de facilidades que recebe, ocorre eventualmente a mudança do regime do terreno, que lhe agrega mais-valia. Só com a alteração do regime rural para urbano é agregado enorme valor. Se o Município está fazendo esse movimento, se está admitindo a urbanização progressiva, se está alterando o regime urbanístico, que o empreendedor dê sua contrapartida. Pode ser reservado um percentual dos lotes ao Poder Público; pode ser feita a comercialização direta de parte dos lotes com adquirentes indicados pelo Poder Público, ou seja, um terreno pode ser destinado a outras finalidades públicas, com a construção de equipamentos públicos urbanos ou comunitários. No caso de Porto Alegre, o objetivo central é que a contrapartida seja um acordo sobre o preço final do lote, ou seja, que *(falha na gravação)*.



Essa negociação será registrada em documento, um termo de compromisso no qual se definem as obrigações previstas para o Município e para o empreendedor privado; as etapas da urbanização progressiva; o cronograma de implementação da urbanização; os prazos e as condições para o cumprimento dessas obrigações; as penalidades para a hipótese de descumprimento do acordo; as medidas mitigadoras e compensatórias, quando necessárias; e a previsão de notificação do empreendedor nos casos em que atrase ou descumpra as obrigações assumidas no termo de compromisso.

Trata-se de outra fórmula da nossa política urbana e habitacional. Nos Municípios, principalmente após a promulgação da nova Constituição Federal — e mais ainda após a promulgação do Estatuto das Cidades —, temos apostado na regularização fundiária como principal política habitacional, a ser acelerada pelos processos coletivos após a promulgação do Estatuto das Cidades. Ela prevê a possibilidade de prevenção do crescimento irregular da cidade pela oferta regular de lotes para a população de baixa renda e pela inclusão do empreendedor outrora clandestino na produção regular e controlada de lotes pelo Poder Público.

Aqui entra a principal questão apresentada, na nossa opinião: a revisão do nosso processo de gestão municipal, com a qual não conseguiremos administrar esse tipo de situação. A grande meta seria aumentar a oferta de lotes e unidades habitacionais disponíveis no mercado regular para a população de baixa renda, diminuir ou frear o crescimento irregular das cidades e promover maior justiça social.

Por último, quero chamar a atenção de todos para alguns cuidados e recomendações para a inclusão dessa proposta em lei federal. A primeira tarefa é conceituar claramente esse instrumento, se a opção for incluir na lei federal essa legislação. Isso porque qualquer conceito — entre aspas — “frouxo” permitirá que a sua utilização seja mal conduzida pelos Municípios e até pelos empreendedores privados. O público-alvo deverá estar claramente delimitado, a definição de população de baixa renda deverá estar evidente, e poderá ser remetida para o Município. Quem estamos atendendo com essa política de ação afirmativa? Quem é o cliente que queremos atender? Qual o público-alvo? A população com renda de até 3 salários mínimos, de até 5 salários mínimos? Devemos defini-lo claramente. Devemos ter cuidado com a autonomia dos Municípios, com a competência municipal, que respeito. Critérios devem ser definidos, nem que sejam elaborados pelo Município, para que haja qualidade de vida nos parcelamentos do solo feitos por essa via, para que não tenhamos — como eu disse — uma cidade bacana e legal e outra cidade muito parecida com a irregular. Deve haver controle da qualidade do projeto a ser encaminhado por essa via.

Por fim, que haja grande articulação entre as políticas habitacional e urbana. Estou convencida de que, para esse tipo de proposta se tornar realidade, teremos de revolucionar o nosso processo de gestão municipal, muito literal na aplicação da lei. Precisamos valorizar as especificidades e costurar um pacto com o empreendedor, para que assuma os compromissos, que não serão idênticos em todos os casos.

O Poder Público não deverá ficar a reboque da iniciativa privada, mas ter a iniciativa de induzir e indicar as áreas de parcelamento, para que não seja feito só nas franjas das cidades, na periferia, como normalmente acontece, e a população seja incluída no tecido intra-urbano.

Muito obrigada. *(Palmas.)*

A SRA. PRESIDENTA (Deputada Maria do Carmo Lara) - Obrigada, Betânia.



Quero agradecer a todos que já falaram e obedeceram rigorosamente ao tempo. Esta é a Casa dos pronunciamentos, mas a disciplina ajuda o debate.

Com a palavra o Prof. Ricardo de Sousa Moretti, da PUC de Campinas.

O SR. RICARDO DE SOUSA MORETTI - Bom-dia a todos. Agradeço à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, à Deputada Maria do Carmo Lara e ao Deputado Dr. Evilásio o convite.

Vou iniciar a apresentação com proposições de complementação, de modificação da lei e depois vou justificá-las.

A proposta é que haja a inclusão de uma categoria do parcelamento do solo na produção da edificação. Basicamente o que se pretende com isso é criar uma legislação urbanística com facilidades e critérios especiais nos casos em que haverá parcelamento do solo e edificação.

Em seguida, deve-se criar uma categoria, bastante diferente do que está proposto até então, que é a do condomínio urbanístico de pequeno porte. Quando falo em pequeno porte, refiro-me a áreas de 1 hectare para baixo, de 10 mil metros quadrados para baixo. Eventualmente poderá ser da dimensão citada por Nelson, mas estamos falando da possibilidade de adensar terrenos já loteados à cidade.

Também se propõe que seja dada a responsabilidade da manutenção do loteamento ao empreendedor, até que parcela significativa de lotes tenha edificação. Em seguida, deverá haver a revisão das regências de infra-estrutura e equipamentos com a possibilidade de implantação em parceria com o Poder Público e com as concessionárias. Estou muito preocupado com a exigência de infra-estrutura. É muito arriscado permitir novos loteamentos sem infra-estrutura.

Pedi para inverter a ordem de apresentação justamente porque tenho uma grande admiração pela Raquel e pela Betânia e estou entendendo que as 2 falam de coisas parecidas e quero fazer justamente essa ponte.

Por último, sistematicamente se aponta para a necessidade de termos critérios sociais. E cada vez está mais claro que essa forma é por meio de estímulo a loteamento e empreendimentos que tenham habitações para as várias faixas de renda. Temos que criar uma forma de parceria público-privada e estimular empreendimentos com diversas faixas de renda. Precisamos ter o estímulo social, só que, na minha opinião, mesclado dentro do mesmo empreendimento.

Justificarei essas proposições.

Gostemos ou não da autoconstrução, o fato objetivo é que infelizmente ela predomina no País, e dificilmente será totalmente revertida. Temos uma realidade de informalidade no emprego, de esvaziamento populacional de área bem servida e inchaço nos bairros periféricos. O que antigamente era uma situação regular, a pessoa ter um contracheque, hoje é uma situação excepcional. A informalidade está levando à total modificação na estrutura habitacional. Não podemos acreditar que a situação normal é as pessoas terem contracheque.

Há um paradoxo habitacional fortíssimo. Ao mesmo tempo em que temos grande carência habitacional, há 6 milhões de unidades vazias. Ao mesmo tempo em que precisamos desesperadamente de lotes urbanos, temos gigantesca quantidade de lotes vazios nas periferias. Devemos ter claro que todas as propostas que partirem Brasil a fora têm de levar em conta a necessidade de geração de emprego e renda. Basicamente, o problema habitacional é um problema da estrutura de distribuição de renda, da ausência de emprego e de renda. Se todos tivessem dinheiro não estaríamos preocupados. Bastaria comprar um imóvel. Está cheio de



imóveis para vender, há 6 milhões de imóveis vazios. Então, todas as análises devem ter enfoque muito cuidadoso com relação à geração de emprego e renda.

Nesse sentido, pergunto: a súbita ampliação de ofertas de lotes com urbanização incompleta nos bairros periféricos pode solucionar o problema da habitação social neste País? A não ser que imaginássemos que, num passe de mágica, rapidamente em função de uma nova legislação, aumentássemos drasticamente a oferta de lotes populares neste País. Eu pergunto: a urbanização incompleta resolveria nosso problema habitacional na faixa de até 3 salários mínimos?

Citarei alguns dados da Região Metropolitana do Distrito Federal em relação a lotes vazios.

Inicialmente, a Cidade Ocidental tem 8 mil prédios e 32 mil lotes cadastrados na Prefeitura. Com o padrão unifamiliar — eu diria que tem 24 mil lotes vazios —, é possível construir 3 cidades como a Cidade Ocidental sem fazer novo loteamento. Em Santo Antônio do Descoberto, 9 mil edifícios e 40 mil lotes. Novo Gama, em Goiás, 32 mil edifícios e 50 mil lotes. Em várias cidades há um lote para cada pessoa e o número de pessoas coincide com o número de lotes disponíveis. Objetivamente, não acredito que a oferta de lotes com urbanização precária seja o problema da habitação social.

Vou mostrar algumas imagens para V.Exas.

(Segue-se exibição de imagens.)

Urbanizar sem infra-estrutura deflagra um processo de degradação que custa muito para todas as cidades. De uma forma ou de outra, temos de garantir que os novos empreendimentos sejam feitos com infra-estrutura. Quem pagará pela infra-estrutura e como serão as parcerias são outra discussão, mas não podemos aceitar que se produzam lotes sem infra-estrutura.

