



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**LEGISLAÇÃO URBANA, POLÍTICA, CONFLITOS E  
IMPLICAÇÕES ESPACIAIS NA CIDADE DO RIO DE  
JANEIRO (1993-2004)**

**Cristina Lontra Nacif**

**Orientadora: Ana Maria Lima Daou**

**Rio de Janeiro  
Março de 2007**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**LEGISLAÇÃO URBANA, POLÍTICA, CONFLITOS E IMPLICAÇÕES ESPACIAIS  
NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (1993-2004)**

TESE SUBMETIDA AO PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO REQUISITO PARCIAL PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE  
DOUTOR EM CIÊNCIAS

APROVADO:

---

Prof. Dr<sup>a</sup> Ana Maria Lima Daou – Programa em Pós-Graduação em  
Geografia, IGEO/UFRJ  
(Presidente da Banca)

---

Prof. Dr. Marcelo José Lopes de Souza - Programa em Pós-  
Graduação em Geografia, IGEO/UFRJ

---

Prof. Dr. Claudio Gonçalves Egler - Programa em Pós-Graduação  
em Geografia, IGEO/UFRJ

---

Prof. Dr. Antonio Edmilson Martins Rodrigues – Departamento de  
História – PUC - RJ

---

Prof. Dr<sup>a</sup> Fernanda da Ester Sánchez – Programa de Pós Graduação  
em Arquitetura e Urbanismo – EAU/UFF

Rio de Janeiro  
Março de 2007

N124 Nacif, Cristina Lontra  
Legislação urbana, política, conflitos e implicações  
espaciais na cidade do Rio de Janeiro (1993-2004) / Cristina  
Lontra Nacif. – Rio de Janeiro : [s. n.], 2007.

180 f.:il., 30 cm.

Tese (Doutorado em Ciências )-Universidade Federal do  
Rio de Janeiro, 2007.

1.Legislação Urbana -Rio de Janeiro. 2.Globalização.  
I.Título.

CDD 346.81045

**Os cidadãos não poderiam dormir tranqüilos se soubessem como são feitas as salsichas e as leis.**  
(Príncipe Otto von Bismarck-Schönhausen, Duque de Lauenburg)

## RESUMO

O presente trabalho investiga as tendências atuais da legislação urbanística do Rio de Janeiro, verificando a pertinência dos princípios de flexibilização e desregulamentação das normas, apontados pela bibliografia especializada relativa à temática como uma tendência mundial da modernização globalizadora.

Nesse contexto, são produzidas adaptações nas formas e normas, inclusive urbanísticas, como resposta à necessária materialização das mudanças ocorridas no processo de desenvolvimento econômico ora conceituado como acumulação flexível.

Para verificar, organizou-se um extenso banco de dados dos atos normativos, leis e decretos, produzidos no período compreendido entre 1993 e 2004 relativos ao uso e ocupação do solo na cidade.

O recorte temporal adotado corresponde ao desenvolvimento de três legislaturas municipais, e se justifica na medida em que os representantes políticos são responsáveis pela adesão carioca, no plano institucional, aos novos modelos de planejamento e gestão urbanos, voltados para a competitividade e para o empreendedorismo.

De forma exemplar, foram investigadas as articulações empreendidas durante a tramitação de algumas leis na Câmara Municipal do Rio de Janeiro assim como foram comentados alguns temas, selecionados a partir da relevância apontada pela pesquisa empírica, ilustrados com as situações de conflitos decorrentes da implementação dos atos normativos.

## ABSTRACT

This work investigates the current tendencies of the urbanistic legislation of Rio de Janeiro city, produced in the period between 1993 and 2004, analysing the pertinence of the principles - indicated in the specific literature as a world trend – of flexibilization and deregulation of codes as being determinant in the productive restructuring process.

In this context, adaptations in the shapes and norms, including the urbanity ones, were produced as a response to the necessary materialization of the changes occurring in the economic development process currently defined as flexible accumulation.

The analysis focuses on the political articulations in the context of the elaboration of the urbanistic norms and on the negotiations and conflict situations resulting from its implementation.

To crosscheck this, it was elaborated an extensive norms, laws and decrees databank, to the timeframe 1993 - 2004 concerned to the occupation use of urban soil.

The temporal frame adopted corresponds to the period of three city council's legislatures and is justified due to the responsibility of the elected city councillors for the adhesion of the city, in the institutional sphere, to the new urban management and urban planning models directed to competitiveness and entrepreneurialism.

Especial attention was dedicated to the investigation of the political articulations during Rio de Janeiro city council appreciation of some laws, as well as it were commented additional themes - selected from their relevance (selection made through empiric research), illustrated with the conflict situations resulting from the norms implementation.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
1.1. ANTECEDENTES	1
1.2. DELIMITANDO O OBJETO DE ESTUDO	3
<b>2. A CIDADE E A NORMA</b>	<b>15</b>
2.1. LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	15
2.2. A CIDADE NO MUNDO GLOBALIZADO	23
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA EMPÍRICA</b>	<b>36</b>
3.1. RECORTE TEMPORAL E DINÂMICA DA PESQUISA	36
3.2. FONTES DE PESQUISA E DIFICULDADES ENFRENTADAS	40
<b>4. A PRODUÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DO RIO DE JANEIRO: HISTÓRIA, DINÂMICA E TENDÊNCIAS, 1993/2004</b>	<b>47</b>
4.1. ELEMENTOS DE CONTEXTO	47
4.1.1. O território e a norma na cidade do Rio de Janeiro	52
4.1.2. O Legislativo carioca	56
4.1.3. A relação Executivo x Legislativo	59
4.2. OS CAMINHOS PERCORRIDOS PELOS PROJETOS DE LEI NA CÂMARA MUNICIPAL	58
4.3. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO NO PERÍODO 1993-2004.	64
4.4. AS NORMAS NAS LEGISLATURAS CESAR MAIA E LUIZ PAULO CONDE	
4.4.1. A primeira legislatura Cesar Maia – 1993-1996	79
4.4.2. A era Luiz Paulo Conde – 1997-2000	88
4.4.3. Novamente Cesar Maia – 2001-2004	92
<b>5. ANÁLISE DE TEMAS E LEIS SELECIONADOS</b>	<b>95</b>
5.1. AS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL – AEISs	95
5.1.1. As AEISs: instrumento de redução de desigualdades	98

<b>socioespaciais?</b>	
<b>5.2. A LEI DO SILÊNCIO</b>	<b>100</b>
<b>5.2.1. O jogo de palavras: o aumento do índice de ruídos e a aprovação da Lei do Silêncio</b>	<b>102</b>
<b>5.2.2. A negociação da aprovação</b>	<b>103</b>
<b>5.2.3. A lei e suas implicações na sociabilidade urbana</b>	<b>113</b>
<b>5.3. AS ÁREAS DE PROTEÇÃO DO AMBIENTE CULTURAL – APACs</b>	<b>115</b>
<b>5.3.1. Antecedentes</b>	<b>115</b>
<b>5.3.2. Mas, afinal, o que é uma APAC?</b>	<b>117</b>
<b>5.3.3. Como são criadas as APACs?</b>	<b>119</b>
<b>5.3.4. Informações complementares para entender o “quebra-cabeça”</b>	<b>119</b>
<b>5.3.5. O significado dos pedidos de demolição</b>	<b>123</b>
<b>5.3.6. Mas, afinal, quem briga contra as APACs?</b>	<b>138</b>
<b>5.4. USO E ABUSO NO ESPAÇO PÚBLICO</b>	<b>130</b>
<b>5.4.1. Logradouros ou espaços públicos?</b>	<b>130</b>
<b>5.4.2. A relação público x privado</b>	<b>135</b>
<b>5.5. ENGENHOS PUBLICITÁRIOS: FADIGA VISUAL DA CIDADE</b>	<b>139</b>
<b>5.6. O PROJETO DE ESTRUTURAÇÃO URBANA DE SÃO CRISTÓVÃO</b>	<b>143</b>
<b>5.7. A ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DE MARAPENDI</b>	<b>150</b>
<b>5.7.1. Ocupar para não favelizar?</b>	<b>150</b>
<b>5.7.2. A “derrubada” do veto na Câmara Municipal do Rio de Janeiro</b>	<b>153</b>
<b>5.7.3. As tentativas da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro</b>	<b>155</b>
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: 1993, O ANO QUE NÃO TERMINOU...</b>	<b>158</b>
<b>7. BIBLIOGRAFIA</b>	<b>165</b>
<b>8. APÊNDICE</b>	<b>173</b>

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. ANTECEDENTES

O tema da presente tese foi construído a partir das reflexões realizadas durante sete anos de assessoria técnica, voltada para a produção das normas urbanísticas, à Câmara Municipal do Rio de Janeiro, entre os anos de 1993 e 2000. Os quatro primeiros anos assessorando a bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) e os seis seguintes um gabinete parlamentar, também do PT na época.

Tal experiência profissional colaborou tanto para o desvelamento dos mecanismos de funcionamento de uma Câmara Municipal como para a identificação dos limites e possibilidades de um mandato de vereador.<sup>1</sup> Foram igualmente gratificantes a relativização do “político ideal” e o aprendizado dos significados da rede social e práticas cotidianas que envolvem a vereança. Da mesma forma, foi importante conhecer os percursos e percalços que envolvem a produção das leis no âmbito de um Legislativo municipal. Nesse período, acompanhei diariamente a discussão dos projetos de lei e demais atos normativos do Executivo.

Não poderia deixar de registrar que, apesar das críticas aos parlamentares e políticos na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que ironicamente já foi chamada de “gaiola de ouro”<sup>2</sup>, aprendi a respeitar o trabalho Legislativo e conheci pessoas íntegras e comprometidas com suas atividades.

---

<sup>1</sup> Sobre o cotidiano dos mandatos Eleições e representações no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Relume Dumará: UFRJ, Núcleo de documentação Política, 1999.

<sup>2</sup> Referência feita por FREIRE, Américo. Uma capital para a República: poder federal e forças políticas locais no Rio de Janeiro na virada do século XX. Rio de Janeiro: Revan, 2000, ao comentar discurso do jornalista da Tribuna da Imprensa Amaral Neto, em combate contra a corrupção pretensamente instalada na Câmara de Vereadores, em 1960.

Mas a “*motivação básica e razão de ser dessa investigação não derivam apenas de um interesse militante*”.<sup>3</sup> A partir de 1993, técnicos, pesquisadores e demais interessados na problemática urbana foram surpreendidos com mudanças em diversos aspectos do planejamento e gestão da cidade, aí também considerada a legislação urbanística, na sua indissociabilidade na produção do espaço urbano, o que provocava inquietação e demandas por decodificação das novas orientações.

Esse período foi marcado também por um trabalho junto ao Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor, como ficou conhecido o grupo que se reunia semanalmente no auditório da Câmara Municipal, reconhecido por seus integrantes como um ator coletivo da sociedade civil e que, entre outros objetivos, pretendia contrapor-se a ambos os poderes: Legislativo e Executivo.<sup>4</sup> Dessa experiência surgiu, também, o conhecimento, ainda que não organizado formalmente, das formas de resistência, manifestações, reivindicações e denúncias dos diferentes participantes que se revezavam no Fórum (representantes de associações de moradores, de organizações governamentais e não governamentais, de sindicatos, assessores parlamentares, entre outros).<sup>5</sup>

É fato que o desafio de analisar criticamente as novas orientações no planejamento e gestão do Rio de Janeiro, sob uma ótica transdisciplinar, já vinha sendo feito com competência por muitos estudiosos. Mesmo assim, me senti motivada para dar continuidade às reflexões sobre a produção da legislação urbanística no Rio de Janeiro, a partir de questões que serão a seguir detalhadas.

---

<sup>3</sup>Tal observação foi motivada pela leitura da introdução do livro de Antonio A. Arantes Neto, *Paisagens Paulistanas: transformações do espaço público*, São Paulo: Unicamp, Imprensa Oficial, 2000, p. 9.

<sup>4</sup> A autora do presente trabalho participou da formação inicial do Fórum.

<sup>5</sup> Sobre o Fórum de acompanhamento do Plano Diretor ver COSTA, Delaine Martins. *Representações políticas: alternativas e contradições das múltiplas possibilidades de participação popular na Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2001, p.114-119.

## 1.2. DELIMITANDO O OBJETO DE ESTUDO

A história das cidades e os discursos produzidos sobre elas têm sido apoiados em diversas possibilidades de interpretação das suas expressões objetivas e subjetivas. No entanto, em praticamente todos os percursos enfrentados para entender a essência das cidades, está enredada, de forma quase sempre invisível, uma “teia poderosa”<sup>6</sup>: as normas urbanísticas, responsáveis por regular a produção dos espaços. Como resultado de sua aplicação, as normas urbanísticas inibem ou criam facilidades para a coexistência de diferentes formas de uso e ocupação do solo. Assim, as normas reafirmam uma dada finalidade, ou seja, modelos de cidade responsáveis por engendrar diferentes sociabilidades.

O significado das normas foi objeto de reflexão de François Ewald (1993)<sup>7</sup> ao discutir o conceito de norma mostra que “*se soubermos que norma é a palavra latina que traduz esquadro e que normalis significa perpendicular, saberemos mais ou menos o que é preciso saber acerca do domínio original dos termos normal e norma*”<sup>8</sup>. Para o autor, sinônimo de regra, a noção de norma descreveu uma longa trajetória, mas, pouco a pouco, foi se distanciando da idéia de retidão e da referência ao esquadro. As metamorfoses do conceito, apresentadas por Ewald, se apóiam também nos textos de Michel Foucault, em especial *Vigiar e punir* de 1997, de onde são extraídas e complementadas as características da noção de “ordem normativa”. No desenvolvimento de sua argumentação, Ewald (1993) lembra que não há sociedade sem norma, sem

---

<sup>6</sup> Conforme ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997, p.11.

<sup>7</sup> EWALD, François. Foucault, A norma e o direito. Lisboa: Vega, 1993, se apóia inicialmente em Georges Canguilhem, autor de *Le normal et le pathologique*, publicado pela primeira vez em 1943. Esta obra enfatiza o papel desempenhado pela totalidade orgânica individual como o ponto de vista privilegiado para a definição da fronteira entre o normal e o patológico.

<sup>8</sup> EWALD, *op.cit.*, p. 79.

código, sem medida comum, sem princípio de negociação, e, historicamente, o que revelava a função da norma, na sua abordagem técnica, era o fato de permitir, diante de uma sociedade organizada entre produtores e consumidores, a existência de uma linguagem comum.

No entanto, para proporcionar a manutenção de uma dada ordem social, as normas podem ser expressas nas formas jurídica ou moral. No primeiro caso, segundo Ricardo Mendes Antas Junior (2005), as normas apresentam elevado grau de precisão para regular diferentes aspectos das relações sociais, de produção, do consumo e da circulação. Elas proporcionam, assim, a manutenção de parcela da solidariedade social para permitir a necessária coesão da divisão social e territorial do trabalho. Mas existem formas de solidariedade social reguladas não pelas normas jurídicas, mas pelas normas morais. Para este autor,

As normas morais expressam-se, sobretudo, nos costumes de uma dada sociedade na medida em que eles exprimem os valores dos indivíduos que a compõem. As normas que permitem cada etapa da realização de um costume específico (desde um rito até uma técnica) se fazem cumprir pela convicção íntima de que se trata de algo justo e necessário. As normas jurídicas, ao contrário, não exigem uma adesão interna dos indivíduos, pois sua determinação é formal e externa. (ANTAS JUNIOR, 2005, p.66)

Além de formais e externas, talvez não seja demais lembrar que as normas urbanísticas materializam, antes e acima de tudo, um poder que pré-seleciona. Assim, ao produzi-las, os legisladores atuam reduzindo ou ampliando o leque de opções de realização dos objetivos e estratégias dos diferentes grupos de interesse envolvidos nos processos que produzem e estruturam o espaço urbano. Para fins da presente tese, consideraremos que a estrutura do espaço, apoiados em Edward Soja (1993), se define como uma dimensão da sociedade, isto é,

[...] não é separada, com suas leis autônomas de construção e transformação, nem tampouco é simplesmente uma expressão da estrutura de classes que emerge das relações sociais (e, por isso, a-espaciais?) de produção. Ela representa, ao contrário, um

componente dialeticamente definido das relações de produção gerais, relações estas que são simultaneamente sociais e espaciais. (SOJA, 1993, p. 99)

Assim considerada, nos interessa refletir sobre o fato de que a estrutura espacial das grandes cidades, acompanhando as relações gerais de produção, tem apresentado mudanças significativas nas últimas décadas, conforme veremos a seguir.

Nomeando esse período de “pós-moderno” e analisando suas implicações socioespaciais, David Harvey (1989) demonstra que no final do século XX são observadas transformações na economia do capitalismo responsáveis por modificações radicais tanto nos processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, quanto na forma de organização/definição dos poderes e práticas do Estado. No desenrolar de suas argumentações, o autor defende a tese de que as mudanças econômicas recentes expressam uma transição no regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política a elas associadas.

Para Harvey (1989), considerando que um regime de acumulação descreve a possibilidade de estabilização econômica por um longo período, as mudanças implementadas pelo novo regime de acumulação promovem também a correspondência entre as transformações das condições de produção e as condições dos assalariados. Situação que, inevitavelmente, introduz transformações também na formulação e difusão das normas para garantir a necessária correspondência entre comportamentos individuais e esquema de reprodução. Apoiado em Alain Lipietz, Harvey (1989) classifica esse corpo de regras e processos sociais interiorizados no regime de acumulação como “modo de regulamentação”.<sup>9</sup> No processo de metamorfose do regime de acumulação, os argumentos adotados pelos representantes dos setores privados, acerca dos “empecilhos” causados pela “rigidez” dos mercados, definiram as condições necessárias

---

<sup>9</sup> HARVEY, David. A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1989, p. 117.

para a manifestação de um sistema de acumulação associado a um sistema de regulamentação política e social: a acumulação flexível.

Não nos deteremos na análise da transição dos regimes de acumulação demonstrada por Harvey (1989), do fordismo à chamada acumulação flexível. Entretanto, nos interessa assinalar que esse novo arranjo caracteriza-se também por envolver mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores da economia como entre regiões geográficas. Surgem, então, setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. Assim, no que diz respeito às novas formas organizacionais, a acumulação flexível, ao abandonar a produção baseada em larga escala, formatou um sistema de gerenciamento de produtos *just-in-time* e adotou como princípio a flexibilização-desregulamentação das normas que sustentam o processo produtivo.

É nesse contexto que são criadas as condições para a emergência de uma organização espacial *just-in-time*<sup>10</sup>, comandada na grande maioria dos casos pela lógica do mercado imobiliário, “sob medida” nas palavras de Harvey (1989)<sup>11</sup>, à imagem e semelhança dos processos produtivos. Tem-se assim uma série de iniciativas e suportes legais que favorecem a implantação de projetos urbanos e intervenções pontuais enobrecedoras de áreas e reafirmadoras do processo de segregação socioespacial.<sup>12</sup>

Sobre o papel e alcance de tais intervenções, os argumentos apresentados por Otília Arantes (1998) parecem reveladores, principalmente quando a autora sugere que as mesmas passaram a ocupar o lugar das idéias e práticas de planificação global da cidade,

---

<sup>10</sup> Maiores detalhes ver ACSELRAD, Henri. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR, Salvador, 2005.

<sup>11</sup> HARVEY, 1989, p.70.

<sup>12</sup> Sobre a temática ver BOLTANSKI, Luc e CHIAPELLO, Eve. *La formation de la cite par projets. In: Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Galimar, 1999.

consideradas pelos modernos como a mais acabada expressão da organização do espaço coletivo habitado. Arantes (1998) indaga se não estaríamos substituindo a ideologia do plano, ou seja, da totalidade, por uma outra, a ideologia da diversidade, das identidades locais, falseando a origem e escamoteando os conflitos. Em muitos casos, está sendo adotado o denominado planejamento estratégico como alternativa aos tradicionais planos diretores, mas com matrizes discursivas e operacionais centradas nas discussões sobre a competição entre os lugares. Tais disputas têm demandado intervenções urbanísticas e grandes projetos de equipamentos de lazer, culturais, comerciais e residenciais, com capacidade de criar atratividade e que, quase sempre, não se enquadram nas normas urbanísticas em vigor, criando, assim, demandas para alterá-las.

Demandas e pressões por mudanças das normas urbanísticas são recorrentes na produção do espaço das cidades. Conforme pesquisas realizadas por Sarah Feldman (2005), alterações nos processos de formulação, aprovação e aplicação da legislação urbanística se mostraram indispensáveis em vários momentos social e historicamente definidos. No período compreendido entre 1928 e 1933, por exemplo, os diversos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs) indicavam a necessidade de substituições das normas existentes por novas regras calcadas nas relações que então se estabeleciam entre o Estado e a sociedade. Segundo a autora, a linguagem do modernismo exigiu, para a implantação de seus princípios, a flexibilização da legislação urbanística e a afirmação do zoneamento funcional como instrumento principal do planejamento e ordenamento das cidades. Contudo, essa flexibilização tinha com

propósito, desnecessário dizer, não realizado, defender os direitos coletivos, sobrepondo-os aos interesses privados.<sup>13</sup>

Já as alterações da legislação urbanística produzidas ou ensejadas no final do século XX e início do XXI têm sido orientadas predominantemente para e pelos interesses privados, reafirmando um planejamento urbano competitivo, reafirmado pelas demandas das empresas e dos mercados, agora globais.<sup>14</sup> Essa nova feição do planejamento tem sido acompanhada, no que diz respeito às alterações estruturais, pelo “encolhimento” do papel regulador do Estado. Assim, Ricardo Antas Junior (2005), ao discorrer sobre as novas normas jurídicas e o território, propõe que o atual modelo de planejamento e gestão seja denominado de modelo “híbrido de regulação”, ou seja, aquele no qual o Estado passa a repartir porção cada vez mais significativa de suas responsabilidades com a iniciativa privada, principalmente com as grandes corporações transnacionais. Entretanto, como salienta Milton Santos (1996), esta ordem global, ao mesmo tempo que impõe a todos os lugares uma única racionalidade, acaba recebendo respostas diferenciadas calcadas nas racionalidades dos lugares. Para o autor, assim, a ordem global é desterritorializada, separada geograficamente da causa final, e a ordem local, que é indomável, porque reúne em uma mesma lógica todos os seus elementos – homens, empresas, instituições, formas sociais, jurídicas e formas geográficas – reterritorializa a ordem global. E, uma vez que o imperativo da globalização e da competitividade exige que os lugares da ação global sejam previamente escolhidos entre aqueles capazes de oferecer melhores condições de produtividade, torna-se necessário prepará-los para que não sejam rejeitados.

---

<sup>13</sup> Para verificar a crítica da “cidade modernista”, ver HOLSTON, James. Cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

<sup>14</sup> Tal discussão pode ser aprofundada no livro de SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. Santa Catarina: Argos, 2003. Destaque especial deve ser dado ao capítulo: Estratégias Materiais e simbólicas na construção de um mercado mundial de cidades, p. 37-112.

[...] É o lugar que oferece ao movimento do mundo a possibilidade de sua realização mais eficaz. Para se tornar *espaço*, o Mundo depende das virtualidades do lugar. Nesse sentido pode-se dizer que, localmente, o espaço territorial age como norma. As situações extremas a que inicialmente nos referimos são, pois: uma norma global desterritorializada e um território local normativo. Entre essas duas situações extremas, instalam-se situações intermediárias entre a universalidade e a individualidade. O *universal* é o mundo como norma, uma situação não-espacial, mas que cria e recria espaços locais; o particular é dado pelo país, isto é, o território normado; e o individual é o lugar, o território como norma. [...]. No caso do mundo, a forma é, sobretudo, norma; no caso do lugar a norma é, sobretudo, forma. (SANTOS, 1996, p. 271)

Assim, torna-se necessário verificar de que maneira o lugar, o território como norma, criou oportunidades para realização das orientações que possam incluí-lo nos espaços da globalização.

No caso carioca, ao que parece, as alterações têm sido orientadas pelo binômio flexibilização-desregulamentação, acompanhadas, dentre um conjunto de estratégias e ações, do redesenho da estrutura institucional voltada para o planejamento urbano e da redução dos precários espaços institucionais que acatam a participação popular na gestão urbana<sup>15</sup>. Fabrício de Oliveira (2003), estudando o período compreendido entre 1993 e 2002, observa que a reestruturação da Secretaria Municipal de Urbanismo, por exemplo, além do esvaziamento de suas funções de planejamento, tinha como um de seus objetivos adequá-la aos novos paradigmas organizacionais que tem a empresa como modelo para gestão das cidades. No que diz respeito aos espaços que, em tese, incorporam a participação popular, pode ser apontada a trajetória do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR. Criado em 1991, por iniciativa do Legislativo, foi dissolvido em 1999, para evitar resistências no processo de alteração das normas urbanísticas, pelo então Prefeito Luiz Paulo Conde, com o argumento de que o mesmo

---

<sup>15</sup>Como exemplo podemos citar o enfraquecimento do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR. O tema pode ser enriquecido com a leitura de COSTA, Delaine Martins. Representações políticas: alternativas e contradições das múltiplas possibilidades de participação popular na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2001.

padecia do chamado “vício de iniciativa”. Isto é, o mesmo deveria, por determinações da Lei Orgânica do Município, ter sido originado no Executivo.<sup>16</sup>

Um outro aspecto muito comum da atuação da Prefeitura, que parece ser decisivo para a concretização dos princípios da flexibilização-desregulamentação da legislação urbanística no Rio de Janeiro, tem sido o “relaxamento”, se assim podemos dizer, do exercício da fiscalização das obras civis. Tal procedimento tem produzido um percentual significativo de irregularidades urbanísticas na cidade, conforme amplamente divulgado pela imprensa escrita.<sup>17</sup> Porém, ainda que consideremos sua importância, não nos deteremos na temática das irregularidades. Estas vêm sendo estudadas por vários pesquisadores, dentre eles Adauto Lúcio Cardoso (1999). Da mesma forma, não trataremos dos projetos de lei cujo teor visava reforçar o processo de desregulamentação-flexibilização, tais como a proposta de alteração do Plano Diretor que pretendia retroceder à adoção de decretos na normatização de alguns aspectos voltados para o uso e a ocupação do solo, que ao longo do período estudado tramitaram na Câmara Municipal e não foram aprovados.<sup>18</sup> Cabe lembrar que até 1980, o Prefeito podia legislar por decreto todas as matérias que envolviam a legislação de uso e ocupação do solo.<sup>19</sup> Melhor dizendo, o conjunto da legislação urbanística do Rio de Janeiro, anterior a esta data, era basicamente composta por decretos. Assim, alterá-la era muito mais fácil e rápido, já que tais atos legais não dependem da apreciação do Legislativo e evitam as negociações daí

---

<sup>16</sup> O Conselho, criado pela Lei nº 1.665/91, tinha como competência atribuída pelo Plano Diretor da Cidade analisar os processos relativos às operações interligadas que só seriam aprovadas mediante parecer favorável do mesmo. No entanto, apesar de a consulta ao COMPUR ter se transformado em um procedimento alegórico e, na maioria das vezes, dispensável, conforme aponta COMPANS (2002), ele se transformou em um complicador, na perspectiva do executivo, para aprovação dos pedidos de realização de operações interligadas. Extingui-lo foi a solução adotada pelo executivo. Sua recriação só ocorreu em 2003 através da Lei nº 1.655/2003, com outra estrutura e já em um momento com menor mobilização da sociedade civil organizada interessada na temática, em especial as associações de moradores.

<sup>17</sup> Entre outros veículos, o Jornal *O Globo* divulgou durante vários meses de 2005 uma série de artigos intitulados: “Ilegal, e daí?”

<sup>18</sup> Não foram aprovados seja por movimentos de resistência seja pela mudança do eixo de interesses, do executivo e do legislativo, que envolviam as matérias.

<sup>19</sup> Dentre as exceções está a Lei nº 434 de 27 de julho de 1983, que estabelece condições de uso e ocupação do solo para IV Região Administrativa – Botafogo.

decorrentes. No entanto, a aprovação da Lei Orgânica, determinou que a legislação de uso e ocupação do solo não poderia mais ser delegada ao Executivo municipal. A partir de então, as normas urbanísticas deveriam ser objeto de leis e, portanto, dependiam da aprovação do Legislativo. Tal decisão ratificou o processo democrático reforçando o poder Legislativo no município, aumentando assim, as possibilidades dos vereadores influenciarem os destinos da cidade nos aspectos referentes ao ambiente construído, ao mesmo tempo em que passou a demandar do Prefeito maiores “investimentos” na negociação e articulação da aprovação dos projetos de lei com os representantes políticos do Legislativo.

Nosso objeto de investigação volta-se exclusivamente para os decretos expedidos e as leis aprovadas entre 1993 e 2004, período que engloba três legislaturas. Nessa trajetória, buscaremos focar a atuação dos parlamentares na Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro em articulação com o poder Executivo, perspectiva de investigação que não tem sido muito valorizada nas análises da construção das normas urbanísticas.

Nesta tese, pretendemos destacar a importância da legislação urbanística na produção do espaço urbano e demonstrar que o modelo orientador do Rio de Janeiro, nos últimos anos, seguindo as tendências manifestas nas formas de reestruturação produtiva do capital, bem como esse redesenho produtivo vem afetando as cidades, se sustenta, na perspectiva da produção das normas legais relativas ao uso e ocupação do solo urbano, nos princípios da flexibilização-desregulamentação. Isto é, da eliminação ou abrandamento dos aspectos legais que impedem o acolhimento de novos objetos e programas arquitetônicos ou urbanísticos.

Entretanto, a pesquisa empírica realizada para fins do presente trabalho revelou que, no caso carioca, ao mesmo tempo em que são produzidas normas menos rígidas voltadas para viabilizar a atuação mais lucrativa dos diversos setores econômicos, são

também produzidas normas que definem tombamentos de prédios isolados, ambiências urbanas e equipamentos comunitários, bem como preservação de áreas por suas qualidades ambientais e paisagísticas. Ainda que guardadas as devidas particularidades tal tendência pode ser observada em outras cidades no plano nacional e internacional.<sup>20</sup>

Abandonando, assim, o planejamento em larga escala, ou seja, abandonando a visão da totalidade da cidade, as últimas administrações cariocas ensejam mudanças no zoneamento tradicional, alterando as possibilidades de aumento da densidade predial e da mescla de usos e atividades, sem que os mesmos sejam acompanhados da necessária readaptação da infra-estrutura instalada, com prejuízos para o conjunto da cidade. Tais alterações têm provocado o acirramento da fragmentação do espaço da cidade, ainda que de forma tímida, manifestações e reivindicações por parte de algumas vozes discordantes, engendrando denúncias que começam a ser acatadas pelo Judiciário.

Tentaremos também resgatar, de forma exemplar, o processo de tramitação de algumas leis no Legislativo, *locus* privilegiado de discussão da produção legal, com o intuito de identificar, na medida do possível, as articulações e estratégias adotadas pelos diferentes grupos de interesses representados na Câmara Municipal para garantir a aprovação ou rejeição de projetos de lei.<sup>21</sup> Segundo Delaine Martins Costa (2001), a Câmara representa um espaço consagrado ao debate e de publicização do debate político e

---

<sup>20</sup> Sobre tal discussão ver, na perspectiva ambiental, a coletânea de textos integrantes do livro *A Duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas de 2001*, organizado por Henri Acselrad, e, com relação aos debates contemporâneos sobre a noção de patrimônio histórico, textos do livro de 2000, Organizado por Antonio Arantes.

<sup>21</sup> Não é demais lembrar que o cotidiano do trabalho no legislativo municipal envolve não só os vereadores, mas um complexo “mundo” onde estão presentes assessores, funcionários, interlocutores oficiais entre o executivo e o legislativo, além de outros atores igualmente importantes, como representantes de associações de moradores, envolvidos na negociação e construção da aprovação do ato normativo.

[...] não deve ser, portanto ser vista como o lugar ritual vazio e do formalismo, mas sim como uma possibilidade de troca de opiniões, de deliberação pública e de produção de leis – elementos constitutivos dos interesses dos agentes envolvidos numa relação de forças cuja crença na lei permite mobilizá-los em torno de determinados projetos (não só de lei, mas de funcionamento de um projeto de sociedade). (COSTA, Delaine M., 2001, p.55)

Para desenvolver as questões acima apontadas, o trabalho foi organizado em quatro partes. A primeira apresenta uma revisão bibliográfica sobre a temática da legislação urbanística, assim como o significado da cidade no mundo globalizado. Na segunda, serão expostos os procedimentos metodológicos adotados no desenvolvimento da pesquisa empírica e as dificuldades encontradas para realizá-la. Em seguida, na terceira parte, serão apresentadas e analisadas as tendências gerais da produção da legislação urbanística carioca, no período 1993-2004, identificadas na pesquisa na pesquisa empírica, ou seja, do extenso banco de dados que reúne e classifica os atos normativos.

Por último, foram selecionados alguns temas e leis para serem comentados, com o objetivo de elucidar as questões consideradas significativas, seja em termos de recorrência do tema na pesquisa empírica registrada no banco de dados, seja pela singularidade do processo de discussão da norma no âmbito do Legislativo municipal. São eles: as chamadas Áreas de Especial Interesse Social – AEISs, a Lei do Silêncio, as Áreas de Proteção do Ambiente Cultural – APACs, o uso e ocupação do Espaço Público, a Lei dos *Apart-hotéis*, os Engenhos Publicitários, o Projeto de Estruturação Urbana – PEU de São Cristóvão e a Área de Proteção Ambiental – APA de Marapendi.

A seleção AEISs justifica-se na medida em que, em última instância, se propõem a flexibilizar os parâmetros urbanísticos para fins de regularização das áreas de invasão e loteamentos irregulares situados em bairros localizados na periferia geográfica ou mesmo favelas consideradas como periferia social, isto é, em bairros da Zona Sul da cidade.

O tema Espaço Público revelou-se importante visto que confirma um tensionamento entre uma noção de ordem e as atividades informais que tentam, apesar do impedimento das normas legais, permanecer e definir territorialidades, provocando constantes conflitos.

A Lei do Silêncio, como ficou conhecida, reveste-se de uma situação bastante particular pelo fato de flexibilizar normas para produção de ruído de muitas atividades, acirrando o “desconforto” sonoro da cidade.

Já a Lei dos *Apart-hotéis* recupera uma discussão antiga no Rio de Janeiro no sentido de reduzir a exigência dos parâmetros para construção dessa tipologia, e se desdobrou em implicações espaciais expressivas, principalmente nos bairros da Zona Sul, envolvendo grande número de demolições e provocando indignação e manifestações públicas de descontentamento com a Lei.

As Áreas de Proteção do Ambiente Cultural – APACs, por sua vez, introduzem a discussão da proteção de ambiências e memória na escala dos bairros.

No grupo de Projetos de Estruturação Urbana – PEUs, selecionamos o de São Cristóvão na medida em que ele recupera e combina a discussão da permissividade de renovação urbana com verticalização, com um processo de tombamento e manutenção das marcas históricas do bairro.

Finalmente, a APA de Marapendi é, ao que parece, um bom exemplo das negociações entre diferentes interesses e seus mediadores políticos, assim como dos desdobramentos que já começam a se delinear quanto ao futuro das áreas ambientalmente protegidas.

Em apêndice apresentamos o registro de algumas das possíveis combinações do banco de dados, construído para embasar a nossa argumentação, composto pelas leis e

decretos voltados para a normatização do uso e ocupação do solo urbano, público e privado, parte integrante e indissociável do presente trabalho.

As informações do apêndice estão organizadas por ordem alfabética definidas a partir da coluna tema.

É importante chamar a atenção para o fato de que a filiação político partidária dos representantes políticos podem ter sido alteradas depois de terminado ou mesmo durante o período estudo, mas as informações descritas ao longo do trabalho correspondem à situação dos parlamentares na época de elaboração do ato normativo em cada legislatura.

## 2. A CIDADE E A NORMA

### 2.1. LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Na revisão bibliográfica sobre a legislação na historiografia do urbanismo no Brasil adotaremos, inicialmente, a classificação realizada por Sarah Feldman (2001) que se apóia em três vertentes. A primeira atribui enfoque especial aos aspectos normativos referentes à importância e significado da propriedade fundiária no século XIX. Aqui, cabe destacar, do conjunto de autores e discussões apresentadas por Feldman, os estudos de Murilo Marx, em especial *Cidades no Brasil. Terra de quem?*, de 1991, que mostram

[...] de forma minuciosa, como persistem, por décadas, os privilégios dos grandes detentores de terra e os procedimentos do antigo sistema de terras, e como, de forma tímida, os municípios se adaptam à nova realidade político-administrativa, a partir de 1850 e sua regulamentação em 1854, mediante a prática dos loteamentos e dos códigos de posturas, atos e resoluções. (FELDMAN, 2001, p.37)

A segunda vertente discute a lógica disciplinadora de um urbanismo saneador, com forte presença do Estado nas propostas legais da Primeira República. Nesta vertente destacam-se os trabalhos de José Correia Tavares de Lira, intitulado *O germe da lei urbana e a higiene da casa (e) do operário*, de 1991, e de Paulo Cesar Garcez Marins, *Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras*, de 1998. Ao grupo pode ser agregado o livro de Jaime Benchimol (1992), *Pereira Passos, um Haussmann Tropical: a renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. Este livro é uma contribuição indispensável para a compreensão dos conflitos ocorridos no Rio de Janeiro durante o processo de adequação da cidade às funções “modernas” de um centro financeiro, administrativo e comercial, que acabou por proporcionar à cidade uma estrutura urbana impulsionada por interesses privados em detrimento dos setores populares que ocupavam a área central.

A terceira vertente apresentada por Feldman é marcada pelos estudos das implicações espaciais da legislação e das repercussões efetividade da aplicação das leis. Neste grupo, Raquel Rolnik (1995), com o livro *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, resgata a história da legislação paulista a partir de 1886, ano de Promulgação do Código de Posturas Municipais, cobrindo o período até 1936, ano da primeira anistia das construções irregulares. Segundo a autora, esse período é caracterizado por um processo de “desmonte” da legislação urbanística, na perspectiva de entendimento da construção de uma outra “ordem”, fruto de um pacto territorial que impediu o crescimento da cidade “com graça, justiça e beleza”<sup>22</sup>, nas palavras da autora.

Nessa vertente, merecem também referência a tese de doutorado de Marta Dora Grosntein, *O papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo*, de 1997, e o trabalho coordenado por Adauto Lúcio Cardoso (1999), *Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses*, voltado para a realidade carioca. Dentre os aspectos mais interessantes apresentados por Cardoso, destacamos a descrição dos procedimentos cotidianos da administração municipal que resultam no quadro de irregularidades verificadas na cidade. O autor ressalta que este fenômeno não acontece apenas no Rio, ele está presente nas grandes cidades brasileiras e pode ser identificado não só pelas áreas de ocupação e loteamentos irregulares, mas pelas irregularidades verificadas nos imóveis ocupados pelas faixas de renda mais altas, expressas, por exemplo, na ampliação das coberturas, entre outras situações.