Lote é produto ou insumo? Para o empreendedor, ao lotear e vender o lote o ciclo se completou, mas não para a cidade. Há loteamentos completamente vendidos há 20 anos e que têm apenas 10% dos lotes ocupados. Quem paga a conta? A cidade toda. Ao sobrevoarmos Brasília vemos milhares de lotes vazios. Passando à noite nessas áreas vemos a iluminação pública esperando alguém. Todos estamos pagando a conta dos lotes produzidos em excesso.

Precisamos de nova realidade, precisamos que os loteadores se articulem com a produção da edificação. Pergunto: hoje algum produtor de edificação trabalha sozinho? Ele tem o proprietário do lote, o incorporador, quem faz o *marketing*, não apenas o construtor. Da mesma forma, não podemos ter o loteador sozinho nessa altura, temos que estimular o loteador que atua com quem produz a edificação, temos de oferecer facilidades para isso, até mesmo para a geração de emprego e renda. E precisamos garantir que o loteador deixe de ser visto como inimigo, ele é aliado, só que terá de mudar de postura, mudar o figurino. Não podemos aceitar um loteador da década de 70 ou 80, os tempos mudaram.

Por que defendo aliar os loteadores aos edificadores? Porque um lote de 125 metros quadrados em área de elevada declividade, apenas um lote é uma barbárie. Vários dos que estão presentes conseguiriam desenhar excelente conjunto de casas com lotes menores do que 125 metros quadrados em área de alta declividade. Se a edificação for feita junto com o parcelamento, a situação será completamente diferente. Temos de oferecer facilidades urbanísticas quando se edificar ao mesmo tempo.



Por exemplo, no projeto de lei que tive oportunidade de ler, foi retirado o impedimento do parcelamento em área com mais de 30%. Em nenhum dos 2 projetos há essa exigência. Para mim hoje essa questão está clara: sou a favor do loteamento em áreas com mais de 30%, desde que seja feita a edificação. Não há problema, mas apenas um lote de 125 metros quadrados em uma área de 30% é risco na certa. Vou mostrar os eslaides.

Em seguida, é possível mudar o tamanho de lote, mudar recursos, mudar vários parâmetros. Há um estímulo à geração de emprego e renda. Recentemente, a Caixa Econômica mudou a regra para o financiamento de imóveis usados. Fico imaginando a dor no coração da Direção da Caixa ao limitar o financiamento para imóvel usado, já que temos 6 milhões de imóveis precisando ser financiados, mas entendo que é preciso gerar emprego e renda na construção de imóveis. Temos de estimular que nos novos loteamentos seja feita a edificação.

O tipo habitacional mais comum em vários locais do País não é a casa isolada, não é o apartamento, não é a favela nem o cortiço, é o que se chama de casa de frente e fundos. O tipo habitacional mais comum da Grande São Paulo é a casa de frente e fundos, que pode ser entendida como um condomínio. É um condomínio, mais de uma pessoa é dona do mesmo espaço; 36% dos imóveis na Grande São Paulo são casas de frente e fundos. No Estado de São Paulo são 30% de casas de frente e fundos completamente à margem da legislação. É como se não existissem. O tipo habitacional mais comum não existe na lei, não existe na cabeça de ninguém. Não há como regularizar no cartório de imóveis essa tipologia. Ninguém pensou nisso até agora! Não é possível!

A criação de condomínios urbanísticos de pequeno porte vem para legitimar uma implantação habitacional que acontece de forma precária, mas que pode acontecer de forma ordenada. Podemos considerar pequenos lotes urbanos de 300, 500, mil metros quadrados e permitir que neles sejam construídas meia dúzia de casas. Isso pode ser de excelente qualidade, poderemos permitir uma solução muito mais barata e uma forma de utilizar esse lotes vazios que temos aos milhares nas nossas cidades.

Por último, é fundamental que se consiga garantir a manutenção dos empreendimentos depois de loteados. O caso do Riviera de São Lourenço foi paradigmático, porque eles exigiam a entrada na venda dos lotes, mas, se a pessoa edificasse dentro de certo prazo, ficaria dispensada do pagamento das demais prestações. Eram 50 prestações, vamos supor. Seriam pagas as 24 iniciais e, construída a edificação, a pessoa ficaria dispensada das restantes. O loteador dava um forte estímulo para que o comprador do lote edificasse. Temos de criar situação semelhante. Não podemos permitir que se criem novos loteamentos sem que haja pressão para nele se edificar. Uma das formas de fazer isso é exigir a manutenção dos lotes por parte do empreendedor até que uma parcela seja edificada. Ou o loteador edifica nos lotes, ou pressiona os compradores a fazê-lo.

Conforme eu disse, são necessárias obras de infra-estrutura. Para ilustrar a afirmação, mostrarei os eslaides. Temos de criar mecanismos de parceria legal entre o Poder Público e a iniciativa privada, exatamente a ponte referida nas exposições das Sras. Betânia Alfonsin e Raquel Rolnik.

Por último, temos de prever empreendimentos em que parte das unidades seja de interesse social. Não podemos aceitar os riscos sociais dos empreendimentos tipo gueto. Não podemos produzir conjuntos habitacionais apenas para a classe pobre. Isso não está sendo feito em nenhum lugar no mundo.



Precisamos mesclar as obras, porque isso vai gerar a cidade. Considerar solução habitacional a produção de conjunto de apenas uma faixa de renda é condenar ao gueto. Basta lembrar as cenas iniciais do filme *Cidade de Deus*, que mostra aquele conjunto degradado, real, no Rio Janeiro. Não são imagens de ficção. As cenas iniciais do filme *Cidade de Deus* passam-se em um conjunto habitacional promovido por um órgão público. Não podemos aceitar criação de novos guetos dentro das cidades.

Mostro alguns eslaides sobre os quais vou comentar muito pouco, porque são auto-explicativos. Estas são imagens de loteamentos regulares, sem infra-estrutura, na periferia de São Paulo.

Permitir loteamentos sem infra-estrutura ocasiona esse tipo de risco, que está sendo exposto em São Paulo, mas tenho oportunidade de vê-lo em diversos Municípios do País. Os problemas não estão apenas nos loteamentos. Estamos procurando estudar também os conjuntos habitacionais.

A terra gerada por esse processo, nos loteamentos sem infra-estrutura, é levada pela água de chuva. Neste caso — não sei se todos estão conseguindo ver —, em 1 ano de chuva, a terra chega à metade da janela da edificação.

Os nossos rios estão deixando de ser rios; transformam-se em mares de lama, por causa não só da terra, como também pelos esgotos, sem falar no impacto ambiental. A erosão nos bairros periféricos sem infra-estrutura leva a terra dos rios e traz enchentes nas cidades.

Não posso perder a oportunidade de dizer que estou absolutamente chocado com o risco que corremos dia-a-dia de iniciar um sério problema de saúde pública por causa da infra-estrutura. Apresento imagens dos córregos que abastecem o manancial de São Paulo.

Esta é a cabeceira de um dos córregos, que está a 300 metros de Guarapiranga. A situação em tela ocorre em São Paulo, mas esclareço que Campinas se abastece em uma área que recebe os esgotos da cidade de Valinhos, praticamente ligada àquela cidade, que, por sua vez, joga seus esgotos nos rios, inclusive os hospitalares. Estamos jogando qualquer coisa nos rios. Em alguns quilômetros abaixo, essa é a água que as pessoas usam para beber.

A carência de infra-estrutura está saindo da raia técnica e caminhando definitivamente para a saúde pública. Qualquer permissão de novos empreendimentos sem infra-estrutura provoca sério impacto, que precisa ser revisto com cuidado. Sou radicalmente contra a flexibilização da exigência de infra-estrutura. Devemos discutir quem vai pagar pela infra-estrutura e como a usaremos melhor, mas aceitar loteamentos com pouca infra-estrutura é o mesmo que dar um tiro no próprio pé.

Esta imagem é um pouco caricata, mas é próxima do real. Aceitar que as cidades se expandam nesse modelo do Parque das Gaivotas — seja lá o que tenha acontecido — não é aconselhável. Tenho certeza de que ninguém acredita que a oferta de lotes sem infra-estrutura, em larga escala, possa ser solução de habitação no País.

Muito obrigado. (*Palmas.*)

A SRA. PRESIDENTA (Deputada Maria do Carmo Lara) - Agradecemos a contribuição ao Sr. Ricardo Moretti .

Ouviremos a última convidada, a Sra. Nídia Inês e depois passaremos a palavra aos Deputados. Em seguida, algumas pessoas participarão do debate. Não



há condições de inscrevermos todos os interessados, mas alguns poderão contribuir para o debate.

Passo a palavra à Sra. Nídia Inês, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. S.Sa. contribuiu conosco, na gestão passada, tratando desse assunto. Agradeço a V.Sa. por estar conosco.

A SRA. NÍDIA INÊS ALBESA DE RABI - Boa-tarde a todos, estou realmente agradecida por participar deste debate, fundamental para a gestão do território municipal, já que estou representando o Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Este é um momento especial, pois que, como já foi mencionado, estamos entrando numa nova ordem urbanística, que nos permitirá adequar os instrumentos e meios para atuar nas cidades de maneira diferente. Sem dúvida, as cidades se fazem a partir da prática do parcelamento.

Sendo a última a falar, consegui identificar-me com as proposições de todos os participantes. Fico bastante à vontade para ilustrar informações repassadas aqui.

Em primeiro lugar, apresentarei rapidamente imagens de cidades nas quais trabalhamos na assessoria de planos diretores ou no levantamento de cadastros técnicos, a fim de verificar a situação dos loteamentos ou a condição do uso do solo.

Antes, esclareço que há grande dificuldade para os Municípios conhecerem a representação, o compartimento do seu território no conjunto com loteamentos aprovados, implantados ou irregulares. Na verdade, as informações de que dispõem são primitivas em alguns casos. Os critérios aplicados em cada Município diferem uns dos outros. Uma comparação nos mesmos termos é bastante difícil.

Em Manaus, por exemplo, há separação por setor fiscal. A área toda representa a cidade. O Rio Amazonas está na parte de baixo. Os setores fiscais representam a potencialidade de ocupação das áreas por cada um dos setores. Como vemos, os lotes vagos estão praticamente distribuídos em toda a área urbana. Nesse caso, apresentam-se as particularidades das dimensões dos lotes em cada um dos setores, mostrando que há uma diferenciação em cada um dos bairros, dos setores da cidade.

Por último, mostramos, por setor fiscal, o total de lotes cadastrados na cidade. Para se ter uma idéia, dos 148 mil 206 lotes cadastrados, 20% estão vagos.

Na próxima imagem, aparece uma cidade um pouco menor que Manaus, Piracicaba, onde, dos 105 mil lotes cadastrados, 32.906 estão vagos — 31% dos lotes cadastrados nas cidades.

Esta imagem ilustra a ocorrência dos parcelamentos, dos loteamentos nas áreas periféricas, porque traduz com realidade a desestruturação das áreas urbanas ocorrida pela prática do loteamento sem uma gestão mais integrada do território.

No próximo *slide*, passando de uma população de 329 mil, de Piracicaba, a 104 mil, de Resende, ocorre a mesma situação: 34.327 lotes cadastrados, com 14.731 — 43% de lotes vagos.

Essa situação se apresenta em cidades completamente diferentes, localizadas geograficamente em áreas muito variadas, com tamanhos diferentes e grau de despavimento municipal e práticas de loteamento também muito diferentes. Em Manaus, por exemplo, encontramos 2 tipos de ocupação de território muito diferenciada. O primeiro se dá em relação à população de baixa renda, que, na prática, é a devastação, o desmatamento que atualmente estão tentando conter. O outro tipo é a realização de construção de condomínios, o que preocupou a população. Essa foi uma das discussões que fizemos durante a elaboração do plano diretor, porque há interesse de considerar os condomínios de acordo com um



tamanho máximo que permitisse a articulação da cidade, a extensão das vias urbanas, a integração desses condomínios de uma maneira mais harmônica com o conjunto das cidades.

O próximo eslaide refere-se a outro tipo de situação que realmente leva o Município a observar, com preocupação e detalhe, a própria dinâmica da produção imobiliária. Aqui, no caso, apresentamos a imagem da cidade de Macapá, na qual, além do sítio geográfico muito particular, temos, na parte amarela mais clara, o centro mais tradicional da cidade, e, na parte superior, encontram-se os parcelamentos que se desenvolveram nas décadas de 80 e 90 principalmente.

A novidade é o fato de que as ações são promovidas pelo Estado e pelo Município em grandes extensões em áreas sem infra-estrutura — o Sr. Ricardo Moretti mencionou esse ponto; por um lado, oferece-se acesso bastante amplo à terra, mas com infra-estrutura deplorável.

É interessante observar esse fenômeno, porque as particularidades de cada cidade são muito diferentes.

Nesta outra imagem, temos as áreas indicadas no processo do plano diretor como de especial interesse social, as que correspondem a situações mais precárias. Na próxima imagem, esta grande área em vermelho, mostra as áreas que não possuem infra-estrutura; são áreas prioritárias para implantação de infra-estrutura.

Como se vê, essa questão transcende a regularização de um loteamento ou de um conjunto de loteamentos; são várias áreas urbanas que precisam ser beneficiadas por um programa de qualificação de todos os equipamentos e infra-estrutura.

No próximo eslaide apresentamos outro exemplo, o do Município de Colombo, na região metropolitana de Curitiba, onde vemos a seqüência de implantação de loteamento. Trata-se de um Município que tem grande influência na região metropolitana de Curitiba. Nesse Município, verificamos um grande desenvolvimento ocorrido antes da década de 70 e, posteriormente, um adensamento que foge à escala do Município e corresponde a um processo difícil de gerenciar.

Apesar da grande ocorrência de loteamentos, em vermelho estão representadas as habitações precárias, localizadas em áreas de alto risco ambiental.

A realidade dos Municípios nos indicam que a questão do parcelamento — e do parcelamento novo também — tem de ser trabalhada em relação à dinâmica que já existe na cidade.

Com o Estatuto das Cidades, surgiu uma série de instrumentos que permitirão atuar sobre esse estoque de lotes vagos, se forem bem utilizados.

A demanda por loteamentos tem a ver com esse estoque atualmente disponível e, às vezes, localizados em áreas com alguma infra-estrutura.

Paralelamente a isso — não está expresso nestas imagens —, existem os loteamentos irregulares. Por exemplo, no Município do Rio de Janeiro, temos 939 loteamentos irregulares que precisam de infra-estrutura, que precisam ser introduzidos no sistema de regularização de propriedade, o que demanda processo muito complicado.

O que podemos concluir dessa situação tão variada e, ao mesmo tempo, tão constante em vários pontos do País? Em primeiro lugar, concordo plenamente com as posições do Sr. Nelson em relação à competência do Município para autorização de parcelamentos. O licenciador precisa ter uma visão do seu conjunto de necessidades muito bem definida. Essa visão leva à necessidade de julgar as áreas onde é possível fazer a implantação de parcelamentos, quando será necessário tal



parcelamento e a inserção, a utilidade pública, a função social nesse determinado momento do desenvolvimento urbano, além de definir os procedimentos.

A Sra. Betânia Alfonsin expôs uma formatação de procedimentos absolutamente enquadrada em nível local e com intencionalidade definida. A questão de quando, onde, como e quantos lotes são necessários para esse determinado Município condiz com a inserção do parcelamento dentro do conjunto das condicionantes de gestão urbana. Nesse caso, ocorrem as relações com o plano diretor, com o Estatuto da Cidade. Neste momento, particularmente, essa inserção parece fundamental.

Um ponto que não foi mencionado, mas que é muito importante, diz respeito ao parcelamento compulsório. Da mesma forma como o parcelamento compulsório foi definido no Estatuto da Cidade como competência do Município, a questão de não autorizar o loteamento também deve ser considerada dentro dos mesmos princípios. O Município compatibilizar, conduzir o processo da implantação mobiliária do seu território, decidir para quem, como e com quais parâmetros é um tema que defendemos a partir da nossa experiência de vida.

A grande questão se relaciona à regulamentação dessa prática. Na verdade, a Lei nº 6.766 se refere à regulamentação da atividade do empreendedor privado. Essa articulação pública ou privada, qual o momento em que esse tipo de negociação se viabiliza mostram uma nova face do Estatuto da Cidade, na qual o Poder Público pode negociar de forma adequada com os empreendedores privados os princípios que ainda estão faltando nos esboços da lei, para saber do que o Município precisa.

Deixo como recomendação — estou sendo cobrada quanto ao meu tempo de exposição —, para contemplar a lei federal, o não-engessamento dos processos municipais. É lógico que existem muitas deficiências nos Municípios, no caso até de empreendedores municipais, como vimos na cidade de Manaus, em que os parcelamentos implantados são deficientes. Mas eles terão de mudar a cultura, rever esse instrumento isoladamente.

Considerar que o parcelamento é um empreendimento econômico bom para o Município, que uma obra a mais que o empreendedor vai desenvolver numa determinada área mesmo distante dos equipamentos, dos acessos necessários, é um erro muito grande. O Estatuto define uma série de elementos que integrarão o parcelamento nessa questão. Assim como se fala da função social da propriedade, a Constituição fala também da função social da cidade. E eu enquadraria o parcelamento como uma das práticas fundamentais da função social das cidades, que deve ser avaliado nesse sentido.

Sendo assim, temos de pensar seriamente nessa prática e começarmos a ousar na combinação de todos os meios e de todos os instrumentos, sem pensar exclusivamente em um parcelamento com procedimentos tradicionais.

Em relação à articulação do Município com os outros níveis de Governo — neste caso, as leis federal e dos Estados —, é necessário haver flexibilidade e, claro, também de apoio para que os Municípios possam compreender e mudar essas culturas.

No substitutivo, chamou-me a atenção a obrigação de o Município disponibilizar informações estaduais. A nossa posição é no sentido de inverter esse conceito. Os Estados também têm a responsabilidade de informar os Municípios e apresentar os elementos a serem considerados na gestão do seu território. Um exemplo específico foi por nós vivenciado em um trabalho que realizamos em



Búzios, onde existiam várias áreas estaduais de preservação desconhecidas pelo Município — não conhece o mapeamento, e as restrições não estão delimitadas e/ou especificadas.

Vou parar por aqui. Fico à disposição para o debate.

Muito obrigada a todos.

A SRA. PRESIDENTA (Deputada Maria do Carmo Lara) - Agradecemos à Sra. Nídia Inês a contribuição.

Antes de passar a palavra ao Deputado Dr. Evilásio, Relator do projeto, informo que na terça-feira, dia 21 de outubro, às 14h, no Plenário nº 14, será realizada audiência pública sobre o Estatuto do Desarmamento, que está sendo debatido na Comissão de Constituição e Justiça. Querendo ou não, a violência é um dos grandes problemas das nossas cidades.