Ainda nesse terceiro grupo, podemos incluir a dissertação de mestrado de Hélia Nacif Xavier, *Transformações recentes em um bairro residencial, Laranjeiras: o papel de legislação urbanística*, de 1981, que procura verificar as interferências das

---

<sup>22</sup> ROLNIK, 1995, p.14.

regulamentações urbanísticas no uso do solo do bairro; *Rio de Janeiro nas alturas*, de David Cardeman (2004), e *Paradoxos entrelaçados: as torres para o futuro e a tradição nacional*, de Cêça Guimaraens (2002). David Cardeman apresenta os impactos da legislação na paisagem carioca, em especial no processo de verticalização. No entanto, ao apresentar cronologicamente os diferentes atos normativos o autor o faz de forma que a legislação se apresente como um instrumento naturalizado, isto é sujeito a práticas consuetudinárias, costumeiras. Já Cêça Guimaraens analisa, especialmente na segunda parte do texto, discursos e processos do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, para demonstrar como a idéia de construção de um centro urbano dinâmico conduzido pelo Instituto gerou a inserção de edifícios altos e flexibilizou as normas de arquiteturas e paisagens tombadas.

Quanto à perspectiva de investigação voltada para o descortinamento de interesses e representantes políticos envolvidos na produção das normas, alguns trabalhos podem ser destacados. Em 1996, no V Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, “Cidades: temporalidades em confronto”, Candido Campos, com o texto *Em nome da cidade: introdução e apropriação do urbanismo nos debates da Câmara paulistana na década de 20*, reconstrói os debates em torno das propostas apresentadas por Heribaldo Siciliano (1879-1943), eleito vereador por São Paulo para o triênio 1917-1920. Engenheiro-arquiteto formado pela Politécnica em 1903 e um dos responsáveis pela empresa Siciliano & Silva, pioneira na realização de estruturas de concreto em São Paulo, Heribaldo Siciliano elabora, entre outras normas, um projeto de lei para substituir o Código de Obras então vigente em São Paulo. Dos aspectos registrados por Candido Campos, merece destaque o fato de que ao final da década de 1910, os primeiros engenheiros-arquitetos eleitos para a Câmara Municipal tiveram atuação legislativa

marcada pela articulação de interesses com ex-colegas e professores da Escola Politécnica, além de técnicos da Diretoria de Obras e Viação da Prefeitura.

Mais recentemente, quatro teses de doutorado sobre a realidade do Rio de Janeiro podem ser consideradas marcos referenciais na discussão que trata da adaptação do planejamento e gestão<sup>23</sup> municipal e da produção normativa voltada para o uso e ocupação do solo urbano aos imperativos da modernização globalizadora.<sup>24</sup> Cronologicamente, podemos apontar em primeiro lugar a de Glauco Bienenstein (2000), *Espaços metropolitanos em tempos de globalização: um estudo de caso do Rio de Janeiro*, na qual investiga a reconfiguração de processos econômicos globais e suas repercussões nos espaços metropolitanos brasileiros, a partir do Rio de Janeiro. Ao longo do trabalho o autor examina o discurso e as práticas de gestão e planejamento implementadas por técnicos da Prefeitura, tendo em vista, segundo suas palavras, a agudização da competitividade entre cidades.

Rosemary Compans (2001), por sua vez, em *A emergência do empreendedorismo público urbano na cidade do Rio de Janeiro*, investiga as especificidades do caso carioca incentivado pela tentativa das elites dirigentes locais de reproduzir aqui os mesmos processos de reestruturação urbana e econômica ocorridos na cidade de Barcelona. No desenvolvimento do seu estudo, a autora demonstra como o pretenso modelo “técnico” de gestão urbana que persegue a eficácia administrativa e o aumento da competitividade a partir da adoção de uma racionalidade empresarial na condução das políticas públicas, se constitui, na verdade, em uma estratégia político-argumentativa que objetiva a modernização das condições locais da acumulação capitalista.

---

<sup>23</sup> Para maiores esclarecimentos sobre a noção de planejamento e gestão, ver SOUZA, Marcelo Lopes Mudar a cidade: uma introdução ao planejamento e gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 45 a 55.

<sup>24</sup> Expressão usada por SANTOS, Milton em A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996, p.245.

A terceira tese de autoria de Pedro Novais Lima Junior (2003), *Uma estratégia chamada "planejamento estratégico": deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano*, apresenta e discute as contribuições e limitações das teorias do planejamento urbano tendo como observatório a realidade carioca. O autor registra que as diferentes teorias voltadas para planejamento urbano são incapazes de produzir explicações sobre a sucessão de modelos de planejamento, uma vez que ignoram a dinâmica própria de cada espaço social e historicamente definido. Entretanto, as mesmas são freqüentemente aceitas e difundidas, servindo de base para a elaboração de políticas urbanas de diferentes correntes do pensamento. É o que procura mostrar quando analisa a atuação dos agentes envolvidos na importação da abordagem estratégica para o Rio de Janeiro.

Completando o grupo citado, Fabrício Oliveira (2003), em *Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século*, explora a difusão do discurso dominante sobre o planejamento e administração das cidades e procura evidenciar que a pauta competitiva tem submetido à sua lógica, não apenas as políticas de desenvolvimento urbano locais, mas, sobretudo, boa parte do conteúdo das agendas ambientais. Ao mesmo tempo, o autor discute a funcionalidade das receitas urbanas para o aumento da mobilidade do capital internacional, avaliando as características homogeneizadoras das agendas globais. Como exemplo podemos citar o Plano Diretor da Região Portuária do Rio de Janeiro. Segundo informações do Instituto Pereira Passos (IPP)<sup>25</sup>, o Plano contempla:

- incremento da função residencial, com a ocupação de terrenos vazios e recuperação de prédios históricos para fins residenciais;
- reestruturação da circulação viária, criando condições de melhoria da acessibilidade local e melhoria dos padrões ambientais;

---

<sup>25</sup> Informações do site <http://www.rio.rj.gov.br/ipp/>, acesso no dia 14 de janeiro de 2006.

- recuperação dos espaços públicos, através de propostas de intervenção em praças, largos e trechos de ruas;
- parcerias públicas e privadas, nacionais e internacionais, voltadas para a revitalização;
- revisão da legislação urbanística, com propostas de mudança no zoneamento e nos projetos de alinhamento, visando adequar a área a um novo perfil de desenvolvimento;
- desenvolvimento de programas de geração de emprego e renda, especialmente para moradores e empresários locais.

A tese de Oliveira (2003) discute também as mudanças operadas na administração da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro nos últimos dez anos, especialmente aquelas observadas tanto no conteúdo e no processo de elaboração de planos, projetos e legislação urbanística quanto nas estruturas organizacionais.

No âmbito da Geografia, recentes discussões sobre planejamento e gestão municipal podem ser encontradas em especial nos trabalhos de Marcelo Lopes de Souza (2002 e 2003) e Paulo César da Costa Gomes (2002). Em *Mudar a cidade: uma introdução ao planejamento e à gestão urbanas*, de 2002, Marcelo de Souza realiza uma criteriosa crítica tanto ao planejamento e gestão urbana quanto aos instrumentos adotados no Brasil para viabilizá-lo. Em o *ABC do desenvolvimento urbano*, de 2003, o autor dá continuidade às preocupações anteriores, destacando especialmente o ideário do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, seus limites e possibilidades de resistir no cenário das disputas pelo direito à cidade. Já Paulo César da Costa Gomes, em *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*, de 2002, ainda que não dedique atenção especial ao planejamento espacial e às normas urbanísticas que lhe dão suporte, contribui com interessante discussão acerca da apropriação do espaço público nas suas interfaces com a cidadania.

Na busca de um referencial teórico para pensar as cidades brasileiras frente às novas tendências que dominam seu planejamento e gestão, a seguir, a partir da literatura geográfica, apresentaremos algumas interpretações sobre a construção material das cidades no Brasil.

## 2.2. A CIDADE NO MUNDO GLOBALIZADO

Para entender as recentes alterações das formas e normas que emergem no âmbito do processo de reestruturação produtiva do capital e os intercâmbios entre os modelos de cidades e os conceitos para decodificá-los, optamos por realizar um breve percurso na tentativa de iluminar o desenvolvimento do presente trabalho.

Nesse caminhar, identificamos que apenas na segunda metade da década de 1930 a cidade passa a ser objeto de investigação sistemática no país. Tal fato pode ser atribuído, entre outras razões, à política territorial brasileira modernizadora empreendida naquela década em que os centros urbanos do país foram dinamizados.

Sob influência dos trabalhos do geógrafo alemão Friedrich Ratzel, nas primeiras décadas do século XX, os conceitos de situação e posição eram considerados fundamentais para o entendimento das cidades. A posição referia-se à localização de uma dada cidade em relação às suas coordenadas geográficas; a situação, por sua vez, à localização da cidade em relação a outros elementos como, por exemplo, as vias de comunicação. Assim, para o citado autor, as grandes cidades podiam ser definidas como *“uma reunião durável de homens e de habitações humanas que cobre uma grande superfície e se encontra no cruzamento de grandes vias comerciais”*.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> ABREU, Maurício de A. O estudo geográfico da cidade no Brasil: evolução e avaliação. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.) Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano. São Paulo: Edusp, 1994. p. 201.

Segundo Abreu (1994), com a morte de Ratzel, em 1904, a corrente que agregava vários geógrafos alemães, conhecida como determinismo ambiental<sup>27</sup>, entra em crise e acaba provocando um deslocamento do eixo de discussão adotado até então. Mas a partir de 1910, com a publicação de *Le Bresil meridional*, de Carlos Delgado de Carvalho, as idéias do geógrafo francês Paul Vidal de La Blache são absorvidas no Brasil. Integrando a corrente conhecida como possibilista, a Escola francesa lablachiana propõe um novo conceito para a cidade: “*La nature prepare le site et l’homme l’organize pour lui permettre de répondre a ses désirs e ses besoins*”.<sup>28</sup> Ou seja, o conceito de cidade deveria estar calcado nas questões referentes ao sítio, além de explicitar a superioridade humana sobre a natureza.

Enquanto transformações eram operadas nas cidades, no processo de construção do pensamento geográfico brasileiro, a criação da Universidade de São Paulo (USP), em 1934, é, sem dúvida, um marco importante. Nessa época, muitos professores franceses vieram para o Brasil, para ocupar cátedras na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, dentre eles Pierre Deffontaines.<sup>29</sup> Apesar da influência de Deffontaines nos meios acadêmicos brasileiros, foi Pierre Monbeig, com o trabalho *O estudo geográfico das cidades* (1941)<sup>30</sup>, quem propôs a aplicação de um método que se voltava para a integração analítica de dados físicos e humanos, objetivando demonstrar a individualidade do “fato geográfico” que era a cidade.

---

<sup>27</sup> De maneira simplificada, pode-se dizer que o determinismo ambiental referia-se aos esquemas explicativos que vinculavam a organização do espaço às exigências do meio natural.

<sup>28</sup> ABREU, 1994, p.44.

<sup>29</sup> No entanto, no período compreendido entre 1920/1925, Delgado de Carvalho já havia introduzido no Rio de Janeiro o ideário da escola francesa no país, cf. MACHADO, Mônica Sampaio. A geografia universitária carioca e o campo científico-disciplinar da geografia brasileira. São Paulo: Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da USP, 2003.

<sup>30</sup> Conforme SABER, Aziz Ab'. A herança intelectual de um geógrafo. Estudos Avançados, vol.8, n.22, São Paulo, set./dec.1994.

Do conjunto de aspectos abordados pela nova orientação teórico-metodológica, faziam parte o sítio, a posição, a evolução histórica, a fisionomia e estrutura, as funções urbanas e o raio de ação da cidade. Para Monbeig, em texto publicado em 1941, a cidade não era apenas um organismo, mas uma forma de “ato de posse” do solo por um grupo humano. Assim, para se compreender a cidade, segundo o autor, era preciso estudar não somente o funcionamento desse organismo, mas igualmente como se efetuou esse “ato de posse”. Foi, então, a partir da matriz teórica proposta por Monbeig, que a chamada *monografia urbana* vai se generalizar como um padrão a ser seguido no país. Para Maurício Abreu (2002), apesar da riqueza em termos de descrição da paisagem, da correção no tratamento cartográfico e estatístico e do entendimento das relações entre condicionantes naturais e o objeto material que era a cidade, os trabalhos realizados segundo essa orientação careciam do entendimento dos processos sociais que se desenvolviam em cada lugar estudado.

Enquanto o debate teórico se desenvolvia, fatos importantes ocorriam. A partir da década de 1930 o país passa a vivenciar uma aceleração do processo de migração rural para as cidades, impulsionado pelas políticas implementadas no primeiro governo Vargas (1930-1945). Nesse contexto, a formação das “massas trabalhadoras urbanas”, fundamental para a modernização do país e para a construção do mercado nacional, vai se revelar como um dado importante no desenvolvimento histórico das cidades. Tais mudanças eram interpretadas com forte influência da chamada “escola francesa”.

Dentre os eventos importantes ocorridos no Brasil que contribuíram para a formação do pensamento geográfico brasileiro e práticas daí decorrentes, cabe destacar o XVIII Congresso Internacional de Geografia, realizado pela União Geográfica Internacional (UGI), em 1956, no Rio de Janeiro. Segundo Abreu (1994), em função de o Congresso ter acontecido no momento em que os geógrafos europeus assumiam um

papel importante na reconstrução européia, ele acabou influenciando de forma significativa o fortalecimento do campo científico disciplinar brasileiro, na direção de uma Geografia mais operacional. Naquele momento, o entendimento de que,

[...] a partir da cidade, poder-se-ia intervir no quadro regional, alterando-o, acabou por dar à Geografia um sentido de aplicabilidade que ela nunca tivera antes. Planejamento, geografia ativa, geografia aplicada, geografia voluntária, centralidade, redes urbanas [...] eram essas, agora, as novas dimensões do trabalho que a Geografia abria a seus profissionais. (ABREU, 1994, p.48)

Na construção do espaço urbano brasileiro, as transformações sociais, políticas e econômicas ocorridas no país na década de 1960 consolidaram a rede de cidades, redefiniram a estrutura espacial dos fluxos, como também viabilizaram a formação das regiões metropolitanas. Todos esses processos influenciaram o redesenho e promoveram maior complexidade da estrutura interna das cidades.

O pensamento geográfico no Brasil passou, então, a sofrer influência da chamada Geografia funcionalista, com destaque para as contribuições de Pierre George e Michel Rochefort. “*A escola funcionalista francesa já não estava presa à corrente epistemológica lablachiana, mas a uma idéia de sistema*”<sup>31</sup>, o que significava entender a estrutura interna da cidade através de partes funcionalmente distintas, mas articuladas em torno de uma área central.

Quanto aos processos e estratégias adotados no plano institucional e no território brasileiro, desnecessário lembrar que em 1964 o país sofria grave crise política. Com a instituição do regime militar, inicia-se uma nova fase de modernização dirigida de forma autoritária e associada ao grande capital internacional. Durante o período comandado pelos militares, a urbanização passou a ser encarada como componente do processo da acumulação capitalista e do desenvolvimento tecnológico do país. Esse processo foi

---

<sup>31</sup> Entrevista concedida pelo geógrafo Pedro Geiger a MACHADO (2002), conforme consta da tese defendida na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.

acompanhado pela difusão das atividades de planejamento territorial, criação do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e transformação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em órgão central de planejamento territorial.

Operando em uma outra perspectiva, consultores britânicos e norte-americanos, que defendiam uma Geografia de base neopositivista, contatados oficialmente, modificaram os “rumos da disciplina”. O pensamento de base nomotética, de linguagem quantitativa, se apresenta como uma matriz teórica adequada para a atividade planejadora em tempos de autoritarismo. Os estudos desenvolvidos na década de 1970, principalmente, apoiaram-se na maior fonte de dados secundários que foi o Recenseamento do Brasil de 1970. Assim, trabalhos sobre a relação entre as cidades tomaram a dianteira da produção geográfica urbana, conforme comenta Roberto Lobato Corrêa (1989), no clássico texto *Hinterlândias, hierarquias e redes: uma avaliação da produção geográfica brasileira*.

Paralelamente aos estudos das relações entre cidades, emergem com bastante expressão trabalhos intra-urbanos influenciados, principalmente, pela economia neoclássica e pela Escola Sociológica de Chicago. Robert Ezra Park e E.W. Burgess, dois importantes integrantes desta Escola, foram responsáveis pela introdução de princípios da ecologia para explicar as organizações sociais urbanas tendo como objeto de estudo as relações do meio e a sociedade. Burgess, em especial, definiu, com base nos estudos de cidades americanas, um padrão de segregação residencial ainda adotado como de referência para novas interpretações dos padrões contemporâneos de segregação. Tais estudos foram atualizados a partir das pesquisas sobre Los Angeles por Mike Davis (2001) no livro *Ecologia do medo*.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> A partir do diagrama de Burgess DAVIS, Mike, no livro *A ecologia do medo: Los Angeles a fabricação de um desastre*. Rio de Janeiro. Record, 2001, apresenta um modelo igualmente formado por zonas concêntricas, incorporando as áreas que expressam, a partir do centro da cidade, os conflitos urbanos que,

Retornando ao percurso cronológico adotado, o final dos anos 1960 e o início dos anos 1970 foram fundamentais para o desenvolvimento dos estudos sobre as cidades. Foram anos marcados por expressivos movimentos sociais e políticos no plano internacional que acabaram afetando as estruturas socioculturais de todo o mundo capitalista, promovendo mudanças, inclusive, na base teórico-metodológica das investigações.

Nesse contexto, no que diz respeito à produção geográfica, David Harvey, em 1973, brinda os estudiosos com seu clássico *Social justice and the city*. Mesmo sendo um produto híbrido, entre uma perspectiva neopositivista e marxista, Harvey assinala as interpretações marxistas da realidade e apresenta importantes contribuições sobre o urbanismo com base em autores como o filósofo Henri Lefebvre. A produção intelectual deste filósofo passa a se tornar referência obrigatória para os estudiosos da temática urbana. Livros como *La pensée marxiste e la cité* (1968), *La révolution urbaine* (1970) e *La production de l'espace* (1974), por exemplo, são constantemente debatidos e comentados.

Nessa direção, importantes reflexões foram apresentadas, igualmente, por Manuel Castells (1983), na obra *A questão urbana*. Entre outras discussões desenvolvidas neste livro, Castells chama a atenção para os processos que envolvem a relação entre especulação imobiliária e renda da terra.

A influência do pensamento marxista na Geografia, principalmente na década de 1980, ensejou críticas às correntes apoiadas no pensamento neoliberal, sendo possível observar um conjunto de preocupações no sentido de tornar a Geografia menos descritiva e mais analítica. Essa abordagem ficou conhecida no Brasil como Geografia crítica.

---

nas suas palavras, episodicamente convulsionam e reformulam os espaços urbanos. Os vários conflitos descritos pelo autor demonstram as soluções técnicas e arquitetônicas voltadas para a vigilância da cidade, assim como a incorporação de um novo ator no processo de planejamento: a polícia.

Relacionar processo social e forma espacial passou a ser a palavra de ordem, segundo Maurício Abreu (2002). Nessa perspectiva, tanto as relações homem-natureza como o tema da região são retomados e desenvolvidos a partir de uma visão dialética.

Cabe lembrar que ainda em 1978 o 3º Encontro Nacional de Geógrafos, realizado em Fortaleza, foi um marco importante para a incorporação da teoria social crítica na Geografia do país. A contribuição dos geógrafos brasileiros para as discussões foi fundamental, sendo o livro *Por uma geografia nova* (1978), de Milton Santos, uma das expressões dessa corrente.

As diversas obras produzidas por Milton Santos, publicadas nos anos 1970 e 1980, contribuíram enormemente para o desenvolvimento dessa perspectiva de estudo na Geografia urbana brasileira, tais como *Pobreza urbana* (1979), *Espaço dividido* (1979), *A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos* (1980), *Ensaio sobre a urbanização latino-americana* (1982), *O espaço do cidadão* (1988) e *Manual de geografia urbana* (1989). Nesses livros, Milton Santos apresenta articulações teóricas que permitiram identificar a cidade como instrumento da mais-valia relativa e criar matrizes teóricas para o entendimento do significado das cidades do Terceiro Mundo, ou seja, na periferia do capitalismo. Outras contribuições mais recentes do autor cabem também menção, tais como os estudos dedicados ao caso paulista, *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*, de 1990, e *Por uma economia política da cidade*, de 1994, assim como o clássico sobre o urbano no Brasil, *Urbanização brasileira*, de 1993.

Diante das possibilidades criadas por esse novo enfoque teórico-metodológico, novos temas passaram a ser valorizados nos estudos urbanos por diferentes autores, como por exemplo as políticas públicas e provimento de infra-estrutura; as lógicas de formação do processo de periferização; o reconhecimento dos agentes modeladores do

espaço; a importância dos fluxos materiais; o processo de descentralização das atividades terciárias; o abastecimento urbano; a perspectiva da produção heterogênea do espaço, dentre outros. Esses estudos passaram a influenciar o reconhecimento das áreas pobres das cidades nas bases cartográficas e nas políticas públicas voltadas para a urbanização.<sup>33</sup>

No plano internacional, não podemos deixar de assinalar que os estudos desenvolvidos por David Harvey nos anos 1980 foram imprescindíveis para aprimorar a discussão marxista do urbano em Geografia. Dentre outros aspectos importantes, o citado autor apresenta e discute, no livro *Condição pós-moderna*, de 1989, as “novas” determinações sociais e econômicas que atingem “em cheio” as cidades, com destaque especial para as novas formas, ou seja, as novas expressões da arquitetura e do projeto urbano. Nessa obra, Harvey constata ainda que

[...] vem ocorrendo uma mudança abissal nas práticas culturais, bem como político-econômicas, desde mais ou menos 1972. Essa mudança está vinculada à emergência de novas maneiras dominantes pelas quais experimentamos o tempo e o espaço. Embora a simultaneidade nas dimensões mutantes do tempo e do espaço não seja prova de conexão necessária ou causal, podem-se aduzir bases *a priori* em favor da proposição de que há algum tipo de relação necessária entre a ascensão de formas culturais pós-modernas, a emergência de modos mais flexíveis de acumulação do capital e um novo ciclo de compressão tempo-espaço na organização do capitalismo. Mas essas mudanças, quando confrontadas com as regras básicas de acumulação capitalista, mostram-se mais como transformações da aparência do que como sinais do surgimento de alguma sociedade pós-capitalista ou mesmo pós-industrial nova. (HARVEY, 1989, p.7)

Às reflexões desenvolvidas por Harvey, podemos agregar as formulações de autores de outros campos disciplinares como Saskia Sassen, em especial no que diz respeito à investigação do processo de formação das chamadas cidades globais, que, com certeza, colaboram no entendimento da dimensão espacial dos processos de

---

<sup>33</sup> Destaque especial deve ser dado ao trabalho de CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. São Paulo: Ática, 1999.

mudanças econômicas em curso, expressa no livro *As cidades na economia mundial*, de 1998. Para a autora, as mudanças socioeconômicas observadas no plano mundial apontam para o surgimento de um novo tipo de sistema urbano, operando em níveis regionais, globais e transnacionais. Segundo Sassen,

[...] trata-se de um sistema no qual as cidades são pontos centrais fundamentais para a coordenação internacional e para a prestação de serviços das empresas, mercados e até mesmo de economias inteiras que, cada vez mais, são transnacionais. Essas cidades despontam como lugares estratégicos na economia global. A maioria delas, porém, incluindo a maior parte das grandes cidades, não faz parte desses novos sistemas transnacionais. (SASSEN, 1998, p. 47).

Já Edward Soja (1996), no livro *Thirdspace*, ao buscar o desenvolvimento de uma perspectiva radical pós-moderna para interpretar a atual realidade socioespacial, preocupa-se em entender a constante mudança e troca do meio ambiente de idéias, eventos, aparências e significados. Para o autor, o século XXI anuncia um crescimento da simultaneidade entre o social, o histórico e o espacial. Anuncia, assim, uma complexa relação de inseparabilidade e interdependência da espacialidade-historicidade-socialidade, que não apenas traz uma mudança profunda sobre os modos de pensar o espaço, mas também um novo guia para o estudo da história e da sociedade. Nesse sentido, Soja reflete sobre o novo papel das cidades nas últimas décadas. Para o autor

[...] a cidade passou a ser vista não apenas em seu papel distintivo do centro de reprodução e acumulação industrial, mas também como o ponto de controle da reprodução da sociedade capitalista em termos da força de trabalho, da troca e dos padrões de consumo. O planejamento urbano foi criticamente examinado como um instrumento do Estado, que atendia às classes dominantes através da organização e reorganização do espaço urbano em benefício da acumulação de capital e da administração da crise. Deu-se grande atenção não somente às contradições no local de trabalho (o ponto de produção), mas também ao conflito de classes em torno da habitação e do meio ambiente construído, à prestação e à localização dos serviços públicos pelo Estado, ao desenvolvimento econômico das comunidades e dos bairros, às atividades das organizações financeiras e a outras questões que giravam em torno do modo como o espaço urbano era socialmente organizado para o consumo e a reprodução. (SOJA, 1996, p.118)

Comparando diferentes momentos da construção da cidade contemporânea, Soja (1993) registra que

[...] os dois períodos de *fin-de-siècle* ressoam como processos socioespaciais similarmente transformadores, mas não necessariamente revolucionários. Tal como sucedeu há cerca de um século, existe, atualmente, uma dialética complexa e conflitiva, que se vem desenvolvendo entre a urgente modernização socioeconômica, atizada pelas crises sistêmicas que afetam as sociedades capitalistas contemporâneas, e um modernismo cultural e político receptivo, que visa dar sentido às mudanças materiais que estão ocorrendo no mundo, e adquirir o controle de sua direção futura. (SOJA, 1993, p. 36)

Pensando a cidade não só através dos seus elementos edificados, mas enquanto fato cultural e político, fora do âmbito da geografia, uma interessante bibliografia também está sendo produzida por autores de vários campos disciplinares recuperando conceitos afetos tradicionalmente aos geógrafos, mas, incorporando contribuições de novos e renovados temas. Entre eles não podemos deixar de citar Fredric Jameson (1997) analisando as várias manifestações da cultura contemporânea, no livro *Pós-Modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. São igualmente importantes as discussões de Sharon Zukin (2000) que toma emprestado o conceito de 'paisagem' dos geógrafos e historiadores da arte que já a definiam como uma construção material, representação simbólica das relações sociais e espaciais. A autora chama a atenção para um processo contemporâneo que caracteriza estas paisagens - o da apropriação cultural - e para seu efeito mais evidente: o do enobrecimento da região e conseqüente expulsão de seus moradores ou dissociação destes com o espaço em que vivem.

Mais recentemente, no livro *Espaços de esperança*, David Harvey (2004), ao questionar se globalização se refere a um processo, condição ou tipo específico de projeto político, argumenta que os mesmos não são excludentes e que, no capitalismo, o processo de internacionalização das trocas e do comércio não pode sobreviver sem ajustes espaciais como solução para suas crises e impasses. Na argumentação

apresentada por Harvey sobre as tensões que se apresentam em todo relato materialista do processo de circulação do capital e de organização do processo de trabalho para fins de extração de mais-valia, o autor lembra que as mesmas afloram periódica e inevitavelmente como intensos momentos de contradição histórico-geográfica e que para enfrentá-las o capitalismo tende a eliminar todas as barreiras espaciais.<sup>34</sup> E a eliminação de barreiras espaciais demanda, em muitos aspectos, a necessária eliminação das barreiras normativas.

No caso brasileiro, desde a década de 1980 os discursos e as práticas passaram a ser influenciados pelo processo de democratização do país e pela Constituição de 1988 que, no plano legal, devolvia a autonomia estadual e municipal “suprimidas” durante os anos de autoritarismo. Simultaneamente, para atender às novas demandas mundiais do processo de reestruturação econômica, o país passou a estabelecer relações econômicas cada vez mais estreitas no plano internacional. Tais demandas foram acompanhadas pela necessária reestruturação das estratégias locacionais. Dentre os processos mais expressivos observados dessa reestruturação podem ser assinalados: a saída de atividades industriais dos núcleos metropolitanos; o crescimento dos serviços “qualificados” nas grandes cidades, a expansão das cidades médias e o aumento do processo de exclusão socioespacial.

Ao mesmo tempo em que ocorrem essas mudanças no plano da construção material do território as estratégias de planejamento estatal sofrem grandes reformulações. Na esfera federal, o planejamento territorial enfraquece a noção de região e traz a noção de corredores/eixos de desenvolvimento, conforme pode ser atestado nos

---

<sup>34</sup> No desenvolvimento, Harvey sugere a proposta de mudança da linguagem de “globalização” para “desenvolvimento geográfico desigual”. Citado na bibliografia do livro *Espaços de esperança*, o livro de Neil Smith, 1984 já tratava da temática na perspectiva do desenvolvimento econômico desigual. Smith afirma que na medida em que o mesmo se torna crescente necessidade para evitar crises, a diferenciação geográfica se torna cada vez mais uma necessidade central para o capital.

Planos Plurianuais de Investimentos – PPA's<sup>35</sup>, com reflexos nas cidades. Nos níveis estadual e municipal, o planejamento urbano e regional é esvaziado, como pode ser verificado nas alterações das estruturas organizacionais dos setores administrativos. No entanto a noção de região já está sendo repensada como podemos verificar no texto de Bertha Becker (2004) *Uma nova regionalização para pensar o Brasil?*, e, *Política nacional de desenvolvimento regional: uma proposta para discussão*, de Tânia Bacelar e Antônio Carlos Galvão (2004), com possíveis implicações no planejamento das cidades.

Diante das mudanças do período atual, torna-se um desafio entender a perspectiva normativa em tempos de globalização. As contribuições de Milton Santos (1999) em *A natureza do espaço: espaço e tempo, razão e emoção*, obra publicada pela primeira vez em 1996, sugerem caminhos nessa direção, principalmente quando o autor apresenta correlações entre as novas espacializações das condições sociais e econômicas nas cidades e a produção das normas responsáveis por assegurar no plano legal as determinações do meio técnico-científico-informacional.

Milton Santos (1999) argumenta que “as formas novas criadas para responder a necessidades renovadas tornam-se mais exclusivas, mais endurecidas, material e funcionalmente, mais rígidas do ponto de vista das técnicas implicadas como de sua localização”.<sup>36</sup> Assim, conforme o autor, passamos de uma cidade plástica para uma cidade rígida. Entretanto, esse “endurecimento” da cidade, para Santos ocorre paralelamente ao aumento da complexidade da intencionalidade na produção dos lugares, atribuindo-lhes valores mais específicos, diante dos usos preestabelecidos.

[...] Esses lugares que transmitem valor às atividades que aí se localizam dão margem a uma nova modalidade de criação de escassez e a uma nova segregação. Esse é o resultado final do

---

<sup>35</sup> No Brasil em Ação, para 1996-1999, a distribuição se fez segundo linhas que atravessavam o território, sugerindo eixos de desenvolvimento, ou corredores de exportação.

<sup>36</sup> SANTOS, 1999, p.200.

exercício combinado da ciência e da técnica e do capital e do poder na reprodução da cidade. (SANTOS, 1999, p. 200)

Continuando sua argumentação, Milton Santos (1999) reafirma que *“fala-se muito em flexibilidade e flexibilização como aspectos maiores da produção e do trabalho atuais, mas o que se dá, na verdade, é a ampliação da demanda por rigidez”*.<sup>37</sup> Nas suas palavras, pode-se mesmo dizer, *“sem risco de produzir um paradoxo, que a fluidez somente se alcança através da produção de mais capital fixo, isto é, de mais rigidez”*.<sup>38</sup>

Essa fluidez mencionada por Milton Santos (1999) refere-se à circulação de idéias, mensagens, produtos ou dinheiro, calcada principalmente nas redes técnicas que dão suporte à competitividade. Para o autor, criam-se objetos e lugares para favorecer a fluidez. Assim, criam-se oleodutos, gasodutos, autopistas, aeroportos, edifícios telemáticos, bairros inteligentes, dotados de aparatos para servir a uma pretensa eficácia de controle, entre outros objetos que serão responsáveis por transmitir valor às atividades que deles se utilizam. A tendência atual, nesse sentido, é um envelhecimento mais rápido do que anteriormente dos espaços que não contam com tais atributos, como por exemplo, alguns bairros dentro de uma cidade.

No plano legal, para assegurar os novos lugares de produção e consumo, que acolhem modernos objetos e ações, Milton Santos (1999) discorrendo sobre a desregulamentação lembra o fato de que a economia contemporânea não funciona sem normas *“adequadas aos novos sistemas de objetos e aos novos sistemas de ações, e destinadas a provê-los de um sistema mais preciso”*.<sup>39</sup> Para o autor, as normas são constituídas por vários subsistemas interdependentes *“cuja eficácia exige uma vigilância contínua, assegurada por uma legislação mundial, tribunais mundiais e uma polícia*

---

<sup>37</sup> SANTOS, 1999, p. 200.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 200.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 219.

*mundializada*".<sup>40</sup> E ao que foi dito, apoiado em estudos Yves Berthelot, de 1994, Santos registra que, ao contrário do que normalmente é formulado, a desregulamentação significa, em última instância, ampliar o número de normas.

---

<sup>40</sup> SANTOS, 1999, p. 219.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA EMPÍRICA

#### 3.1. RECORTE TEMPORAL E DINÂMICA DA PESQUISA

O recorte temporal definido, período que se estende de 1993 a 2004, refere-se às três últimas legislaturas municipais já finalizadas, fato este que poderá facilitar a contextualização das questões abordadas durante o desenvolvimento da tese. Nesse período<sup>41</sup> ocuparam o cargo de Prefeito Cesar Maia (1993/1996), Luiz Paulo Fernandez Conde (1997/2000)<sup>42</sup> e novamente Cesar Maia, eleito em 2000 para governar de 2001 a 2004.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Composto o governo municipal, foram eleitos para o legislativo, no período 1993/1996, por bancada partidária, os seguintes vereadores: Áureo Ameno, Ely Patrício, Gerson Bergher, Ivan Moreira, Jorge Leite, Jorge Pereira, José Moraes, Leila do Flamengo, Rogério Cardoso e Rosa Fernandes (Partido da Frente Liberal – PFL); Adilson Pires, Edson Santos, Antonio Pitanga, Eliomar Coelho, Gilberto Palmares e Jurema Batista (Partido dos Trabalhadores – PT); Janualdo da Mardil, Rogéria Bolsonaro, Romualdo Boaventura e Waldir Abrão (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB); Chico Aguiar, Luis Carlos Aguiar e Sebastião Ferraz (Partido Social Cristão – PSC); João Cabral, Jorge Mauro e Luiz Carlos Ramos (Partido Trabalhista do Brasil – PT do B); Pedro Porfírio e Sami Jorge (Partido Democrático Trabalhista – PDT); Lúcia Helena Pinto e Otávio Leite (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB); Alfredo Sirkis (Partido Verde – PV); Alexandre Cerruti, Aloísio Freitas, Índio da Costa, Paulo Cerri e Ruy César (Partido Trabalhista Brasileiro – PTB); Milton Nahom (Partido Socialista Brasileiro – PSB); Aguinaldo Timóteo, Carlos de Carvalho, Ibrain Hannas e Wilson Leite Passos (Partido Progressista Brasileiro); Fernando Gusmão (Partido Comunista do Brasil – PC do B). Fonte: Diário da Câmara Municipal, de 2 de janeiro de 1993.

<sup>42</sup> No período 1997/2000 os vereadores eleitos, por bancada partidária: PFL – Partido da Frente Liberal: Aureo Ameno, Ely Patrício, Gerson Bergher, Ivan Moreira, Jorge Pereira, José Moraes, Leila do Flamengo, Rogério Cardoso, Rosa Fernandes; PT – Partido dos Trabalhadores: Adílson Pires, Antonio Pitanga, Edson Santos, Eliomar Coelho, Gilberto Palmares, Jurema Batista; PTB – Partido Trabalhista Brasileiro: Alexandre Cerruti, Aluisio Freitas; Índio da Costa, Paulo Cem e Ruy César; PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro: Janualdo da Mardi, Rogéria Bolsonaro, Romualdo Boaventura e Waldir Abrão; PPB – Partido Progressista Brasileiro: Agnaldo Timóteo, Carlos de Carvalho, Ibrain Hannas, Wilson Leite Passos; PSC – Partido Social Cristão: Chico Aguiar, Luis Carlos Aguiar e Sebastião Ferraz; PT do B – Partido Trabalhista do Brasil: João Cabral, Jorge Mauro e Luiz Carlos Ramos; PDT – Partido Democrático Trabalhista: Pedro Porfírio e Sami Jorge; PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira: Lúcia Helena Pinto e Otávio Leite; PC do B – Partido Comunista do Brasil: Fernando Gusmão; PV – Partido Verde: Alfredo Sirkis; PSB – Partido Socialista Brasileiro, Milton Nahom. Fonte: Diário da Câmara Municipal, de 2 de janeiro de 1997.