Convidamos todos para a instalação da Frente Parlamentar em Defesa da Moradia. O 1º Seminário Nacional em Defesa do Financiamento Público para Habitação tirou várias resoluções, uma delas foi criar a Frente Parlamentar em Defesa da Moradia. A instalação acontecerá na quarta-feira, dia 22 de outubro, às 14h, no Plenário nº 14.

Concedo a palavra ao Deputado Dr. Evilásio, Relator do projeto de lei.

O SR. DEPUTADO DR. EVILÁSIO - Deputada Maria do Carmo Lara, Presidenta desta Comissão, senhoras e senhores convidados, dignos expositores, quinta-feira é um dia meio complicado na vida dos Deputados. Como estou aqui exclusivamente por causa desta audiência pública, tenho mais tempo disponível e gostaria que V.Exa. franqueasse a palavra aos outros Deputados, permitindo-me ficar por último.

A SRA. PRESIDENTA (Deputada Maria do Carmo Lara) - O Deputado Dr. Evilásio estava com viagem marcada, mas cancelou para participar desta audiência.

Com a palavra o Deputado Ary Vanazzi.

O SR. DEPUTADO ARY VANAZZI - Sr. Presidente, os expositores que se apresentaram têm longa história na construção da nossa legislação e largas experiências vividas no decorrer da história do nosso País, sendo muito ricos os dados e os elementos trazidos por eles. Particularmente, tenho tido oportunidade de partilhar alguns momentos dessa experiência com vários dos expositores aqui presentes.

Aproveito esta audiência para expor duas questões que me têm deixado muito preocupado, e acho importante reafirmá-las.

Principalmente nos últimos dias, tenho ouvido a reafirmação da importância da parceria entre Poder Público e iniciativa privada. Tenho acompanhado esse assunto e vejo que ele tem sido manchete de jornais por muitos dias.

Tenho certa preocupação sobre esse assunto e, evidentemente, precisamos avançar nesse campo. Precisamos aprofundar essa relação, mas antes é necessário fazermos o dever de casa. E qual é o dever de casa? Na última década, no Brasil, não construímos condições para que os agentes públicos — Governos estaduais e municipais — elaborassem suas políticas a partir de recursos disponíveis para a solução dos problemas. Por exemplo: não temos financiamentos públicos para os agentes públicos — Municípios, Governos estaduais, cooperativas habitacionais, antigas companhias de habitação, às quais poderíamos dar outra denominação. Se não fizermos esse dever de casa no próximo período, vai-se tornar ineficaz qualquer tipo de iniciativa do Governo Federal do ponto de vista da legislação fundiária e da política nacional de habitação, porque o elemento fundamental e estruturante dessa



política são os agentes públicos que convivem diretamente com a nossa realidade e com ações na base social, na sua base local.

Hoje, em nosso País, a política pública na área urbana é feita a partir de emendas parlamentares. Aqui se discutem projetos de política habitacional e há briga de Prefeitos com Parlamentares sobre que tipo e quantidade de emendas terão para seus Municípios. Não existe uma história dessa hierarquia. Podemos ter grandes legislações, grandes norteadores, grandes méritos do ponto de vista estruturante e jurídico, mas a execução da política é ineficaz. É duro, mas é real.

Tenho debatido nesta Comissão que precisamos pensar um modelo de gestão pública com outra característica, do ponto de vista dos recursos públicos. Temos muito que avançar na relação público/privado, mas se não fizermos o dever de casa, ficaremos mancando por muito tempo. Se tivermos essa condição, poderemos exigir muito mais dos poderes públicos municipal e estadual, dos entes públicos constituídos, exigir colaboração, participação e, inclusive, compromisso.

Hoje, a relação é a seguinte: a população que vive no Município exige do Governo municipal solução para o problema urbano. Como o Município não a tem, encaminha o problema para o Governo estadual, que também não a tem, que a solicita do Governo Federal.

Estamos vivendo uma experiência inédita no Rio Grande do Sul. No nosso Governo anterior, construímos a Secretaria Estadual de Habitação como órgão executor da política urbana, mas o Governo atual a transformou em gestora. Tirando-lhe a responsabilidade de execução da política, transformou-a em gestora e retirou a participação da sociedade civil organizada do Conselho Estadual da Habitação. Essa é uma mentalidade ultrapassada, porque ou há avanço e envolvimento na construção ou não vamos ter nenhum tipo de legislação aplicada em nosso País. Concordo com a relação, mas temos, primeiro, de fazer o dever de casa, caso contrário ficaremos mancando por muito tempo, repito.

Esta é a minha primeira ponderação.

Por muitos anos tenho feito esse debate e considero duas coisas importantes na legislação.

Cito um episódio muito marcante: a ocupação de 4 mil famílias em uma área de São Bernardo do Campo. Da noite para o dia, apareceram 4 mil famílias acampadas em uma área privada. Fico me perguntando: de onde vem esse povo? E, depois que desmontaram o acampamento, para onde foi? Esse povo reside em algum lugar. E, com certeza, 80% vivem em favelas, em situação difícil, sem trabalho, sem infra-estrutura urbana e vão tentar externar sua indignação buscando melhorar a qualidade de vida.

Quanto à legislação, temos muitos instrumentos que não são cumpridos nem fiscalizados.

Uma das grandes necessidades é trabalhar a regulação fundiária, a reurbanização. Muitas vezes, os recursos exigidos para se fazer os investimentos não são elevados, mas o elemento central é melhorar a condição de vida da nossa população. Isso diminui muito o problema e vale também para a questão da irregularidade. Dois terços da cidade estão irregulares, não existem no mapa do Estado.

Para mim, um dos pontos mais importantes da aplicação da legislação é o investimento na qualidade de vida do povo. Hoje, a cidade legal está desabitada, e os dados não são meus: temos 6 milhões de casas vazias no País. É muita casa! Esses números, querendo ou não, dizem respeito à cidade legal, e ela está



desabitada, e empurramos o povo para a cidade ilegal. Por trás disso está a especulação imobiliária. É preciso uma legislação que obrigue esse setor a transformar a cidade legal, cuja estrutura é construída com dinheiro público, com investimento público. Precisamos construir, a partir do Ministério da Cidade, a partir dessa nova mentalidade, a partir das experiências Prefeituras, dos institutos que têm grandes pesquisas nas universidades, um pouco esse tripé. Fazer o dever de casa é fazer com que a cidade legal volte a ser povoada.

A legislação tem de garantir essa possibilidade concreta e melhor qualidade de vida onde o povo mora hoje. Quer dizer, não se pode construir à beira de um manancial, em áreas de risco, mas hoje milhares de famílias moram em áreas que são fruto de ocupação clandestina, com o mínimo de infra-estrutura.

Vi centenas de empreendimentos feitos pelo Poder Público para a população de baixa renda que hoje são de propriedade da classe média, porque ela também não tem política habitacional que possa resolver seu problema e acaba buscando resolver o problema a partir de investimento público. No Rio Grande do Sul, vários empreendimentos feitos há 5 anos para a população de baixa renda, hoje, não são mais para o cidadão que ganha 3 salários mínimos, porque ele também não teve condição de buscar outra alternativa.

A produção do lote urbanizado é elemento central da política da inclusão social, porque a classe média/baixa não tem condições financeiras, não tem financiamento, por isso vai buscar o empreendimento feito para a população de baixa renda.

Eram essas as questões que queria abordar a partir deste debate na Comissão.

A SRA. PRESIDENTA (Deputada Maria do Carmo Lara) - Obrigada, Deputado Ary Vanazzi.

Convido o Deputado Dr. Evilásio para coordenar os trabalhos da Comissão.

Concedo a palavra à Dra. Raquel Rolnik.

A SRA. RAQUEL ROLNIK - Sra. Presidenta, gostaria de esclarecer a questão apresentada pela Dra. Betânia Alfonsin em relação ao loteamento popular ou da oferta para a população de baixa renda. É evidente que uma ação afirmativa que privilegie a produção para as maiorias tem de ser feita. Mas essa ação tem de ser feita no sentido de abrir os procedimentos da produção e da destinação como um todo para a lógica da produção popular e não construir 2 sistemas paralelos. Monitoramento, gestão, parceria, priorização, admissão de números de garantias e contrato com preços são muito importantes. Não cabe dizer que nessa cidade o lote



mínimo tem 300 metros quadrados e para pobre, 100 metros quadrados.

Se nessa cidade achamos adequado e conveniente que haja um lote mínimo de 100 metros quadrados, então um lote mínimo será de 100 metros quadrados. Esse é o ponto crucial em relação a este debate. O monitoramento, em termos de gestão, é fundamental, até porque, no dado levantado pelo Dr. Moretti e pela Dra. Nídia, além de sobrar domicílio vago, também sobra lote no Brasil. Não está faltando, mas sobrando. O problema é que não está nas mãos de quem precisa. A grande questão é como se vai abrir a possibilidade de acesso àquele lote produzido,



e a construção de uma categoria diferenciada de lote não resolverá o problema nem da qualidade, nem do acesso. O Dr. Moretti abordou muito bem o assunto.

A idéia do dízimo, apresentada pelo Dr. Moretti, de que nos empreendimentos sempre deveria ter a destinação de um percentual para a população de baixa renda em parceria com o Poder Público é fundamental. Gostaria de lembrar que as legislações espanhola, holandesa e inglesa já há muito tempo determinam a destinação de 15%, 20% dos empreendimentos, e está na linha da mistura e da inclusão. Acho que poderíamos trabalhar melhor essa idéia.

Agradeço a todos, e gostaria de dizer que este debate foi muito rico.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Dr. Evilásio) - Consulto o Deputado Walter Feldman se quer fazer a revisão.

Dizem que toda obra de Deus é bem feita. E, dentre as obras divinas, dizem que o ser humano é a mais perfeita. Se Deus tivesse me dado 4 ouvidos e meia boca, para o lado esquerdo de preferência, eu me sentiria o homem mais perfeito do mundo, tal a importância das exposições apresentadas nesta audiência. Dois ouvidos foram pouco para ouvir tudo isso.

Ao apresentar a esta Comissão um projeto substitutivo à Lei nº 6.766, não tivemos, longe disso, a pretensão de trazer uma obra elaborada, mas apresentá-lo na condição de pré-projeto. Depois da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, nessa área é esta a lei mais importante do País.

Sei que isso é mister desta Casa, de forma particular desta Comissão, mas queremos dividir o peso dessa responsabilidade não apenas com a Câmara dos Deputados, mas buscar em todos os rincões deste País contribuições para elaborarmos uma lei que possa perpassar o tempo e que venha nortear institucionalmente as cidades brasileiras, que hoje não passam de verdadeiros aglomerados mal organizados de seres humanos, áreas de exclusão territorial e social. Essa lei é um instrumento para ajudar a resolver esse problema.

É importante termos em mente que o Brasil é um dos países campeões em leis, mas também não as cumpre. Não podemos emprestar ao País uma lei bem elaborada, com a colaboração de muita gente que tenha condições de contribuir, para depois passar a ser apenas mais uma lei. Precisamos de alguns instrumentos, alguns diplomas e de responsabilidade para que consigamos sua execução.

Não tenho a pretensão de debater com os expositores. Muito pelo contrário, cogitamos de ouvir e, com certeza, iremos acatar várias das sugestões propostas. Fico realmente feliz ao saber que demos o pontapé inicial em alto estilo. Esta é a primeira de uma série de pelo menos quatro, e poderão advir outras.

A minha idéia, preliminarmente, era trabalharmos 1 ano nesse projeto, mas, infelizmente, temos que compatibilizar algumas situações, inclusive política. Daqui a 2 meses, estaremos encerrando o nosso período parlamentar nesta Casa e entendemos que hoje o momento é muito oportuno para aprovarmos na Comissão este projeto. Então, queremos dar celeridade aos trabalhos durante esses 2 meses e propiciar o maior número de participação possível. Ao término do exercício parlamentar, dia 15 de dezembro, queremos a aprovação deste projeto nesta Comissão, porque, como eu disse anteriormente, politicamente ele é muito oportuno, e aqui não podemos perder as oportunidades.

Para abrilhantar esta reunião e obter mais contribuições para esta audiência pública, não vou tecer comentários, a fim de dar oportunidade a que outras pessoas o faça. Obter participação maciça numa audiência pública, na quinta-feira, não é



fácil. Quero propiciar aos presentes a oportunidade de participar com idéias, propostas, sugestões e, também, perguntas aos expositores.

Vamos comunicar o *site* desta Comissão para que em qualquer lugar deste País as pessoas tenham um canal de comunicação conosco e possam contribuir com esse projeto.

Inicialmente, temos 3 pessoas inscritas, mas quem quiser falar pode se habilitar. Vou encaminhar essas 3 perguntas e depois abriremos novas inscrições.

Com a palavra o Sr. Antônio Augusto Veríssimo, da Prefeitura do Rio de Janeiro.

O SR. ANTÔNIO AUGUSTO VERÍSSIMO - Meu nome é Antônio Augusto Veríssimo. Sou arquiteto e funcionário da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro, e há 10 anos coordeno o Núcleo de Regularização de Loteamentos da cidade do Rio de Janeiro.

Quero saudar a iniciativa do Deputado Bispo Wanderval de propor esse substitutivo ao projeto de lei, porque realmente a Lei nº 6766, como bem expôs o Deputado Dr. Evilásio, é extremamente importante para o desenvolvimento da nossa cidade. Portanto, deve haver uma discussão ampla e profunda sobre os instrumentos que ela propõe.

As falas foram extremamente ricas. Teríamos assuntos para debatermos durante muito tempo, porém quero destacar um aspecto que me parece extremamente importante — a questão dos condomínios. Se pegarmos a história do Rio de Janeiro, veremos que no Decreto nº 6.000, publicado em 1937, havia a figura popular da vila, que era basicamente um tipo de parcelamento em que os logradouros eram considerados privados, e cabia aos seus moradores a manutenção.

Ao longo do tempo o que aconteceu? Produziram-se vilas de grande porte nas cidades voltadas para a população de baixa renda. Com o tempo, o que se verificou foi a total incapacidade de essas pessoas arcarem financeiramente com a manutenção desses logradouros, o que fez com que o Município, em alguns casos, tivesse que reverter esse processo de privatização de logradouros públicos, lançando PAs (Projetos de Alinhamento) sobre muitas dessas vilas para que estas fossem integradas ao sistema de manutenção da própria cidade. Muitas delas caíram em situação de irregularidade, e hoje, no Núcleo de Regularização, estamos regularizando as vilas como se loteamentos fossem, para que sejam incluídas no sistema de gestão da cidade como um todo.

Preocupa-me muito uma legislação que estenda essa questão do condomínio, pois pode ser a morte do loteamento. Por quê? Porque o condomínio cria uma falsa ilusão de segurança para os moradores. Na verdade, ele vai criar uma seqüência de guetos na cidade, onde a insegurança geral vai ser maior do que se tivéssemos todos os logradouros com franco acesso e circulação.

Cria-se também para o Poder Público a falsa ilusão de que os seus custos com manutenção de infra-estrutura serão reduzidos, porque esses custos vão ser absorvidos por essa população. Ao longo do tempo, sabemos que vai haver pressão da população para que o Poder Público volte a assumir esses custos, porque enquanto as instalações são novas, o custo de manutenção é baixo, mas, com o passar do tempo, principalmente em regiões de alta pluviosidade, com problemas de assoreamento de galerias e uma série de outras questões, os custos com manutenção dessas infra-estruturas vão se elevar.



Cria-se também para o morador uma base legal para que ele tente a redução de IPTU. Já que ele absorve parte do custo de manutenção, vão começar surgir ações na Justiça questionando o IPTU em relação àqueles que vivem em loteamentos normais, em que a infra-estrutura é de responsabilidade do Poder Público. Além disso, há a questão do aspecto urbanístico e da criação de uma série de guetos.

Por exemplo, o Programa de Arrendamento Residencial, feito pela Caixa Econômica Federal, já está produzindo esse tipo de fenômeno. Quer dizer, os conjuntos financiados pelo Programa de Arrendamento Residencial já estão gerando, mesmo em regiões extremamente carentes, uma tipologia de assentamento que reproduz o perfil do condomínio de classe média: guarita, muros, portões automáticos e privatização da manutenção dos logradouros, da infra-estrutura. Isso faz com que sejam acrescidas à prestação paga pelo mutuário à Caixa Econômica 30% ou 40% da cota de condomínio que hoje sustenta a manutenção, porque as redes são novas, mas, daqui a alguns anos, se tiverem que trocar tubulações e refazer pavimentações e uma série de outras coisas, essas pessoas de baixa renda terão capacidade de suportar esse custo?

Portanto, é muito questionável o modelo que o PAR está implantando: reproduzir um modelo de classe média em comunidades de baixa renda, e que a legislação também corre o risco de reproduzir.

Teria uma lista imensa de questões a considerar, mas pretendo apresentar por escrito as contribuições da equipe técnica do Rio de Janeiro. Quero apenas destacar esse aspecto da questão do condomínio.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Dr. Evilásio) - A segunda inscrita é a Sra. Patrícia Gazzola, da Prefeitura de Vitória, Espírito Santo.

A SRA. PATRÍCIA GAZZOLA - Faço minhas as palavras do colega sobre a iniciativa e a qualidade do palestrantes. Com certeza, voltaremos diferentes de quando aqui chegamos, ou seja, com novas idéias. Já havia mandado uma proposta inicial, mas, com certeza, já temos várias outras idéias.

Quero suscitar 4 questões básicas que têm de ser analisadas com bastante cuidado na hora de tratar da modificação da Lei nº 6.766. A primeira diz respeito à competência privativa. Em que tipo de situação posso legislar sem ferir a competência privativa dos Municípios? Num primeiro momento, peguei duas situações em que houve invasão de competência. Uma seria o art. 85, que diz que se a pessoa preencher os requisitos, fecha a cidade, e o Município nem opina, é obrigado a fazer. Isso é complicado, porque cria uma cidade excludente, ferindo também os princípios do próprio Estatuto da Cidade. Outra é sobre o art. 6º, inciso I, que fala do lote mínimo. Olhando detalhadamente, vamos ter que tomar cuidado quando dissermos ao Município *“é assim que se faz”* ou quando apresentarmos diretrizes, porque a competência da União nessas questões se dá mais no âmbito das diretrizes ou é suplementar, na ausência de lei local.