<sup>43</sup> No período 2001/2004 foram eleitos os seguintes representantes do Partido da Frente Liberal – PFL: Alberto Salles, Alexandre Cerruti, Cláudio Cavalcanti, Dr. Monteiro, Gerson Bergher, Ivan Moreira, Jorge Pereira, José Moraes, Leila do Flamengo, Luiz Guaraná, Marcelino D’Almeida, Paulo Cerri, Rosa Fernandes e Sebastião Ferraz, totalizando 14 vereadores. O Partido dos Trabalhadores –PT era composto por cinco vereadores: Adilson Pires, Edson Santos, Edmilson Dias, Eliomar Coelho e Jorge Babu. Do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB faziam parte: Professor Gaspar, Professor Uoston, Jerominho, Romualdo Boaventura. O Partido Social Cristão – PSC tinha apenas um representante: Chico Aguiar. O Partido Trabalhista do Brasil – PT do B era composto por Jorge Mauro e Luiz Carlos Ramos. O Partido Democrático Trabalhista – PDT era integrado por Pedro Porfírio e Sami Jorge. No Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB Lúcia Helena Pinto era a única vereadora e o Partido Liberal – PL era representado por duas mulheres, Verônica Costa e Liliam Sá. Rodrigo Bethlen e Paulo Mello compunham o

Outro aspecto importante diz respeito ao fato de que esse período foi perpassado, conforme sabem todos os interessados na problemática urbana do Rio de Janeiro, pela discussão da legislação urbanística, tendo como eixo orientador o Plano Diretor Decenal da Cidade. Definido constitucionalmente como instrumento orientador da política urbana, o Plano do Rio de Janeiro, desde sua aprovação em 1992, foi marcado pelo não-cumprimento dos prazos para regulamentação de projetos que se caracterizavam como sua espinha dorsal. Em 1993, logo depois de assumir o cargo, Cesar Maia tomou a iniciativa de retirar da Câmara vários projetos enviados por seu antecessor, Marcelo Alencar, dentre eles o imposto territorial progressivo e o solo criado. Conforme tem sido apontado, foi a partir desse ano que começaria a ser delineado um novo modelo de gestão urbana no Rio de Janeiro, bem como a busca no plano legal de situações menos restritivas.<sup>44</sup>

Para verificar a afirmação com relação à legislação urbana vários caminhos poderiam ser percorridos. No entanto, optamos por realizar um levantamento nos arquivos nos diários oficiais municipais e organizar as informações no formato de um banco de dados<sup>45</sup>, selecionando as leis aprovadas e os decretos expedidos pelo Executivo, que direta ou indiretamente interferem no uso e ocupação do solo da cidade. Mas, durante o processo de pesquisa às fontes foi preciso realizar uma seleção dentre as centenas de atos normativos diariamente publicados nos diários municipais oficiais. Assim, em alguns casos, adotamos critérios subjetivos na definição daqueles que deveriam integrar o banco

---

Partido Verde – PV. Carlos Bolsonaro era o único representante do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. O Partido Socialista Brasileiro – PSB era composto por Rubens Andrade, Ricardo Maranhão, Mário Del Rei e, finalmente, completa o conjunto o Bispo Jorge Braz. Fonte: Diário da Câmara Municipal, de 2 de janeiro de 2001.

<sup>44</sup> Maiores detalhes ver OLIVEIRA, Fabrício Leal de. Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2003.

<sup>45</sup> O banco de dados foi organizado com o apoio da estudante da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense Bruna Maria da Cunha Gomes.

de dados. Eventualmente, podemos ter inserido ou suprimido leis e/ou decretos com implicações na nossa área de interesse, sem prejuízo, acreditamos, para o resultado final da pesquisa.

Dentre o conjunto de normas estudadas, selecionamos três exemplos de leis com implicações significativas na produção do espaço urbano carioca e acompanhamos sua tramitação, desde a abertura de processo na Câmara Municipal, para apreciação dos vereadores, até a sanção pelo Executivo ou promulgação. Tal procedimento recupera, nos discursos oficiais disponibilizados para o público, a dinâmica do processo de discussão e negociação que se desenvolve na aprovação de um projeto. É bem verdade que aspectos importantes do processo de negociação não conseguem ser capturados nos documentos oficiais na medida em que acontecem nos “entendimentos” que não são registrados nos debates nas sessões plenárias e nos documentos oficiais.<sup>46</sup>

Para tanto, foram adotados como fontes de pesquisa o Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro – DCM e o Diário Oficial do Município – DOM, além de *sites* oficiais e entrevistas com atores importantes no trabalho do Legislativo. Dentre eles, estão o vereador Eliomar Coelho, dois assessores<sup>47</sup> de plenário e o interlocutor oficial entre o Executivo e o Legislativo, desde 1993, Antonio Sá. O vereador Eliomar Coelho foi escolhido, dentre outras opções, na medida em que tem se apresentado como um dos principais envolvidos nas questões urbanas, sendo reconhecido inclusive por seus pares.<sup>48</sup>

Os assessores de plenário, por sua vez, revelam-se como atores qualificados na medida

---

<sup>46</sup> Sempre que há um impasse no plenário sobre uma questão que necessita de uma “costura” mais complicada a sessão é interrompida as conversas são realizadas na chamada Sala Inglesa, na Sala do Cerimonial ou nos espaços de transição: corredores, *halls* e mesmo com o auxílio de telefonemas, cf. KUSCHNIR (1999).

<sup>47</sup> Os dois assessores trabalhavam na Câmara há mais de dez anos, já tendo prestado serviços para vereadores de diferentes partidos e correntes políticas.

<sup>48</sup> Entrevistas com outros vereadores integrantes de outros partidos políticos foram impossibilitadas pelos sucessivos adiamentos, sempre com desculpas gentis. Minha ligação com o Partido dos Trabalhadores, possivelmente foi o motivo, ainda que explicasse sucessivas vezes o objetivo e vinculação da pesquisa. Entretanto, tal lacuna foi preenchida com a leitura dos discursos dos vereadores no Diário da Câmara Municipal.

em que dentre suas tarefas cotidianas estão a de participar das sessões plenárias e ampliar, no contato com os vereadores e assessores, o conhecimento do seu assessorado acerca do teor das matérias e interesse envolvidos na votação dos projetos de lei. Eles serão identificados por assessor A e assessor B.

O interlocutor entre o Executivo e Legislativo, deve entre outras atribuições, segundo nossas observações, mediar conflitos entre os representantes dos dois poderes, e assim, foi identificado como um ator importante no desenvolvimento dos trabalhos legislativos.

Para esse conjunto de entrevistados foi elaborado um mesmo roteiro simples, com perguntas abertas, envolvendo questionamentos sobre a interpretação de cada um em relação às novas tendências da legislação urbanística e avaliação do trabalho legislativo nas três legislaturas estudadas.

De forma complementar, no tratamento dos projetos e temas explorados no trabalho, agregamos às fontes já citadas informações disponibilizadas no *site* [www.mapaconflitosurbanos.ufrj.br](http://www.mapaconflitosurbanos.ufrj.br). Foi uma tentativa de identificar em que medida as mudanças na legislação urbana estavam provocando conflitos, isto é, confrontos ou litígios envolvendo pelo menos dois atores coletivos e/ou institucionais (inclusive o Estado), seguidos de manifestações no espaço público (vias públicas, meios de comunicação de massa, justiça, representações frente a órgãos públicos, entre outros).

Cabe explicitar que o *Mapa de conflitos urbanos da cidade do Rio de Janeiro* foi elaborado por uma equipe do ETTERN/IPPUR/UFRJ – Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, no âmbito de um convênio com a Comissão de

Assuntos Urbanos da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.<sup>49</sup> Cobrindo o período de 1993 a 2003 para sua elaboração foram utilizados como fontes de consulta jornais de grande circulação na cidade – *Jornal do Brasil, O Globo, O Dia* – e arquivos do Ministério Público Estadual (MP).

Cabe registrar que os procedimentos que envolveram a nossa pesquisa empírica, em especial na construção do banco de dados, foram permeados de algumas dificuldades, conforme veremos adiante.

### 3.2. FONTES DE PESQUISA E DIFICULDADES ENFRENTADAS

A pesquisa realizada para embasar a presente tese não pretende traduzir-se em uma estatística. Entendemos que a natureza dos atos normativos não recomenda tal procedimento, uma vez que, por exemplo, uma única lei alterando o número de pavimentos de um bairro pode trazer implicações espaciais e provocar conflitos urbanos infinitamente maiores do que uma dezena de normas que tratem de questões voltadas para a preservação ambiental.

Ao agregar, para fins de análise, os atos legais produzidos entre os anos de 1993 e 2004, a intenção foi realizar uma avaliação das principais tendências nos novos marcos legais, eixos orientadores do uso e ocupação do solo no Rio de Janeiro, definidos pelo Executivo e Legislativo municipal. Cabe registrar que, para fins comparativos, foram

---

<sup>49</sup> O trabalho, em sua primeira etapa, foi elaborado pela seguinte equipe: Coordenação científica - Professor Carlos Vainer (ETTERN/IPPUR/UFRJ), Professor Henri Acselrad (ETTERN/IPPUR/UFRJ); Coordenação executiva: Professora Cristina Lontra Nacif (EAU/UFF). Pesquisadores: Breno Pimentel Câmara (ETTERN/IPPUR/UFRJ – Sociólogo), Clarice Cassab (ETTERN/IPPUR/UFRJ – Geógrafa, Mestre em Planejamento Urbano e Regional). Estagiários: Rafael Amaral Maia (Ciências Sociais – UFRJ), Humberto Salustriano da Silva (História – UFRJ), Danielle Souza Coutinho (História – UFRJ), Elson Lima (História – UFRJ), Fabrício Santos (Geografia – UFRJ), Arthur Bernardes do Amaral (Ciências Sociais – UFRJ), Fabiana Federman (Geografia – UFF), Vivian Regis de Barros (Arquitetura – UFF). Informática: Diego London (COPPE/HCTE/UFRJ). Revisão de textos: Beth Pena. Programação Visual: Mauro Cesar da Silva Ribeiro (Arquiteto).

levantados os atos normativos produzidos no ano de 1992, mas estes não fazem parte do banco de dados.

As pesquisas contaram no início com dificuldades dada à inexistência de informações organizadas em meio digital, voltadas para a matéria, o que obrigava a manipulação dos diários oficiais e processos, além de outros procedimentos morosos para a organização e sistematização dos dados. Coincidentemente, ao longo dos anos de 2003, 2004 e 2005, tanto a Prefeitura quanto a Câmara Municipal seus respectivos disponibilizaram nos seus respectivos *sites* as informações, alterando facilitando a organização do banco de dados a partir de 2000.<sup>50</sup>

Na definição da lógica que organizaria a sistematização das informações, formulamos inicialmente algumas questões cujas respostas deveriam estar apoiadas nas possibilidades oferecidas pelo banco de dados. Entre elas:

1) Quais os principais temas abordados nas leis aprovadas e decretos expedidos, no período 1993/2004, e em vigor no final de 2004, relativos ao uso e ocupação do solo?

2) Como se distribuem espacialmente esses atos normativos?

3) Qual a participação do Legislativo na produção legal relativa ao uso e ocupação do solo, no período estudado?

4) Quais os temas mais recorrentes em cada uma das legislaturas contidas no período estudado?

5) Qual o tempo de tramitação dos anteprojetos de leis?

6) Quando de autoria do Legislativo, quais os vereadores responsáveis pela iniciativa?

Assim, organizado através de pesquisa nos Diários Oficiais do Município (DOM) e da Câmara Municipal (DCM), o banco contém as seguintes informações:

---

<sup>50</sup> Informações de setembro de 2006.

- 1) Autor do ato normativo (Executivo ou Legislativo);
- 2) Número do projeto de lei, de forma a identificar o teor e o tempo de tramitação na CMRJ, até sua aprovação<sup>51</sup>;
- 3) Ementa do decreto ou da lei;
- 4) Número da lei, aprovada, ou do decreto;
- 5) Abrangência geográfica do ato normativo;
- 5) Tema a que se refere a lei ou o decreto;
- 6) O ano de aprovação da lei ou de expedição do decreto.

Foi criado ainda um outro para a discriminação dos vereadores, quando a autoria da lei era do Legislativo, conforme podemos visualizar no exemplo a seguir:

Autoria do Projeto	Proposição	Nº da Prop.	Ano da Prop.	Ementa	Nº da Lei	Ano da Lei	Abrangência	Tema	Autoria / vereadores
Legislativo	Lei	49	2001	Altera a redação da Lei nº 1.533, de 10 de janeiro de 1990, que regulamenta as feiras especiais de arte/ Feirartes	3618	2000	Cidade	Espaço Público	Rosa Fernandes

No item abrangência as normas foram classificadas segundo os bairros reconhecidos oficialmente pela prefeitura e quando as mesmas se referiam ao conjunto da cidade foram nomeadas como: Cidade (normas gerais). Nas situações nas quais não havia referência a um bairro específico, como por exemplo, avenida Brasil ou Linha Amarela, tais informações foram classificadas como “outros”.

O item que se refere ao tema foi construído a partir de uma gama de possibilidades observadas ao longo da pesquisa. Assim, foram realizadas escolhas e definidos cerca de 30 temas, além daquele identificado como “outros”, referentes àqueles que apresentaram menos de três registros no banco, a saber:

<sup>51</sup> O número do Projeto de Lei – PL é um registro importante para que possa ser recuperada no *site* da Câmara Municipal sua tramitação no legislativo e, a partir daí, as datas e demais informações indispensáveis para a análise dos passos seguidos pelo PL.

1. **Área de Especial Interesse Social – AEIS** (aquela que, segundo o Plano Diretor do Rio de Janeiro, art. 7º, apresenta terrenos não utilizados ou subutilizados e considerados necessários à implantação de programas habitacionais de baixa renda, ou ainda aquela ocupada por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, destinada a programas específicos de urbanização e regularização fundiária);
2. **Área de Especial Interesse Urbanístico – AEIU** (destinada a projetos específicos de estruturação, reestruturação, renovação e revitalização urbana, segundo art. 107 do Plano Diretor do Rio de Janeiro);
3. **Área de Proteção do Ambiente Cultural – APAC** (área de domínio público ou privado, cuja ocupação deve ser compatível com a valorização e proteção da sua paisagem e do seu ambiente urbano, e com a preservação e recuperação de seus conjuntos urbanos);
4. **Áreas Especiais** (referente às áreas de interesse funcional e turístico, conforme art. 107 do Plano Diretor Decenal, de 16 de junho de 1992);
5. **Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR** (tal conselho foi destacado dos demais tendo em vista sua interferência na definição de um dos instrumentos mais importantes para o processo de flexibilização/desregulamentação da legislação: as operações interligadas);
6. **Construções Irregulares** (projetos envolvendo interdição, desocupação, embargo, demolição e normas para aprovação de irregularidades);
7. **Criação de Bairro** (tal categoria foi definida tendo em vista que a delimitação de novos bairros atuou excluindo áreas marcadas por aspectos não “enobrecedores” dos bairros);

8. **Criação de Grupos** (envolvendo a formação de comissões e equipes de estudos para a realização de diversas iniciativas, como por exemplo, a criação da “Equipe Foco-Local”, com o objetivo de analisar, diagnosticar e definir intervenções qualificadoras para todo o entorno do Estádio Mario Filho – Maracanã, e do Grupo de Apoio Técnico UEP – GAT / UEP do Programa MONUMENTA);
9. **Criação de Programa** (definição de programas voltados para intervenções no uso e ocupação do solo);
10. **Engenhos Publicitários** (referente à normatização da publicidade nos espaços públicos e privados);
11. **Equipamentos Comunitários** (equipamentos de uso coletivo envolvendo escolas, praças, presídios etc.);
12. **Espaço Público/Desocupação** (normas envolvendo a);
13. **Espaço Público** (normas para uso do);
14. **Estrutura Administrativa** (normas referentes à redefinição da estrutura institucional da Prefeitura, definição de procedimentos administrativos, entre outros de natureza similar);
15. **Fundo Municipal** (criação, alteração etc.);
16. **Habitação** (normas para a construção, planos, programas);
17. **Licenciamento** (alteração e/ou definição de procedimentos para licenciamento de obras e atividades);
18. **Loteamentos Irregulares** (normas para regularização);
19. **Mobiliário Urbano** (definição de normas para equipamentos como abrigo de ônibus, passarelas, bebedouros etc.),
20. **Operação Interligada** (alteração de parâmetros urbanísticos, mediante contrapartida dos interessados, calculada proporcionalmente à valorização

acrescida ao empreendimento projetado; será realizada pelo poder público do município, de acordo com as disposições dos arts. 28 e 29 da Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992);

21. **Parâmetros Urbanísticos** (definição/alteração de normas gerais, conjunto da cidade ou bairros);
22. **Parâmetros Urbanísticos/Pontuais** (alterações localizadas);
23. **Plano Diretor**;
24. **Poluição Sonora** (normas definindo índices, permissão de usos e atividades);
25. **Posturas Municipais**; (referente às alterações das já existentes ou criação de novas posturas);
26. **Preservação Ambiental** (definição áreas, alteração de limites, entre outros);
27. **Projeto de Estruturação Urbana – PEU** (projeto que define o uso e ocupação do solo segundo unidades de planejamento do município podendo incluir definição de AEISs, AEIUs, APACs, entre outras Áreas Especiais);
28. **Regulamentação de leis** (definição de procedimentos para aplicação de leis já aprovadas ou decretos já expedidos);
29. **Regularização de Obras** (normas para a);
30. **Tombamentos** (inclusão e alteração de tombamentos já realizados);
31. **Outros** (registros referentes a temas que apresentaram apenas uma ou duas ocorrências no banco de dados e que não se enquadravam nas demais categorias definidas).

É importante registrar que não foi produzida uma tabela, mas, um banco de dados que permite pesquisas organizadas em ordem alfabética ou numérica (crescente ou decrescente) por coluna. Reconhecemos, no entanto, que na construção do banco de dados os critérios que levaram às classificações acima apontadas são passíveis de

questionamento e aprimoramento. Talvez uma das tarefas mais árduas, mesmo para quem lida com tal natureza de fonte, normas urbanísticas, tenha sido o entendimento e decodificação dos textos legais que, talvez propositalmente, não deixam claras suas intenções.

Paralelamente, foram arquivados os textos de cada lei e decreto integrante do banco de dados para fins de análise de seu conteúdo e recuperação de informações, quando necessário. Boa parte das informações está arquivada na forma papel, já que muitas leis e decretos do período 1993-2000 não estão disponíveis em meio eletrônico.

Vale ressaltar que diversos atos normativos registrados foram, ao longo do tempo, sendo revogados, o que nos levou à tarefa de retirá-los, depois de inseridos, de forma que o banco somente apresentasse aqueles em vigor no final de 2004.

## **4. A PRODUÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DO RIO DE JANEIRO: HISTÓRIA, DINÂMICA E TENDÊNCIAS, 1993/2004**

### **4.1. ELEMENTOS DE CONTEXTO**

#### **4.1.1. O território e a norma na cidade do Rio de Janeiro**

A decisão de estudar a produção da legislação urbanística do Rio de Janeiro foi orientada, de um lado, pela experiência profissional envolvendo a cidade e, de outro, pelo seu inegável significado, segunda metrópole nacional, para os estudos urbanos. Assim, tentaremos buscar os nexos causais na construção do atual aparato normativo carioca.

Na história da legislação urbanística do Rio de Janeiro, na metade do século XIX, a chamada “medicina social” foi, sem dúvida, responsável por produzir o primeiro conjunto de leis, submetendo o crescimento “espontâneo da cidade”, em oposição à idéia de crescimento planejado, a um conjunto de normas restritivas, isto é, normas produzidas para interditar vários usos e diferentes formas de ocupação consideradas indesejadas que até hoje estão presentes, de forma mais ou menos visíveis, nos instrumentos normativos da cidade.

Segundo Jaime Benchimol (1992), nessa época, o Rio de Janeiro era uma cidade insalubre assolada por freqüentes epidemias, mas foi entre dezembro de 1849 e setembro de 1850 que um grande surto de febre amarela se abateu sobre a cidade. Assim, para enfrentar a situação, além de outras medidas, o “disciplinamento” do espaço urbano foi uma imposição dos setores político-administrativos, através da criação das Comissões Paroquiais. Uma para cada freguesia da cidade, as comissões ficavam

[...] a cargo de 25 médicos, incumbidos de dar assistência gratuita aos pobres, inclusive remédios, de recolher mendigos, fazer inspeções sanitárias periódicas nos navios, mercados, habitações coletivas, prisões, hospitais, conventos, colégios, oficinas, quartéis, teatros, matadouros etc., fiscalizar o asseio das casas particulares,

ruas, valas, esgotos, bem como o exercício da medicina, cirurgia e farmácia na cidade. (BENCHIMOL, 1992, p.115)

De forma recorrente nos planos, ao responsabilizar a “desordem urbana” pela degeneração da saúde, não só física como moral da população, a medicina social diagnosticava as causas naturais, relacionadas às peculiaridades geográficas do Rio de Janeiro, e, sobretudo, as causas sociais, tanto no que dizia respeito ao funcionamento geral da cidade quanto de suas instituições. Como solução, os responsáveis pela administração pública apontavam a necessidade de remodelamento da cidade. Tal idéia implicava “desafogar” o centro, criar normas para construção de casas segundo padrões de higiene, alargar e abrir ruas e praças, arborizar a cidade, instalar uma rede de esgotos e de água, realizar a manutenção e limpeza dos mercados e matadouros, entre outros aspectos igualmente importante para a “saúde da cidade”.

Já no início do século XX, o Plano Agache, como ficou conhecido, idealizado pelo urbanista francês Alfred H. Donat Agache, a pedido de Antônio Prado Júnior, então à frente da Prefeitura do Distrito Federal, além de se propor a embelezar a cidade, criava regras para o uso e a ocupação dos espaços e para as edificações. É nessa época, mais especificamente em 1937, que surge o primeiro Código de Obras no Rio de Janeiro, que ainda hoje influencia a legislação urbanística. Dentre “as novidades” por ele introduzidas pode-se apontar o zoneamento de usos, isto é, a organização da cidade por funções.

Ainda na primeira metade do século XX, orientados por demandas diversas, a cidade foi objeto de vários planos que influenciaram direta ou indiretamente o aparato legal do Rio de Janeiro: o Plano-piloto para a Barra da Tijuca e Baixada de Jacarepaguá, o Plano Doxiadis o PUB-Rio responsável por introduzir os Projetos de Estruturação Urbana – PEU's e o PIT-Metrô – Plano Integrado de Transportes.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Para maiores detalhes sobre os planos ver: REZENDE, Vera. Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

Com o Plano-piloto para a Barra da Tijuca e Baixada de Jacarepaguá, em 1960, a cidade conhece um plano de grandes proporções envolvendo projeto, desenho e intervenções no espaço. Visando não repetir o exemplo de Copacabana, o arquiteto Lúcio Costa propõe um plano dotado de uma legislação específica a qual tem sido objeto de muitas mudanças, realizadas de forma pontual.

Após a criação do Estado da Guanabara, sob a condução de Carlos Lacerda, é definida uma firma grega, a Doxiadis Associates, para a concretização de um plano que apoiasse o governo na perspectiva de uma visão desenvolvimentista. Apesar das resistências dos profissionais que atuavam na cidade, o Plano Doxiadis foi realizado a partir de 1964 com a colaboração da Comissão Executiva de Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara – CEDUG, composta de técnicos brasileiros. O Plano apresenta um amplo diagnóstico e realiza projeções para a cidade para o ano 2000.

O Rio foi objeto também do Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro – PUB-Rio, elaborado já na condição de município-capital, após a fusão em 1975 dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. Na apresentação, assinada pelo então Prefeito Marcos Tamoyo, está registrado:

[...] A primeira medida para esse planejamento foi tomada em 17 de março de 1975, quando iniciei as providências no sentido de dotar a cidade de um levantamento aerofotogramétrico [...]. Somente através de um cadastro preciso obtido através de uma planta atualizada da cidade, considerava possível a elaboração de um plano urbanístico básico. Tanto o Plano Agache quanto o Doxiadis, trabalhos de inestimável valor, não puderam se apoiar em levantamentos atualizados da cidade. (PUB-Rio, 1977)

O PUB-Rio, de ampla abrangência, entre outros aspectos define as Áreas de Planejamento – AP's e reconhece as favelas cariocas.

Já o Plano Integrado de Transportes – PIT-Metrô, divulgado em 1977, considera a dimensão metropolitana do Rio de Janeiro no planejamento físico-territorial, com ênfase na questão setorial da fluidez dos deslocamentos.

Na década de 1990, nos dois últimos anos do governo Marcelo Alencar, a Prefeitura elabora e aprova em 1992 o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro. Alinhado com vários instrumentos defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, o Plano propunha, entre outros, o solo criado.<sup>53</sup> Este e outros instrumentos que estruturavam o Plano, apesar de encaminhados à Câmara para apreciação dos vereadores, tiveram sua trajetória legal interrompida por Cesar Maia, logo no início de sua gestão. Mesmo assim, apesar de esvaziado, o Plano Diretor Decenal serviu e tem servido como referência e instrumento de resistência de vários grupos, dentre eles o que ficou conhecido como Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor.<sup>54</sup>

Na construção de outras lógicas orientadoras da ocupação e uso do solo, em 1995 foi homologado pelo Conselho da Cidade, um de seus pilares, o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, considerado por Carlos Vainer (2000) como bem orquestrada farsa, cujo objetivo foi o de legitimar orientações e projetos afetos aos grupos dominantes da cidade. Objeto de muitos debates e teses acadêmicas que tentavam decodificar sua intencionalidade e efeitos para a cidade, em agosto de 2006, verificamos que a estrutura montada para gerenciar o Plano Estratégico foi praticamente desativada. No entanto, da grande gama de anunciadas estratégias e projetos, ao que parece, restou uma herança nada desprezível: a difusão de idéias e comportamentos. No plano da

---

<sup>53</sup> Segundo SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995, o solo criado foi uma das principais propostas defendidas pelos técnicos ligados ao MNRU, no sentido de estabelecer um coeficiente único para o aproveitamento dos terrenos. Separando o direito de propriedade do direito de construir, sua utilização deveria vincular o exercício do direito de construir acima do coeficiente estabelecido à autorização do poder executivo. Tal autorização seria concedida levando em consideração a capacidade de ocupação da área, isto é, de acordo com a infra-estrutura existente e mediante o pagamento de uma taxa municipal.

<sup>54</sup> O Fórum foi estruturado em 1997, reúne-se semanalmente na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, é formado por representantes de várias entidades que têm se revezado, sem qualquer compromisso formal. Maiores detalhes ver: BENJAMIM, Alexandre Farias, Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor do Rio de Janeiro: a construção de um espaço público em defesa do Plano Diretor Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

organização administrativa, uma de suas maiores concretizações foi “desmontar” os setores de planejamento, relocar técnicos e principalmente “abafar” o conhecimento oficial acumulado sobre a realidade do Rio de Janeiro.

Ao mesmo tempo, nas últimas três legislaturas municipais, ao que tudo indica, Cesar Maia e Luiz Paulo Fernandez Conde tentaram reviver os feitos do Prefeito Pereira Passos. Na disputa para saber quem ficaria identificado com o título de novo “Hausmann Tropical”<sup>55</sup>, em 1998, ao que parece tentando estabelecer uma certa identidade entre os dois administradores, o Prefeito Cesar Maia cria o Instituto Municipal de Urbanismo homenageando Pereira Passos: o Instituto Pereira Passos – IPP.<sup>56</sup>

As recentes intervenções urbanísticas e os grandes projetos urbanos, não só o caso carioca, mas da maioria das grandes e médias cidades brasileiras, estão alinhados com as propostas contemporâneas (pós-modernas?), abandonando, conforme lembra Harvey (1989), os planos metropolitanos de larga escala, tecnologicamente racionais, pela inserção de objetos arquitetônicos dispostos em um tecido urbano considerado como algo fragmentado, *“um palimpsesto de formas passadas superpostas umas às outras e uma colagem de usos correntes, muitos dos quais podem ser efêmeros”*.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> É interessante lembrar que no início do século do século XX o Prefeito Francisco Pereira Passos, inspirado na Paris de Haussmann, comandou um processo de reforma do tecido urbano do Rio de Janeiro considerado como a intervenção mais importante da história carioca. Formado em engenharia, em Paris, Pereira Passos acompanhou Georges Haussmann nos trabalhos para produzir a capital francesa como imagem da racionalidade e do cosmopolitismo do século XIX. Passados cerca de 100 anos, os Prefeitos cariocas tentam marcar sua passagem na história da cidade “inspirados” na corrente de administradores “técnicos” e “tocadores de obras” iniciada pelo chamado “um Haussmann tropical”, figura de imagem criada por Benchimol (1992) para falar dos “feitos” de Pereira Passos. Ver também, PICON, Antoine. A racionalidade técnica e utopia: gênese da Haussmanização. In: SALGUEIRO, Heliana Angotti (org.). Cidades capitais do século XIX: racionalidade, cosmopolitismo e transferência de modelo. São Paulo: Edusp, 2001.

<sup>56</sup> Segundo *site* da Prefeitura, o IPP está orientado “pelo planejamento urbano, pela produção de informações gerenciais e cartográficas, pelo desenvolvimento de projetos estratégicos que subsidiam políticas setoriais e estudos socioeconômicos. Assume uma visão sistêmica de projetos de renovação, revitalização e reestruturação urbanas, integrando objetivos sociais, econômicos e culturais. Aqui, pensamos e planejamos o Rio de Janeiro do futuro”.

<sup>57</sup> HARVEY, 1989, p. 69.

Mas, independentemente dos planos, os novos objetos arquitetônicos que têm sido implantados na cidade demandam alterações no plano da legislação urbanística, envolvendo a participação do Legislativo, cujo perfil descreveremos a seguir.

#### **4.1.2. O Legislativo carioca<sup>58</sup>**

No período estudado, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro era formada por 42 representantes eleitos para cada magistratura.<sup>59</sup>

Conforme é do conhecimento de todos, a composição partidária do Legislativo costuma variar em cada período legislativo e nem sempre reflete as correlações políticas das demais esferas de poder. No entanto, de um modo geral, a composição calcada nos partidos que elegeram o conjunto de vereadores não é suficiente para entender as práticas legislativas de cada bancada. Sem ser uma prerrogativa dos representantes do Legislativo municipal carioca, apesar de os vereadores serem eleitos por diferentes legendas, com apoio de bases eleitorais com padrão geograficamente identificável, em muitos casos são observadas mudanças partidárias em períodos pós-eleitorais. As mudanças são influenciadas, de um modo geral, pelas alianças e compromissos assumidos pelos partidos, em particular com a sigla do Prefeito eleito.<sup>60</sup>

Uma outra situação diz respeito aos momentos em que o compromisso partidário se torna fluido, se assim podemos dizer, e, em outro plano, são construídas, intencional e informalmente, estruturas paralelas, calcadas em outras lógicas de organização.

---

<sup>58</sup> Na construção do texto colaborou a leitura de SARMENTO, Carlos Eduardo Barbosa. O espelho partido da metrópole – Chagas Freitas e o campo político carioca (1950-1983): liderança, voto e estruturas clientelistas. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002; SCHMITT, Rogério. Partidos políticos no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Ed.; PALMEIRA, Moacir (coord.). Antropologia, voto e representação política. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1996, MOTTA, Marly Silva da et alli. A política carioca em quatro tempos. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2004. e NICOLAU, Jairo Marconi, A história do voto no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

<sup>59</sup> A partir de 2005, de acordo com a Emenda à Lei Orgânica nº 15, aprovada em 17 de junho de 2003, passou a contar com 50 vereadores.

<sup>60</sup> Para maiores detalhes, ver KUSCHNIR, 1999.

Certamente um dos mais significativos exemplos é a “bancada evangélica”. Formada por vereadores de diferentes siglas partidárias, na grande maioria das vezes a orientação religiosa une e direciona muitas ações legislativas dos vereadores que a compõem. Outras vezes os vereadores se organizam em blocos formados por representantes de vários partidos com a finalidade de expressar pressão e poder.<sup>61</sup> No entanto, tais mudanças não significam a anulação de compromissos com as respectivas bases de apoio. Tal afirmação pode ser verificada, por exemplo, através das inúmeras propostas de emendas ao orçamento, apresentadas pelos vereadores “em nome de suas bases”.<sup>62</sup> Sobre o mesmo tema, mas no plano federal, Nelson Carvalho (2003) identifica também o padrão de atrelamento dos políticos com suas bases, geograficamente definidas. Um outro indício são os inúmeros projetos de lei de caráter autorizativo, isto é, projetos que, como diz o próprio nome, “autorizam”, mas não “obrigam”, seu cumprimento por parte do Executivo. São projetos inócuos, propostos por vereadores, principalmente os de “oposição” ao Executivo, mas que ocupam espaço significativo do cotidiano legislativo. Dentre esses projetos podemos citar, entre outros, os que autorizam a construção de equipamentos como escolas, centros comunitários, passarelas, pavimentação de ruas e postos de saúde. Uma outra prática muito comum é manter a ligação com as bases através de projetos que alteram ou nomeiam ruas, ou beneficiam entidades, de naturezas diversas, tornando-as de utilidade pública.

Segundo levantamento realizado junto ao Setor de Processamento Legislativo da Câmara Municipal do Rio de Janeiro – CMRJ, no ano de 2002, por exemplo, do total de leis ordinárias que tramitaram na CMRJ, praticamente 20% alteravam nome de ruas, tornavam entidades de “utilidade pública”, inseriam datas especiais no calendário oficial

---

<sup>61</sup> Como exemplo pode ser citado o “Bloco da Frente Parlamentar por um Rio Mais Feliz”, que agregava em março de 2005 mais de oito vereadores.

<sup>62</sup> Tal afirmação é calcada na observação da autora, durante os anos de 1993 a 2000, na Câmara Municipal.

da cidade como o "Dia dos Animais"<sup>63</sup> ou a "Semana da Cinelândia".<sup>64</sup> Sobre a temática, cabe esclarecer que a Presidência da Câmara decidiu arquivar os projetos autorizativos propostos no ano de 2005 sob a alegação de que os vereadores teriam votado nesse mesmo ano 190 projetos *"que autorizavam o Prefeito a fazer o que ele não pediu. Os projetos autorizativos servem para a Câmara autorizar o Prefeito, entre outras coisas, a modificar tributos ou se ausentar da cidade por mais de quinze dias"*.<sup>65</sup>

Segundo as análises de Francisco Costa Marques (2003), envolvendo práticas cotidianas e o trabalho no Legislativo, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro foram identificadas cinco categorias de vereadores, a saber<sup>66</sup>: o comunitário; o ideológico; o temático; o mantenedor de centros sociais e ainda os lobistas.

Os ideológicos defendem, quase sempre, bandeiras universalistas, operam com modernas noções de cidadania e trabalham com setores organizados da sociedade. Aqueles classificados como comunitários e mantenedores de centros sociais pautam seus cotidianos por relações como a de benfeitor-cliente, *"reafirmando, no seu relacionamento com os eleitores e os demais setores envolvidos na sua rede de sustentação política, os valores relativos à lealdade, amizade e cordialidade"*.<sup>67</sup> Os temáticos trabalham próximo aos grupos profissionais, grupos étnicos ou representantes de seitas religiosas. Já os lobistas, de cujas práticas

[...] não se fala abertamente, [...] suas atividades são conhecidas e esporadicamente motivo de matérias publicadas na imprensa. Na Câmara, comenta-se que a ação dos lobistas envolve a compra de votos de colegas para a aprovação de projetos que beneficiem determinadas empresas. (COSTA MARQUES, 2003, p. 50)

<sup>63</sup> Projeto apresentado pelo Vereador Cláudio Cavalcanti (Lei nº 3.472 de 2002).

<sup>64</sup> Projeto apresentado pelo Vereador Ricardo Maranhão (Lei nº 3.405 de 2002).

<sup>65</sup> Segundo informação veiculada pelo Jornal *O Globo* de 13 de maio de 2006.

<sup>66</sup> Segundo MARX, Murillo. *Cidade em que termos?* São Paulo: Studio Nobel, 1999, ao buscar a origem do termo vereador, vereação remete a vareação, ou varejo das lojas de mercadores. Dar varejo, dar busca, fazer vereação, procurar, descobrir as causas de contrabando e proibidas. A vereação tinha o sentido de castigo, cobrança de taxa, de fiscalização sobre determinada gente ou lugar, antes e na base seu sentido institucional, p.13.

<sup>67</sup> COSTA MARQUES, 2003, p. 49.

O citado autor lembra que o cotidiano do mandato desafia a rigidez dos modelos, mas os entrevistados para fins da presente tese recuperam a mesma classificação geral com relação aos vereadores.

Soma-se ao que foi dito a contribuição de Karina Kuschnir (1993 e 2000) que, ao pesquisar representantes políticos da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, demonstra o entrelaçamento das ações às quais se dedicam os vereadores. Segundo a autora, o exercício dos mandatos não se restringe às atribuições formais, como proposição/discussão de projeto e controle do Executivo. Na maior parte do tempo, o vereador está

[...] preocupado em mediar alianças, seja através de contato com a população de eleitores e o Poder Executivo da cidade, seja indiretamente, através da negociação interna ao grupo de vereadores. Ao fazer isso, seu papel não é apenas o de um intermediário político; é também o de um mediador cultural entre o mundo dos eleitores, o do Poder Executivo e do próprio Legislativo. A vereança o coloca como um intérprete desses domínios – alguém que participa ao mesmo tempo dos múltiplos planos da cultura em que transitam esses personagens e, de certa forma, mantém vínculos entre eles. (KUSCHNIR, 1993, p.4)

Para Kuschnir (1993), assim, os vereadores desenvolvem uma espécie de padrão triangular de atuação, ao estabelecer os três eixos de atuação apontados.

Outro aspecto que não deve ser desprezado é a relação entre os vereadores e o Prefeito na negociação da votação dos projetos. Não é por acaso que desde 1993 tal relação fica a cargo de um representante do Executivo que realiza o trabalho de articulação e sustenta um sistema de comunicação informal, tratado a seguir com maiores detalhes.

#### 4.1.3. A relação Executivo x Legislativo<sup>68</sup>

Segundo Delaine Martins Costa (2001) o Legislativo não pode ser entendido em si mesmo, isto é, isoladamente do Executivo, pois da troca realizada entre os mesmos é estabelecido o padrão de “funcionamento” da relação. Mas, em graus variados, Kuschnir (1999) identificou que os vereadores acham que o Executivo tem mais poder do que o Legislativo.

Além da dificuldade de aprovar projetos, derrubar vetos e fazer prevalecer suas propostas de um modo geral os parlamentares também não conseguem exercer plenamente sua função de fiscais do governo. Considerado “apequenado”, em posição muito inferior ao Executivo, desacreditado pela população, nas palavras de um vereador, tal relação de assimetria não está inscrita nas atribuições dos dois poderes e sim no processo de relacionamento estabelecido no exercício dos mandatos de seus ocupantes. (KUSCHNIR, 1999, p.68)

Entretanto, para entender as particularidades da relação do Executivo *versus* Legislativo municipal do Rio de Janeiro, entre 1993-2004, nos parece oportuno recuperar a construção do chamado “Grupo Cesar Maia” e seus desdobramentos no período estudado.

Desde que foi eleito deputado federal constituinte em 1991, pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, Maia trocou quatro vezes de partido, tendo sido eleito Prefeito do Rio em 1996 pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB.

Quando ainda era integrante do PDT, segundo Francisco Moraes da Costa Marques (2003) Cesar Maia declarou seu apoio à equipe econômica da ministra Zélia Cardoso, a quem Leonel Brizola, “líder carismático” do partido, fazia oposição. Tal atitude resultou no seu desligamento do partido. Nessa época, outros políticos reforçaram o grupo dos dissidentes do PDT, entre eles Jamil Hadad, Saturnino Braga, Marcello Alencar e Antony Garotinho. Ainda em 1991, Maia filiou-se ao Partido do Movimento Democrático

---

<sup>68</sup> Colaborou na estruturação do item a leitura de FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

Brasileiro – PMDB, mas com a morte de Ulysses Guimarães em 1992 o partido tornou-se “órfão de um elemento harmonizador” das questões partidárias.<sup>69</sup> Na pesquisa realizada por Marques (2003), a imprensa escrita descreveu a entrada de Cesar Maia no PMDB como uma tentativa da executiva nacional de mudar o comando da sigla no estado e enfraquecer o grupo ligado ao ex-governador Moreira Franco.<sup>70</sup> Segundo declarações do próprio Cesar Maia feitas ao supracitado autor, em 1992 já se tinha clareza da cisão partidária e da necessidade de construção de um grupo, fato que ele, Maia, admite ser obra sua: a construção do “Grupo Cesar Maia”.

#### A estratégia do grupo

[...] combinou, basicamente, dois fatores: (1) o estabelecimento de um núcleo de governo técnico, encabeçado por quadros sem laços partidários; e (2) a concessão de amplos poderes aos agentes responsáveis pela administração descentralizada da cidade, em sua maioria políticos estreatantes ligados pessoalmente a Cesar Maia. (COSTA MARQUES, 2003, p. 35)

Supunha-se que o secretariado formado predominantemente por técnicos, em princípio, não teria pretensões político-partidárias, o que facilitaria o comando de Maia. Mas não podemos esquecer que do conjunto fazia parte Luiz Paulo Fernandez Conde, Secretário de Urbanismo, professor universitário, ex-diretor da Escola de Arquitetura da Universidade Federal do Rio de Janeiro, ex-presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, futuro adversário de Maia.

Outro fator determinante na formação do grupo foram os chamados “prefeitinhos”. Inicialmente em número de cinco, os “jovens calouros na política” foram selecionados por Maia para ocupar cargos nas Subprefeituras, com relativa autonomia na condução dos respectivos trabalhos de articulação política. Quase todos que se candidataram foram eleitos vereadores nas eleições de 1996. No entanto, a estratégia

---

<sup>69</sup>COSTA MARQUES, 2003, p.31.

<sup>70</sup>*Ibid*, p.32.

[...] criou atritos com o Legislativo. A entrada de novos atores na arena política interferiu nas relações de poder anteriormente estabelecidas, contrariando e redefinindo interesses de políticos locais. O mandato de parte expressiva dos vereadores apoiava-se justamente no atendimento dos pedidos feitos pelos moradores de seus redutos eleitorais, interessados em resolver entraves burocráticos, conseguir empregos, ver realizadas obras de melhoria urbana em seus bairros etc. Esses vereadores denominados comunitários sentiram-se ameaçados pela concorrência dos subPrefeitos nas suas áreas. (COSTA MARQUES, 2003, p.39)

Segundo entrevista concedida por um assessor de plenário da CMRJ, para fins da presente tese, as mudanças na relação Executivo *versus* Legislativo passaram a envolver diferentes estratégias e práticas. Antes do Cesar Maia se eleger,

[...] até 1993, o funcionamento da Câmara era diferente. Quando Maia assume, imprime uma nova dinâmica. Na época do Marcello Alencar discutíamos as matérias “politicamente”. Havia grupos de interesse, grupos de pressão, mas nada como o que acontece na atualidade.<sup>71</sup> A ordem do dia era cumprida.<sup>72</sup> Atualmente levamos quase cinco meses para esgotá-la! Isso faz parte de uma estratégia de bloquear o Legislativo, engessá-lo na sua própria natureza, e criar condições para que outros arranjos, de outra natureza, de outro nível, possam vir à tona! Não que essas práticas nunca tivessem acontecido, mas as mesmas eram acompanhadas de discussões políticas. (Entrevista concedida pelo assessor A em outubro de 2004)

Para o mesmo entrevistado, foi a partir de 1993 que a ordem do dia passou a ficar “abarrota”!

[...] O Prefeito passou a vetar sistematicamente todos os projetos elaborados pelos vereadores. Tal atitude forçou a Câmara Municipal a ficar refém da sua lógica... Nesse contexto só se podia aprovar matéria de autoria dos vereadores em sessão extraordinária e aí estava semeado o terreno para a negociação caso a caso, “a portas fechadas” com o poder Executivo. Pouco a pouco foi desaparecendo a negociação em plenário. E o Executivo construiu dessa forma uma maioria que ele na realidade não tinha... (Entrevista concedida pelo assessor B em outubro de 2004)

Acrescentando, o entrevistado lembrou que

Na primeira legislatura ele (Maia) não tinha maioria na CMRJ, ele tinha quatro vereadores, ele tinha sido eleito pelo PMDB. O PT tinha cinco vereadores. Então ele construiu uma bancada negociando cargos, obras, projetos, ou seja, um verdadeiro balcão de negócios... (Entrevista concedida pelo assessor B em outubro de 2004)

<sup>71</sup> Em 2004.

<sup>72</sup> Ordem do dia refere-se à relação de projetos a serem apreciados, publicados no Diário da Câmara.

O vereador Eliomar Coelho, na época da entrevista integrante do Partido dos Trabalhadores, confirma tal versão ao afirmar que:

[...] Para se votar projetos dos vereadores era preciso um acordo ou uma sessão extraordinária e da pauta não poderiam constar projetos considerados “polêmicos”. E aí, como estratégia, eles colocavam um projeto polêmico, e lá pelo meio da sessão a mesma era suspensa! O Legislativo do Rio de Janeiro infelizmente, que é uma cidade importante do país, fica muito a desejar... (Entrevista concedida em outubro de 2005)

Assim, as sessões tornavam-se morosas e pouco produtivas na perspectiva dos vereadores.

A seguir apresentaremos uma síntese dos principais passos do percurso de um projeto de lei, desde sua chegada à Câmara Municipal até o momento de aprovação ou rejeição da proposta.

#### 4.2. OS CAMINHOS PERCORRIDOS PELOS PROJETOS DE LEI NA CÂMARA MUNICIPAL

Faz parte das atribuições do Poder Legislativo Municipal apreciar os Projetos de Resolução (PR); os Decretos Legislativos (PDL); os Projetos de Lei (PL) e de Lei Complementar (PLC); além daqueles de emenda à Lei Orgânica (PELOM). O PR trata de assuntos internos da Câmara. O PDL visa revogar, total ou parcialmente, os decretos do Legislativo. O PL abriga a grande maioria dos temas de competência do Legislativo e o PLC se destina às matérias referentes às proposições voltadas ao uso e ocupação do solo urbano. O PELOM, por sua vez está voltado única e exclusivamente às emendas ao texto da Lei Orgânica Municipal.

Para fins de desenvolvimento dos trabalhos parlamentares, o Regimento Interno da Câmara prevê que os vereadores estejam organizados nas chamadas Comissões Permanentes. No período estudado, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro os

vereadores se distribuíam nas seguintes comissões: Justiça e Redação, Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira, Educação e Cultura, Turismo, Higiene, Saúde Pública e Bem-estar Social, Defesa do Consumidor, Abastecimento, Indústria, Comércio e Agricultura, Administração e Assuntos Ligados ao Servidor Público, Transportes e Trânsito, Meio Ambiente, Esporte e Lazer e Assuntos Urbanos.

Na tramitação no Legislativo, os Projetos são distribuídos para pareceres das Comissões, sendo tal prerrogativa do presidente da Câmara, à exceção da Comissão de Justiça e Redação, passagem obrigatória de qualquer proposta para receber parecer sobre os aspectos constitucional, legal e regimental das proposições. Se for considerado inconstitucional, o projeto não segue para as outras Comissões, volta para o Plenário, onde se aprecia o parecer da Comissão de Justiça. Se o parecer pela inconstitucionalidade for mantido, o projeto é arquivado. Se for rejeitado segue para as demais Comissões Permanentes, já definidas.

Cada Comissão é formada por três vereadores que ocupam o cargo de presidente, vice-presidente e vogal. Os cargos são preenchidos por eleições internas, envolvendo, muitas vezes disputas bastante acirradas, podendo ser redefinidos a cada dois anos. Ao presidente compete, entre outras, a tarefa de distribuir as matérias recebidas nas respectivas comissões aos relatores dos projetos para emitirem parecer, o que explica em parte, a importância do cargo.

As Comissões, por força regimental, têm três dias cada uma para analisar os projetos em regime de urgência, nove dias para os casos de regime de prioridade e quatorze dias para as matérias que apresentem tramitação ordinária. Só depois de analisadas pelas Comissões, as matérias podem ser incluídas na ordem do dia, para serem apreciadas em plenário.

Os vereadores podem também organizar Comissões Especiais ou Parlamentares de Inquérito – CPI para apurar, estudar temas ou investigar fatos que se incluam na competência da Câmara Municipal, desde que aprovadas por um terço dos seus integrantes.

A iniciativa de elaboração das proposições, isto é, dos projetos de lei, cabe a qualquer vereador, ou conjunto de vereadores, Comissão Permanente, ou conjunto de comissões. Mas cabe privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei delegada e também dos projetos que fixem ou modifiquem os quantitativos dos cargos, empregos e funções públicas na administração municipal; criem cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica, aumento ou ajuste de remuneração; criem ou extingam e definam a estrutura e atribuições das secretarias e órgãos das administrações direta, indireta e fundacional; definam concessão de subvenção ou auxílio, ou, de qualquer modo, aumentem a despesa pública; alterem o regime jurídico dos servidores municipais; modifiquem o plano de governo, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e plurianual de investimentos, operações de crédito e dívida pública; políticas, planos e programas municipais, locais e setoriais de desenvolvimento; organização da Procuradoria Geral do Município.

Quando de autoria de um vereador o Projeto demandava no período estudado o apoio, ou seja, a assinatura de quatorze assinaturas. Assim, segundo depoimento de um vereador, conforme Kuschnir (1999): “[...] *é preciso manter sempre uma boa relação porque aqui você está o tempo todo dependendo dos outros*”.<sup>73</sup>

Admite-se ainda a apresentação de Projetos de Lei e de proposta de realização de plebiscito por iniciativa popular. Nos casos de Projetos de Lei, deve ser subscrita por cinco por cento do eleitorado do município, ou de bairros; por metade mais um dos filiados

---

<sup>73</sup> KUSCHNIR, 1999, p. 52.

de entidade representativa da sociedade civil legalmente constituída; por um terço dos membros colegiados de entidades federativas legalmente constituídas. Para a realização de plebiscitos, é necessário o pleito de cinco por cento dos eleitores do município.

No processo de tramitação, as Comissões em seus pareceres poderão oferecer emendas ou substitutivos ao projeto. No transcorrer das discussões, será igualmente admitida a apresentação de emendas ou substitutivos, desde que subscritos por um terço dos vereadores. Como regra geral, nenhum projeto será considerado definitivamente aprovado antes de passar por duas discussões e respectivas votações, além da votação da redação final, quando for o caso.

Na primeira discussão, se houver substitutivos estes serão votados com prerrogativa sobre o projeto inicial e, em seguida, as emendas. No caso de aprovação integral ou parcial das emendas, passa-se à votação do projeto “emendado”. A requerimento de qualquer vereador, as emendas podem ser votadas em bloco, possibilidade bastante adotada nos processos de negociação durante as votações.

O processo de votação pode ser: simbólico, nominal ou secreto. O processo simbólico de votação consiste na simples contagem de votos favoráveis e contrários, efetuada pelo presidente, que “convida” os vereadores que estiverem de acordo a permanecerem sentados e os que forem contrários à matéria a se levantarem, procedendo, em seguida, à necessária contagem dos votos e à proclamação do resultado. Já o processo nominal de votação consiste na contagem dos votos favoráveis e contrários, com a consignação expressa do nome e do voto de cada vereador. Tal procedimento costuma ser adotado para verificação do número de vereadores presentes e, dependendo do caso, pedido de suspensão da sessão por falta de *quorum*.

Qualquer vereador pode também, se tiver dúvida quanto ao resultado da votação simbólica proclamada pelo Presidente da Câmara, requerer verificação nominal da

votação. Os vereadores podem ainda declarar seu voto através de pronunciamento, apresentando os motivos que o levaram a manifestar-se contrária ou favoravelmente à matéria. Tal prática costuma ser adotada como forma de registrar os argumentos que os levaram a determinadas votações, e assim poderem dar satisfação aos eleitores quanto à posição assumida na votação de determinada matéria de interesse de suas bases.

Durante o processo de tramitação dos Projetos na Câmara é regimental e comum, principalmente no caso daqueles considerados “polêmicos”, o estabelecimento de um processo de negociação envolvendo vários atores – Executivo, Legislativo, representantes de associações civis, mídia, técnicos da Prefeitura, articulador político, entre outros. Conforme o caso, os autores do projeto podem ser convidados para exposição de motivos, geralmente realizada na sala do cerimonial, aberta aos assessores, mas podem também descrever caminhos nem sempre explicitados, envolvendo vereadores e Prefeito, entre outras situações. Podem ainda serem requeridas audiências públicas para discussão das matérias.<sup>74</sup>

O Projeto, votado em Plenário se não é aprovado é arquivado. Se aprovado segue para o Poder Executivo para sanção. Caso o Prefeito não o sancione, mas vete, total ou parcialmente, o mesmo volta, acompanhado de justificativas, para nova apreciação da Câmara, podendo o veto ser acatado ou rejeitado.

Neste breve relato esperamos ter traçado um panorama suficiente para a compreensão da tramitação dos projetos selecionados, apresentados mais adiante.

A seguir, buscando articular as partes, serão apresentadas as principais tendências observadas na legislação urbanística do Rio de Janeiro no período 1993-2004.

---

<sup>74</sup> Maiores informações consultar o Regimento Interno, disponível no *site* Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

### 4.3. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO NO PERÍODO 1993-2004

Conforme já explicitado, ao produzir um banco de dados envolvendo o conjunto de leis aprovadas e decretos assinados pelos Prefeitos, e em vigor no final de 2004, que ocuparam o cargo no período 1993-2004, versando sobre normas que interferem, direta ou indiretamente, no uso e ocupação do solo na cidade, a intenção não foi produzir uma estatística, mas, sim, tentar identificar tendências na legislação urbanística em vigor no Rio de Janeiro, respeitadas as diferenças e implicações espaciais implícitas na natureza dos atos normativos. Melhor dizendo, uma única lei ou decreto pode provocar implicações espaciais mais expressivas do que um grande número de normas, dependendo do seu alcance geográfico e teor.

Pesquisando os diários oficiais da Prefeitura e da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (CMRJ), foram selecionados e inseridos, inicialmente, no banco de dados cerca de 900 registros. A depuração das informações resultou em um conjunto de 703 registros, dos quais 485 referentes a decretos expedidos pelo Executivo, 183 leis ordinárias, 32 leis complementares e três emendas à Lei Orgânica, aprovadas pela Câmara e posteriormente sancionadas ou promulgadas. Ver figuras 1, 2 e 3.

Em linhas gerais podemos dizer que, no conjunto das leis aprovadas e decretos expedidos, e em vigor no final de 2004, a flexibilização das normas urbanísticas, expressa na destruição e recomposição da legislação sobre novas bases das relações socioeconômicas e espaciais, e na desregulamentação, com grande permissividade para o acolhimento de situações de exceção, foram identificadas em diferentes temas, tais como nas operações interligadas, as alterações pontuais de parâmetros urbanísticos, as áreas, de especial interesse social, entre outros.

Ainda que o número de decretos se apresente de forma expressiva nos resultados do banco de dados, alguns temas como, por exemplo, a definição de parâmetros urbanísticos são normatizados através de leis. No entanto, não é demais lembrar que, com o objetivo de obter maior agilidade na produção legal, a partir de 1993 havia uma tentativa de adoção do decreto como estratégia para legislar. Em março de 1997 o Prefeito Luiz Paulo Conde encaminha o Projeto de Lei Complementar nº 11, instituindo normas de uso e ocupação do solo no município do Rio de Janeiro e o Projeto de Lei Complementar nº 03, propondo alterações em 15 artigos do Plano Diretor. No entanto, o questionamento do projeto causou resistência por parte dos parlamentares, técnicos e movimentos sociais voltados para a problemática urbana. Dentre os argumentos apresentados, sustentava-se que governos mais democráticos costumam contar com a anuência do Legislativo para suas propostas. O Projeto de Lei não foi aprovado.

A evolução do número de leis aprovadas e decretos expedidos entre 1993 e 2004, e em vigor no final de 2004, pode ser visualizada na figura 4.

Do total de decretos foram recorrentes no banco de dados aqueles estabelecendo a desocupação de logradouros, cerca de um terço do total de todo o período estudado. A noção de ordem implícita nesses decretos, em muitos casos, desdobrou-se em situações conflituosas na cidade, conforme veremos mais adiante. Outras situações identificadas no tema Espaço Público dizem respeito ao disciplinamento da disposição, pelos bares e restaurantes, de mesas e cadeiras nas calçadas, do funcionamento de feiras nas praças, do comércio ambulante na praia, da colocação de grades e guaritas, entre outros.

No que diz respeito às leis aprovadas, foi constatada a recorrência de delimitação das Áreas de Especial Interesse Social - AEISs, assim como das normas voltadas para os temas Preservação Ambiental e Tombamento predial.

Com relação aos atos normativos classificados no banco de dados como Tombamentos, do total cerca de 25% foram leis de autoria dos vereadores. Analisando as ementas das leis, identificam-se indícios, nas justificativas que apresentadas, de que os tombamentos representam uma prática importante dos vereadores em atendimento aos pleitos de suas bases.<sup>75</sup>

Em uma outra perspectiva, observou-se um grande número de alterações de parâmetros urbanísticos, bem como a utilização do instrumento das operações interligadas, instrumento ora suspenso por liminar, e a adoção de outras normas de exceção para regularização de obras. Em princípio, podemos dizer que essa é uma lógica que combina fixidez, se assim podemos dizer, com flexibilização. Aparentemente contraditórias tais normas acirram o processo de fragmentação do tecido urbano e combinam mudanças e incertezas com permanência.

Quanto ao alcance geográfico dos atos normativos, isto é, bairros ou áreas que receberam maior atenção dos legisladores às normas gerais, voltadas para o conjunto da cidade, predominaram: as mudanças na estrutura administrativa, formação de conselhos, grupos de trabalho, que por sua natureza só poderiam receber tal classificação. Ilustra o que foi dito às figuras 5 e 6.

Os bairros com maior número de registros dizem respeito ao Centro, Barra da Tijuca e Copacabana. Nos casos do Centro e de Copacabana, é visível a predominância

---

<sup>75</sup> Tal discussão pode ser aprofundada com a leitura dos textos de ARANTES, Otília: O lugar da arquitetura depois dos modernos. São Paulo: Edusp/Nobel, 1993, Cultura da cidade: animação sem frase. Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, nº. 24, Rio de Janeiro, 1996, p. 229-242; Urbanismo em fim de linha. São Paulo: Edusp, 1998; Uma estratégia fatal. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-76.

de normas impondo a desocupação de logradouros por ambulantes. A Barra por sua vez foi a campeã das operações interligadas e das alterações dos parâmetros urbanísticos. Nessa última situação a Barra da Tijuca divide com Jacarepaguá o número de ocorrências, explicadas, em parte, pelo processo de expansão dos dois bairros.

Em um segundo grupo, privilegiado pelos atos normativos, destacam-se Botafogo, Tijuca, Ipanema, Bangu, Méier e São Cristóvão. A natureza das normas que incidiram sobre Botafogo, dizem respeito a uma combinação de proibição de utilização de logradouros pelo comércio informal, tombamentos, operação interligada. Este é um bairro que coincidentemente tem sido alvo de novos lançamentos imobiliários, conforme veiculado pela imprensa.<sup>76</sup> Já Tijuca, Bangu, Méier e São Cristóvão apresentaram, na pesquisa empírica, um padrão semelhante acolhendo um expressivo número de atos normativos voltados para a delimitação de AEISs, tombamentos e desocupação de logradouros, à exceção de São Cristóvão que foi objeto também de um Plano de Estruturação Urbana – PEU, e tem se apresentado como um dos bairros de interesse para o mercado imobiliário. Em Ipanema predominam além das normas de tombamento o “disciplinamento” dos logradouros públicos.

O grande número de registros, verificados na consulta ao banco de dados, voltados para as favelas pode ser explicado pela definição das mesmas como AEISs. Tal informação não foi mapeada dada a dificuldade de identificação precisa dos bairros afetados pelos atos normativos.

Os bairros com a definição das Áreas de Proteção do Patrimônio Cultural - APACs podem ser conferidos na figura 7. Nesta aparecem os bairros: Ipanema, Leblon, Jardim Botânico, Laranjeiras, Centro, Tijuca, Andaraí, Vila Isabel, Lins de Vasconcelos e São Cristóvão.

---

<sup>76</sup> Ver Jornal *O Globo*, Caderno Morar Bem, de 01 de outubro de 2006.

Já os bairros que foram objeto de atos normativos voltados para preservação ambiental e tombamento de imóveis podem se visualizados nas figuras 8 e 9, respectivamente.

Ao que foi dito soma-se a observação de que, no período estudado, um conjunto de bairros da Área de Planejamento 3, parte da Área de Planejamento 2 e 5, foram poucos contempladas com normas específicas, o que poderia ser interpretado como bairros que apresentam pouca dinâmica no que diz respeito às mudanças de suas respectivas estruturas ou mesmo que estejam em “compasso de espera” para futuras realizações do mercado imobiliário. As Áreas de Planejamento podem ser visualizadas na figura 10.

Para conhecer as tendências da produção legislativa nas diferentes legislaturas, a seguir apresentaremos os resultados referentes a cada um dos três governos: Cesar Maia (1993-1996), Luiz Paulo Conde (1997-2000) e novamente Cesar Maia (2001-2004), tentando contextualizar cada um deles.

**Figura 1 – Leis Complementares, Leis Ordinárias, Emendas à Lei Orgânica aprovadas e Decretos expedidos entre 1993-2004 e em vigor no final de 2004**

**Figura 2: Leis Complementares, Leis Ordinárias, Emendas à Lei Orgânica aprovadas e Decretos expedidos, por ano, entre 1993-2004 e em vigor no final de 2004**

**Figura 3: Ocorrências dos atos normativos (Leis Complementares, Leis Ordinárias, Emendas à Lei Orgânica aprovadas e Decretos expedidos), por tema, entre 1993-2004, e em vigor no final de 2004**

**Figura 4: Total de Atos Normativos (Leis Complementares, Leis Ordinárias, Emendas à Lei Orgânica aprovadas e Decretos expedidos), por ano, entre 1993-2004 e em vigor no final de 2004**

**Figura 5: Total de atos normativos (Leis Complementares, Leis Ordinárias, Emendas à Lei Orgânica aprovadas e Decretos expedidos), por bairros, entre 1993-2004 e em vigor no final de 2004**

Figura 6 (mapa geral)

Figura 7

Figura 8

Figura 9

Figura 10

#### 4.4. AS NORMAS NAS LEGISLATURAS CESAR MAIA E LUIZ PAULO CONDE

##### 4.4.1. A primeira legislatura Cesar Maia – 1993-1996

Com relação às principais tendências observadas nas normas urbanísticas produzidas no período de 1993 a 1996, observa-se que Cesar Maia, apoiado na noção de “ordem urbana” prometida na campanha eleitoral, não poupou as atividades informais, em especial os camelôs. Cerca de 50% do total de decretos assinados pelo Prefeito voltavam-se para a desocupação de logradouros em várias áreas da cidade, sendo o Centro o principal foco de sua ação. Não por acaso, a consulta ao banco de dados do Mapa de Conflitos Urbanos no Rio de Janeiro revelou que, entre 1993 e 1996, este foi o segundo objeto de ocorrência de conflitos na cidade e que os camelôs foram o principal agente mobilizado nas manifestações dirigidas, sobretudo, contra o governo municipal. Dentre os eventos registrados, destacamos:

No dia 05/10/1994 os camelôs protestaram contra a operação da Secretaria Municipal de Fazenda – SMF, apoiada pela Guarda Municipal e pelo 5º Batalhão de Polícia Militar – BPM (Harmonia). No confronto dois carros da fiscalização da SMF ficaram danificados, mas não houve feridos. A operação da Secretaria foi determinada após a volta dos camelôs às ruas, na terça-feira anterior, e contou com 20 fiscais em cinco carros, 25 guardas municipais e policiais militares – PMs. No dia quatro, a retirada dos camelôs que voltaram a ocupar as calçadas da rua Uruguaiana foi iniciada pela PM que desmontou barracas e apreendeu mercadorias junto com a fiscalização municipal. O protesto dos camelôs tumultuou a cidade e provocou um tiroteio que levou pânico e correria entre a avenida Rio Branco e a rua Primeiro de Março. Muitas pessoas se abrigaram em bares e até no Tribunal Regional Eleitoral – TRE, na rua Primeiro de Março. O incidente começou às 11h, quando os fiscais apreenderam duas caixas de bombons de um dos ambulantes que vendia as mercadorias na Uruguaiana. O camelô, então, passou a vender produtos importados de outros ambulantes, na esquina da Rio Branco com Sete de Setembro. Às 16h, as caminhonetes da fiscalização e da Guarda Municipal passaram em frente ao local e teriam sido atacadas com pedras e blocos de concreto. (*Jornal do Brasil*, 05/10/1994, página 21)<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Arquivos do site: [www.mapaconflitos.ippur.ufrj.br](http://www.mapaconflitos.ippur.ufrj.br), acesso em 15 dezembro de 2006.

No ano de 1995, entre tantos outros, foi registrado:

Quase mil homens integrantes da Polícia Militar, Exército, Guarda Municipal e da Polícia Ferroviária Federal fizeram uma operação para retirada de cerca de 700 barracas de ambulantes, montadas na praça Procópio Ferreira, na Central do Brasil. A ação começou por volta das quatro horas da manhã. Um grupo de camelôs que estava presente fez um protesto contra a desocupação com uma faixa que dizia: "Camelô é um agredido social, só leva para casa o essencial". Eles cantaram o Hino Nacional, mas a manifestação foi logo dispersa pela Guarda Municipal. Em resposta, os ambulantes incendiaram quatro barracas. A prefeitura pretendia reurbanizar a praça. Os camelôs não foram encaminhados para nenhum outro lugar, porém ficou acertado que o então subPrefeito receberia uma lista de sugestões dos ambulantes. (*O Dia*, 02/1/1995, página 3)<sup>78</sup>

Nessa mesma legislatura foram identificados, em uma outra perspectiva, muitos decretos e leis voltados para tombamentos prediais, sendo também expressivas as normas delimitando áreas de preservação ambiental.

No processo voltado para flexibilizar a legislação urbanística, no ano de 1994 foi aprovado o instrumento das operações interligadas, considerado um dos mais importantes no sentido de alteração de parâmetros urbanísticos mediante contrapartida paga pelo responsável pela solicitação da operação. Conforme já dito, o instrumento das operações interligadas foi o único dos instrumentos integrantes do Plano Diretor de 1992 a ser regulamentado. Adotado inicialmente em São Paulo, no governo Jânio Quadros e posteriormente utilizado pela administração Luiza Erundina, o instrumento das operações interligadas fazia referência à possibilidade de o município recuperar investimentos realizados pelos cofres públicos através da implantação de infra-estrutura. Assim, os novos empreendimentos realizados em virtude de a Prefeitura julgar possível o adensamento predial devido ao fato de estarem localizados em áreas favorecidas pela implantação ou melhoria de determinados serviços deveriam "retribuir parcela de seus ganhos imobiliários" com a construção de casas populares ou investimento em saneamento em bairros "carentes".

---

<sup>78</sup> Arquivos do site: [www.mapaconflitos.ippur.ufrrj.br](http://www.mapaconflitos.ippur.ufrrj.br), acesso em 15 dezembro de 2006.

No Rio de Janeiro o instrumento foi definido e utilizado para atender às demandas pela alteração de parâmetros urbanísticos mediante o pagamento de uma contrapartida, sem que seu objetivo fosse mediado por interesses coletivos. Em poucas palavras, na realidade a Prefeitura “vende”, se assim podemos dizer, a possibilidade da alteração de determinadas normas urbanísticas, abrindo mão da perspectiva da previsibilidade da legislação e, portanto, da existência de equipamentos urbanos e comunitários compatíveis com os usos, capacidade do sistema viários e transporte, entre outros. No processo que se desenrolou para a definição da formatação do instrumento, a Lei nº 2.059 de 1993, definindo uma operação interligada na Barra da Tijuca, de autoria do vereador Jorge Mauro, então integrante do Partido Trabalhista do Brasil – PT do B, pode ser considerada o “pontapé inicial”. Na tentativa de evitar leis pontuais e de traçar normas gerais para aprovação de projetos mediante contrapartida, um grupo de vereadores, formado por Fernando William do PDT, Jorge Bittar do PT, Jorge Felipe do PMDB, Leila Maywald do PV, Maurício Azedo do PDT e pelo próprio Jorge Mauro, elaborou a regulamentação do instituto da operação interligada. Conforme já registrado, apesar do discurso de evitar o casuísmo, a iniciativa transformou-se em uma das mais problemáticas normas de exceção da legislação carioca na medida em que todas as propostas realizadas por particulares foram aceitas sem qualquer contestação do Executivo e sem os devidos estudos de impacto da cidade. Mas a aplicação do instrumento suspenso, por liminar, em 30 de setembro de 2001, continuava até 28 de fevereiro de 2007.

Outro instrumento, o Decreto nº 9.218, revela-se também como uma importante peça da legislação, visto que se volta para admitir a aprovação de irregularidades de construções. Editado pela primeira vez em 1990, através de seus artigos possibilitava a regularização de obras em unidades residenciais, uni ou multifamiliares com até dez

unidades, executadas sem a observância de certos padrões definidos pela legislação em vigor e, conseqüentemente, sem licença dos setores competentes da administração municipal. Segundo Cardoso (1999),

Embora tenha sido elaborado com o objetivo de ser uma norma transitória, tem sido revalidado anualmente, conformando uma clara anomalia urbanística que, pela sua eficácia, acaba por se tornar uma peça necessária e que não pode ser revogada sem trazer problemas significativos para o funcionamento do sistema de regularização urbanístico. Os próprios técnicos da Prefeitura passaram a orientar os cidadãos no sentido de substituir o licenciamento pela realização da obra sem licença e posterior regularização com benefício da flexibilização permitida por decreto. (CARDOSO, 1999)

Em princípio, segundo o supracitado autor, o Decreto nº 9.218 estaria dirigido para os “menos favorecidos”, mas, ao que parece, sua aplicação teve um alcance bem maior.<sup>79</sup>

Para permitir uma melhor verificação dos efeitos do Decreto, reproduzimos, a título de ilustração, os números referentes às aprovações relativas aos anos de 2001 e 2002, com base nas informações das Gerências ou Departamentos de Fiscalização, responsáveis pela aprovação de projetos.

---

<sup>79</sup> Maiores detalhes ver ARAÚJO, Rosane Lopes de. A legalização urbanística e os mecanismos de flexibilização. Rio de Janeiro: IPPRUR/UFRJ, 2003.

**Figura 10 - Número total de edificações legalizadas pelo Decreto nº 9.218/90 em 2001**

GLF/DLF	Residencial			Total	Comercial	Misto	Industrial	Serviço	Total
	Uni	Bi	Mult						
1ª GLF Centro	9	3		12		1			13
3ª GLF Méier	53	11	9	73		1		13	74
5ª GLF C. Grande	272	37	5	314		17	12	2	358
3º DLF Madureira	154	51	30	235	6	2	1	3	247
4º DLF Ramos	156	32	11	199	9	2		6	216
5º DLF Ilha	52	21	9	82	1	1			84
6º DLF Irajá	159	65	14	238	2	4		2	246
7º DLF Jacarepaguá	184	68	49	301	15	9		1	326
9º DLF Bangu	159	36	8	203	7	3		1	214
10º DLF Santa Cruz	28	6	2	36	5			4	45
TOTAL	1.226	330	137	1.693	63	34	3	30	1.823

Fonte: IPP, 2003.

**Figura 11 - Número total de edificações com acréscimo legalizado pelo Decreto nº 9.218/90 em 2001**

GLF/DLF	Residencial			Total	Comercial	Misto	Industrial	Serviços	TOTAL
	Uni	Bi	Mult						
1ª GLF Centro	12	8	1	21	2	2			25
3ª GLF Méier	88	36	16	140	2	1	10		153
5ª GLF C. Grande	49	19	3	71	3	4		1	79
3º DLF Madureira	79	50	22	151	1	8		5	165
4º DLF Ramos	86	59	19	164	8	6		4	182
5º DLF Ilha	31	13	3	47	1	2		2	52
6º DLF Irajá	55	40	7	102	3	5		11	121
7º DLF Jacarepaguá	34	20	5	59	5	6	1	3	74
9º DLF Bangu	44	24	8	76	2	3			87
10º DLF Santa Cruz	1			1	1			6	2
TOTAL	478	270	84	832	28	37	1	42	940

Fonte: IPP, 2003.

**Figura 12 - Número total de edificações legalizadas pelo Decreto nº 9.218/90 em 2002**

	Residencial		Comer-	Misto	Indus-	Servi-	
--	-------------	--	--------	-------	--------	--------	--

GLF/DLF	UUni	BBi	MMulti	Total	cial		trial	ços	TOTAL
1ª GLF Centro	4	1	1	6					6
3ª GLF Méier	49	11	8	68	2	1			71
5ª GLF C.Grande	203	34	13	250	25	6	1	8	290
3º DLF Madureira	133	46	21	200	2	1		3	206
4º DLF Ramos	121	54	17	192	13	7	1	1	214
5º DLF Ilha	54	18	6	78		1			79
6º DLF Irajá	169	62	16	247	7			4	258
7º DLF Jacarepaguá	144	63	65	272	15	4		5	296
9º DLF Bangu	155	35	9	199	5	1		4	209
10º DLF Santa Cruz	61	6	4	71	1	1	1		74
TOTAL	1.093	330	160	1.583	70	21	3	26	1.703

Fonte: IPP, 2003.

**Figura 13 - Número total de edificações com acréscimo legalizado pelo Decreto nº 9.218/90 em 2002**

GLF/DLF	Residencial			Total	Comer- cial	Misto	Indus- trial	Servi- ços	TOTAL
	UUni	BBi	MMul ti						
1ª GLF Centro	5	5	1	11		2			13
3ª GLF Méier	66	32	12	110	4	6		9	129
5ª GLF C.Grande	31	7	1	39	5	1			45
3º DLF Madureira	71	40	23	134	5	7		5	151
4º DLF Ramos	85	67	24	176	12	14	2	8	212
5º DLF Ilha	26	10	6	42	1		5		48
6º DLF Irajá	58	37	11	106	1	3		7	117
7º DLF Jacarepaguá	44	24	14	82	2	11		4	99
9º DLF Bangu	32	15	2	49	1	2		1	53
10º DLF Santa Cruz	3	2		5					5
TOTAL	421	239	94	754	30	47	2	39	872

Fonte: IPP, 2005.

Sem dúvida, em 2001 e 2002, as principais legalizações foram dirigidas para unidades unifamiliares. Nos totais referentes aos dois anos, no plano da regularização integral foram beneficiadas 3.526 edificações. No que diz respeito aos acréscimos, 1.812 edificações foram legalizadas no mesmo período.

Cabe registrar que das dezenove vezes em que o Decreto foi reeditado, no período de 1993 a 2004, nove ocorreram nessa primeira legislatura de Cesar Maia.

Também foi importante, no período 1993/1996 a aprovação da Lei nº 2.236 de 1994 que passa a permitir o uso residencial no Centro. A Lei, apesar de ainda não ter causado impactos significativos na construção e/ou adaptação de prédios no bairro para fins residenciais, faz parte de um conjunto de medidas necessárias para a concretização de um novo modelo de Área Central, motivado pelo repetido argumento da presença de infra-estrutura subutilizada. Tal tendência não é exclusiva do Rio de Janeiro. Segundo Rolnik (2006), em reportagem publicada no jornal *Estado de São Paulo*<sup>80</sup>, excepcionalmente localizados em tecidos urbanos onde a urbanidade é mercadoria de luxo, em geral esses velhos centros ocupam áreas dotadas de infra-estrutura básica, com ampla acessibilidade por transporte coletivo. A autora argumenta que

[...] O déficit habitacional atinge principalmente famílias de renda inferior a cinco salários mínimos. Ao promover a reforma de parte desses imóveis centrais, destinando-os a esta demanda, a política pública cuidaria de incluir esta parcela da população na cidade formal, levando-a a habitar uma região consolidada, provida de toda infra-estrutura e mais próxima de locais de trabalho. Além disso, diminuiria a pressão pela expansão das fronteiras urbanas, a expansão infinita da não-cidade. Para a política urbana brasileira, a reabilitação dos centros tem um sentido totalmente diferente do sentido – e da agenda – que os processos de revitalização de frentes portuárias e áreas centrais tiveram em cidades de países do Norte. Lá, a reconquista dos centros para a ampliação de espaços públicos de qualidade, a implantação de projetos turísticos através do trinômio equipamentos culturais / entretenimento / gastronomia e a atração de escritórios inteligentes para a gestão de negócios globalizados constituíram programas que reposicionam essas áreas no *ranking* da competição global entre cidades, buscando para elas um lugar na era pós-industrial. O efeito imediato – enobrecimento das áreas – superou, via valorização imobiliária, investimentos públicos feitos no processo de requalificação urbanística. Entretanto, em nosso caso a agenda é bem mais complexa. Em primeiro lugar, se examinarmos o próprio movimento que esvaziou os centros da presença de classes mais abastadas, perceberemos que, toda vez que o diminuto mercado de classe média em nosso país abre uma nova frente de expansão, esvazia a anterior. (ROLNIK, 2006)

Para Rolnik (2006), tal forma de proceder significa que a produção de uma nova centralidade enobrecida decreta a morte de sua antecessora e conseqüentemente a

---

<sup>80</sup> Dia 16 de abril de 2006.

expulsão das atividades e territórios populares que ocupam estes lugares pressionando a precarização da cidade. Assim,

[...] cada porção do centro enobrecida é mais uma favela ou pedaço de periferia precária que se forma. Reabilitar os centros, segundo a estratégia de ampliar o espaço de urbanidade para todos, é, como sabemos, desafio de enorme complexidade. Entre outros fatores, porque não há solução possível que não rompa com a cultura corporativista dos vários entes públicos envolvidos na região (o 'porto', o 'patrimônio', o Estado, o município, a empresa ferroviária, a União, entre outros), naquela eterna luta entre órgãos setoriais e entes da Federação pelo controle e gestão do 'público'. Significa romper o paradigma de que requalificar é sinônimo de excluir qualquer traço da presença dos mais pobres - a não ser como garçons, porteiros ou artistas envolvidos em espetáculos que compõem o cenário, pessoas que evidentemente viverão bem longe dali, em alguma favela ou periferia precária. (ROLNIK, 2006).

Ainda na mesma reportagem, Rolnik aponta que o governo federal, ao implementar sem alarde o Programa de Apoio à Reabilitação de Áreas Centrais, está ousando romper esses paradigmas e que no mês de março de 2006 foi assinado no Rio de Janeiro convênio com a Prefeitura da cidade, envolvendo os Ministérios das Cidades, Cultura, Planejamento e Transportes, o porto (Docas) e dois bancos públicos (BNDES e Caixa) para reabilitar a área portuária e bairros adjacentes.