A outra questão, à qual é importante prestarmos atenção, é a ambiental. Por exemplo, o art. 5º, inciso I, simplesmente repetiu a Lei nº 6.766, de 1979. Naquela época, não tínhamos lei ambiental. O inciso I falava o seguinte sobre os lugares alagadiços: *“desde que asseguradas providências para assegurar o escoamento das águas”*. Pela lei ambiental isso é crime. Então, não posso colocar na lei federal autorização para se cometer um crime ambiental.

Outra coisa que ficou suprimida, porque era polêmica, foi a fixação dos metros de curso de rio: 15, 30, 200, 500? Precisaríamos também dar uma olhada no



Código Florestal e Código das Águas para compatibilizar as normas ambientais com as normas urbanísticas, e esta é uma boa oportunidade de se fazer isso.

A questão do planejamento urbano também é importante, pois os condomínios fechados podem detonar o planejamento viário da cidade. Então, o art. 6º, § 2º, inciso II diz o seguinte: “... o Município pode desmembrar...” Pode, não, deve. É obrigação dele, é dever dele, porque o interesse público é superior ao interesse do proprietário. Então, não é “pode”, mas “deve”.

Também dever-se-ia verificar a necessidade de um estudo de impacto viário para poder aprovar esse tipo de (*falha na gravação.*) estudo de impacto de vizinhança, que é um instituto do Estatuto da Cidade que também não está contemplado, e todo e qualquer loteamento vai gerar um impacto na cidade.

Porto Alegre apresenta — e Betânia sabe bem disso — a necessidade de gerenciamento das redes de infra-estrutura e como isso vai ser trabalhado no direito de superfície das áreas que vão ser públicas. Então, quanto aos equipamentos urbanos, além de não sabermos quem vai instalar o quê, estão sendo usados de graça, e são bem público, e cobrando para fazer a iluminação. O uso gratuito por concessionárias de logradouros públicos também já é uma questão discutível. O Município precisa ter o poder de gerenciar essas redes subterrâneas ou no espaço aéreo, sob pena de a cidade virar um caos. Isso também tem que ser analisado.

Deputado, outra questão que também poderíamos explicar melhor é o art. 84 do projeto, que é uma repetição do 53, “a”, da Lei nº 6.766, em que fala que você tem que trabalhar a simplificação de procedimentos, sendo vedado exigir dos Municípios exigências relativas a particulares, assim como certidões, visando prevenir questões de domínio. Cada cartório interpreta isso de uma forma. Se falarmos em dispensa de certidões, então vamos dispensar a certidão de ônus reais, as certidões previdenciárias e aquele monte de burocracia que o cartório exige. Vamos escrever para deixar claro, para não dependermos do bom humor do cara do cartório.

Outra questão é que as metragens de antigamente eram “Siga pelo Córrego, Passe pela Árvore”. Era uma coisa meio louca. Temos hoje medidas milimétricas. Não existe, via de regra, nenhuma possibilidade de compatibilizar a escritura com a situação real, aceita pelos confrontantes. A lei fala: “*vedadas as exigências, visando prevenir questões de domínio*”, não é isso? Então, quando eu estiver fazendo uma regularização de um loteamento e os confrontantes estiverem de acordo com aquela metragem, o cartório não pode falar: “*Não pode, só com uma ação de retificação de área*”. Isso atrasa tudo, porque demora muito.

Então, poderíamos desdobrar o art. 84, colocando o seguinte: “*Eventuais discrepâncias, desde que com a assinatura de todos os confrontantes, serão registradas e eventuais discussões posteriores serão arcadas pelo Poder Público respectivo*”. Estaremos, assim, trabalhando o instituto da desapropriação indireta, que já existe, simplificando a questão da regularização fundiária.

Outra questão: por que a Caixa Econômica Federal, que é entidade de direito privado, não precisa fazer escritura e o Município, que é entidade de direito público, precisa? Devemos dispensar o Município de fazer a escritura pública e reconhecimento de firma, porque somos entidade de direito público, produzimos documentos públicos e temos fé pública. Isso também simplifica e barateia os nossos procedimentos.

Outro ponto: na hora da análise, deveria ter sido colocado no planejamento urbano a questão de evitar a descontinuidade na malha urbana. Na última



apresentação, vimos claramente a aprovação de loteamentos em áreas muito distantes. Poderíamos ter algum tipo de regra que viabilizasse a otimização dos equipamentos públicos, pois levar água e esgoto para longa distância fica muito mais caro também.

Era só isso. Obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Dr. Evilásio) - A terceira inscrita é a Sra. Sandra Mello, do Ministério do Meio Ambiente.

A SRA. SANDRA SOARES DE MELLO - Primeiramente, não consigo deixar de citar algo que considero básico com relação ao instrumento em si.

Hoje, temos no Brasil uma defasagem tão grande entre a cidade que queremos e a que temos que sinceramente acho extremamente complicado tratar os 2 temas, novos loteamentos e regularização fundiária, num único instrumento legal. Se formos tratar no mesmo instrumento as questões de regularização para regulamentar a maior parte da situação que temos, elas são tão diferentes daquilo que desejaríamos para novos loteamentos que vamos ter embutido no corpo da lei exceções e brechas muito complicadas para serem trabalhadas com outro tema.

Sei que a questão é estratégica porque, como o Deputado bem disse, temos um período até o final do ano. Então, é difícil trabalhar isso, mas seria muito importante se fosse possível termos instrumentos distintos. Este é um problema que vamos ter: carregar no bojo da lei (*ininteligível*) fundiária agora abertura para exceções. Então, como você vai tratar de novos parcelamentos com data determinada, se você abre uma brecha na lei muito difícil de se trabalhar posteriormente?

Achei realmente brilhante a apresentação que o Ricardo Moretti fez, pois apresenta outro paradigma que coloca em questionamento o próprio título dessa lei. Se fôssemos tratar essa questão de forma mais aprofundada, veríamos que não se trata de uma lei de parcelamento do solo urbano, a questão é muito mais abrangente do que o simples parcelamento, e não apenas do solo urbano, como muito bem citou a Raquel. Hoje temos outra abordagem para isso.

Apresentar a infra-estrutura como o cerne do problema que temos hoje é essencial. Tenho trabalhado ultimamente com a interface das matérias. A minha área é de urbanismo, mas estou no Ministério do Meio Ambiente há 4 anos e trabalho exatamente com essas interfaces. Faço parte da Comissão Intersectorial de Saneamento e Meio Ambiente vinculada ao Conselho Nacional da Saúde. Essas questões têm realmente de ser abordadas de forma integrada para que consigamos ter políticas minimamente consistentes. Tenho convivido muito com as discussões sobre saneamento *versus* saúde, e até está sendo criado o termo "saúde ambiental".

Betânia, apesar de achar brilhantes a proposta e o trabalho do urbanizador social de Porto Alegre, precisamos juntar a discussão do PPP — Parceria Público-Privada com o pessoal do saneamento. Hoje, esse assunto está na ordem do dia da política nacional de saneamento e é seriíssimo, porque trazer para uma lei federal definições relativas à parceria público-privada é extremamente complicado. Sabemos que o caminho passa por aí, mas, como fazer isso é algo muito grave e mais sério, precisamos nos juntar ao pessoal que está trabalhando com a política nacional de saneamento. Esse é um conflito muito grande que está havendo lá dentro. Existe uma extensa defesa do pessoal, que trabalha na linha de municipalização dos serviços, em confrontar definições federais que comprometam a questão da privatização necessária. Quer dizer, precisamos juntar estrategicamente como fazer isso com a luta da área do saneamento ambiental.



Muito obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Dr. Evilásio) - Passo a palavra aos debatedores. Não houve pergunta específica dirigida a nenhum deles, então, os debatedores podem ficar à-vontade para fazer suas explicações.

O SR. NELSON SAULE JÚNIOR - Sr. Presidente, serei breve. Acho que há 2 aspectos importantes, considerando-se principalmente essa rodada de intervenções. De fato, entendo que seria importante — e não foi possível trabalhar isso na exposição —, adotar alguns critérios quanto ao registro. Buscar algumas mudanças na Lei de Registros Públicos para efeito da aplicação dos instrumentos ligados ao problema de parcelamento do solo, instrumentos como direito de superfície, transferência do direito de construir, alteração, a outorga onerosa para parcelamento do solo, é assunto para ser trabalhado na questão do registro, como todo o aspecto da regularização fundiária, para evitar o problema de cada cartório interpretar de forma diferente como tem que ser o empreendimento, o parcelamento do solo de áreas que estão irregulares. Então, é importante trabalhar esse ponto e o desenvolvimento do projeto.

Segundo ponto que entendo que também precisamos compatibilizar. Acho que está havendo um problema sério no fato de resoluções do CONAMA legislarem para os Municípios. Isso é um absurdo, uma aberração jurídica e legal, mas é o que está acontecendo. Então, temos que colocar na Lei de Parcelamento do Solo as regras de parcelamento do solo considerando esse componente ambiental, porque não dá para um órgão administrativo ficar legislando para um Município, um ente federado.

Temos que tratar disso claramente nessa lei e entrar efetivamente nas disposições que estão no Código Florestal que emperram e dificultam a regularização. Também temos de tratar da questão ambiental na legislação, tentar compatibilizar no que for possível as normas ambientais que não estão considerando a realidade dos Municípios. Isso é fundamental.