Entretanto, talvez a revitalização do Centro do Rio de Janeiro possa atrair população de faixas de renda média, como atestado no lançamento do empreendimento Cores da Lapa cuja venda das unidades esgotou-se em poucas horas, conforme veiculado pela imprensa<sup>81</sup>, além dos inúmeros bares e restaurantes com música ao vivo.

No rol das normas com implicações espaciais expressivas, e em atendimento à estratégia de regularizar usos e atividades, uma forma “disfarçada” de flexibilização, destaque especial deve ser dado à Lei Complementar nº 28, de 1996 de autoria do vereador Francisco Duran, então do PMD, que regularizava, indiscriminadamente, as edificações destinadas às instituições de ensino na cidade sem qualquer preocupação de

---

<sup>81</sup> Maiores detalhes, ver os *sites* <http://www.klabinsegall.com.br> e <http://veja.abril.com.br/vejarj>, acessos no dia 20 de janeiro de 2006.

adequá-las seja às normas municipais, seja às condições exigidas pelas demais leis e instâncias de governo que regulamentam a matéria. Fruto de intenso debate na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, aprovada em 13 de dezembro de 1997, a Lei recebeu veto total do Prefeito Cesar Maia. Mas, o veto foi derrubado em 03 de abril de 1996.<sup>82</sup>

Ainda na perspectiva da regularização, nesse período, passam fazer parte dos atos normativos as chamadas Áreas de Especial Interesse Social, definidas para fins de inclusão dos loteamentos irregulares e das favelas em programas de urbanização e regularização fundiária. Para tanto, as leis prevêm a possibilidade de estabelecer padrões especiais de urbanização de acordo com as características de cada área. Tal forma de enfrentamento das irregularidades será tratada mais adiante.

Chamam a atenção também na primeira gestão Cesar Maia alguns projetos que, ao alterarem pontualmente parâmetros urbanísticos, o fazem para se adequar, tudo indica, aos projetos arquitetônicos já elaborados. Como exemplo pode ser citada a Lei nº 2.073, responsável por alterar os parâmetros urbanísticos com a finalidade de viabilizar a construção de um complexo hospitalar na ZE-5, Barra da Tijuca. Cada artigo praticamente descreve o programa e partido arquitetônico do empreendimento: uma lei “sob medida” para o empreendimento. Nessa mesma perspectiva, a Lei nº 2.928, de 1998, altera parâmetros definidos para o corredor cultural com vistas à construção do prédio anexo ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no Centro.

Também merece destaque no conjunto de normas uma tipologia habitacional, reafirmada com a Lei nº 2.079 de 1993 que define condições especiais para o licenciamento de edificações com até três pavimentos. De autoria do poder Executivo, as edificações de uso residencial permanente de até três pavimentos, de qualquer natureza e com altura máxima de doze metros, ficaram dispensadas da construção de apartamento

---

<sup>82</sup> Para maiores detalhes da discussão que envolveu a derrubada do veto, o Diário Oficial da Câmara de 04/04/1996.

para zelador, de estacionamento para veículos e de acesso comum às unidades autônomas.

Pode ser também destacada a Lei nº 2.052 de 1993, fruto da ação de diversos vereadores<sup>83</sup> envolvidos nas disputas entre moradores e feirantes da Feira de São Cristóvão, cujo conteúdo voltou-se para a manutenção da feira no bairro e a criação do Espaço Turístico e Cultural Rio/Nordeste no Campo de São Cristóvão.

#### **4.4.2. A era Luiz Paulo Conde – 1997-2000**

Eleito Prefeito, o ex-secretário de Urbanismo, Luiz Paulo Fernandez Conde, inicialmente deu continuidade à política adotada pelo seu antecessor. Nascido em 1934, filho de imigrantes espanhóis, seu pai foi fabricante de calçados, e a família viveu com confortável condição econômica<sup>84</sup>. Conde estudou arquitetura no Rio de Janeiro, formou-se em 1959 e foi estagiário de Affonso Eduardo Reidy durante a elaboração do projeto do Museu de Arte Moderna do Rio. Fundou em 1974 e até 1999 foi responsável por reconhecido escritório de arquitetura, tendo sido presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, de 1974 a 1977, e diretor da Escola de Arquitetura da UFRJ, de 1990 a 1994.

Ao iniciar seu mandato, Conde raciocinava com a idéia de que a legislação em vigor “*era macro, generalista, visava a homogeneização...*” e, desprezando os princípios orientadores do Plano Diretor da cidade em vigor, afirmava que o mesmo era “*uma coisa meio vaga: ele não é nem um plano urbanístico, porque não define a cara da cidade, não é o Plano Agache*”.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Vereadores Jurema Batista, Pedro Porfírio, Jorge Felipe, Maurício Azêdo, Saturnino Braga, Francisco Duran, Leonel Trotta Dallalana, Graça e Paz e Jorge Bittar.

<sup>84</sup> LIMA JUNIOR, 2003, p. 20.

<sup>85</sup> LIMA JUNIOR, 2003, p. 204.

Na sua legislatura, Conde, continuando a noção de “ordem” empreendida por Cesar Maia, expediu vários decretos estabelecendo a desocupação do comércio informal de vários logradouros da cidade. Como forma de resistência, no período 1997-2000, foram identificadas pelo Mapa de conflitos urbanos do Rio de Janeiro vinte e uma manifestações de camelôs, ocorrendo a grande maioria também no Centro.<sup>86</sup> Nessa mesma legislatura, foram aprovadas cerca de 70% das operações interligadas, a grande maioria favorecendo situações especiais na Barra da Tijuca. O Decreto nº 9.218, por sua vez, foi prorrogado oito vezes, dando continuidade ao processo de regularização de acréscimos e novas construções em grande parcela da cidade do Rio de Janeiro.

Merece destaque também a Lei Complementar nº 31, aprovada em 1997, dispondo sobre a regularização de obras de construção, modificação ou acréscimo, já executadas em edificações que contrariem as normas urbanísticas e edilícias vigentes, mediante pagamento de contrapartida.

No mesmo ano foi aprovada a Lei nº 2.580 de autoria do vereador Ely Patrício<sup>87</sup>, integrante da bancada evangélica, liberando os templos religiosos da obrigatoriedade de solicitar à Prefeitura alvará para funcionamento da atividade. As implicações da Lei serão tratadas mais adiante.

---

<sup>86</sup> “Durante toda a semana, guardas municipais e camelôs espalhados pelo Centro do Rio e zona sul entraram em confronto. O motivo foi a retirada de mercadorias das ruas, como refrigerantes, e a repressão aos aluguéis das bicicletas. O número de reclamações aumentou após o carnaval, segundo Rodrigo Maia, então secretário de governo.” *O Dia*, 19/02/1997, página 4. “Houve confusão na esquina da avenida Presidente Vargas com a rua Uruguaiana, no Centro, onde camelôs enfrentaram guardas municipais numa operação que provocou corre-corre e levou ao fechamento de ruas. O ambulante Ivan Sergio Francisco de Souza, 30 anos, foi acusado de agredir os guardas após ter sua mercadoria apreendida. Ivan foi preso e outros camelôs iniciaram o tumulto. Dois carros da Guarda Municipal tiveram os vidros quebrados por pedras. Os guardas Leandro Tadeu Novaes e Albani Pedro Moreira ficaram feridos. Além de Ivan, outras duas pessoas foram autuadas por resistência e ameaça, na 1ª Delegacia Policial – DP (Praça Mauá).” *O Globo*, 27/11/1998, página 20. “Uma operação para reprimir a atividade dos camelôs, no dia 18 de novembro à tarde, na rua Uruguaiana, Centro, contou com 200 guardas e seis cães. Os camelôs ficaram indignados e houve confronto com os guardas municipais.” *O Globo*, 19/11/1999, página 19.

<sup>87</sup> Na época da pesquisa o gabinete do vereador não disponibilizava informações no *site* da CMRJ.

Aumentando o *ranking* de situações especiais na cidade foi aprovada a polêmica lei referente aos *apart-hotéis*, cujo processo de aprovação e implicações espaciais serão também comentados adiante.

No que diz respeito às normas alterando pontualmente os parâmetros urbanísticos, em 1999 a Lei Complementar nº 39 estabeleceu um impasse para a construção do anexo do prédio da Fundação Getúlio Vargas – FGV. O projeto arquitetônico inicial de responsabilidade do arquiteto Oscar Niemeyer sofreu alterações do mesmo autor para se adaptar às novas demandas da FGV. No entanto, as alterações iam de encontro à legislação em vigor para a área que ao ser alterada foi objeto de várias manifestações. Segundo os anexos do Processo nº 2002.001.004596-2, do Ministério Público – MP, a alteração dos parâmetros urbanísticos para viabilizar novo o projeto arquitetônico vinha sendo preparada há alguns anos. Em 1995, o Decreto nº 13.663 já havia “destombado” o prédio nº 184 da Praia de Botafogo: a Fundação Getulio Vargas. Consta também do processo a licença de construção concedida por “despacho superior”, datada de 09 de fevereiro de 2001, assinada por Cesar Maia. Frente ao exposto, o MP requereu em março de 2002, (1) que liminarmente, fosse determinado que a FGV não promovesse a construção do prédio localizado na Praia de Botafogo nº 186, no terreno contíguo ao prédio, até que o projeto fosse adaptado para se adequar à legislação ambiental e urbanística em vigor, e, (2) que liminarmente, fossem suspensos os efeitos da Lei Complementar nº 39 de 1999. Tal decisão foi assinada pela promotora de justiça Rosane da Cunha Gomes. O processo continuava em aberto até a data de 29 de agosto de 2006.

Cabe ressaltar que nesse período Botafogo foi justamente o bairro objeto de expressivo número de registros no *Mapa de conflitos urbanos do Rio de Janeiro*, relacionados com a legislação urbana. Com uma Associação de Moradores bastante

atuante, foi identificado com cerca de 30% conflitos relativos às tentativas ou alterações da legislação urbana e uso do solo. Dentre eles podemos destacar:

Uma manifestação em frente à casa projetada pelo arquiteto Oscar Niemeyer, no número 55 da rua Eduardo Guinle, foi a nova maneira encontrada pelos membros da Associação de Moradores e Amigos de Botafogo – AMAB, na zona sul, para protestarem contra a demolição do imóvel, considerado um dos marcos da arquitetura do País. Depois que foi cassada a liminar que impedia a derrubada, os proprietários, a Construtora Agenco e o Banco *Opportunity*, tiveram de adiar novamente seus planos. A briga na Justiça já durava meses e mobilizou nomes famosos da arquitetura nacional. A idéia da AMAB era comprar a casa e transformar o local em uma fundação da arquitetura nacional e, para tanto, já tinha um abaixo-assinado com 55.000 assinaturas, encabeçado por Lúcio Costa e assinado ainda por Barbosa Lima Sobrinho e o próprio Oscar Niemeyer. De acordo com a AMAB, a casa só não foi posta abaixo porque a promotora Rosane da Cunha Gomes, da seção de Proteção ao Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público – MP, conseguiu com o então juiz de plantão da 2ª Vara de Falências e Concordatas, Gabriel Zephir, efeito suspensivo à decisão do juiz Ricardo Couto de Castro, da 5ª Vara de Fazenda Pública, que cassou a liminar que impedia a demolição da casa. O efeito suspensivo foi concedido no mesmo dia e valia até seis de janeiro. Além da briga judicial, a AMAB colocou uma faixa de protesto contra a derrubada da casa para a construção de um edifício residencial. (*Jornal do Brasil*, 27/12/1997, página 17).<sup>88</sup>

Destacamos também outra notícia envolvendo o bairro:

Um protesto em defesa do Bosque de Botafogo, na rua Ministro Raul Fernandes, reuniu moradores do bairro. O terreno era objeto de permuta entre a prefeitura e a Construtora Agenco, e foi desmatado para a construção de um prédio de onze andares. Segundo a então presidente da Associação de Moradores e Amigos de Botafogo – AMAB, Regina Chiaradia, a operação não foi autorizada pela Câmara Municipal e, um mês antes, a associação teria ganho uma liminar cancelando a obra. Os moradores queriam transformar o bosque numa área de lazer. (*Jornal do Brasil*, 08/08/1999, página 18).<sup>89</sup>

Esses são alguns indícios de caminhos encontrados por algumas associações de moradores, como a de Botafogo para enfrentar suas indignações e discordâncias: denúncias ao Ministério Público.

Finalmente, e não menos importante, na gestão Luiz Paulo Conde as normas voltadas para o disciplinamento dos engenhos publicitários ganham evidência no conjunto

---

<sup>88</sup> Retirado do site [www.mapaconfitos.ufrj.com.br](http://www.mapaconfitos.ufrj.com.br), acesso no dia 15 de dezembro de 2006.

<sup>89</sup> Retirado do site [www.mapaconfitos.ufrj.com.br](http://www.mapaconfitos.ufrj.com.br), acesso no dia 15 de dezembro de 2006.

de normas, não exatamente em termos numéricos, mas como um tema emergente na cidade.

Conforme veremos a seguir, reeleito Prefeito, Cesar Maia dará continuidade ao trabalho iniciado em 1993 na cidade.

#### **4.4.3. Novamente Cesar Maia – 2001-2004<sup>90</sup>**

A segunda legislatura Cesar Maia, de 2001 a 2004, foi marcada por um processo de continuidade das ações e propostas voltadas para o uso e ocupação do solo carioca. Nesse período, o já comentado Decreto nº 9.218 foi prorrogado várias vezes. Paralelamente, são expedidos vários decretos definindo Áreas de Proteção do Ambiente Cultural – APAC's, como as do Leblon, Laranjeiras e Jardim Botânico, acompanhadas de muitas polêmicas. Os efeitos dos decretos de proteção colocaram, de um lado, os moradores lutando, por exemplo, pela permanência das formas construídas, volumetria e gabaritos, e, de outro, aqueles que, desejosos de vender seus imóveis, se aliaram com o setor imobiliário para protestar contra a impossibilidade de demolição e reconstrução de muitos prédios residenciais.

Dentre os vários exemplos, selecionamos:

A decisão do então Prefeito Cesar Maia de manter como estava a Área de Proteção do Ambiente Cultural – APAC do Leblon reacendeu a polêmica preservacionista naquele bairro. Nas semanas anteriores os moradores de alguns prédios colocaram faixas nas sacadas reivindicando a revisão da APAC. Os diretores da Associação de Proprietários de Pequenos Prédios do Leblon ameaçaram ir à justiça para tentar retirar da APAC cerca de 60 imóveis. Os diretores argumentavam que o tombamento desvalorizou os imóveis e os preços dos aluguéis. (Ministério Público – nº do processo: 1762/2000)<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Conforme reportagem do Jornal *O Dia*, de 18 de outubro de 2004, p.2, reeleito o Prefeito Cesar Maia divulga prestação de contas da campanha: setor imobiliário foi o maior financiador!

<sup>91</sup> Retirado do *site* [www.mapaconfitos.ufrj.com.br](http://www.mapaconfitos.ufrj.com.br), acesso no dia 15 de dezembro de 2006.

Em 2001 foi aprovada a Lei nº 3.268 que ficou conhecida como “Lei do Silêncio”. Chama a atenção também no período a Lei Complementar nº 59, de 27 de setembro de 2002, que “dispõe acerca da utilização das instalações a serem construídas na cidade do Rio de Janeiro, para os jogos Pan-americanos de 2007”, consolidando um processo de disputa em relação aos desdobramentos das obras do Pan, especialmente no que diz respeito ao processo de remoção de áreas ocupadas ilegalmente.

No ano de 2003, mais exatamente, foi expressivo o número de conflitos envolvendo a questão do acesso e uso do espaço público, na sua grande maioria referentes à disputa entre camelôs e prefeitura. No Mapa de Conflitos Urbanos do Rio de Janeiro foram identificados 27 registros, dos quais 23 ocorridos no Centro. Entre eles, selecionamos dois exemplos:

O confronto entre camelôs e Guarda Municipal ocasionou correria e pânico entre os pedestres no Centro. O confronto teve início na rua do Ouvidor, próximo à rua Primeiro de Março, onde três guardas que apreenderam mercadorias foram atacados por pauladas e pedradas, e cercados por um grupo de camelôs. Pelo rádio, os guardas pediram reforço. O tumulto se espalhou pelas adjacências, e bares e restaurantes fecharam suas portas. Um ambulante acusado pela Polícia Militar – PM de participar do tumulto foi detido. A situação foi controlada quando chegaram os carros do 13º Batalhão Policial Militar – BPM (Praça Tiradentes) que ocuparam várias esquinas. No dia seguinte houve novo confronto, desta vez no Largo da Carioca, por volta de 19h30 e terminou após as 20h. Ao final, dois guardas e dois camelôs ficaram feridos. Um ambulante foi socorrido por uma ambulância da Defesa Civil e levado ao Hospital Souza Aguiar. (*Jornal do Brasil*, 16/1/2003, página 3)<sup>92</sup>

Cenas de pancadaria marcaram o cenário do Centro do Rio. Uma ação de repressão contra camelôs provocou novo conflito com os guardas municipais. A confusão aconteceu por volta do meio-dia e várias lojas fecharam suas portas. Os ambulantes usaram fogos de artifício e morteiros contra os guardas. Três agentes e pelo menos dois pedestres ficaram feridos. Houve pânico entre as pessoas que passavam próximo às ruas Rodrigo Silva e São José. Após o término do confronto, as calçadas voltaram a ser invadidas pelos ambulantes. Comerciantes e pedestres ficaram acuados dentro das lojas e pedras portuguesas arrancadas das calçadas foram lançadas nas vitrines. O clima ficou tenso até a chegada de agentes do Grupamento de Ações Especiais da Guarda Municipal. Armados com paus e pedras,

---

<sup>92</sup> Retirado do *site* [www.mapaconflitos.ufrj.com.br](http://www.mapaconflitos.ufrj.com.br), acesso no dia 15 de dezembro de 2006.

segundo a Guarda, os ambulantes que ocupavam a rua Sete de Setembro reagiram à operação considerada de controle urbano. Ainda de acordo com as declarações do órgão, a confusão começou depois que quatro guardas foram feridos com pedras. Ao contrário do que comentavam as testemunhas, a Guarda Municipal informou que o confronto durou cerca de cinco minutos. (*Jornal do Brasil*, 22/02/2003, páginas 1-C e 3-C)<sup>93</sup>

Em seguida discutiremos alguns temas e leis considerados expressivos seja pelas articulações políticas que envolveram, seja por suas implicações espaciais verificadas. São eles: as chamadas Áreas de Especial Interesse Social – AEISs, o uso e ocupação do Espaço Público, a Lei do Silêncio, a Lei dos *Apart-hotéis*, as Áreas de Proteção do Ambiente Cultural – APACs, o Projeto de Estruturação Urbana – PEU de São Cristóvão e a Área de Proteção Ambiental – APA de Marapendi.

---

<sup>93</sup> Retirado do *site* [www.mapaconfitos.ufrj.com.br](http://www.mapaconfitos.ufrj.com.br), acesso no dia 15 de dezembro de 2006.

## 5. ANÁLISE DE TEMAS E LEIS SELECIONADOS

Conforme já assinalado, a escolha dos temas e leis teve como orientação implicações espaciais significativas ou processos de tramitação na Câmara Municipal considerados exemplares para demonstração das estratégias e táticas de negociação dos projetos desde sua proposição até a transformação em lei.

### 5.1. AS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL – AEIs<sup>94</sup>

Tradicionalmente, a legislação urbanística – principalmente as chamadas Leis de Uso e Ocupação do Solo ou Leis de Zoneamento – tem se concentrado no estabelecimento de padrões “desejáveis” para a ocupação de determinadas áreas da cidade. Definem-se assim parâmetros mínimos de ocupação de lotes, recuos, coeficientes de aproveitamento e usos permitidos.

[...] Entretanto, na maioria das cidades – diante dos enormes níveis de desigualdade social, concentração de renda e pobreza urbana – os próprios padrões mínimos de ocupação levam a terra urbana infra-estruturada a atingir preços altos demais para o poder de compra de grande parte da população. As camadas mais pobres se vêem obrigadas a ocupar terras à margem da legislação, originando loteamentos clandestinos, ocupações e favelas. Esses assentamentos localizam-se, muitas vezes, em regiões ambientalmente frágeis e de difícil urbanização: encostas de morros, várzeas inundáveis ou mangues. Embora estas áreas sejam “protegidas” por legislação de preservação ambiental, sua urbanização muitas vezes é mais densa e devastadora justamente pela ausência de regulamentação. (ROLNIK, 2006)<sup>95</sup>.

A primeira experiência de estabelecimento de Áreas de Especial Interesse Social – AEIs ou Zonas de Especial Interesse Social – ZEISs ocorreu no município do Recife – PE e teve início na década de 1980. Na capital pernambucana, no ano de 1983, uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade definiu as ZEISs como parte integrante da

---

<sup>94</sup> Algumas Prefeituras tratam como Zonas de Especial Interesse Social – ZEISs.

<sup>95</sup> Um novo lugar para o velho centro, artigo publicado no Estado de São Paulo em 16/04/2006.

cidade. A lei reconhecia as características particulares de cada assentamento e propunha a promoção de sua regularização jurídica, bem como a sua integração à estrutura da cidade.<sup>96</sup> A regulamentação das ZEISs, somente ocorreu em 1987, após longo processo de articulações, pressões e negociações das organizações de bairro e graças ao apoio recebido pela Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, responsáveis pela apresentação do projeto de lei regulamentando das mesmas. A concepção básica do instrumento das AEISs era incluir na legislação da cidade um instrumento que permitisse, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para cada assentamento.

Segundo Rolnik (2006), o estabelecimento de ZEISs significava reconhecer a diversidade de ocupações existente nas cidades, além da possibilidade de construir uma legalidade que correspondesse a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania a seus moradores.

No caso do Rio de Janeiro, as primeiras AEISs foram declaradas como tal a partir dos anos 1990, por iniciativa do Executivo. Até o final de 2004, elas formavam um conjunto de aproximadamente 50 Áreas de Especial Interesse Social.

Os objetivos definidos para o caso carioca podem ser assim sistematizados: integração de áreas tradicionalmente marginalizadas da cidade; possibilidade de diminuir os riscos das ocupações, assim que estabilizadas pela urbanização; criação de condições para a implantação de infra-estrutura nos assentamentos (pavimentação, iluminação, saneamento, transporte, coleta de lixo); previsão de espaços e equipamentos públicos para as ocupações; melhoria do ambiente construído para os moradores; diminuição da ocorrência de danos decorrentes de ocupação em áreas de risco (como deslizamentos ou

---

<sup>96</sup> Além disso, a lei reconhecia apenas 27 áreas como ZEISs – dentro de um universo estimado de 200 favelas – deixando uma massa de assentamentos de origem espontânea sem instrumentos legais de acesso a solo e benefícios urbanos.

enchentes); criação de facilidades para a regularização fundiária dos assentamentos; possibilidade da aplicação de instrumentos como o usucapião e a concessão do direito real de uso; rompimento com políticas clientelistas e eleitoreiras que envolvem investimentos públicos e implantação de infra-estrutura; reconhecimento dos direitos de cidadania das populações envolvidas; enfraquecimento do estigma que existe em relação aos assentamentos de baixa renda e fortalecimento da auto-estima da população que ali vive; reconhecimento da diversidade de usos e ocupações que compõem a cidade.

Sobre a temática das irregularidades no que diz respeito às favelas e aos loteamentos, o então secretário de Urbanismo Alfredo Sirkis, em audiência pública realizada em agosto de 2003, no plenário da CMRJ, assinalava que:

[...] Se nós formos considerar como critério a existência ou não do habite-se, [...] a gente está diante de um fenômeno de explosão da informalidade construtiva que aconteceu na América Latina, na Ásia, na África e na Europa Oriental ao longo dos últimos trinta anos, quarenta anos em que houve um processo de urbanização muito acelerado que as normas de ordenamento urbanístico e os próprios estatutos de propriedade do solo urbano que existiam em todas essas cidades, em todos esses países, que eram todos inadequados e não eram compatíveis com o processo social da urbanização. [...] foi se ao longo do tempo consolidando a noção de que era melhor, nesse momento, se trazer para dentro da legalidade a imensa maioria dessas situações, de que isso teria conseqüências benéficas do ponto de vista da redistribuição da renda, de que isso teria conseqüências benéficas do ponto de vista da dinamização da economia e da própria segurança dessas famílias, que habitam essas edificações irregulares. (DCM, 26 de agosto de 2003).

Mesmo considerando legítimos tais argumentos, faremos algumas ponderações quanto a outras formas de apropriação da mesma matriz discursiva.

### 5.1.1. As AEIs: instrumento de redução de desigualdades socioespaciais?<sup>97</sup>

Inicialmente, é importante registrar que as AEISs carregam princípios contraditórios, e, conforme Luciana Lago (2003), são questionáveis as possibilidades de normas e padrões específicos propostos para cada área realizarem seu objetivo de assegurar a permanência dos moradores, assim como garantir a aplicação de parâmetros urbanísticos mínimos necessários para o bem-estar individual e coletivo. Por outro lado, ao que parece, as Áreas de Especial Interesse Social representam diferentes projetos políticos em disputa. De um lado, a corrente “progressista” defende a legalidade fundiária e urbanística como elemento de cidadania. De outro, as correntes “conservadoras”, se assim podemos chamar, propagam que as áreas são responsabilizadas e acusadas de provocar degradação ambiental nas cidades. No entanto, uma terceira e preocupante via pode ser identificada nas palavras de Hermano de Soto (2001), para quem o “capital morto” acumulado nas áreas ilegais e pobres das cidades pode ser capitalizado e reconvertido em potencial econômico.

Durante seis anos Soto e sua equipe realizaram pesquisas em países em desenvolvimento e, segundo a interpretação dos mesmos, em todos os países pesquisados é quase tão difícil permanecer legal quanto se tornar legal.<sup>98</sup> Como exemplo, aponta que em 1976 dois terços dos trabalhadores na Venezuela eram empregados de empreendimentos estabelecidos legalmente e hoje a proporção caiu para menos da metade. Sobre o Brasil, o autor afirma que, 30 anos atrás, mais de dois terços das novas moradias construídas visavam o aluguel. Em seguida descreve que houve uma queda significativa de moradias registradas oficialmente como de aluguel e que esse “mercado” migrou para as áreas extralegais, as favelas, que operam fora da alta regulamentação da

---

<sup>97</sup> Sobre a temática ver também FERNANDES, Edésio. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

<sup>98</sup> SOTO, 2001, p.3.

economia e funcionam segundo oferta e procura. Na continuidade de sua argumentação, Soto apresenta muitos exemplos até concluir que este é um mundo onde a maioria de ativos é capital morto.

Lógica semelhante pode ser observada no trabalho datado de maio de 2005, patrocinado pelo Banco Mundial e pelo Conselho Mundial de Energia, elaborado pelo Instituto de Economia da UFRJ, aponta as perdas financeiras anuais da concessionária de eletricidade do município do Rio de Janeiro e sugere a reversão do hábito de uso do “gato” para produzir benefícios a serem utilizados em domicílios em situação de indigência. Mas, segundo o documento, a formulação da política por si só não pode alcançar esse objetivo e,

[...] atuando coordenadamente com outras políticas governamentais, o setor energético pode apoiar o processo de inclusão social dessas comunidades na vida cidadã. [...] Nesse sentido, julgamos essencial articular a política energética para as comunidades de baixa renda com a política de inclusão social dos governos federal, estadual e municipal. Vale dizer, associar essa política aos programas de regularização fundiária e aos programas de transferência de renda governamentais. A propriedade fundiária valoriza o patrimônio imobiliário das famílias faveladas, ampliando suas oportunidades de acesso ao crédito. Sobre esse pilar deve-se estruturar um conjunto adicional de ações que induzam atividades econômicas na comunidade, gerando emprego e renda. As empresas energéticas podem ter papel relevante nessa empreitada, se devidamente apoiadas pela política energética. (UFRJ, Instituto de Economia, 2005, p.52)

Vale registrar também uma reportagem veiculada pelo *Jornal do Brasil* de 19 de julho de 2006, intitulada *Favelas do Rio partem para a Justiça*<sup>99</sup>, anunciando que sem nenhum custo ou qualquer interferência de políticos mais de oito mil registros de posse teriam sido feitos na Comunidade de Cantagalo, Zona Sul do Rio. Tal ação faria parte do projeto Carimbo Legal promovido pela Defensoria Pública Estadual em parceria com a associação de moradores e seis ofícios da Associação de Registradores de Títulos e Documentos – ARTD-RJ. Anunciando que “a questão fundiária promete entrar para ordem

---

<sup>99</sup> Caderno Cidade, p. A 8.

*do dia para o poder público*”, o articulista revela que a idéia do Carimbo Legal baseia-se no lema do economista peruano Hermano de Soto, presidente do Instituto *Liberdad y Democracia* – ILD para quem “contra a pobreza, um choque de realidade”. Relata ainda que no Peru, por meio de programas do Instituto, foram concedidos um milhão e meio de títulos de propriedade para famílias pobres e legalizadas 400 empresas informais. Como conclusão, a reportagem aponta: o resultado foi uma forte redução dos crimes.

Mas parece pouco provável considerar que, em tempos de precarização do trabalho e de crise do trabalho formal<sup>100</sup>, com grande parte da população mundial, e, também no Rio de Janeiro, vivendo em condições insalubres, perigosas e indignas<sup>101</sup>, aqueles que ocupam propriedades ilegalmente e que em grande parte exercem atividades informais possam integrar a classe trabalhadora formal.

Analisando as questões que levaram os governos do Terceiro Mundo a abdicar da batalha contra a favela, na década de 1970, Mike Davis (2006) argumenta que as instituições de Bretton Woods assumiram um papel cada vez mais expressivo na definição da política habitacional urbana. Os reduzidos recursos aplicados pelo Banco Mundial deram ao mesmo “*influência e uma relação de patrocínio direto com as Ongs e comunidades faveladas locais; também permitiram ao Banco compor suas próprias teorias como ortodoxia mundial da política urbana*”.<sup>102</sup> Assim, para o autor

[...] melhorar favelas em vez de substituí-las tornou-se a meta menos ambiciosa da pobreza da intervenção pública e privada. Em vez da reforma estrutural da pobreza urbana imposta de cima para baixo, como havia sido tentado pelas democracias sociais da Europa no pós-guerra e defendido pelos líderes revolucionários-nacionalistas da geração dos anos 1950, a nova sabedoria do final da década de 1970 e início da de 1980 exigia que o Estado se aliasse a doadores internacionais e, depois, a Ongs para tornar-se um capacitador dos pobres. (DAVIS, 2006, p.79)

<sup>100</sup> Segundo pesquisadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento, a economia informal empregava em 1998 57% da força de trabalho latino-americana e oferecia quatro de cada cinco novos empregos, cf. DAVIS, Mike, *Planeta favela*. Rio de Janeiro. Boitempo, 2006.

<sup>101</sup> Reconhecidas nos relatórios do Habitat de 2003, conforme aponta DAVIS, *Op. Cit.*

<sup>102</sup> *Ibid*, p. 79.

Tal posicionamento é questionado por Ermínia Maricato no posfácio ao livro *Planeta Favela* de Davis (2006), citado anteriormente. Para ela, as críticas, apesar de pertinentes, deixam de considerar as especificidades históricas e geográficas que alimentam muitas lutas sociais, como é o caso no Brasil dos movimentos pela regularização fundiária de assentamentos informais.<sup>103</sup>

Em seguida, comentaremos uma lei considerada exemplar para a discussão de um outro tema recorrente nos conflitos observados na cidade e com alto potencial de impacto, a poluição sonora.

## 5.2. A LEI DO SILÊNCIO

A discussão que envolve o excesso de ruídos nas grandes cidades já chama a atenção dos estudiosos, dentre eles, Jean-Pierre Gutton<sup>104</sup> que publicou em 2000 *Bruits et sons dans notre histoire: essais sur la reconstitution du paysage sonore*. A atenção do autor no livro se volta para a crítica da transição da Idade Média para o período moderno do mundo contemporâneo. Ele demonstra como o barulho e os sons contam com suas respectivas histórias, inaugurando um novo objeto de estudo para os historiadores.

É fato que muitos sons são específicos e servem para diferenciar as cidades: não há como lembrar de Nova York sem associá-la às sirenes das ambulâncias e do corpo de bombeiros; Roma, por seu turno, remete aos motores das motocicletas. No Rio de Janeiro de meados do século XX, aos ruídos dos bondes, dos amoladores de facas, dos vendedores ambulantes de frutas e legumes, dos compradores de jornais velhos e de garrafas, foram sendo acrescentados aos poucos outros “ruídos”. Na década de 70 do século passado, época do *boom* imobiliário, ao trânsito de veículos automotores

---

<sup>103</sup> DAVIS, 2006, p. 219.

<sup>104</sup> Jean Gutton é professor e pesquisador de História Moderna, em Lyon, na França.

somaram-se os bate-estacas das obras. Mais recentemente, outros ruídos passam a fazer parte do nosso cotidiano: as sinaleiras dos edifícios, os bares com música ao vivo, os caminhões de coleta de lixo, que passaram a funcionar no horário noturno, e as igrejas evangélicas que se utilizam de alto-falantes voltados para o espaço público como forma de difusão das suas crenças, entre outros.

No Rio de Janeiro os índices de ruídos permitidos são normatizados e foram alterados no ano de 2001 pela lei que ficou conhecida ironicamente como “Lei do Silêncio” já que ampliava as possibilidades de aumento da poluição sonora da cidade. Quais interesses poderiam estar envolvidos em tal decisão?

### **5.2.1. O jogo de palavras: o aumento do índice de ruídos e a aprovação da “Lei do Silêncio”**

A “Lei do Silêncio”, como ficou conhecida, de autoria do Vereador Edimilson Dias<sup>105</sup>, do PT, foi apresentada em 10 de outubro de 2001.<sup>106</sup> Conforme prática do Legislativo, qualquer projeto de lei deve receber o parecer das Comissões Permanentes, sendo a Comissão de Justiça e Redação a primeira a analisar a constitucionalidade e o mérito da proposta. O Projeto de Lei nº 219/01 foi distribuído para parecer das seguintes Comissões Permanentes, além da de Justiça e Redação: Administração e Assuntos Ligados ao Servidor Público; Assuntos Urbanos; Meio Ambiente; Higiene, Saúde Pública e Bem-Estar Social; Abastecimento, Indústria, Comércio e Agricultura; Educação e Cultura; Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira.

---

<sup>105</sup> Após viver 10 anos nos Estados Unidos e ter cursado Teologia na Faculdade Teológica de Curso Superior, na Califórnia, e Ciências Automobilísticas, Edimilson Dias ingressou na vida política de nosso município. Foi eleito para o seu primeiro mandato com 13.074 votos no ano de 2000. Fonte: *site* da CMRJ.

<sup>106</sup> Publicado no DCM em 15/05/2001, páginas 4 a 7, e republicado no DCM em 01/06/2001, página 59 – por incorreção no original .

Pelos prazos regimentais, qualquer projeto tem até 15 dias para ser discutido em cada comissão e receber o parecer. A Comissão de Justiça e Redação recebeu o Projeto de nº 219 em 22/05/2001 e encaminhou o processo em 04/06/2001 com parecer pela constitucionalidade e mérito favorável, assinado pelo Vereador Jorge Pereira. Em anexo constava o parecer conjunto das Comissões de Justiça e Redação, Administração, Assuntos Urbanos, Meio Ambiente, Higiene, Abastecimento, Educação e Cultura, e Finanças.<sup>107</sup> Tal procedimento significa que no prazo de menos de 15 dias úteis as comissões foram articuladas para assinar um parecer conjunto, prática voltada para acelerar as votações.

Conforme já explicitado, os projetos de lei passam sempre por duas discussões até sua aprovação. No caso do PL nº 219/01, a primeira<sup>108</sup> e segunda<sup>109</sup> discussões foram separadas por apenas um dia. A aprovação final ocorreu em 29/06/2001<sup>110</sup>. Entretanto, a Lei recebeu veto total do Prefeito. Nesses casos, a matéria vetada deve voltar a ser objeto de votação. A discussão do veto foi realizada no dia 23/08/2001 em regime de urgência. Sem percorrer novamente as comissões permanentes, em discussão única a Lei recebeu pareceres orais dos representantes das mesmas e o veto do Prefeito foi rejeitado.

A seguir verificaremos detalhes do processo de votação.

### **5.2.2. A negociação da aprovação**

No dia 29 de junho de 2001, o PL nº 219/2001 vai para votação em 1ª discussão e o Vereador Edimílson Dias, por delegação da liderança do PT, faz a defesa inicial da

---

<sup>107</sup> Publicado no DCM em 05/06/2001, página 3.

<sup>108</sup> Data: 27/06/2001. *Status*: Aprovado. Publicado no DCM em 28/06/2001, páginas 18 e 19.

<sup>109</sup> Data: 28/06/2001 (extra) em 2ª discussão. Recebeu emenda nº 1, de autoria das comissões. Em discussão. Encerrada. Em votação a emenda nº 1. Aprovada. Em votação o projeto assim emendado. Aprovado. Vai à redação final. Aprovado requerimento propondo a dispensa da publicação da redação final. *Status*: Aprovado. Publicado no DCM em 29/06/2001, páginas 20 a 22.

<sup>110</sup> Publicado no DCM em 02/07/2001, página 40.

proposta lembrando que o projeto “atualiza” a lei relativa à poluição sonora e que o mesmo teria sido elaborado junto com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Na sua defesa, Edimílson alega que se está tentando “*corrigir uma irregularidade muito grande: igrejas evangélicas e templos religiosos, de uma forma geral, têm um limite de produção de ruído no patamar de 50 decibéis à noite e 55 decibéis durante o dia*”.<sup>111</sup> Como contraponto para defesa do projeto, sugere que qualquer medição no plenário poderia atingir 80 a 90 decibéis, o que para ele caracterizaria “um absurdo”. Na mesma seção, o presidente da Câmara passa a palavra para o vereador Luis Carlos Aguiar<sup>112</sup>, integrante do Bloco Parlamentar Frente Progressista por um Rio Melhor, que discursa a favor do projeto e anuncia as possíveis alterações no corpo do mesmo. No seu discurso diz que avalia que o

[...] Vereador Edimílson Dias foi muito feliz em fazer essa matéria. Só que eu pediria a ele que na 2ª votação colocasse uma emenda destinando isso a qualquer evento, a qualquer atividade. Não é questão de proteger um ou outro, não. (DCM, 29 de junho 2001)

No mesmo dia o projeto é colocado em 2ª votação, sendo primeiramente aprovada a emenda que estendia para os parques de diversões ou temáticos, casas de espetáculo, bares e restaurantes com apresentação de música ao vivo ou mecânica, clubes e associações desportivas, estádios, academias de ginástica com ambientes fechados onde ocorram eventos esportivos, artísticos ou religiosos. Após considerações contrárias, feitas pelo vereador Pedro Porfírio<sup>113</sup>, então líder do PDT, o projeto e a emenda

<sup>111</sup> DCM dia 29 de junho de 2001.