Por fim, entendo ser fundamental a proposta relativa ao padrão do empreendimento, abordada pela Raquel, que seria desenvolvido para a cidade, contemplando os diversos segmentos sociais. Iria um pouco além de estimular, porque acho que sempre se estimula e se flexibiliza. Temos que pensar um pouco como ação afirmativa mesmo. Quer dizer, ao se fazer um empreendimento, que ele esteja vinculado a cotas para os diversos segmentos sociais, principalmente para habitação da população de baixa renda, em áreas que normalmente são apenas para ricos. É o único jeito, na minha opinião, de isso ser revertido, porque estímulos são dados, há a outorga onerosa gratuita, mas ninguém efetiva. Então, além do estímulo, temos que pensar um critério que estabeleça mesmos percentuais, cotas, e a defesa seria a ação afirmativa no sentido de combater a segregação social e territorial existente nas cidades, da mesma forma que se trabalha com cotas de ação afirmativa em outras situações, como na educação, por exemplo. Neste caso trata-se de moradia. É essa a defesa que podemos fazer.

Seriam esses pontos, rapidamente, que queria observar. Durante as audiências, vamos continuar a contribuir para o processo.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Dr. Evilásio) - Está facultada a palavra aos outros membros da Mesa, se quiserem comentar as intervenções.

A SRA. BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN - Em relação aos padrões e ao que admitimos, realmente temos de ter uma proposta que seja capaz de oferecer lotes baratos no mercado. Se for o caso de incorporarmos a sugestão de um



instrumento como urbanizador social, por exemplo, acho que isso deveria ser feito com todo o cuidado para não se invadir a competência municipal, mas é preciso que haja na lei dispositivo que ressalte a importância da gestão para esses casos porque, na verdade, trata-se de uma ação afirmativa, e isso tem que ser tutelado pelo Poder Público. Na verdade, deixa de ser aquela operação matemática: a lei diz isso, o empreendedor está propondo aquilo, é ou não é possível. Trata-se de uma solução caso a caso, na qual vai se ver o que é ou não possível, como se está atendendo à demanda da população de baixa renda em cada situação. É nesse sentido que digo que se trata de uma espécie de ação afirmativa, e tanto pode ser o caso de cotas como de uma fórmula através da qual se chegue a um preço final em que 100% dos lotes sejam acessíveis às camadas de baixa renda.

A grande questão é que não temos lotes regulares acessíveis à população de baixa renda. A preocupação externada pelo Moretti sobre a miscigenação é importante, mas temos de nos dar conta de que hoje não temos oferta regular para essa camada. É essa a preocupação que temos que ter, e casá-la com as políticas de planejamento urbano é questão que a complementa.

Em relação ao ponto abordado pela Sandra, sobre a lei tratar da regularização, vou um pouco na linha do que o Deputado Evilásio disse aqui: sou favorável, temos que ver este momento como uma oportunidade. Temos um passivo de loteamentos irregulares e clandestinos no País, assunto que precisa ser tratado, porque hoje a esquizofrenia da nossa regulação é tal que quem os ocupa tem instrumentos para regularizá-los, há usucapião coletivo, concessão coletiva, mas quem paga pelo lote não dispõe de regulação que o ampare. Portanto, a legislação que trata do parcelamento do solo tem que regular a admissão de novos parcelamentos, mas, na minha opinião, tem que se ocupar também da regularização. Deveríamos aproveitar a oportunidade para tratar também desse assunto.

Por fim, Sandra, não conheço a fundo o debate que é feito pelo setor de saneamento, mas acho que essa discussão sobre a parceria público-privada é distinta da que está sendo feita no saneamento, que passa pela privatização, e temos que ter todo o cuidado, todo o zelo para que não haja essa confusão.

O que se está propondo aqui é que o Poder Público trabalhe com um *menu*, um cardápio de possibilidades de incentivo ao empreendedor privado para que ele ofereça lotes para a população de baixa renda, não apenas para a de alta renda. Aí, sim, teríamos como resultado uma cidade partida, na qual uma parte da população, a que tem renda, consegue comprar lotes regulares; a outra parte não consegue e vai morar no manancial, no loteamento clandestino, na pirambeira.

Esta é a questão: para além de se ter, como afirmou o Deputado Ary Vanazzi, uma política que capacite o Poder Público a oferecer a possibilidade de financiamento e lotes baratos, como é que se faz parceria com a iniciativa privada, e também, de forma subsidiária (*falha na gravação*) produzir habitação de interesse social para a população de baixa renda, o que não se faz hoje no País de forma regular, nem pelo setor público nem pelo setor privado. A tentativa é se buscar colocar debaixo da asa esse empreendedor que hoje está produzindo à revelia da regulação existente.

A SRA. NÍDIA INÊS ALBESA DE RABI - Queria comentar rapidamente sobre os condomínios. A introdução da figura do condomínio em termos de unidades autônomas realmente combina uma questão de Direito Civil com Direito Urbanístico. Essa transformação dos condomínios se aproxima muito do loteamento mesmo, e a



transformação da figura da fração ideal de unidades autônomas se aproxima ainda mais do parcelamento, e não se trata apenas da manutenção.

O custo da manutenção da infra-estrutura; a inviabilidade de os condôminos tomarem conta da infra-estrutura; a própria mudança do morador ao longo do tempo; o envelhecimento da família são fatores que acarretam a inviabilidade da manutenção futura do condomínio, o que irá levar à sua transformação em loteamento, em parcelamento, ou abrir como loteamento a transformação dessa figura.

Nesse sentido, a exigência de observação dos mesmos parâmetros do loteamento para os condomínios já previne, ou pode vir a prevenir, essa situação futura. Em vários casos, em várias cidades, estamos exigindo isso através das leis de uso do solo — a figura do condomínio aparece muito nas leis de uso do solo, mas também por exigência das diretrizes da Prefeitura em relação ao sistema viário e aos índices e parâmetros do loteamento. É uma maneira de se prevenir isso.

Ainda em relação a esse assunto, seria interessante pensar que podemos estar criando a figura dos condomínios de interesse social a partir da regularização fundiária, da concessão coletiva condominial do uso e do usucapião coletivo. Seriam outras formas de condomínios, que poderiam ser ou não contemplados dentro da mesma figura. E aí vem a questão de ser um documento separado ou incluído na lei de parcelamento, que, na verdade, são coisas diferentes, mas vai se criar nas cidades condomínios de diversas naturezas.

Sobre a diversidade, a necessidade de se incluir classes de rendas diferentes, integrá-las às cidades, uma das exigências nesse caso seria a diversidade de padrões de lotes dentro do mesmo parcelamento, o que pode ser também estendido aos códigos de obras nas construções de condomínios verticais. Há uma tendência à construção de unidades habitacionais com um padrão de renda exclusivo, ou de um mesmo tamanho. Portanto, a variedade de tipologias habitacionais dentro de conjuntos habitacionais, a variedade de dimensões e padrões de lotes dentro de parcelamentos e até de preços poderiam ser mecanismos utilizados.

Realmente, será um período de muita experimentação na combinação, na articulação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, acho que até na transferência dos direitos de construir, que está aplicado a várias situações de preservação ambiental, conservação de áreas, a possível transferência ou negociação do direito de parcelar, se é que existe esse direito. Até agora aparentemente existe, porque as cidades estão aprovando os loteamentos que aparecem por iniciativa dos parceladores. Então, talvez seja interessante o estabelecimento de mecanismos que possam utilizar esses instrumentos para a reestruturação, reorganização do espaço urbano.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Dr. Evilásio) - Com a palavra o Prof. Ricardo Moretti.

O SR. RICARDO DE SOUSA MORETTI - Sei que teremos uma audiência específica sobre condomínios urbanísticos, mas como não sei se terei a oportunidade de falar na ocasião, queria deixar registrado alguns comentários.

Campinas é uma das cidades que mais tem loteamentos fechados no Brasil. Mais do que isso, Campinas hoje tem uma legislação que é o registro da barbárie: ela permite que se transforme um bairro aberto em loteamento fechado. Isso é um absurdo, não há outra expressão.

O que tem acontecido? Existem equipamentos públicos dentro de áreas que antes eram loteamentos abertos. Chegamos a uma situação em que, nos



loteamentos abertos que foram transformados em condomínios urbanísticos, se pede às crianças que vão às escolas públicas situadas em bairro onde não moram que usem tarjas. Vocês lembram do período que antecedeu a 2ª Guerra Mundial?

Então, acho que neste momento é muito importante explicitar a proibição de que loteamentos abertos sejam transformados em condomínios urbanísticos.

Segundo, este livro que trata das audiências públicas anteriores cita o caso de um conjunto habitacional da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo — CDHU, cujos moradores querem agora fechá-lo. Naturalmente, vocês já leram os registros de que as favelas estão se fechando, os bairros populares estão se fechando.

Campinas é um reflexo disso, o futuro pode ser visto lá. Naquela cidade, a sucessão de loteamentos e empreendimentos fechados fez com que a rua se transformasse em passagem. A rua deixou de existir como parte da vida urbana. O que está acontecendo? Os moradores dos condomínios urbanísticos são assaltados nas ruas, que passaram a ser locais perigosos. Então, agora temos comboios em Campinas: para chegar a seu loteamento fechado, os moradores saem da área central em comboios, com um carro de segurança na frente e um atrás.