<sup>112</sup> À época, a assessoria do vereador não disponibilizava informações sobre seu “perfil” no *site* da CMRJ.

<sup>113</sup> Em seu terceiro mandato, é cearense, 59 anos, jornalista e teatrólogo. Duas vezes secretário de Desenvolvimento Social, é autor de leis importantes: a que garante gratuidade em todos os ônibus para idosos, deficientes e estudantes uniformizados; a que simplifica a documentação para o comércio em favelas e a que garante autonomia para todos os auxiliares de táxis. Em 1969, quando dirigia a Tribuna da Imprensa, foi preso sob a acusação de participar da luta armada contra a ditadura. Libertado um ano e meio depois, sem emprego nos jornais, tornou-se teatrólogo. Fundou e presidiu, em 1976, a Associação de Moradores ALMA, na Rua Lauro Muller. Mesmo no exercício de um mandato legislativo, continua escrevendo uma coluna, às quintas-feiras, na Tribuna da Imprensa. Fonte: *site* da CMRJ.

foram aprovados com 29 votos favoráveis e apenas um contrário. No DCM de 09 de julho de 2001 é publicado o veto total ao Projeto com a seguinte justificativa:

A proposta em tela está baseada, como um todo, em versão desatualizada da NBR 10.151, defeito que torna questionável e confusa sua aplicação, na medida em que abrange tanto os níveis de ruído, cuja definição deve ser claríssima para o administrado e para a fiscalização, quanto os critérios de sua medição. Cabe-me observar que a NBR 10.151 estabelece, além da medição em dB "A", os níveis de ruído de acordo com os usos permitidos em cada zona da cidade.

Os arts. 2º e 3º do projeto em estudo trazem disposições diferentes da vigente norma técnica geral, sem atentar para especificidades locais; sendo certo, além disso, que os arts. 4.0 e 5.0 se reportam à tabela que não mais se ajusta à nova versão da NBR 10.151. Também tecnicamente não foram aprovadas as especificações de aparelho e critérios de medição estabelecidos no *caput* e parágrafos do art. 50 do projeto.

Quanto ao título IV, estabelecendo permissões especiais, considera-se que a permissão de níveis de ruído acima do estabelecido pela NBR 10.151 somente poderia contemplar restrição de horário e dias de operação, atendendo ao caráter excepcionalíssimo de eventos especiais, em datas preestabelecidas.

O disposto nos arts. 11 e 12 ultrapassa o poder legisferante municipal sobre a matéria, porquanto estabelece níveis de ruído não permitidos nas normas técnicas que suportam a legislação federal cogente.

Há ainda nesses dispositivos o estabelecimento de exceções que inviabilizam a regra geral, descaracterizando tanto o controle ambiental municipal, quanto o federal e o estadual já existentes e de obrigatoria observância.

Tal descaracterização é fruto da circunstância de que as atividades ali referidas são rotineiras, fazendo parte do cotidiano da vida da cidade, e exatamente por isso é que para elas se destinam as normas restritivas.

Não há qualquer estudo objetivo que justifique o tratamento privilegiado a essas atividades elencadas nos arts. 11 e 12 do projeto em tela, tornando a proposta passível de questionamento quanto à observância do princípio constitucional de isonomia, além de estar patente sua formal afronta ao sistema hierárquico da competência legislativa, porque as hipóteses contidas nos supracitados artigos não estão previstas na legislação federal já existente sobre a matéria, nem têm qualquer aspecto de peculiaridade local.

Diante do exposto, vejo-me compelido a vetar integralmente o Projeto de Lei nº 219-A, de 2001, por contrariar a ordem constitucional em vigor e também por razões de conveniência e oportunidade.

Aproveito o ensejo para reiterar a Vossa Excelência meus protestos de alta estima e distinta consideração.

(CESAR MAIA - OFÍCIO GP/CM nº 50, em 9 de julho de 2001)

Praticamente um mês depois, com tramitação especial e em regime de urgência, o veto ao projeto é apreciado pelos vereadores. Na ocasião, o vereador Fernando Gusmão<sup>114</sup>, que na 1ª votação havia defendido o projeto, solicita a discussão do veto registrando dúvidas quanto aos desdobramentos do mesmo na poluição. Durante a discussão, entre outros vereadores, Edson Santos, do PT, argumenta que

O Vereador Edimilson Dias nada mais fez do que resgatar a discussão..., resgatar um projeto do Executivo, que tinha sido arquivado aqui nesta Casa...Então, é importante nós situarmos bem essa questão, porque aqui chegando o projeto recebeu emendas da Câmara, inclusive emendas que receberam aplausos do conjunto de vereadores que foram favoráveis a essa matéria, que estendia para bares e clubes essas limitações impostas pela lei... E quero colocar, Srs. Vereadores que esse projeto estabelece uma limitação inferior à legislação estadual... A legislação estadual estabelece 85 decibéis como limite da emissão de ruídos no Estado do Rio de Janeiro. O projeto traz para 80 decibéis o limite de ruídos na cidade... (DCM, 24 de agosto de 2001)

Edson Santos finaliza registrando sua surpresa com o fato de a aprovação do projeto ter causado polêmica na opinião pública. Em seguida, o vereador Luis Carlos Aguiar, defendendo o projeto, lembra que

[...] Uma vez ouvi um vereador dizendo que barulho é tudo aquilo que não queremos ouvir. Se tem uma igreja evangélica ali, fazendo barulho, só é barulho para aqueles que não são evangélicos. Se tem uma macumba tocando tambor, só é barulho para quem não gosta de macumba. Se os Vereadores ou manifestantes trabalhistas estão na praça fazendo suas manifestações, para as pessoas que se interessam por esse tipo de ato é uma coisa normal, uma coisa salutar, agradável; agora para aqueles que não gostam, se torna barulho... Então temos que saber separar o que é barulho do que é estrondo... Não é que nós estejamos aqui tentando aumentar o barulho da Cidade. Pelo contrário, estamos tentando legalizar. (DCM, 24 de agosto de 2001)

As diferentes argumentações vão se sucedendo favoráveis à derrubada do veto, em defesa da garantia das atividades culturais e religiosas da cidade<sup>115</sup>, ou favoráveis à

---

<sup>114</sup> Pernambucano, participou do movimento estudantil, tendo sido presidente da UNE, de 1993 a 1995. Se candidatou pela primeira vez em 1996 pelo PC do B e com 1.200 votos garantiu a suplência na Câmara. Em 1999, assumiu seu primeiro mandato em defesa da educação, da juventude e da qualidade de vida dos cariocas. O vereador está no seu segundo mandato. Fonte: *site* da CMRJ.

<sup>115</sup> Vereador Edson Santos.

manutenção do veto, como a do vereador Eliomar Coelho do PT<sup>116</sup> que, assim se posicionou depois de ler as orientações da Associação Brasileira de Normas Técnicas esclarecendo que ruídos entre 76 e 85 decibéis podem afetar a saúde e acima dos 85 decibéis, a depender do tempo de exposição, a saúde certamente será afetada.

Após a prorrogação da sessão por uma hora, o vereador Bispo Jorge Brás<sup>117</sup> é chamado para discutir a matéria, momento em que apresenta, dentre outros, os seguintes argumentos:

Esse projeto do nobre Vereador Edimilson Dias foi feito em consonância com a equipe da Secretaria de Meio Ambiente, não foi feito simplesmente por fazer. Então, os 80 decibéis são perfeitamente normais e o que se quer evitar é uma indústria de multas, porque com 55, 60 decibéis o fiscal tem nas mãos um potencial para multar o quanto bem entender. Com 80 decibéis as pessoas vão poder trabalhar, com equilíbrio; acima de 80, esse projeto estabelece multas acima de 1.800 reais. Então, o projeto, na verdade vem fazer com que as pessoas que hoje atingem 90 decibéis sejam obrigadas a baixar para 80 e esse, sim, é o *ranking* do barulho que a Secretaria Municipal todo o mês. O projeto obriga que esses que hoje têm recebido multas mínimas venham a receber multas de mil e oitocentos, três mil, cinco mil, sete, dez, quinze mil. Vai obrigá-los a abaixar e isso é a favor, sim, da população que tem reclamado. (DCM, 24 de agosto de 2001)

---

<sup>116</sup> Formado em Engenharia Civil pela Universidade de Brasília, foi um dos fundadores do Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro, exercendo o cargo de 1º Secretário por duas gestões. Indicado pelas bases, saiu candidato a vereador pelo PT nas eleições de 1982. Assumiu o mandato em 1987, como suplente de Benedita da Silva, que acabara de se eleger deputada federal. Em 1989, já no seu segundo mandato, teve atuação de destaque na elaboração da Lei Orgânica do Município, como relator da Comissão de Desenvolvimento Urbano, Saneamento Básico, Uso e Ocupação do Solo. Em seu terceiro mandato, de 2001 a 2004, Eliomar Coelho espera poder continuar o trabalho do Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor da Cidade. Fonte: *site* da CMRJ.

<sup>117</sup> Mineiro da cidade de Palmas, mora no bairro de Jacarepaguá. Formado em Educação Teológica no Estado de SP, o vereador é da Igreja Universal do Reino de Deus. Foi eleito com 29.275 votos no Rio, com maior concentração na Zona da Leopoldina, Del Castilho, Olaria e Penha. Entre tantas conquistas, Jorge Braz tem algumas leis em vigor: Lei nº 3.381/2002, que cria gratificação para professores que se aperfeiçoarem (15%, 30% e 40% de gratificação para professores da rede municipal que fizerem pós-graduação, mestrado e doutorado, respectivamente) e Lei nº 3.342/2001, que aumentou de 55 para 75 decibéis o limite de som permitido nos templos religiosos. O vereador também tem lutado contra barreiras nas legislações que atrapalham a pregação do Evangelho. Foi assim que apresentou emenda ao projeto que exige estudo de impacto de vizinhança para qualquer construção ou reforma. A emenda do vereador é para que as igrejas fiquem isentas da apresentação do estudo. Ele também pediu solução definitiva para a Igreja Assembléia de Deus que teve o templo derrubado duas vezes em Laranjeiras pela prefeitura, que argumentou tratar-se de uma área de preservação ambiental. Fonte: *site* da CMRJ.

Após solicitar aos vereadores que votassem “com equilíbrio”, o Bispo Jorge Brás diz que muitos representantes políticos que se dizem contra o projeto “depois vão para rodas de samba, vão para bailes, para os bailes *funk* e participam de “tudo”.<sup>118</sup>.

Em seguida, o vereador Cláudio Cavalcanti<sup>119</sup> reconhece que o assunto é polêmico e pondera que o que deve ser discutido não é a legislação federal ou estadual, mas, sim, os limites do “suportável”. Segundo ele,

[...] as pessoas estão falando em baile *funk*, eu já vi nessa Casa ser defendido o indefensável e ser, às vezes, atacado o inatacável. Eu só queria propor uma reflexão, um nível tolerável de decibéis. (DCM, 24 de agosto de 2001)

Continuando a discussão, o vereador Otávio Leite<sup>120</sup> questiona alguns aspectos técnicos do projeto. Na tentativa de prolongar a discussão, o vereador Eliomar Coelho lembra que o prazo para discussão do veto se extinguiria no dia 30 de agosto e que, assim sendo, haveria tempo para um processo de discussão com a sociedade civil.

Continuando a discussão o vereador Paulo Cerri<sup>121</sup> apresenta sua preocupação

---

<sup>118</sup> DCM, 24 de agosto.

<sup>119</sup> Ator desde 1956, Cláudio Cavalcanti teve 16.114 votos, vindos de quase todas as zonas eleitorais do município. Com a eleição do Prefeito Cesar Maia, concretizou-se a criação da SEPDA (Secretaria Especial de Promoção e Defesa dos Animais), comandada por Maria Lúcia Frota Cavalcanti, sua esposa. Cavalcanti é vice-presidente da Comissão de Defesa do Consumidor e presidente da Comissão Permanente de Direitos da Criança e do Adolescente. Fonte: *site* da CMRJ.

<sup>120</sup> Professor universitário, especialista em Políticas Públicas pela UFRJ, estudou no Colégio Andrews de onde saiu para formar-se Bacharel em Direito pela UERJ. Ainda na UERJ, presidiu o histórico Diretório Acadêmico Luiz Carpenter. Com uma trajetória política de compromisso com o Rio de Janeiro, Otávio é autor de 122 leis de qualidade em vigor no estado e no município. Antes de iniciar sua carreira parlamentar, participou ativamente da administração pública nas duas gestões do então Prefeito Marcello Alencar, quando exerceu os cargos de coordenador das administrações regionais e de secretário municipal de Governo. No Legislativo, exerceu o cargo de vereador por três mandatos consecutivos (1992 a 2002) na Câmara do Rio e na Assembléia Legislativa, um mandato de deputado estadual (2003 e 2004) após receber a quarta maior votação nas eleições de 2002, quando obteve mais de 66 mil votos. Em 2004, foi eleito vice-Prefeito pela coligação encabeçada por Cesar Maia. Atuou então como coordenador da macrofunção Desenvolvimento Econômico Sustentável (Meio Ambiente; Trabalho e Renda; Turismo; Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia; Plano Estratégico) e de Turismo para o Pan 2007. Fonte: *site* da CMRJ.

<sup>121</sup> Iniciou sua vida pública em 1985. Exerceu inúmeras funções no Governo Federal. Em 1993, foi convidado pelo Prefeito Cesar Maia, em seu primeiro governo, para ser Administrador Regional de Vila Isabel, Andaraí, Grajaú e Maracanã. Em 1996, se elegeu vereador com 15.850 votos. Na Câmara dos Vereadores, foi líder do Bloco Parlamentar ligado ao Prefeito Cesar Maia. Em 2000, candidatou-se à reeleição e manteve sua votação de aproximadamente 15.000 votos. Em 2001, apoiado na confiança do Prefeito Cesar Maia, foi nomeado secretário municipal de Administração. Em setembro de 2001, retorna à Câmara, sempre ao lado de Cesar Maia. Fonte: *site* da CMRJ.

[...] com a responsabilidade de decidir sem conhecer a matéria. Quem pode dar aqui um esclarecimento científico que afiance que: “Art. 9º - Serão permitidos, independentemente dos níveis emitidos, os ruídos e sons que provenham de: I – exibição de escolas de samba e de entidades similares. Serão permitidos, independente dos níveis de som emitidos! O que estamos votando aqui? Isso é uma balbúrdia, isto é uma bagunça. Serão permitidos, independentemente dos níveis emitidos, os ruídos e sons que provenham de..., e elenca aqui uma série de eventos que podem fazer barulho que bem entenderem, sem que se possa reclamar! Peço ao Vereador Edimilson Dias que reflita sobre isso. Não há uma reunião que se vá hoje, em qualquer comunidade, onde uma das queixas principais não seja o ruído excessivo que a cidade faz, produz; e a Prefeitura não coíbe. Isto é um estímulo ao barulho. Não nos iludamos. Da forma com está aqui, nós estamos estimulando a bagunça, a balbúrdia. [...] Eu peço que o Vereador veja da possibilidade de concordarmos com o Vereador Eliomar Coelho e adiarmos a matéria para debatermos um pouco mais. (DCM, 24 de agosto de 2001)

Depois de terminada a intervenção, o Bispo Jorge Brás pede novamente a palavra e argumenta que, quando se refere à permissão dos níveis emitidos, está na verdade se reportando aos ruídos e sons que provenham de

[...] exibições, e não de escolas de samba fazendo ensaio, não. De escolas de samba e entidades similares de música, de expressão popular, em desfiles oficiais... É isso que diz aqui, ou seja, carnaval. A não ser que se acabe com o carnaval no Rio de Janeiro. Ou o nobre Vereador não entendeu, ou não quer entender. Ou simplesmente está com a defesa de se posicionar, logicamente, como um vereador totalmente ligado à Prefeitura. São permitidas exibições de escola de samba e de entidades similares de música, de expressão popular, em desfiles oficiais, em locais e horários autorizados pelo órgão competente. (DCM, 24 de agosto de 2001)

Outras argumentações vão se sucedendo, inclusive com o pedido de realização de uma audiência pública para esclarecimentos técnicos, feito pelo vereador Mário Del Rei<sup>122</sup>, e com a solicitação de adiamento por duas sessões, que submetidos ao plenário

---

<sup>122</sup> Formado em Português e Literatura. Aos 17 anos filiou-se ao PCB. Foi funcionário do IBGE. Nesse período, participou da organização CUT - e da Secretaria Sindical do PDT. Em 1987, chefiou o gabinete do deputado estadual Fernando Lopes. Em 1991, volta ao Governo do RJ na qualidade de chefe de gabinete da Secretaria Estadual de Planejamento. Também em 91, vai para a Câmara dos Deputados como chefe de gabinete do deputado Fernando Lopes. Em 1999, atua como Assessor Especial do Governo Anthony Garotinho. Em 2000, elege-se vereador pelo PDT com quase 15 mil votos. Assume a liderança do PDT na Câmara dos Vereadores, mas logo depois ingressa no PSB. Fonte: *site* da CMRJ.

são rejeitados. O projeto, a pedido do presidente Sami Jorge<sup>123</sup>, vai à votação secreta e o veto é derrubado por 25 votos “não” contra oito “sim” e um voto em “branco”.

Com o veto votado e rejeitado, a Lei seguiu para a etapa seguinte que é a promulgação<sup>124</sup>. Finalmente, em 23 de agosto o presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro promulga a Lei nº 3.268, oriunda do Projeto de Lei nº 219-A, de 2001, de autoria do vereador Edimílson Dias.<sup>125</sup>

No entanto, em 19/06/2001; ofício da Procuradoria Geral da Câmara Municipal do Rio de Janeiro – PGCMRJ encaminha cópia da decisão prolatada na representação por inconstitucionalidade da Lei nº 49/01, publicada no DCM em 26/08/2002.

Mas é importante registrar que a “Lei do Silêncio” foi apresentada de forma combinada com o Projeto de Lei nº 188/2001, cuja ementa dispunha sobre anistia e remissão de multas impostas a templos religiosos. Ao que parece, as multas aplicadas, de um modo geral, somavam valores expressivos. Mas com a promulgação da “Lei do Silêncio”, o projeto que anistiava as multas das igrejas evangélicas foi arquivado já que, automaticamente, as mesmas estariam “perdoadas” pelo novo instrumento legal.

---

<sup>123</sup> Cirurgião-dentista, advogado e técnico em administração, oitavo mandato, saiu da diretoria do Departamento de Assistência Social da Prefeitura do Distrito Federal direto para a suplência da Câmara em 1954. Pelo Partido Republicano, foi suplente em 1954 e vereador em 1958. Em 1960, foi eleito deputado constituinte da Guanabara e, em 1962, deputado estadual pelo PSD de Juscelino Kubitschek. Em 1966, alcançou a reeleição, pelo MDB. Em 13 de março de 1969, teve seu mandato cassado e os direitos políticos suspensos por dez anos pelo AI-5. Uma década depois, ajudou a fundar, com o ex-governador Leonel Brizola, o PDT, partido que o trouxe de volta à Câmara em 1988 como vereador e pelo qual se reelegeu em 1992, 1996 e 2000. Na CMRJ, ocupou, em 1989 e 1990, o cargo de 2º secretário e, de 1991 a 1998, foi presidente da Casa, durante quatro legislaturas consecutivas. Ainda na sua gestão, a Mesa Diretora trabalhou para consolidar o patrimônio da CMRJ com vistas à futura construção da nova sede, em terreno cedido pelo Poder Executivo, já de posse da Câmara. Em 2000, obteve 28.343 votos. Fonte: *site* da CMRJ.

<sup>124</sup> Publicado no DCM em 24/08/2001, páginas 27 a 31.

<sup>125</sup> Publicado no DCM em 10/07/2001, página 4 – Veto Total.

Publicado no D.O.RIO em 10/07/2001, página 3 – Veto Total.

Publicado no DCM em 30/08/2001, páginas 1 a 3 – Promulgado.

Ofício M-A nº 264 de 04/07/2001 – Encaminha Autógrafo.

Ofício GP/CM nº 50 de 06/07/2001 – Veto Total.

Ofício M-CVTR nº 320 de 27/08/2001 – Comunicação de Veto Total Rejeitado (VT).

Ofício M-PVTR nº 329 de 29/08/2001 – Encaminha Lei Promulgada.

Voltando à tramitação do projeto da “Lei do Silêncio” na CMRJ, a mídia, principalmente a escrita, divulgou seu teor, provocando muita polêmica entre os cariocas uma vez que, em última instância, seriam alterados os limites de ruído de toda a cidade. No processo de discussão, as associações de moradores de muitos bairros da Zona Sul e o Sindicato dos Fonoaudiólogos do Rio de Janeiro tiveram um papel de extrema importância na explicitação dos danos que as alterações dos novos índices de ruído trariam para a saúde dos moradores. No entanto, no processo de “negociação” do Projeto de Lei nº 219-A, outros interesses foram agregados.<sup>126</sup>

Concretamente, o Projeto de Lei previa a alteração do zoneamento de usos/atividades na cidade, criando permissividades. De acordo com a Organização Mundial de Saúde – OMS, o ruído pode perturbar o trabalho, o descanso, o sono e a comunicação entre as pessoas; pode prejudicar a audição ou provocar reações psicológicas ou mesmo fisiológicas. Tais limites estão estabelecidos na Norma Federal, NBR 10.152, responsável por definir o máximo aceitável para a realização de cultos em igrejas e templos: 50 decibéis. Acima 60 dB os estudos técnicos apontam, entre outros males, riscos de perda de audição.

O rompimento com tais índices pode ser verificado no artigo 9º da Lei aprovada, definindo que serão permitidos, independentemente dos níveis emitidos, os ruídos que provenham de (1) exhibições de escolas de samba e de entidades similares de música de

---

<sup>126</sup> Com o aumento da importância atribuída às questões ambientais sob a influência da Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, ocorrida no Rio de Janeiro – ECO 92, como ficou conhecida, em 1993 foi criada a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC. Segundo estudo realizado por Cretton (2005), desde sua criação, a Secretaria exercia as atividades relacionadas ao controle da poluição sonora nos Escritórios Técnicos – ETR’s até que técnicos da Secretaria Municipal de Cultura – SMAC prepararam uma minuta de lei tratando da temática de forma mais detalhada do que a legislação existente até então. No processo de negociação que se deu após o encaminhamento do Projeto de Lei ao gabinete do Prefeito, foram acrescentadas modificações significativas à minuta. Entre elas, a incorporação do seguinte texto: “Os ruídos que provenham de cultos realizados no interior de templos religiosos serão permitidos, em qualquer área de zoneamento, no período diurno e noturno, respeitado o limite máximo de 75 db.” A legislação em vigor na época em que o Projeto de Lei nº 219-A foi apresentado previa um limite de produção de ruído da ordem de 60 decibéis, valor cotidianamente desrespeitado por diferentes usos e atividades, em especial pelas igrejas evangélicas.

expressão popular, em desfiles oficiais, em locais e horários autorizados pelos órgãos competentes; (2) sinos e carrilhões acústicos de igrejas e templos, respeitado o horário entre 8:00 e 18:00 horas, exceto em datas religiosas de expressão popular, quando será livre o horário; entre outros tradicionalmente já assimilados. Mas é no artigo 10 que a Lei determina com precisão: *“Os ruídos que provenham de cultos realizados no interior de templos religiosos serão permitidos, em qualquer área de zoneamento, no período diurno e noturno, respeitado o limite máximo de 80 dB”*.

Não dispomos de qualquer comprovação, mas uma das hipóteses, pelas reuniões realizadas na CMRJ<sup>127</sup>, é de que o citado projeto tenha sido elaborado através de uma parceria Legislativo-Executivo. A estratégia do Prefeito Cesar Maia, ao que parece, era deixar o “desgaste” político para os vereadores que se apresentaram como autores, já que os mesmos teriam plena aprovação junto às suas bases eleitorais: os evangélicos, especialmente aqueles adeptos da Igreja Universal do Reino de Deus – IURD.

Para entender a importância do projeto, é oportuno frisar que a bancada evangélica representa um fenômeno relativamente novo na Câmara. Na época da tramitação do projeto, em 2001, do total de 42 vereadores, seis políticos pertenciam à IURD. O fenômeno da formação das bancadas evangélicas não é exclusivo do Rio de Janeiro, assim como a expansão do pentecostalismo. Ao discutir suas origens, em outras partes do mundo e no Brasil, Davis (2006) lembra que desde 1970 o movimento cresceu e tornou-se comprovadamente o maior movimento auto-organizado dos pobres urbanos do planeta. Entre outros aspectos, ainda que

[...] o pentecostalismo crie uma relação eficiente com a necessidade de sobrevivência da classe trabalhadora informal (organizando redes de auto-ajuda para mulheres pobres, oferecendo a cura espiritual como paramedicina, auxiliando a recuperação de alcoólatras, dependentes de drogas, protegendo as crianças das tentações das ruas e assim por diante), sua premissa básica é a de que o mundo

---

<sup>127</sup> É importante registrar a presença da autora deste trabalho nas reuniões.

urbano é corrupto, injusto, impossível de reformar. (DAVIS, 2006, p. 218)

Afinal, quais as implicações do aumento de ruído no cotidiano da cidade?

### **5.2.3. A lei e suas implicações na sociabilidade urbana**

A importância da aprovação do projeto que ficou conhecido como a “Lei do Silêncio” no cotidiano da cidade pode ser atestada através da pesquisa realizada pelo Observatório de Conjuntura Urbana, da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro, revelando que entre janeiro de 2000 e julho de 2002 foram licenciadas na cidade 124 igrejas, das quais 55 evangélicas, o que significa uma média de surgimento de três igrejas evangélicas por mês. Cabe ressaltar que, apesar da expansão desses templos se verificar principalmente em bairros integrantes das Regiões Administrativas de Campo Grande, Méier e Madureira, as áreas mais valorizadas da cidade também registram a presença evangélica. Ilustra o que foi dito, a transformação de uso do Teatro Garden Hall, na Barra da Tijuca, em outubro de 2002, no Centro Evangelístico Unido, do pastor Washington de Souza<sup>128</sup>.

No entanto, contraditoriamente, a poluição sonora no Rio de Janeiro tem sido objeto de algumas ações do Legislativo, como a Lei nº 3.864 de 2004, de autoria do vereador Rodrigo Bethlen<sup>129</sup>, promulgada pela CMRJ, que dispõe sobre a proibição dos ruídos produzidos pelas sinaleiras que são colocadas nas entradas das garagens. As sinaleiras das garagens hoje fazem parte da paisagem visual e sonora da cidade e

---

<sup>128</sup> Jornal *O Globo*, 15 de dezembro de 2002.

<sup>129</sup> Economista, foi eleito vereador nas eleições de 2000 com 16.421 votos. Ingressou na vida pública como subPrefeito da Lagoa, em 1993, assumir a subprefeitura do Grande Méier, Prefeito Luiz Paulo Conde a assumir, em 1999, a subprefeitura da Barra da Tijuca, bairro onde mora. Ali permaneceu por um ano e três meses, tendo que deixar o cargo por ocasião das eleições de 2000, por força da lei. Sua maior luta, no entanto, tem sido em favor do saneamento da Barra, Recreio e Jacarepaguá. Eleito pelo PFL, do qual foi líder na Câmara dos Vereadores, deixou a legenda. Desde setembro de 2001, está filiado ao Partido Verde (PV), legenda que também o elegeu líder no Legislativo Carioca. Fonte: *site* da CMRJ.

provocam verdadeiras polêmicas: de um lado, estão aqueles que justificam sua necessidade, principalmente na defesa dos deficientes visuais, e, de outro, moradores que não conseguem dormir com os ruídos advindos da grande número de sinaleiras instaladas. Ilustra o que foi dito a foto a seguir, no bairro do Flamengo.



Foto de Paulo Barreto, Jornal *O Globo* Zona Sul, de 31/01/2005.

É importante agregar à discussão o fato de que em maio de 2006 a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal aprovou substitutivo do relator, deputado pastor Frankembergen Galvão da Costa (PTB-RR), ao Projeto de Lei nº 7.265/06, que altera o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) ao liberar templos religiosos da obrigação de apresentar Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV. O projeto foi apresentado pelo deputado Lincoln Portela (PL-MG) e continuava em tramitação em 20 de dezembro de 2006.

Em seu substitutivo, o relator estende o benefício a associações reconhecidas pelo poder público como de utilidade pública e aos partidos políticos. De acordo com o

Estatuto da Cidade, as leis municipais podem definir as atividades e os empreendimentos, públicos ou privados, que dependerão do EIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento. O pastor Frankembergen considera que, ao excluir templos religiosos de qualquer natureza da exigência de estudo de impacto de vizinhança, o projeto poderá facilitar o acesso dos fiéis a seus templos, especialmente nas áreas urbanas. O relator argumenta também que, no Brasil, "*o sincretismo religioso é uma realidade marcante, o que leva os diversos templos e casas de oração a procurarem se situar o mais perto possível de seus fiéis, de maneira a proporcionar acessibilidade a todos os que buscam conforto espiritual*". O projeto tramitava em regime de prioridade e em caráter conclusivo em dezembro de 2005. Foi encaminhado às Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania juntamente com quatro outras propostas que tratam do mesmo assunto.

A seguir trataremos de um conjunto de leis de outra natureza que se apresentaram significativas implicações espaciais no período estudado: as Áreas de Proteção do Ambiente Cultural – APACs.

### 5.3. AS ÁREAS DE PROTEÇÃO DO AMBIENTE CULTURAL – APACs<sup>130</sup>

#### 5.3.1. Antecedentes

O Rio de Janeiro já contava em dezembro de 2005 com 27 Áreas de Proteção do Ambiente Cultural – APAC's.<sup>131</sup> No entanto, foi o Decreto nº 20.300, de 07 de julho de 2001, criando a APAC do Leblon, que dividiu a opinião de moradores, especialistas e políticos, movimentou as associações de bairro e indignou os representantes da construção civil. A partir dessa data, a temática passou a ocupar grandes espaços nos

---

<sup>130</sup> A estrutura inicial do presente item contou com a parceria de Francisco Telles e Fátima Tardin Costa.

<sup>131</sup> Informações do *site* do IPP (Armazém de Dados), acesso 12 de março de 2007.

principais jornais da cidade polarizando a discussão preservação *versus* valorização. O Caderno Cidade do *Jornal do Brasil*, de 26 de julho de 2001, já discorria sobre a matéria informando que, segundo empresários da construção civil, ocorreriam dois efeitos imediatos: enquanto os imóveis atingidos pelo Decreto sofreriam desvalorização, os mais recentes, não incluídos no ato legal, iriam se valorizar, “podendo alcançar o dobro do valor” na época.

[...] Com o Decreto, esses prédios se transformarão em elefantes brancos, pois não têm garagem e são de uma arquitetura ultrapassada. As grandes construtoras não terão interesse algum por eles, pois não poderão demoli-los para construir nos terrenos. Já os donos de imóveis mais novos lucrarão com a valorização. (Depoimento de Ruben Vasconcellos, da Patrimóvel, *Jornal do Brasil*, Caderno Cidade 26 de julho de 2001)

No Leblon chegou a ser criada uma associação para reunir os descontentes com a APAC e questionar na justiça o Decreto: a Associação de Proprietários de Prédios Pequenos - APPP. Sua origem está ligada ao movimento dos proprietários do prédio nº 171 da Rua Conde de Bernadotte, cuja intenção, fruto da articulação entre proprietários e empreendedores, era a demolição do imóvel e construção no mesmo local de um *apart-hotel*.

Entretanto, no caso do bairro da APAC da Urca, a avaliação dos moradores foi bem diferente. Criada em 1988, uma das mais antigas. Segundo Ana Luíza Rodrigues, presidente da Associação de Moradores em 2001, “quando o Decreto foi assinado, houve quem achasse que sua casa seria desvalorizada, mas foi justamente o contrário. Todos os imóveis, mesmo os que não foram preservados, foram bastante valorizados”.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> *Jornal O Globo* de 31 de julho de 2001.

Mas a polêmica gerada com a APAC do Leblon não deve ser analisada isoladamente, e, sim, como mais uma dentre as muitas de ações do Prefeito Cesar Maia no contexto da política urbana do Rio de Janeiro.

### **5.3.2. Mas, afinal, o que é uma APAC?**

Conforme o Plano Diretor do Rio de Janeiro, o instrumento urbanístico denominado Área de Proteção do Ambiente Cultural – APAC é uma área de domínio público ou privado que apresenta relevante interesse cultural e características paisagísticas notáveis, cuja ocupação deve ser compatível com a valorização e proteção da paisagem e do seu ambiente urbano, e com a preservação e recuperação dos conjuntos urbanos, conforme o art. 124 do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro, Lei nº 16 de 1992.

Para a criação de uma Área de Proteção do Ambiente Cultural, são relacionados os bens tombados, os preservados e os tutelados, e definidos seus critérios de preservação. Segundo o Departamento Geral de Patrimônio Cultural da Secretaria Municipal das Culturas – DGPC, as edificações tombadas podem ou não estar presentes em uma APAC. Os critérios de intervenção neste tipo de edificação devem levar em consideração a sua importância cultural traduzida por seus elementos arquitetônicos, ornamentais (internos e externos), mobiliários, entre outros.

No que diz respeito às edificações preservadas propriamente ditas, as mesmas constituem conjunto arquitetônico que caracteriza o ambiente urbano a ser protegido. Os critérios adotados em intervenções são voltados à manutenção de elementos componentes do seu aspecto externo, ou seja, fachadas (portas, janelas, esquadrias, revestimentos, beirais, ornatos), volumes e telhados. A utilização de espaços internos é

flexibilizada, desde que se integrem aos elementos arquitetônicos originais das fachadas (portas e janelas).<sup>133</sup>

Já as edificações tuteladas, de acordo com o disposto no Plano Diretor, §4º, art. 131, referem-se àqueles imóveis situados em APAC e que integram a ambiência do bem ou do conjunto preservado, podendo ser modificado ou demolido, ficando a nova edificação sujeita a restrições para evitar a descaracterização do conjunto preservado, a critério do órgão de tutela. No tratamento de uma APAC, está ainda previsto que as demolições, construções e quaisquer obras a serem efetuadas nas áreas de entorno de bens tombados e nos limites da APAC deverão ser previamente aprovadas pelos órgãos e entidades municipais, estaduais e federais de tutela. O órgão responsável pela proteção do bem preservado ou tutelado poderá determinar, segundo o art. 133 do Plano Diretor: (1) a realização de obras de recuperação de bens em mau estado de conservação, através de intimação ao proprietário; (2) o embargo de demolições e obras de restauração, reforma ou acréscimo, realizados sem prévia autorização; (3) o estabelecimento de obrigatoriedade de reconstrução, no caso de demolição não licenciada, ou sinistro de bem tombado ou preservado, com a manutenção de suas características originais; (4) a cassação de alvará de localização de atividade econômica em funcionamento em bem tombado ou preservado no qual tenha sido executado qualquer tipo de obra sem licença ou em situação que comprometa a integridade do imóvel.

O gerenciamento desse instrumento fica a cargo do Departamento Geral de Patrimônio Cultural – DGPC da Secretaria Municipal das Culturas. O DGPC contava em

---

<sup>133</sup> O Plano Diretor, em seu art. 131, § 3º, considera bem cultural passível de preservação aquele que atenda a algumas das seguintes exigências: (1) seja parte de um conjunto de bens de valor cultural na área na qual está inserido; (2) apresente características morfológicas típicas e recorrentes na área na qual está inserido; (3) constitua-se em testemunho das várias etapas da evolução urbana da área na qual está inserido e (4) possua inequívoco valor afetivo coletivo ou se constitua em marco na história da comunidade.

2003 com uma estrutura frágil no que diz respeito ao número de técnicos responsáveis por sua condução e por ter sofrido várias trocas de diretores em um curto espaço de tempo. Tais mudanças têm provocado insegurança dos moradores quanto aos desdobramentos dos processos das diferentes APACs.

### **5.3.3. Como são criadas as APACs?**

As APACs podem ser criadas por iniciativa do poder Executivo ou do poder Legislativo, ou mesmo através de iniciativa popular. Quando a iniciativa é do poder Executivo, segundo informações do DGPC, as propostas de proteção são desenvolvidas pelo próprio Departamento, com a ciência e aprovação do Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural – CMPC, e encaminhadas ao Prefeito que as aprova ou não. Caso aprovadas, o seu estabelecimento se dá através de decreto municipal. No caso da proposta partir da Câmara Municipal, o estabelecimento da APAC se dá sob a forma de lei. Atualmente, tramita no Legislativo um Projeto de Lei estabelecendo a APAC do Catete. O bairro de Botafogo já conta com estudos concluídos pelo DGPC, devendo ser encaminhados para apreciação pelo CMPC.<sup>134</sup>

### **5.3.4. Informações complementares para entender o “quebra-cabeça”**

No início do ano de 2001, quando da definição da APAC do Leblon, observou-se uma verdadeira febre das APACs. Representantes políticos e moradores do Jardim Botânico, Botafogo, Laranjeiras, Ipanema, Tijuca, Grajaú, Rocha Miranda, entre outros, passaram a reivindicar a definição de suas APACs. Contra ou a favor, a “febre” das

---

<sup>134</sup> Cabe mencionar, apenas a título de informação, que em recente julgamento do Supremo Tribunal Federal – STF, foi reconhecida a aptidão de norma administrativa (no caso o Decreto) para a preservação da ordem ambiental e da política de defesa do patrimônio cultural, em caso similar à instituição de uma APAC (RE 121.140-RJ, julgado em 26/02/02).

APACs tomou conta das discussões sobre o futuro dos bairros. Nesse sentido, vale a pena registrar a gênese da polêmica.

A aceleração do processo de definição das APACs, no período estudado, se deu por dois motivos principais. Em primeiro lugar, a entrada em vigor da Lei nº 41 de 1999 que trouxe de volta à cena carioca o chamado *apart-hotel* e a ameaça de demolições.

Apenas para contextualizar, conforme registrado pela grande imprensa, o Rio de Janeiro sofreu um violento processo de demolição de inúmeras casas na Zona Sul, em 2000, quando houve a “grita” dos moradores e a apropriação política do tema, por estar em pleno período de campanha eleitoral. Esse processo de demolição que chamou a atenção de todos teve como causa a Lei Complementar nº 41/99, que abria a possibilidade para o setor da construção civil promover ganhos extraordinários, com a edificação de *apart-hotéis*. Esta Lei é um instrumento de definição de parâmetros de uso e ocupação do solo que desconhece a diversidade dos bairros da cidade. Superpõe-se às normas gerais e desrespeita o procedimento previsto para o detalhamento desse tipo de regulamentação que seria, com a garantia de participação da população, a elaboração de Projetos de Estruturação Urbana – PEUs para cada uma dessas áreas.