Essa idéia de que condomínio urbanístico pode ser uma solução é completamente enganosa. Minha opinião relativa a isso é muito clara: sou franco defensor de condomínio urbanístico de pequeno porte, de muito pequeno porte. Acho errado se permitir grandes condomínios, loteamentos fechados. Tivemos a oportunidade de analisar loteamentos fechados de 6 milhões de metros quadrados, o que é completamente indecoroso. Não tenho qualquer dúvida: sou franco defensor de condomínios urbanísticos pequenos e um radical opositor aos grandes loteamentos fechados, aos grandes condomínios. Isso é um risco.

Sempre cito o que o pessoal fala, que o loteamento está afastando as pessoas da área central da cidade. Fico imaginando o caso de São Paulo, que tem os bairros-jardins, os quais eram loteamentos afastadíssimos da cidade na década de 30. Vocês podem imaginar o que seria hoje a cidade se todos os bairros-jardins de São Paulo fossem loteamentos fechados desde aquela época? Esses bairros fechados que hoje estão sendo feitos daqui a pouco estarão dentro das cidades.

Quero deixar registrado que é importante haver uma proibição clara de transformação de loteamentos que foram executados em bairros fechados, senão teremos Municípios que podem copiar essa péssima idéia de Campinas. Aliás, já temos alguns Municípios que adotaram esse mesmo procedimento, como São José, que já tem legislação a respeito.

Por último, cumprimento a Patrícia pela idéia de simplificação dos procedimentos de escritura, especialmente no caso das casas de frente-fundo, que eu chamo de condomínios. Casas que já foram até anistiadas pelas prefeituras devem ter uma regularidade de edificação. É preciso haver uma regularização disso do ponto de vista fundiário. Acho que prever a simplificação na forma de registro, inclusive aceitando um documento particular, não precisando de escritura pública, poderia ser um instrumento para facilitar esse processo.

Puxando para essa facilitação de procedimentos, por último, queria comentar, Betânia, que acho fundamental conseguirmos garantir à população de baixa renda o acesso à terra. Mas o que estou vendo? Em vários Municípios, existe lote regular disponível a baixo custo, só que, vamos supor que se ofereça esse lote popular a 2.000 reais à vista. Se não houver financiamento, mesmo que o lote esteja disponível a baixo custo, ele não é acessível. Então, o que acontece? Hoje, a única



linha de crédito para comprar lote é a carta de crédito da Caixa Econômica, mas aqui mesmo está registrada a grande dificuldade de alguém que, por exemplo, tem vínculo informal de trabalho conseguir acesso a esse crédito. Portanto, a questão não é só ampliar a oferta. Em Campinas temos lote regular em grande quantidade.

O que vejo como ponto comum é o seguinte: acho que o urbanizador social é muito importante, só que isso não significa que, necessariamente, ele precise ter parâmetros urbanísticos especiais. O que é preciso, o que poderíamos criar são instrumentos facilitadores da tramitação, instrumentos na linha do dízimo, a compulsoriedade de haver um certo parâmetro, de vender dentro daquele parâmetro. Poderíamos caminhar por aí. Urbanização social não necessariamente significa ser um empreendimento onde só haja uma faixa social. Podemos trabalhar no sentido de que o empreendimento social seja aquele que tem um certo percentual de unidades dentro de certa faixa de preços, dentro de certa condição. Assim, atendemos os 2 lados, quer dizer, na verdade, há um denominador comum nisso. Acho fácil resolver.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Dr. Evilásio) - O último inscrito, Sr. Milton, representante da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, tem a palavra.

O SR. MILTON - Faço uma sugestão: precisamos prever no projeto a dissolução do condomínio urbanístico. Isso implica questões que já foram mencionadas, como incorporar critérios de sistema viário. Na minha opinião, estes deveriam ser os mesmos adotados para a cidade formal, para os loteamentos regulares, e não os adotados para condomínios urbanísticos na legislação municipal.

Este é um fato real, com o qual me deparei em Pernambuco: lá, condomínios horizontais, principalmente em regiões litorâneas, foram criados e, posteriormente, foram dissolvidos, mesmo que informalmente, e o Município teve de arcar com a manutenção e adequação de um sistema viário feito sem obedecer às regras.

Teríamos de adotar critérios de sistema viário para os condomínios urbanísticos e prever a sua dissolução, porque essas áreas e logradouros retornariam ao domínio público.

Raquel falou em não diferenciar ricos e pobres no parcelamento e simplesmente estabelecer um lote mínimo. Acho que isso fica meio escamoteado. O lote mínimo será sempre utilizado para o pobre e, para mim, essa questão fica desfocada. Foi algo que perdemos na última revisão da Lei nº 6.766, que é o percentual de logradouro. Estamos na iminência de disseminar os planos diretores pelo Brasil inteiro sem que tenhamos um critério de logradouro que garanta qualidade ambiental para futuros parcelamentos.

Claro que sempre incorreremos na questão da irregularidade, que teremos de ter mecanismos alternativos de áreas especiais e juntarmos tudo isso com os instrumentos urbanizadores. Não sei como isso será, mas o que ocorre hoje é justamente o contrário: as áreas populares, as que têm lotes menores, têm sempre menos áreas públicas, demandam justamente o contrário e deixam de ser interesse da manutenção, o que considero seria de fato a qualidade de vida e acesso ao solo urbano de qualidade. Onde se tem mais área pública é onde os loteamentos são maiores e onde, de fato, há manutenção, porque são as elites que demandam isso.

Acho que devemos recuperar de alguma forma a qualidade ambiental. Quando os lotes são menores, eles dispõem de menos áreas verdes e normalmente têm ocupação maior dentro das áreas populares. Deveríamos compensar isso com as áreas externas. As áreas ricas deveriam ter menos áreas públicas, porque, do



ponto de vista ambiental do verde urbano, dispõem de mais área verde privada, mas no meio ambiente urbano temos de olhar a quantidade de verde distribuído.

Para finalizar, há mais uma questão: o limite máximo para as áreas dos condomínios, não apenas como questão social em áreas urbanas consolidadas. A experiência que temos em Pernambuco é que esses condomínios são áreas periféricas de expansão metropolitana, são condomínios de elite. Eles têm de ter uma dimensão não para se disponibilizar o solo urbano para reforma urbana, mas para possibilitar a sensibilidade. O Estado de Pernambuco criou uma lei, e acho que é necessária a intervenção do Estado ao longo das rodovias estaduais e das áreas de interesse, como é no litoral pernambucano, onde qualquer parcelamento tem de ter extensão máxima de 250 metros, porque estávamos entrando numa situação em que ninguém podia mais ter acesso às praias porque elas estavam privatizadas. Nas áreas que não são rurais, teremos situações semelhantes. Precisamos ter um limite para desmembrarmos a gleba para um novo condomínio, porque condomínios extensos são administrativamente inviáveis e passam sempre a ser dissolvidos informalmente e o Município acaba arcando com isso.

Por último levanto uma situação que não sei como unificar. No trabalho de apoio aos Municípios para os planos diretores de Pernambuco, equiparamos toda a área rural ao zoneamento como zona ambiental, incorporando isso ao zoneamento da cidade para que o Município pudesse ficar sem aquela separação de que a área urbana é atribuição municipal e a rural, federal. Usamos o artifício de expandir.

Para poder legislar sobre aglomerados que seriam rurais, facultamos aos Municípios a análise à luz do Código Tributário Federal, que são aqueles 5 itens que podem satisfazer a 2 e, com isso, propor algum tipo de regulação desses assentamentos. Não sei de que maneira, mas seria interessante procurarmos em várias leis uma forma de incorporar isso a essa lei.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Dr. Evilásio) - Passo a palavra aos expositores que queiram comentar a intervenção do companheiro, aproveitando para fazer suas considerações finais.

O SR. NELSON SAULE JÚNIOR - Sobre esse último ponto, é fundamental que tratemos essa lei como uma lei de parcelamento do solo sem caracterizar esse componente de ser somente o solo urbano, justamente para estabelecermos critérios sobre as diversas situações que existem nos Municípios, considerando os aspectos rural, ambiental, de patrimônio histórico, lazer.

Há uma série de diversidades que temos de tratar. Esse é o caminho em que temos que trabalhar, porque todos os Municípios estão tendo essa dificuldade na elaboração de seus programas diretores, todos eles, e daríamos uma contribuição muito grande se disciplinásemos isso agora, nesta legislação. Essa é uma diretriz fundamental da lei.

Era o comentário que tinha a fazer.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Dr. Evilásio) - Dizem que errar é humano, mas o erro político é desumano. Por isso, vivemos essa realidade cruel neste País. Queremos fazer tudo para errar o mínimo possível, daí a necessidade de continuarmos recebendo contribuições. Os debatedores e expositores podem nos mandar suas propostas por escrito, as quais, com certeza, serão acatadas porque são grandes contribuições.

Agradeço penhoradamente a presença ao Dr. Nelson Saule Júnior, do Fórum Nacional de Reforma Urbana; à Profa. Raquel Rolnik, Secretária Nacional de Programas Urbanos, que, por necessidade imperiosa, precisou se ausentar; à Dra.



Betânia Alfonsin, Assessora Jurídica da Prefeitura de Porto Alegre; à Sra. Nídia Inês Albesa de Rabi; e ao Prof. Ricardo Moretti. Quero dizer-lhes que não estão prestando serviço apenas ao Relator, que prefiro chamar de sistematizador a partir de agora, nem apenas a esta Comissão e a esta Casa, mas ao País.

Muito obrigado.

Está encerrada esta reunião de audiência pública.