No Rio de Janeiro, por todos os excessos cometidos pelo setor imobiliário nas duas vezes em que houve legislação sobre essa questão, os *apart-hotéis* construíram uma imagem estigmatizada, ligada à destruição do patrimônio público. A mobilização dos movimentos associativos de bairros conseguiu sensibilizar a mídia para denunciar as conseqüências desastrosas da Lei dos *apart-hotéis* de 1999 e as iniciativas tomadas no sentido de suspender os efeitos do instrumento legal frearam o processo de licenciamento de hotéis-residência e levou à suspensão cautelar de eficácia da Lei.

Como era de se esperar, com a Lei dos *apart-hotéis*, ocorreu uma sobrevalorização dos terrenos que abrigavam pequenos prédios e casas, principalmente na Zona Sul, uma das áreas mais valorizadas da cidade<sup>135</sup>.

A “onda” de aprovação de *apart-hotéis* provocou várias manifestações na cidade. Dentre elas, podemos citar:

Em manifestação promovida pela Associação de Moradores do Jardim Botânico – AMA - Jardim Botânico, cerca de 70 pessoas protestaram contra a aprovação da lei municipal que permitia a construção de *apart-hotéis* com 30m<sup>2</sup> (trinta metros quadrados) por unidade. Os moradores reclamavam que o resultado dessa lei seria danoso ao meio ambiente, ao saneamento básico e ao trânsito. Os manifestantes deram as mãos em frente a um prédio na avenida Borges de Medeiros que seria derrubado para a construção de um *apart-hotel*. Cantaram também o hino do Rio: "Cidade Maravilhosa". (*O Globo*, 03/09/2000, página 29)<sup>136</sup>

Uma outra manifestação registrada pela pesquisa do *Mapa de conflitos urbanos do Rio de Janeiro* informa que:

Cerca de 100 moradores do Recreio dos Bandeirantes fizeram uma manifestação na avenida Sernambetiba contra a construção de *apart-hotéis* na região. Eles afirmavam que as construções iriam afetar o meio ambiente, o sistema de água e esgoto e a ventilação da região. (*O Globo*, 27/11/2000, página 20)<sup>137</sup>

E, finalmente, no rol dos exemplos,

Moradores do Recreio dos Bandeirantes protestaram contra a construção de um *apart-hotel* na estrada do Pontal número 16.010, liberada pela Justiça. A associação de moradores desejava que o projeto fosse embargado, pois, além de projetar sombra na praia, traria danos ao meio ambiente, à paisagem e à infra-estrutura do local. (*Jornal do Brasil*, 1/07/2001, página 25)<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> Na data de 30 de setembro de 2001 a situação era a seguinte: julgamento da liminar suspendendo os efeitos da “Lei dos *apart-hotéis*” foi realizado no dia 26 de agosto, no Tribunal de Justiça, pelo Órgão Especial (que congrega os 25 mais antigos desembargadores). Nessa data, foi decidido por unanimidade que a Lei é inconstitucional, mas, por iniciativa do próprio Desembargador Relator, os efeitos desse julgamento, que seriam, em regra, a anulação de todos os efeitos da aplicação da lei em questão, foram apaziguados. Ou seja, decidiu o Desembargador Relator que os efeitos do acolhimento da inconstitucionalidade da lei deveriam ser aplicados a partir da liminar concedida. Com isso, ficam valendo as licenças que foram anteriormente concedidas.

<sup>136</sup> Informações do site [www.mapaconfitos.ufrj.com.br](http://www.mapaconfitos.ufrj.com.br) acesso em 10 de dezembro de 2006.

<sup>137</sup> Informações do site [www.mapaconfitos.ufrj.com.br](http://www.mapaconfitos.ufrj.com.br) acesso em 10 de dezembro de 2006.

<sup>138</sup> Informações do site [www.mapaconfitos.ufrj.com.br](http://www.mapaconfitos.ufrj.com.br) acesso em 10 de dezembro de 2006.

Por outro lado, e atuando de forma combinada com o primeiro argumento, o então Prefeito Luiz Paulo Conde, preocupado com o estrago que sua fama de antipreservacionista provocava à sua campanha eleitoral pela reeleição em 2000, ampliou de 1937 para 1960 o ano-base para que os pedidos de demolição fossem analisados pelo DGPC, causando um congestionamento de processos e inviabilizando o trabalho desse Departamento.

Mas, independente da motivação inicial, o fato concreto é que os moradores da cidade passaram a se interessar por discutir os “destinos” de seus bairros dentro da perspectiva da idéia de preservação. De acordo com Maria Beatriz Setúbal de Resende Silva (1996)<sup>139</sup>, a idéia de preservação está atrelada a outras idéias a partir das quais se constrói seu significado: bem cultural, identidade, memória, cidadania. Tais conceitos, segundo a autora, tratam de produções do imaginário coletivo, pressupõem um processo seletivo de atribuição de valores, que reflete ou deveria refletir não o que uma sociedade é, mas o que ela deseja ser. O exercício e a definição da memória quando da formação da identidade são, no nível individual, capacidades humanas, porém quando tomadas coletivamente, passam à categoria dos direitos a conquistar, aos quais o maior obstáculo parece ser o interesse individual ou corporativo. Outros autores, entre eles Françoise Choay (2001), apontam para a tendência mundial voltada para a preservação seja material ou imaterial e que segundo a autora

[...] o culto que se rende hoje ao patrimônio histórico deve merecer mais do que nossa aprovação. Ele requer um questionamento, porque se constitui num elemento revelador, negligenciado, mas brilhante, de uma condição da sociedade e das questões que encerra. (CHOAY, 2000, p.12).

---

<sup>139</sup> Maria Beatriz Setúbal de Resende *In* Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional nº 24 de 1996.

De um modo geral, só faz sentido preservar algum objeto diante da ameaça de sua perda. Mas afinal o que está em risco no Rio de Janeiro que tem levado a uma verdadeira “febre” de delimitação de APACs?

Na realidade, o que está em jogo, de um lado, é o modelo de cidade definido pelo mercado imobiliário em parceria com setores do Executivo municipal e, de outro, a insatisfação de parcela dos moradores, especialmente da zona sul com o adensamento predial, de diferentes usos, já que grande parte das decisões sobre a adoção de medidas de proteção não tem levado em conta as características culturais de cada bairro, a oferta de infra-estrutura, a capacidade do sistema viário, o conforto ambiental e até mesmo a estética. Concluindo, ao que parece, o debate envolve por um lado, a proteção do patrimônio construído e das sociabilidades daí decorrentes, e a perda da qualidade dos espaços e, por outro, a limitação das possibilidades dos proprietários de negociarem seus imóveis para fins de renovação urbana.

### **5.3.5. O significado dos pedidos de demolição**

Como forma de garantir a preservação dos prédios de valor histórico e arquitetônico construídos até a data de 1937, a legislação do Rio de Janeiro definia que qualquer pedido de demolição deveria ser analisado pelo DGPC. Tal processo transcorria dentro de uma certa normalidade, até que o decreto editado no governo Conde alterou a data-base para fins de verificação pelo setor técnico para o ano de 1960. Ou seja, a partir daí, todos os pedidos de demolição para as edificações construídas até o ano de 1960 teriam que passar pelo órgão de tutela do Município. Tal decisão desagradou o setor imobiliário e, principalmente, causou problemas operacionais ao DGPC diante do grande número de processos a serem analisados. Em decisão impensada, o Prefeito Cesar Maia em 11 de junho de 2001 fez editar novo decreto, retornando a data-base para obrigar a

análise pelo DGPC de pedidos de demolição ao ano de 1937. Diante da reação negativa da sociedade, que entendia não ser mais possível se manter esse patamar de data como referência, uma semana depois foi editado novo decreto, em 18 de junho<sup>140</sup>, em que os critérios deixaram de se basear em data de construção do imóvel sobre o qual recairia o pedido de demolição, passando a se basear em pedidos de análise por diversas entidades, órgãos públicos etc. A partir daí, a forma de os pedidos de demolição serem encaminhados para análise pelo DGPC deixou de ser simplesmente a data de construção, passando a se basear no interesse de entes e órgãos, listados no referido decreto.<sup>141</sup>

O problema que vemos nesse decreto consiste no fato de que ele descreve as situações em que os pedidos de demolição devam ser analisados pelo órgão de tutela do patrimônio cultural, mas não informa os critérios e os efeitos da análise para a identificação de bens, conjunto de bens ou ambiências que mereçam algum tipo de intervenção por parte do poder público.

A criação de uma APAC demanda tempo, discussão, negociações, revisões etc. Demanda também, e principalmente, pressão do(s) grupo(s) interessado(s), para que a criação da área de preservação se transforme em realidade.<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> Decreto nº 20064.

<sup>141</sup> Fazem parte dos argumentos introdutórios do texto legal Decreto: Considerando que os imóveis podem ter ou não, valor histórico-cultural - arquitetônico, independente da data de sua construção; Considerando que a prévia análise, automática, pelo Departamento Geral de Patrimônio Cultural da Secretaria Municipal das Culturas de pedidos de demolição de todo e qualquer imóvel construído num longo período de forte urbanização, dado seu grande número, sobrecarrega, cria entraves sérios ao bom funcionamento do órgão; Considerando que a expansão imobiliária das zonas norte e sul seria fortemente prejudicada pelos atrasos, num momento de expansão imobiliária nestas regiões, afetando o valor patrimonial de tantas pessoas; Considerando que esta análise pode e deve ser feita de maneira mais seletiva sempre que haja solicitação neste sentido por parte de outros órgãos municipais ou por setores representativos da sociedade civil.

<sup>142</sup> Está em tramitação desde 02/07/01 Projeto de Lei que prevê tratamento especificamente para essa questão. Trata-se do PL nº 324/01, de autoria do vereador Eliomar Coelho, cuja elaboração contou com a ajuda de diversos especialistas no tema, com a preocupação fundamental de aumentar e potencializar o instrumental de preservação de bens e ambiências culturais. Além disso, busca vincular o pedido de licença de demolição de imóvel à destinação a ser dada ao terreno. Desenvolve uma perspectiva de estabelecer um sistema de proteção de bens e ambiências que possam vir a ter interesse em serem preservados.

Segundo artigo intitulado *Amadores e profissionais*, no qual argumentava a favor do decreto por ele assinado, que determinava a preservação de todos os edifícios construídos na cidade anteriores a 1960, o ex-Prefeito Luiz Paulo Conde criticava a APAC do Leblon e questionava:

[...] Em que esse instrumento é da boa teoria urbanística? Primeiro, reconhecendo que a cidade é um produto da cultura e que a identidade entre o cidadão e o lugar é a condição essencial para a vida urbana. A ambiência urbana é fortemente definida pelas edificações, as quais participam fundamentalmente da construção da memória coletiva. A cidade é de todos, não apenas dos proprietários dos imóveis. A cidade é também dos inquilinos, dos comerciantes, dos operários, dos empreendedores imobiliários; a cidade é justamente rica quando é o palco de interação e de disputa. Esse é o jogo democrático. [...] As leis urbanísticas não podem ser generalistas; elas precisam estar enraizadas no lugar, no respeito a cada caso, no controle cidadão. [...] O tombamento não pode ser instrumento de legislação urbanística ou edilícia, justamente pelo seu caráter excepcional. Agora mesmo os jornais noticiaram que o proprietário do Cinema Leblon programava transformá-lo em uma multissala com seis pequenos cinemas, mas que o anunciado tombamento impedirá. Que vantagem há nesse tombamento? (*Jornal do Brasil* de 29 de julho de 2000).

Como desdobramento da disputa, em agosto de 2001, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro instituiu uma Comissão Especial, integrada pelos vereadores Fernando Gusmão (PC do B), no cargo de presidente, Eliomar Coelho (PT) na relatoria, além dos vereadores Luiz Guaraná<sup>143</sup> (Frente Unidos p/Rio), Rodrigo Bethlen (PFL) e Ricardo Maranhão<sup>144</sup> (PSB) com a finalidade de discutir as APACs já criadas, suas conseqüências e critérios para a delimitação<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> Sua trajetória política começou em 1992, quando participou da campanha de Cesar Maia à Prefeitura do Rio. Uma outra pessoa também ajudou a compor este currículo: o deputado federal Eduardo Paes. Guaraná trabalhou com ele quando o deputado era subPrefeito da Barra da Tijuca. Depois disso, assumiu a subprefeitura do bairro. Em fevereiro de 2002, quando começou a divergência entre Cesar Maia e Luiz Paulo Conde, entregou o cargo e acompanhou Cesar. Até bem pouco tempo, sua atividade principal era a chefia de gabinete do deputado federal Eduardo Paes. Fonte: *site* da CMRJ.

<sup>144</sup> Engenheiro, na Petrobrás foi chefe de setor e assistente da Superintendência do Serviço de Engenharia e da presidência. Foi fundador e presidente da Associação dos Moradores da Praia dos Cavaleiros – AMCAV– Macaé (RJ), fundador e vice-presidente do Movimento em Defesa da Economia Nacional – MODECON, presidente e atual conselheiro da Associação dos Engenheiros da Petrobrás, conselheiro e vice-presidente do Clube de Engenharia do Rio de Janeiro e conselheiro da Federação Brasileira de Associações de Engenheiros – FEBRAE. Conselheiro curador, eleito da Fundação PETROS. Na sua militância política, representou o Rio de Janeiro na legenda do PSB, como deputado federal. Suplente da

A citada Comissão percorreu, juntamente com representantes das associações de moradores locais, os bairros do Jardim Botânico, Leblon, Botafogo e São Cristóvão, tentando perceber as especificidades de cada bairro, assim como as demandas dos moradores. Na realidade, as visitas de campo apontaram para a retomada de uma discussão muito interessante: o bairro como unidade a ser preservada. Em poucas palavras, o que se quer é preservar as diferentes formas de morar induzidos pelo entendimento de que os bairros inserem-se na sua maioria em um *continuum* urbanizado, muitas vezes com séculos de história, revelando diferentes inserções urbanísticas, históricas e administrativas. No plano da significação cultural, possuem uma unidade feita de características morfológicas, sociais e históricas específicas e, nessa perspectiva, não podem ser tratados pelo poder político/administrativo através de normas genéricas e uniformizantes.

Antes de continuarmos a discussão sobre o projeto, é importante apontar algumas considerações acerca do conceito de bairro, tratado por muitos estudiosos, como por exemplo, Pierre George (1990), que o considera como “unidade da vida urbana”. Já Henri Lefebvre (1974) registra a necessidade de compreendê-lo na perspectiva de sua historicidade, uma vez que, segundo o autor (1) existem bairros que podem ser definidos por pura e simples sobrevivência, que se mantêm por inércia, devido ao peso da história; (2) os bairros também podem ser considerados uma unidade sociológica relativa, subordinada, que não define a realidade social, mas é necessária; (3) os bairros não possuem autonomia, mas é ao nível dos mesmos que o espaço e o tempo dos habitantes tomam forma e sentido no espaço urbano. Segundo Michel de Certeau (1996), o bairro é

---

Comissão de Seguridade Social da Câmara dos Deputados, membro titular da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, criada para examinar os projetos de lei que estabelecem nova legislação para os fundos de pensão brasileiros e membro titular da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados. Fonte: *site* da CMRJ.

<sup>145</sup> A autora desta tese participou como assessora na Comissão.

uma noção dinâmica e constitui um termo médio de uma dialética existencial entre o dentro e o fora. Ele é uma ampliação da habitação e, para o usuário, é, principalmente, a soma das trajetórias inauguradas a partir do seu local de moradia. O bairro tem milhares de significados, mas não podemos esquecer que aí estão reunidas as condições para favorecer o exercício do conhecimento dos lugares, trajetos cotidianos, relações de vizinhança, relações com comerciantes, sentimentos difusos de estar no próprio território, cuja combinação produz e organiza o dispositivo social e cultural segundo o qual o espaço urbano se torna não somente o objeto de um conhecimento, mas de um reconhecimento. Portanto, alterar os espaços e as práticas sociais ensejadas pelos bairros, somente em nome do e para o mercado, significa alterar bruscamente o direito do usuário ao bairro e as suas possibilidades de inserção no ambiente social. Já para Marcelo Lopes de Souza,

[...] o bairro pertence àquela categoria de pedaços da realidade social que possuem uma identidade mais ou menos inconfundível para um todo coletivo; o bairro possui uma intersubjetividade aceita pelos seus moradores e pelos moradores dos outros bairros, ainda que com variações. (SOUZA, 1989, p.149)

Feitas essas considerações, não é difícil entender em que medida diferentes grupos de moradores desejam a definição de APACs para seus bairros como reação às tendências atuais de mudanças na tipologia e na densidade predial. Isso explica a luta pela preservação das estruturas espaciais dos lugares. Da mesma forma, não podemos deixar de falar nos discursos discordantes de proprietários, principalmente no Leblon e no Grajaú, que reivindicam o direito de dispor livremente de seus bens para "deles tirar o prazer ou o proveito que bem entendam". Segundo esse grupo, a decisão de definição das APACs é autoritária, e a qualidade dos prédios inseridos não segue os necessários critérios técnicos. De uma maneira ou de outra, entende-se que as mudanças devem ser

fruto de um processo transparente de informação e discussão para que os diferentes atores possam disputar a morfologia dos bairros.

Dentre as inúmeras manifestações envolvendo as APACs, destacamos:

Depois de assistir à demolição de um casarão, moradores da Lagoa tentaram, em vão, impedir a derrubada de outra construção na rua Almirante Guilhobel. Revoltadas as pessoas pediam rigor na aplicação das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural – APACs. (*O Globo*, 22/1/2002, página 10)<sup>146</sup>

### 5.3.6. Mas, afinal, quem briga contra as APACs?

Inicialmente, chamou-nos a atenção o saudável debate a respeito da corrente que afirmava que se estaria utilizando a APAC – um instrumento de preservação – como verdadeiro instrumento de controle de densidade, o que estaria distorcendo o seu real sentido e finalidade. Quanto a essa preocupação, nosso posicionamento é que esse debate está, ou deveria estar, superado. A tendência atual é a de superpor em uma mesma área vários instrumentos urbanísticos com finalidades distintas. Mas certamente o instrumento que possui características capazes de dar conta, ao mesmo tempo, da totalidade e da diversidade dos bairros/região, inclusive contando com a participação da comunidade em sua feitura, é o que se denomina, no Plano Diretor do Rio de Janeiro, Projeto de Estruturação Urbana – PEU.

Nesse sentido, espera-se que as APACs sejam incorporadas ao processo de elaboração dos PEUs, que devem ser, definitivamente, a base e a estrutura que comporão todo o conjunto normativo de determinada região.

Independentemente das questões técnicas que têm instruído a definição das APACs, ficou demonstrado, nesse tempo de acalorados debates, que este, como

---

<sup>146</sup> Informações do *site* [www.mapaconfitos.ufrj.com.br](http://www.mapaconfitos.ufrj.com.br) acesso em 10 de dezembro de 2006.

qualquer outro instrumento, só atingirá seus objetivos quando for fruto de um processo de construção coletiva, isto é, quando envolver os moradores e usuários nas discussões.

Os desdobramentos da APAC no Leblon provocaram manifestações, como a que podemos verificar abaixo:

A decisão do então Prefeito César Maia de manter como estava a Área de Proteção ao Ambiente Cultural - APAC - do Leblon reacendeu a polêmica preservacionista naquele bairro. Nas semanas anteriores os moradores de alguns prédios colocaram faixas nas sacadas reivindicando a revisão da APAC. Os diretores da Associação de Proprietários de Pequenos Prédios do Leblon ameaçaram ir à justiça para tentar retirar da APAC cerca de 60 imóveis. Os diretores argumentavam que o tombamento desvalorizou os imóveis e os preços dos aluguéis. (O GLOBO, 20/08/2003, página 20)

No entanto, diferentemente, em Botafogo no dia 26 de setembro o Conselho Municipal de Cultura aprovou sua APAC, objeto de conquista da Associação de Moradores. Resta agora aguardar a publicação do decreto instituindo a APAC. No entanto, a fragilidade do instrumento pode ser atestada pelo Decreto nº 21.888 de 14 de agosto de 2002, que constitui equipe de trabalho permanente para processar os requerimentos de inclusão e/ou exclusão de imóveis nas áreas preservadas em função do ambiente cultural. Tal ato do Executivo deverá ser acompanhado de forma a não permitir “desvios” dos limites estabelecidos.

Finalmente, alertamos para o fato de que as APACs suscitaram, no processo de elaboração e, posteriormente, na implementação, a formação de diversos grupos de discussão sobre o cotidiano e o modo de vida nos bairros.

A seguir discorreremos sobre o tema espaço público, recorrente na pesquisa empírica.

## 5.4. USO E ABUSO NO ESPAÇO PÚBLICO<sup>147</sup>

Antes de analisar as implicações das normas no espaço público, apresentaremos uma breve discussão sobre as diferentes apropriações do termo, para em seguida apontar possíveis interpretações que justificam a presença do tema de forma expressiva nos resultados da pesquisa empírica.

### 5.4.1. Logradouros ou espaços públicos?

A pesquisa bibliográfica realizada para fins da presente tese demonstrou que, do ponto de vista do direito urbanístico, o termo logradouro público, na legislação brasileira, conta com conceituação nem sempre precisa. Segundo José Afonso da Silva (1995), a origem do termo logradouro público vêm de “lograr” e significa o que é ou pode ser logrado ou fruído por alguém. Considerado nessa perspectiva, logradouro público pode ser entendido como a denominação genérica, atribuída a qualquer via, rua, avenida, alameda, *cul-de-sac*, largo, praça, travessa, beco, jardim, ladeira, parque, viaduto, ponte, galeria, rodovia, estrada ou caminho, desde que de uso comum ou especial do povo. Entretanto, o uso de tais espaços não é aleatório. Quase sempre as práticas sociais desenvolvidas nos logradouros são reguladas por normas integrantes de Códigos Municipais de Posturas. A adoção de normas reguladoras de práticas e formas de uso dos logradouros públicos não é recente. Desde a Idade Média, de acordo com os registros, cidades como a de Avignon, por exemplo, adotaram regras rígidas para o controle dos espaços de uso comum:

[...] ninguém deve ter canos ou goteiras que desemboquem numa rua pública pelos quais a água poderia escorrer para a rua, com

---

<sup>147</sup> O presente item teve como base o texto produzido juntamente com Ângela Damasceno e Paula Albernaz para a disciplina ministrada pelos professores Júlia Adão e Paulo César Gomes, no ano de 2001, para o Doutorado em Geografia da UFRJ.

exceção da água de chuva ou de fonte... Do mesmo modo, ninguém deve jogar na rua líquido fervente, nem argueiros de palha, nem detritos de uva, nem excrementos humanos, nem água de lavagem, nem lixo algum. Não se deve tampouco jogar nada na frente de casa. (CERTEAU, 1994, p.194).

No entanto, há que se registrar os casos em que a “desordem” e a condição física das ruas se apresentavam como resultado do crescimento das cidades. Segundo Sennett (1977)<sup>148</sup>, a maioria das frações de terreno de uma *cit *, ou um burgo era arrendada e freqüentemente vendiam-se os direitos de constru o. As pessoas construíam   vontade, pagando taxas   Coroa ou   Igreja. Dificilmente, o proprietário tentava impor algum modelo ao construtor. Os logradouros públicos, por sua vez, diziam respeito ao que sobrava depois das casas serem erguidas.

Contemporaneamente, em quase todas as cidades, os Códigos de Posturas, as Leis de Parcelamento, o Zoneamento e o Código de Obras operam definindo as regras para o parcelamento, uso e ocupa o do solo urbano, assim como as práticas sociais permitidas nos logradouros públicos. Entretanto,   cada vez mais comum, especialmente nas áreas residenciais das grandes cidades como o Rio de Janeiro, a apropria o privada dos logradouros públicos<sup>149</sup>, muitas vezes consentida pelo poder político/administrativo municipal. Vejamos alguns exemplos.

Copacabana   um dos bairros cariocas onde há generaliza o do uso de grades que, implantadas fora dos limites dos terrenos privados, “roubam” trechos de logradouros públicos, os quais, muitas vezes, passam a ser ocupados com jardins, garagens, bancos para o estar dos moradores dos edifícios contíguos, entre outros usos. Outra modalidade de apropria o dos logradouros públicos diz respeito ao fechamento de ruas e/ou quarteirões com grades, portões e guaritas, privatizando-os e formando falsos

---

<sup>148</sup> SENNETT, Richard. Carne e Pedra. Rio de Janeiro: Record, 1977.

<sup>149</sup> Ver também BERDOULAY Vincent (1999), *Espace Public e Culture: stratégies barcelonaises in Geographie et cultures*.

“condomínios particulares”. Na Barra da Tijuca, encontramos também um número significativo desses “falsos condomínios”. Na grande maioria dos casos o fechamento dos logradouros públicos é acompanhado da construção de guaritas custeada pelos moradores. Essas guaritas, quase sempre, são implantadas nas calçadas, prejudicando a passagem daqueles que conduzem carrinhos de crianças, cadeirantes, entre outras situações do cotidiano. Ilustra o que foi dito a seguinte manifestação:

Os moradores do Largo da Barra realizaram uma manifestação de protesto contra a decisão do então subPrefeito Eduardo Paes de retirar as grades e guaritas colocadas pela Associação de Moradores da Barra da Tijuca - AMABA, em cinco ruas do local, para evitar os assaltos. Depois do simbólico abraço às grades, eles participaram de uma assembléia e o subPrefeito acabou voltando atrás. Segundo o então presidente da AMABA, Geraldo Tardini, Paes anunciou que a prefeitura iria manter as grades num compromisso pessoal do então Prefeito César Maia com a comunidade da Barra da Tijuca. Dois meses antes os moradores de 140 casas no Largo da Barra gradearam, com seus próprios recursos, as ruas Calheiros Gomes, Intendente Costa Pinto, Ramiro Noronha, Major Rolinda da Silva e Einstein, com o intuito de diminuir a violência e os assaltos no local. Mas na semana anterior policiais do 16º Batalhão Policial Militar - BPM invadiram a guarita e prenderam os dois seguranças sob a alegação de exercício ilegal da profissão e usurpação pública. (Jornal do Brasil, 18/12/1993, página 18)<sup>150</sup>

Nas áreas comerciais, por sua vez, é comum a disputa dos logradouros públicos, pistas e calçadas, entre camelôs, mesas e cadeiras dos bares, “puxadinhos”, quase sempre irregulares, para ampliar a área dos restaurantes, muitas vezes notícia dos jornais cariocas. A coluna do jornalista Anselmo Góis, por exemplo, dedicou espaço significativo de sua coluna no Jornal *O Globo* nos últimos anos para denunciar as irregularidades na ocupação dos logradouros públicos invadidos por bares, restaurantes e butiques. Ilustra o que foi dito, as fotos a seguir.

---

<sup>150</sup> Informações do site [www.mapaconfitos.ufrj.com.br](http://www.mapaconfitos.ufrj.com.br) acesso em 10 de dezembro de 2006.



Fonte: Jornal *O Globo*, 15 de dezembro de 2004, foto de Simone Marinho.



NO BAIXO MÉIER, o toldo do restaurante, somado a postes e floreiras, inviabilizam o uso livre da calçada

Fonte: Jornal *O Globo*, 22 de outubro de 2004, foto de Jorge Willian.

Da mesma forma, as calçadas são ocupadas não só por vendedores, mas por prestadores de serviços, e por aqueles que distribuem panfletos publicitários: “mãe de

santo traz a pessoa amada em apenas três dias”, “dinheiro rápido”, “compramos ouro”, entre outros.



Arte: Mauro Cesar Ribeiro, 2003.

Outro fenômeno que apresenta significativa expansão diz respeito aos moradores de rua, conforme pode ser verificado em diferentes circuitos pela cidade e veiculação da mídia. No *Jornal O Globo*, de 21 de novembro de 2002, por exemplo, Leticia Matheus faz uma reportagem mostrando que cada vez mais pessoas estão morando nas calçadas e praças da cidade, principalmente no Centro e na Zona Sul.

Mas é na disputa pela ocupação dos logradouros públicos para a realização de atividades de trabalho informais, especialmente na relação dos camelôs com a fiscalização e guarda municipal, que observamos a grande maioria dos registros do Mapa de Conflitos Urbanos da Cidade do Rio de Janeiro. Também, um incontável número de reportagens no período estudado povoou os jornais escritos e televisados. Conforme Mike Davis (2006), seguindo uma tendência internacional, a luta dos trabalhadores informais em princípio não se caracteriza como a expressão de um movimento social organizado e

tende, acima de tudo, a ser episódica, descontínua e a concentrar-se em questões imediatas. No entanto, o setor representa números excepcionais: cerca de dois quintos da população economicamente ativa do mundo em desenvolvimento.<sup>151</sup>

Nas situações de conflitos expressa nos logradouros públicos, a manutenção da “ordem” tem contado com uma aliada poderosa: as intervenções urbanísticas. Segundo Otília Arantes (1993), o poder público municipal, na grande maioria das cidades, tem orientado as práticas de arquitetos e urbanistas que passaram, nas últimas décadas, a criar – ou simplesmente preservar – fatos urbanos, lugares destinados em princípio a reativar formas da vida social. Para a autora, a partir de meados dos anos 60 do século XX constata-se uma verdadeira obsessão pelo lugar público, “indicado” como antídoto mais adequado para a patologia da cidade funcional que, ao separar e dividir as funções, ao transpor os limites do público e do privado, acaba por eliminar as tensões que estabelecem a distinção necessária para a existência de ambos. Paralelamente ao argumento usado por Arantes, é importante registrar que as intervenções urbanísticas têm sido realizadas também como forma de inibir usos/atividades indesejados e contrastantes com o ideário da cidade/espetáculo da pós-modernidade.<sup>152</sup>

A seguir, tentaremos estabelecer alguns marcos conceituais que envolvem a categoria espaço público.

#### **5.4..2. A relação público x privado**

A relação entre público e privado é considerada por vários autores como uma das principais chaves para se compreender a transformação da cultura ocidental. Dentre eles, está Richard Sennett (1998) que, no clássico *O declínio do homem público: as tiranias da*

---

<sup>151</sup> Referência apresentada por DAVIS, 2006, ao comentar o relatório de 2003 do Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (UN – HABITAT).

<sup>152</sup> Para maiores detalhes, ver Sanchez, Fernanda: *A Reinvenção das Cidades*, 2003.

*intimidade*, concentra seus argumentos nas razões pelas quais, a partir de um dado momento, o equilíbrio público/privado deixou de existir e quais as suas implicações na nossa sobrevivência psíquica. Nesta obra, o referido autor defende que tenha existido uma espécie de equilíbrio entre a geografia pública e privada no Iluminismo. No século XVIII, a demarcação da linha divisória entre vida pública e vida privada era associada às exigências da civilidade e da natureza, ou seja, às exigências da cidade cosmopolita e da família. Segundo seu raciocínio, em público, o homem criava a si próprio como animal social e, no domínio privado, ele realizava suas potencialidades inerentes à sua natureza psíquica. Desta forma, as mudanças fundamentais nas concepções do público e do privado estariam relacionadas com os novos “papéis” socialmente definidos e desempenhadas a partir da ascensão da burguesia.

Do ponto de vista de Jurgen Habermas (1984), é especialmente a partir do último quartel do século XIX que se verifica uma interpenetração dos domínios público e privado, pelo intervencionismo estatal na esfera social e pela transferência de competências públicas para entidades privadas. Dessa forma, cresce a polarização entre esfera íntima e social, com a conseqüente perda do poder da família diante de um processo de favorecimento da interiorização do indivíduo e da reificação das relações intrafamiliares. Na linha de raciocínio adotada pelo autor, no livro *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*<sup>153</sup>, Habermas identifica duas tendências instauradas com o Estado de Bem-estar e a cultura de consumo de massas: (1) a desconsideração do direito individual da privacidade e a exposição pública da privacidade individual; (2) a restrição à publicidade com a instauração do "segredo" para defesa de interesses particulares em áreas públicas. Nos dois casos é possível perceber um alargamento da esfera social e a interpenetração das antigas esferas pública

---

<sup>153</sup> HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

e privada da era liberal, que impedem o exercício da crítica por uma ausência do que criticar ou por indefinição gerada pelas possibilidades múltiplas e equivalentes da crítica, a qual deixa de cumprir sua função como princípio organizacional de ordenamento político.

Para reconstituição de uma esfera pública, Habermas (1984) aponta a necessidade da publicidade vir a exercer um papel crítico na nova situação social, apesar do papel crescente dos meios de comunicação de massa na fabricação de uma publicidade "demonstrativa".

Finalmente, Hannah Arendt (1983)<sup>154</sup> desenvolve a temática sobre a esfera pública e a esfera privada em seu livro *A condição humana* onde a argumentação principal está centrada na idéia de liberdade que não seria aquela moderna e privada da não-interferência, mas aquela da esfera pública da participação democrática, que só poderia ser colocada em prática através da recuperação e reafirmação do mundo público.

Ao buscar o que é específico e o que é genérico na condição humana, a autora o faz através de três atividades que considera fundamentais e que integram a vida ativa: labor, trabalho e ação. Dessas três, a ação destaca-se como a única que só pode ser praticada dentro da sociedade dos homens como fruto da relação entre eles, a qual oferece o pré-requisito de toda a vida política e cria condições para a lembrança, ou seja, para a construção da história.

Podemos considerar que Hannah Arendt (1983), talvez influenciada pela experiência do nazismo e do holocausto, enfatiza a importância do caráter político do espaço público, do ponto de vista da democracia, como a necessidade da liberdade expressa na possibilidade irrestrita de ouvir e ser ouvido. Ao mesmo tempo, enfatiza a importância do espaço privado como necessário ao desenvolvimento da intimidade e da profundidade dos relacionamentos. A supressão de ambos, ou a ausência de uma

---

<sup>154</sup> ARENDT, Hannah – *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.

distinção clara entre os mesmos, acaba por produzir uma situação que retira do homem sua essência, seu caráter de humanidade.

Por outro lado, é importante lembrar que, ao que parece, a legislação urbanística é fundamental nos efeitos que produz no uso e na redução dos espaços físicos passíveis de manifestações públicas na concepção apontada por dois dos autores considerados como referenciais para o debate: Hannah Arendth e Jurgen Habermas. Para ambos, o espaço público é o espaço da prática democrática, é aquele que permite o debate e a crítica, que também são os meios preexistentes para constituí-lo. Na perspectiva dos autores citados, pode-se dizer que o espaço público vem gradativamente deixando de ser estruturante da sociedade para tornar-se residual.<sup>155</sup>

A temática é tratada também por Paulo César Gomes (2002) e Antônio Arantes (2000). Os dois autores, ainda que com perspectivas distintas recuperam a com a noção da cidadania no tratamento das diferentes formas de uso e disputas pelos espaços públicos impulsionados por processos formadores de fronteiras simbólicas. Mas, de fato os recuos das possibilidades de exercício da cidadania desdobram-se igualmente em recuos da disponibilidade de espaços físicos que lhe dá suporte, o que acaba facilitando sua apropriação privada. Para ilustrar o que foi dito podemos apontar a grande quantidade de decretos que tratam da privatização das calçadas, com mesas e cadeiras, pelos bares e restaurantes, quiosques, entre outros. Também se revelam como significativos os atos normativos proibindo a utilização dos logradouros como espaços de trabalho.

Numa outra perspectiva, veremos a seguir uma discussão que vem preocupando dirigentes de muitas cidades como foi o caso de São Paulo no início do ano de 2007: os engenhos publicitários.

---

<sup>155</sup> Sobre tal discussão ver Manuel Eduardo Aires, 1993, Espaço público e espaço privado: uma abordagem comparativa das concepções de Richard Sennett, Hannah Arendth e Jurgen Habermas.

## 5.5. ENGENHOS PUBLICITÁRIOS: FADIGA VISUAL DA CIDADE<sup>156</sup>

A legislação municipal que regula a publicidade no Rio de Janeiro está explicitada, principalmente, na Lei nº 1.921, de 5 de novembro de 1992, que dispõe sobre a veiculação de propaganda em tabuletas, painéis e letreiros nos logradouros públicos e em local exposto ao público, e na Lei nº 758 de 14 de novembro de 1985, que dispõe sobre a veiculação de propaganda nos logradouros públicos e em local exposto ao público.

Os anúncios abordados nas leis podem ser classificados em:

- **anúncios indicativos** – aqueles que são fixados junto ao estabelecimento e fazem referência às atividades ali desenvolvidas;
- **anúncios publicitários** – referentes a alguma mensagem, produto ou marca.

De um modo geral, os anúncios podem ser veiculados através de elementos no contexto urbano que lhes sirvam de suporte:

- **nos prédios:** nas fachadas com vãos; nas empenas cegas; sobre marquises; sob marquises; testadas de marquises; nas coberturas; nas vitrines;
- **nos logradouros públicos e privados:** nas calçadas, nas peças do mobiliário urbano; na orla marítima; nos parques, jardins e praças; nos imóveis não edificadas; nos terrenos de imóveis edificadas; nas margens dos rios e lagoas; nas encostas de morros; ao longo de vias expressas; ao longo das linhas férreas.

Mas, a normatização da publicidade, nos termos e locais acima apontados, vem sofrendo transformações. Assim, estratégias publicitárias vão, muitas vezes, inundar as cidades não exatamente com peças de publicidade artísticas, mas, promovendo, uma

---

<sup>156</sup> As reflexões sobre o tema foram motivadas pela orientação do trabalho final de graduação de Mauro Cesar Ribeiro, apresentado na Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense no segundo semestre de 2003.

espécie de “fadiga visual”<sup>157</sup> na paisagem urbana. Tal fadiga pode ocorrer pela má qualidade gráfica aliada ao excessivo apelo visual em termos quantitativos, espalhados em muitos bairros da cidade, como foi registrado no Rio de Janeiro na foto de uma rua do bairro de Campo Grande, ou pode ser atribuída às fotos e/ou painéis de tamanhos monumentais utilizados principalmente nos bairros da Zona Sul carioca, que acabam por produzir a mesma poluição visual.



Foto: Mauro Cesar Ribeiro (2003), rua no centro comercial de Campo Grande.

<sup>157</sup> Termo empregado por Elcio Sartori em artigo publicado na Revista DG – Design Gráfico. Ano 9, 81 de 2004.



Foto: Mauro Cesar Ribeiro (2003), Rua no Leblon.

Cabe lembrar que, existe ainda uma gama de possibilidades de usar a cidade/paisagem como suporte das diferentes formas de publicidade que definem um comércio de alta rentabilidade e têm produzido uma busca incessante de aumentar as possibilidades de inserção de anúncios e propagandas. Não é por acaso que, atualmente,

[...] se investe e se veste as cidades com o *design clean* do mobiliário urbano – cabines telefônicas, abrigos de ônibus, caixas postais, luminárias, bancos, lixeiras – destinado a modernizar/disciplinar o uso mercantil da paisagem, através da concessão de espaços públicos às corporações privadas (a empresa francesa JC Decaux já obteve concessões para atuar em 23 países). Prefeituras de diversas cidades passam, então, a recortar os lugares de otimização da cidade e ceder aos interesses das firmas de '*design urbano*'. E, como contrapartida da criação, instalação e manutenção dos objetos criados, as empresas podem utilizar o 'espaço' para fins publicitários. Painéis eletrônicos, *backlights*, luminosos digitais e *banners* recortam horizontes para anunciar seus produtos. Serviços bancários e comerciais, perfumes, refrigerantes, *jeans* e as modelos das revistas pornográficas desfilam pelas ruas e avenidas, transformadas em grandes cenários de exibição. (BARBOSA, 2004)



Foto: Mauro Cesar Ribeiro, rua no Leblon (2003).

A pesquisa realizada para a presente tese revelou a presença da produção de um conjunto de normas jurídicas para o tratamento dos engenhos publicitários. No entanto, conforme já referido, a estética predominante nos diferentes bairros da cidade, aliada é claro à renda de seus moradores, vai definir diferentes apropriações seja das fachadas, seja dos logradouros públicos, conferindo variados níveis de obstáculos aos transeuntes.

Mas, na tentativa de resguardar a paisagem natural o Decreto nº 21.399 de 2002 proibiu “a instalação de quaisquer engenhos publicitários em locais que afetem a visão de sítios naturais no Município do Rio de Janeiro, tais como, morros, matas, rios, lagos, lagoas, praias e mares da Cidade”.<sup>158</sup>

Entretanto, desnecessário dizer, a fiscalização quanto ao cumprimento das normas vai ser igualmente proporcional ao *status* do bairro no conjunto da cidade.

A seguir apresentaremos uma discussão do processo que envolveu a elaboração do Projeto de Estruturação Urbana – PEU – de São Cristóvão.

---

<sup>158</sup> Publicado no Diário Oficial do Município de 13 de maio de 2002.

## 5.6. O PROJETO DE ESTRUTURAÇÃO URBANA DE SÃO CRISTÓVÃO

Os Projetos de Estruturação Urbana – PEUs são responsáveis por definir o uso e ocupação do solo e as respectivas ações administrativas para sua implementação, tendo como recorte espacial as Unidades Espaciais de Planejamento – UEPs. Tal instrumento foi proposto desde 1964, quando da elaboração do PUB-Rio. Segundo o Plano Diretor aprovado em 1992, cada PEU deveria contar com o seguinte conteúdo mínimo: (1) a delimitação das Zonas de Especial Interesse, definido os usos permitidos; (2) a fixação de índices de aproveitamento do terreno e seus parâmetros urbanísticos; (3) a fixação de índices e parâmetros urbanísticos para as edificações, como altura máxima das edificações, área mínima útil das unidades edificáveis, taxa de ocupação, número máximo de pavimentos das edificações, área total edificável, entre outros; (4) as restrições que incidam sobre edificações ou atividades existentes que não mais satisfaçam as condições da Zona ou Área de Especial Interesse em que se situam e (5) a relação dos bens tombados ou preservados; (5) o quadro de atividades relativo aos usos permitidos para as diversas zonas, número de vagas de garagem e área mínima destinada à recreação.

No caso do bairro de São Cristóvão em 1993 foi aprovado um Projeto de Estruturação Urbana – PEU cuja origem era a revisão da Lei nº 1.638 de 1990, fruto do Decreto nº 5.840/86. O Projeto de Lei, apresentado pela vereadora Leyla Mawald<sup>159</sup>, do PFL recebeu 57 emendas e as discussões envolviam a preocupação com o esvaziamento econômico da área e utilização dos imóveis desocupados por atividades industriais.

---

<sup>159</sup> As origens políticas da vereadora Leila do Flamengo se alicerçam em seu trabalho na Associação de Moradores e Amigos do Flamengo (Zona Sul do Rio). Os laços de amizade com Roberto Burle Marx foram da maior importância para sua formação ideológica de preservação da natureza. Participou da luta que resultou no tombamento do Casarão da Rua Marquês de Abrantes nº 99. Na Câmara, elaborou projetos de lei significativos, como os de tombamento do Parque do Flamengo e do Parque Guinle, APA (Área de Proteção Ambiental) do Morro da Viúva, adoção de árvores notáveis, centros de convivência para a terceira idade, campanhas educativas, como o “Carioca Boa Praça”, proibição de cachorros nas praias e áreas frequentadas por crianças, roteiro turístico do Outeiro da Glória, aquários oceânicos do Arpoador e Roberto Burle Marx, no Parque do Flamengo, Eco Museu do Flamengo e escola de jardinagem para menores carentes.

Segundo justificativa da própria vereadora Leila, o Decreto nº 5.840/86 teria prejudicado o “desenvolvimento” do bairro ao alterar a permissividade de funcionamento de atividades industriais, decisão que refletiu, ao longo do tempo, significativamente, na redução da poluição ambiental na região. No entanto, a revisão do Zoneamento Industrial do Rio de Janeiro, elaborado em 1989 pela Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente – FEEMA, foi ainda mais restritiva, provocando a proibição de funcionamento de várias atividades consideradas poluidoras no bairro.

Durante alguns anos, São Cristóvão se manteve em “compasso de espera”, quando observado na perspectiva da dinâmica econômica, até que fossem delineadas novas estratégias locacionais para empreendimentos imobiliários, apoiadas pelos setores comerciais e de serviços, que passaram a (re)construir as positivities de São Cristóvão frente a outros bairros cariocas. Na opinião do ex-Prefeito Luiz Paulo Conde, as limitações das metodologias adotadas para a elaboração dos PEUs em 1993 provocaram “erros gravíssimos” em São Cristóvão, na medida em que, na sua visão, só tinha sido ouvida a associação de moradores e não o conjunto de agentes que produzem os espaços da cidade.<sup>160</sup>

Passados sete anos, em 2000, uma nova proposta de PEU para o bairro foi apresentada, sendo aprovada em 2004: a Lei Complementar nº 73/04. Durante esses quatro anos duas correntes de pensamento passaram a disputar projetos de “desenvolvimento” para São Cristóvão. Uma dessas correntes era formada pelos defensores do processo de adensamento, através da verticalização do bairro como solução para dinamizar os setores comerciais e de serviços, e da redução do número de imóveis tombados, tendo como justificativa a dificuldade de manutenção dos imóveis, devendo permanecer apenas aqueles monumentos que permitiriam a apropriação do

---

<sup>160</sup> Maiores detalhes, ver entrevista concedida por Luiz Paulo Conde a Novais Lima Junior (2003), p.221.

discurso da importância do patrimônio histórico/arquitetônico do bairro como forma de agregar valor ao lugar. No processo de disputa, alguns integrantes da outra corrente prepararam um panfleto-denúncia para ser distribuído entre os vereadores e moradores do bairro.<sup>161</sup>

Tal grupo apresentava-se, então, como defensor do patrimônio, na perspectiva de manutenção de todos os bens tombados e na busca de alternativas para recuperação dos imóveis e revitalização de atividades.

Não foram poucas as pressões dos dois grupos que freqüentavam os gabinetes da Câmara Municipal, tentando influenciar a decisão dos vereadores. Assim, como desdobramento do acirramento de ânimos o Prefeito Luiz Paulo Conde, na época candidato à reeleição, viu-se obrigado a recuar e a diminuir o interesse em aprovar o projeto ainda naquele ano.<sup>162</sup> O projeto só voltou à ordem do dia em 2003.

Durante esse intervalo de tempo um dos principais conflitos contidos no Projeto de Lei que dizia respeito à remoção da feira de São Cristóvão recebeu outro tipo de tratamento, sob orientação em 2003 de Cesar Maia. A nova proposta voltava-se, ao que parece, para a realização de projetos “enobrecedores” no bairro. Com um grande projeto

---

<sup>161</sup> PEU de São Cristóvão: Que renovação você quer para o seu bairro?

Moradores dos bairros de Benfica, Mangueira, São Cristóvão e Vasco da Gama devem ficar atentos ao novo Projeto Estruturação Urbana (PEU) enviado à Câmara de Vereadores pelo Prefeito Cesar Maia.

A obrigatoriedade da participação da população na elaboração de projetos deste tipo está prevista no Plano Diretor Decenal da Cidade (Lei nº 16/92). Entretanto, a maioria da população residente nesses bairros não tem sequer conhecimento sobre as mudanças previstas e os impactos que essas mudanças irão acarretar na sua qualidade de vida.

O aspecto mais nocivo desse projeto é o fato dele reduzir de 300 para 13 os bens históricos preservados, localizados nos bairros mencionados. São Cristóvão, por exemplo, é talvez o bairro da cidade onde existe a maior concentração de imóveis de valor histórico e cultural. Além do Museu Nacional na Quinta da Boa Vista e da tradicional Feira dos Nordestinos, em São Cristóvão se localizam inúmeros outros monumentos de grande valor histórico, que se encontram, hoje, esquecidos da maioria da população do Rio de Janeiro.

Apesar da recente inauguração do Centro de Cultura Nordestina no Pavilhão de São Cristóvão, o projeto retira a garantia de permanência da Feira dentro do Pavilhão, prevista na lei em vigor.

Além dessa descaracterização cultural e histórica dos bairros, o projeto traz ainda outros prejuízos à qualidade de vida da população. Ao estabelecer limites mais favoráveis para as atividades da construção civil, o projeto aponta para um adensamento dos bairros, com conseqüências diretas sobre a infra-estrutura existente. (Panfleto produzido pela Associação de Moradores, em 2003)

<sup>162</sup> Observações da autora, no acompanhamento da tramitação do Projeto de Lei.

de intervenção, a feira deixa de ser realizada nas imediações para ocupar o Pavilhão de São Cristóvão, marco da arquitetura moderna brasileira, recebendo o nome de Centro Luiz Gonzaga de Tradições Nordestinas. Inaugurado no dia 20 de setembro 2003, as obras incluíram a revitalização do entorno, a recuperação do remanescente do imóvel, abandonado durante anos, e a implantação da infra-estrutura para abrigar as 664 barracas, entre restaurantes, lojas, bares e açougues.

Conforme pudemos acompanhar, a feira era considerada um elemento de degradação do bairro e foi objeto de uma longa luta dos feirantes, apoiados por alguns vereadores para assegurar a sua manutenção no local. No reassentamento da feira, a noção de “ordem” e a lógica de gestão foram totalmente alteradas, fato que gerou o protesto de parcela dos feirantes. Podemos citar como exemplo o processo aberto no Ministério Público, em 11 de outubro de 2002, a partir de denúncia feita pela feirante Carmelita Araújo Barbosa, contra a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia e a Coopcampo-feira de São Cristóvão. Segundo a consulta ao processo,

O objeto de questionamento refere-se ao fato de que a Prefeitura do Rio de Janeiro, quando da realização de obras no pavilhão da feira, transferiu, através de decreto, a gerência do espaço para a Secretaria Estadual de Desenvolvimento, cuja política, segundo a informante, acabou impossibilitando alguns feirantes de desenvolverem suas atividades comerciais no interior do pavilhão. (PROCESSO nº 726/2002)<sup>163</sup>

Outro exemplo, registrado pela imprensa escrita, refere-se à realização, por um grupo de feirantes da Feira de São Cristóvão, de um forró-protesto em frente à nova sede da feira dos nordestinos.

Eles reclamavam que não teriam participado da elaboração das novas regras de funcionamento da Feira. Os feirantes temiam que muitas pessoas que trabalhavam na área ficassem fora do novo cadastramento. O então secretário de governo, José Luiz Vasconcelos, teria afirmado na época que o projeto ainda estava em

---

<sup>163</sup> Informação extraída do site: [www.mapaconflitos.ippur.ufrj.br](http://www.mapaconflitos.ippur.ufrj.br), acesso em 10 de dezembro de 2006.

estudos e que estavam identificando se os 400 cadastrados em 1996 ainda estavam trabalhando. Um conselho gestor de 15 membros, entre eles representantes da Feira, ficou responsável pela administração da mesma. (*O Dia*, 25/04/2002, página 2)<sup>164</sup>

Porém, enquanto as inovações no bairro iam acontecendo, em setembro o Projeto de Lei foi votado em 1ª discussão, sendo aprovado, em uma sessão extraordinária, conforme publicado no DCM em 12 de setembro de 2003.<sup>165</sup> No processo de discussão, o líder do PFL no governo, vereador Alexandre Cerruti<sup>166</sup> revela que:

[...] esta sessão é motivo de um acordo das lideranças, um acordo firmado na semana passada, inclusive com representantes do bairro de São Cristóvão, que aqui estão. [...] Eu queria reafirmar que o combinado é que seja votado em 1ª discussão e depois em 2ª discussão, através Comissão de Assuntos Urbanos. Vai haver uma Audiência Pública e, posteriormente, que seja votado em 2ª discussão. (DCM, 12 de setembro de 2003).

O processo de discussão envolvia a apreciação de várias das emendas ao Projeto original, mas o vereador Fernando Gusmão questionou o encaminhamento do presidente para a votação das mesmas, argumentando que diante da proposta de realização de uma audiência pública novas mudanças poderiam ocorrer e sugeriu que fosse realizada apenas a aprovação do texto do Projeto de Lei Complementar - PLC, sem as emendas. Tal encaminhamento recebeu apoio, entre outros, do vereador Edson Santos<sup>167</sup>, pela liderança do PT, da vereadora Lucinha<sup>168</sup>, pela liderança do PSDB, e do vereador Guaraná, pela Frente Parlamentar Unidos pelo Rio.

<sup>164</sup> Informação extraída do site: [www.mapaconflitos.ippur.ufrj.br](http://www.mapaconflitos.ippur.ufrj.br), acesso em 10 de dezembro de 2006.

<sup>165</sup> Páginas 23/24.

<sup>166</sup> Jornalista, formado pela Universidade Gama Filho. Sua entrada na política já estava começando, mas se deu no momento em que conheceu o Prefeito Cesar Maia, quando este era secretário Estadual de Fazenda e o atual vereador fazia estágio na Assessoria de Comunicação da Secretaria. Desde então, tornou-se um dos seguidores de Cesar. Engajou-se imediatamente na campanha eleitoral de Cesar Maia para deputado federal em 87 e foi seu chefe de gabinete em Brasília. De volta ao Rio, já estava decidido a continuar na vida pública. Com a eleição de Maia para a Prefeitura (primeira vez), Cerruti foi nomeado administrador-regional de Jacarepaguá, mas só ficou no cargo por seis meses. Escolhido em seguida para ser subPrefeito de Madureira, Pavuna e Cascadura, de 93 até o final da gestão de Cesar Maia, conseguiu realizar sua meta de executar melhorias nessas comunidades. Eleito com 16.176 votos (em 2000), espera manter na Câmara o trabalho que já vem desenvolvendo nas Zonas Norte e Oeste.

<sup>167</sup> Exercendo seu quarto mandato ininterrupto, nascido no Horto, morador durante anos da Cidade de Deus. Na Comissão Permanente de Transportes, que presidiu enquanto cumpria seu segundo mandato,

Assim, a proposta de realização de uma audiência pública antes da 2ª votação tomou vulto e se concretizou em 12 de novembro de 2003. Como desdobramento da audiência, foi proposta a criação de uma Comissão de Avaliação do PLC nº 57/2000, para qual foram convidados a participar todas as entidades e instituições presentes na Audiência Pública, além de representantes das Secretarias Municipais de Cultura e de Urbanismo<sup>169</sup>.

Após intenso trabalho realizado pela comissão, que perdurou por mais de seis meses, desde 04 de dezembro de 2003 até 18 de junho de 2004, de forma ininterrupta, foram apresentadas sugestões para alterar o PLC. No entanto, apesar de algumas conquistas, como assegurar a proteção de um número maior de imóveis, cujo projeto inicial previa uma redução de 313 para 13 imóveis tombados, ou seja, um “destombamento” de 300 imóveis, a proposta de verticalização de alguns setores do bairro foi vencedora em oposição àquela de transformar São Cristóvão em um exemplar de bairro popular como testemunho da história da cidade.

---

teve como meta a melhoria do sistema de transporte público e o combate ao monopólio das empresas. Lutou contra os aumentos abusivos das passagens e conseguiu retirar dos ônibus os currais e as roletas duplas. Na atual legislatura, Edson voltou a ocupar assento na Comissão de Orçamento e Finanças, da qual foi vice-presidente nos últimos dois anos.

<sup>168</sup> Reeleita com 29.150 votos, ex-estudante de Direito e de Sociologia, cursos que abandonou por causa da militância política, Lucinha é conhecida na Zona Oeste por sua luta pela construção da cidadania na região, uma das mais carentes da cidade. Antes da criação do PDT, em 1981, do qual foi uma das fundadoras, Lucinha já participava do movimento que deu origem à FAMERJ. Por duas vezes, entre 1985 e 1987 e em 1989, foi assessora do administrador regional de Campo Grande, Alberto Ferreira Pinto, seu pai, o que aumentou seu conhecimento dos problemas da região. Em 1992, candidatou-se a vereadora pelo PDT. Obteve mais de 7.500 votos e ficou como quarta suplente. No ano seguinte, saiu do partido junto com Marcello Alencar e ingressou no PSDB, participando da formação do partido, do qual é, hoje, integrante da Executiva do Diretório Municipal.

<sup>169</sup> Participaram da Comissão: Martha Lima Pereira Nunes, Myriam Maia Correa Geoffroy e Maria Ernestina da Cunha da Secretaria Municipal de Urbanismo; Helena Galiza da Caixa Econômica Federal – CEF; Helena Santos, Mauro Pazzini e Meise Paes do Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional; Julio Sampaio da UFRJ / PROARQ, Fernanda Sanchez, Cristina Nacif e Mariana Stallbohm da Escola de Arquitetura e Urbanismo – EAU/UFF, Alex Reis do Sindicato dos Arquitetos do Rio de Janeiro – SARJ, Mauricio Mendes da Câmara Comunitária de São Cristóvão, Arsen Prokajac da Associação de Moradores de São Cristóvão e Adelman da Associação de Moradores de Benfica.

Na Câmara, a 2ª discussão aconteceu no dia 1º de julho de 2004. Durante a sessão, inicialmente o presidente Ivan Moreira<sup>170</sup> informa que o PLC recebeu um substitutivo que deixou de ser encaminhado às Comissões Permanentes por ser de autoria das mesmas e o projeto foi aprovado com o total de vereadores presentes: 25 votos, não havendo voto em contrário. Sancionado, o PLC recebeu o número de Lei Complementar nº 73/2004 em 29 de julho de 2004.

Acompanhando o desenrolar dos acontecimentos, verificamos que recentemente, a partir de julho de 2006, informe publicitário do Jornal *O Globo*<sup>171</sup> anuncia: “*São Cristóvão vive momento de alta valorização*”. Apoiado em foto dos principais monumentos do bairro, o grupo RJZ/Cyrela e Concal anuncia o primeiro empreendimento em São Cristóvão. Agora, internalizada como equipamento enobrecedor do bairro, a Feira de São Cristóvão é anunciada como um dos atrativos junto com o Jardim Zoológico e a diversidade cultural traduzida nos casarões da época do Império, entre outros. O empreendimento, denominado Paço Real!

Recentemente, em março de 2007 o jornal O GLOBO apresentou matéria com o título: *São Cristóvão no mapa da moda, mais de 20 grifes escolhem o bairro para instalar suas fábricas e criar as coleções*. Na reportagem a articulista informa que um “tripé” de razões fez com que as grifes, como Osklen, Sacada, Gang, Cavendish, entre outras, migrassem para São Cristóvão: localização central, oferta de imóveis espaçosos e aluguéis convidativos. E apresenta no artigo depoimento do Presidente da Associação Comercial, Athus Ferreira: [...] *a mudança na legislação com a aprovação do Plano de Estruturação Urbana (PEU), em 2004 tornou o bairro atraente: permite gabaritos maiores, e os imóveis vazios podem ser ocupados por indústrias*.<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> Advogado, Ivan Moreira era o 1º Secretário da Câmara Municipal em 2000.

<sup>171</sup> Jornal *O Globo*, dia 22 de julho de 2006.

<sup>172</sup> Jornal O GLOBO, Caderno Economia, p.33.

O Presidente da Associação, na mesma reportagem, diz que o PEU de 1992 atrasou a região, opinião que ratifica os argumentos do “projeto de desenvolvimento” para o bairro de uma das correntes envolvidas na disputa da produção da legislação urbanística para São Cristóvão.

A seguir apresentaremos um breve relato do processo que envolve a Área de Preservação Ambiental de Marapendi.

## 5.7. A ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DE MARAPENDI

### 5.7.1. Ocupar para não favelizar?

Uma Área de Preservação Ambiental – APA, segundo a Lei nº 9.985 de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais, especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso de recursos naturais.

A APA do Parque Zoobotânico de Marapendi, instituída em 1991 pelo Decreto Municipal nº 10.368 de 15 de agosto, era integrada pela Área de Preservação Permanente da Lagoa de Marapendi, seu entorno e pela Área de Preservação Permanente do Parque Zoobotânico de Marapendi.

No ano de 1993, foi editado um decreto municipal, Decreto “N” nº 11.990 de 24 de março, com a finalidade de regulamentar o anterior, estabelecendo novas regras para a APA. O ato normativo estabelecia um zoneamento, definindo as regras pertinentes a cada uma das zonas:

- Zona de Vida Silvestre (ZVS) – constituída por uma Zona de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS) e três Zonas de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS – 1, ZCVS – 2, ZCVS – 3);
- Zona de Ocupação Controlada (ZOC) – constituída por três Zonas (ZOC – 1, ZOC – 2, ZOC – 3).

Posteriormente, outros decretos municipais inseriram alterações em alguns dispositivos do Decreto nº 11.990/93, ora modificando parâmetros urbanísticos, ora acrescentando áreas aos limites originais da APA. Mas, foi a Lei Complementar nº 78, de 08 de setembro de 2005, que gerou muitas dúvidas e inquietações no que se refere à proteção da integridade do patrimônio natural e paisagístico da APA de Marapendi, cujas características podemos visualizar, parcialmente, na imagem a seguir.



Fonte <http://www2.sirkis.com.br/noticia.kmf?noticia>, acesso em 10 de fevereiro de 2007.  
Vista da APA, com a vegetação de restinga,



Fonte: *site* do Instituto Pereira Passos (IPP), acessado em 10 de fevereiro de 2007.  
A APA de Marapendi corresponde ao número nove.

Efetivamente, a Lei Complementar alterou o gabarito e aumentou o Índice de Aproveitamento do Terreno – IAT na ZOC – 3; a taxa de ocupação e, por último, a regra que vedava expressamente hotéis, hotéis-residência, motéis, *camping*, colônia de férias ao estabelecer a permissão para edificações destinadas a hotel e uso misto.

No processo de negociação empreendido para flexibilizar os parâmetros urbanísticos, sobretudo para autorizar a instalação de edificações destinadas ao uso hoteleiro, cabe registrar que o Projeto que originou a Lei Complementar nº 78 foi proposto pelo Legislativo Municipal: a Comissão Permanente de Assuntos Urbanos da CMRJ. Sua tramitação foi iniciada em 17 de maio de 2005, e já em 28 de junho era aprovado. No entanto, a Lei recebeu veto total aposto por Cesar Maia no dia 08 de julho do mesmo ano. Dentre os argumentos apresentados pelo Prefeito destacamos:

[...] Verifica-se, assim, que o aumento do índice da Área Total Edificada para a ZOC – 3 é excessivo e potencialmente impactante do ponto de vista ambiental. Ademais, a redução da metragem de lotes atualmente exigida para o uso de hospedagem de 200.000 metros para 40.000 metros potencializa o risco de proliferação de hotéis na área e a conseqüente degradação da reserva ambiental. Vale frisar que a exigência de metragem de 200.000 metros para o uso de hospedagem é diferenciada para a região, pois a mesma apresenta características paisagísticas únicas, que conciliam a visão do mar, do cordão de restinga e da lagoa de Marapendi com suas franjas de manguezal.

A regulamentação específica para a área do Lote 27, que integraria a APA de Marapendi, estabelece o gabarito de 5 (cinco) pavimentos ou mais, se computados os desníveis e um Índice de Aproveitamento da Área de 1.0, ao passo que a atual regulamentação estabelece o máximo de 3 (três) pavimentos. (DO, de 08 de dezembro de 2005)

Conforme determinação regimental a Lei retornou à Câmara Municipal e a discussão do veto envolveu aspectos curiosos, tratados a seguir.

### 5.7.2. A “derrubada” do veto na Câmara Municipal do Rio de Janeiro

A discussão ao veto total aposto pelo Prefeito, na sessão do dia 31 de setembro, foi envolta de muitas argumentações e contra-argumentações, e manobras regimentais. Principal defensor do projeto, o vereador Jorge Pereira<sup>173</sup> durante a sessão, se apropria de documento encaminhado pela Associação Brasileira de Paisagistas – ABAP, com parecer do arquiteto e paisagista Fernando Chacel, recomendando vários estudos complementares para a hipótese de mudanças dos parâmetros urbanísticos, aspecto não evidenciado pelo vereador na sua defesa para “derrubar” o veto.

Na mesma sessão, dentre os oradores que se intercalaram para a discussão, o vereador Eliomar Coelho lembra que a decisão do Prefeito estava embasada por técnicos especializados da Prefeitura e “estranha” o movimento para derrubar o veto:

[...] Pois bem, o Projeto foi aprovado. A imprensa noticiou... aí o Prefeito de forma muito clara anuncia que vai vetar o projeto... veta. O veto chegando aqui é dever da liderança do governo na casa defender a manutenção do veto. (DCM, dia 01 de setembro de 2005, p.30)

Depois de solicitar que a justificativa do Prefeito ao veto fosse lida no plenário, Eliomar Coelho indaga:

---

<sup>173</sup> Jorge Pereira é empresário e foi reeleito pelo PT do B com 16 mil votos para o seu terceiro mandato na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. O trabalho desenvolvido com as crianças carentes e nas creches da Ilha do Governador, Zona Norte da Cidade, o levou para a política. Incentivado pelos líderes comunitários da região e pela então candidata ao governo do estado, Sandra Cavalcanti, tentou a eleição para deputado estadual pelo PTB em 1982. Porém, não obteve votação necessária para ocupar uma cadeira na Assembléia Legislativa.

Em 1988, pelo PASART de Aarão Steinbruch, foi eleito para o seu primeiro mandato na Câmara de Vereadores com sete mil votos. Como o partido não conseguiu o registro definitivo na Justiça Eleitoral, ingressou junto com outros políticos no PT do B, sendo reeleito em 1992.

Em 2001-2004, Pereira exerce seu quarto mandato. Nas legislaturas anteriores, foi presidente da Comissão de Abastecimento, Indústria, Comércio e Agricultura, e integrante da Comissão de Justiça e Redação. (*site* da CMRJ acessado em 10 de fevereiro de 2007).

[...] Se (a Lei) não está beneficiando a cidade, os moradores do local e do seu entorno, que já manifestaram sua total discordância... O que está por trás exatamente da derrubada desse veto? (DCM, dia 01 de setembro de 2005, p.30)

Em seguida o vereador Nadinho das Pedras<sup>174</sup>, do PFL, argumenta que

[...] particularmente, voto na rejeição por três motivos: um, conheço a área, é uma área que **já foi invadida por duas vezes** (grifo nosso) [...]; outro, eu sou oriundo de uma comunidade próxima, Rio das Pedras. O forte da minha comunidade é a construção civil. Pôxa, (a Lei) vai gerar centenas de empregos ali. (DCM, dia 01 de setembro de 2005, p.30)

O fato mais curioso, porém, é que vários oradores se sucederam na argumentação até que o veto total fosse desmembrado e votado como se fossem vetos parciais dos artigos: uma novidade, ao que parece, nos anais do Legislativo no Rio de Janeiro.

Ainda na mesma sessão, antes da votação, o vereador Edson Santos procedeu a uma longa argumentação com relação ao desmembramento do veto total, e, dirigindo-se ao presidente da Câmara, questionou o encaminhamento da votação, comparando-a com outras situações já vivenciadas no Legislativo municipal.

[...] Presidente, a diferença agora é que não há acordo. Não há acordo para esse encaminhamento. E, não havendo acordo, o que se recomenda como orientação, no meu entendimento, é que cabe o Regimento. O Regimento é claro! O Regimento, a Constituição da República, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Município falam, de forma clara, em respeitar-se a vontade do Chefe do Poder Executivo! Chefe do Poder Executivo que enviou à Câmara uma mensagem estabelecendo o veto total a essa matéria! Só poderia haver, Sr. Presidente, modificação dessa situação, inclusive porque a

---

<sup>174</sup> Nascido no município de Campina Grande/Paraíba, Nadinho de Rio das Pedras como é conhecido veio para o Rio de Janeiro aos três anos de idade foi morar na comunidade de Rio das Pedras, comunidade esta vizinha do bairro nobre da Barra da Tijuca / zona sul do Rio de Janeiro. E em 1998 a comunidade de Rio das Pedras o elegeu presidente da Associação de Moradores e Amigos de Rio das Pedras, onde permaneceu por oito anos consecutivos, sendo reeleito duas vezes com 98% dos votos. Em sua gestão na associação, Nadinho de Rio das Pedras, conquistou inúmeros benefícios para a comunidade, sendo dois deles os cursos profissionalizantes gratuitos, profissionalizando jovens e adultos para o mercado de trabalho, e a Univercidade, uma faculdade que oferece curso superior em formação de professores, gratuito, além de outros cursos que estão para ser implantados de acordo com a demanda. Nadinho de Rio das Pedras no ano de 2004 foi eleito vereador do município do Rio de Janeiro, com 34.764 votos, destacando-se como o vereador mais votado da área de Jacarepaguá e Barra da Tijuca. (*site da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*)

Câmara é um Poder soberano, havendo unanimidade aqui no Plenário! Não havendo unanimidade no Plenário, mas uma minoria que discorda desse encaminhamento, o que se recomenda é ir-se ao Regimento Interno da Câmara Municipal, é ir-se à Constituição da República, que de uma forma muito clara dizem o seguinte: veto total é veto total! A vontade do Prefeito é vetar totalmente essa matéria. (DCM, 31 de setembro, p. 28)

E continuando sua intervenção, na tentativa de reverter o encaminhamento da votação Edson Santos questionou:

[...] Quero saber da Liderança do Governo, de S. Exa. o nobre Vereador Paulo Cerri, se houve, se há entendimento da Liderança do Governo no sentido desse tipo de encaminhamento, que é uma violência! É uma violência com a minoria! Vereador Jorge Pereira, o que eu falei sobre algo pouco transparente não foi sobre o conteúdo da matéria! V. Exa., inclusive, e talvez desacostumado com as lides do Plenário, chegou aqui gritando. Pedi aparte a V. Exa. e V. Exa. não o concedeu, deu soco mesa [...], mas o que questioneei, o que coloquei de uma possível negociata entre o Governo e um seguimento de Vereadores é exatamente isso, e não o conteúdo da matéria. (DCM, 31 de setembro, p. 28)

Desmembrado, o veto foi parcialmente rejeitado em 1ª discussão no dia 31 de setembro e em 2ª no dia 12 do mês de outubro.

Continuando o jogo político, Cesar Maia em 19 de setembro de 2006 recorre com uma representação de inconstitucionalidade envolvendo a matéria. Até dezembro 20 de 2006, a representação aguardava julgamento.

Paralelamente, na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro alguns deputados tentavam evitar as mudanças propostas na APA de Marapendi conforme veremos a seguir.

### **5.7.3. As tentativas da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro**

Considerando preocupantes as mudanças impostas pela Lei Complementar nº 78/2005, o deputado estadual Paulo Ramos<sup>175</sup>, do PDT, propôs o Projeto de Lei nº

---

<sup>175</sup> Paulo Ramos, foi deputado federal por dois mandatos (1986 a 1990 e 1990 a 1994). No primeiro mandato, como deputado federal constituinte, teve destacada participação como autor e defensor dos

2.849/2005, determinando o tombamento da Área de Proteção Ambiental do Parque Zoobotânico de Marapendi. Este projeto foi aprovado pela Assembléia no dia 28 de outubro de 2005, sendo posteriormente encaminhado à governadora do Estado do Rio de Janeiro para a sanção ou veto.

Pouco tempo depois, mais exatamente no dia 17 de novembro de 2005, a Empresa *Ferrara Interprise Corporation* impetrou o Mandado de Segurança nº 1671/2005 junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro requerendo a suspensão do processo legislativo referente ao Projeto de Lei que determinava o tombamento da APA de Marapendi, no qual figuram como impetrados o presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e a governadora do Estado.

Posteriormente, no dia 25 de novembro de 2005, o desembargador Salim Jose Chalub, então relator, concedeu a liminar para suspender o processo legislativo, determinando que a governadora se abstinhasse de sancionar ou vetar o projeto de lei sustando a sua publicação. Assim, o Projeto de Lei que determinava o tombamento da APA de Marapendi teve seu processo legislativo suspenso por uma decisão liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

No dia 24 de novembro de 2005 na ALERJ, o autor do projeto, deputado Paulo Ramos, discursa em uma sessão ordinária argumentando:

[...] Os vereadores do Município do Rio de Janeiro, de forma açodada, aprovaram um projeto, vetado pelo Sr. Prefeito Cesar Maia e a maioria dos vereadores derrubou o veto. Verificando o ocorrido, até com uma visão de suspeição, procurei, no exercício do mandato, apresentar o projeto de lei tombando a APA Marapendi. As Comissões de Mérito se manifestaram, esta Casa aprovou e encaminhou o projeto aprovado para apreciação da Sra.

---

dispositivos da Constituição Brasileira que asseguram direitos e vantagens aos militares e servidores civis, aposentados e pensionistas. Por sua atuação exemplar em defesa dos direitos e garantias dos trabalhadores ganhou o título de Constituinte Nota 10, dado pelo DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - órgão de assessoria de sindicatos e trabalhadores de todo o país. Paulo Ramos é conhecido por sua coragem e determinação na denúncia da corrupção e do roubo. Tem sido um dos líderes mais combativos na luta contra a dilapidação do patrimônio público através da venda de empresas públicas e estatais. *Site da ALERJ*, acesso dia 10 de março de 2007

Governadora do Estado, a fim de que S. Exa. o sancione ou vete.  
(DO, dia 24 de outubro de 2005)

Continuando o discurso, relatou que

A empresa *Ferrara Enterprise Corporation*, que tem sede no Panamá – aliás, o Panamá ainda é visto como uma espécie de paraíso fiscal pretende construir na área de proteção ambiental cinco *eco-resorts*, sem qualquer estudo aprofundado de impacto ambiental, sem respeito à Mata Atlântica, à vegetação da área e às espécies animais, que têm ali o seu *habitat*. Esta empresa ajuizou mandado de segurança no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, tendo como advogado o ex-Desembargador Ellis Figueira.

Todos sabemos, Sr. Presidente, que o direito à ação independe do direito que se pleiteia. Esta empresa *Ferrara Enterprise Corporation*, busca o que entende ser o seu direito, através de um mandado de segurança, considero legítimo. Entretanto, não é razoável imaginar que, estando o processo legislativo ainda inconcluso, o Desembargador relator, Sr. Salim José Chalub, tenha concedido a liminar, suscando o processo legislativo. (DO, dia 24 de outubro de 2005)

A exemplo dos debates dos representantes políticos na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Kuschnir (1999) lembra que o uso de “denúncias” em uma disputa e a “escassez” de informações são características do ambiente político.<sup>176</sup>

O Projeto de Lei foi aprovado, a Lei aprovada foi vetada e o veto total aprovado na ALERJ em 19 de janeiro de 2007.

Assim, verificamos com o exemplo da APA de Marapendi que apesar da importância da definição das áreas de preservação ambiental, seja na perspectiva ambiental, seja na cultural, algumas já apresentam sinais de adaptações aos interesses imobiliários, com forte articulação com os representantes políticos locais.

A seguir registraremos, não exatamente conclusões, mas nossas considerações finais, que conterão dúvidas e questionamentos sobre a temática investigada.

---

<sup>176</sup> Segundo Kuschnir [(1999), p. 60, as denúncias “são como momentos rituais, que só o discurso ao vivo pode dramatizar, em que as vozes adquirem tom solene, frases pomposas e gestos vigorosos anunciam revelações de bastidores”.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: 1993, O ANO QUE NÃO TERMINOU...

Filha de Périboéa e de Icarios, irmão de Tyndare, rei de Esparta, Penélope foi prometida em casamento a Ulysses. Ela teve um filho, Télémaque quando Ulysses foi obrigado a trocar seu reinado em Ithaque por Tróia. Durante vinte anos em que seu marido esteve ausente, Penélope recusou muitos pretendentes que afirmavam que Ulysses estava morto e que ela deveria escolher um novo marido dentre os pretendentes. Ela utilizava como estratégia de recusa o argumento de que deveria terminar *le tissage linceul* de seu avô Laerte, antes de realizar a escolha. À noite, ela desfazia a obra que produzia durante o dia, até ser denunciada por uma servente!<sup>177</sup>.

Nesta tese, o objetivo central era destacar a importância da legislação urbanística na sua indissociabilidade na produção do espaço urbano e demonstrar que o modelo orientador do Rio de Janeiro, no período compreendido entre 1993 e 2004, seguindo imposições do processo de reestruturação econômica em curso no plano global, sustentasse nos princípios da flexibilização-desregulamentação. A flexibilização expressando ajustes e destruição das “velhas” normas e recomposição das mesmas em novas bases e a desregulamentação referindo-se à grande permissividade legal para o acolhimento de situações de exceção, envolvendo “novas” formas e usos do solo urbano.

Buscamos resgatar também o processo de produção legal através da verificação da tramitação de algumas leis no âmbito do Legislativo, com o intuito de desnaturalizar sua elaboração, recuperando para tanto as articulações e estratégias adotadas pelos representantes políticos na Câmara Municipal envolvidos na aprovação dos projetos.

Complementarmente, verificamos os vestígios dos conflitos urbanos, reivindicações e manifestações no espaço público ensejados pela implementação dos atos normativos.

Com base na pesquisa empírica sistematizada em forma de um banco de dados observamos que no Rio de Janeiro, é a partir de 1993 que começa a se delinear a construção de normas com capacidade de sustentar o novo modelo de cidade acolhido

---

<sup>177</sup> Homere (1965), *L' Odyssée. Chant II. Cf. HOMERE p. 31. Le Manuel de Michel GOURINAT. De la philosophie, 2 tomes. Paris: Hachett.* Tradução da autora do trabalho.

pelas administrações Cesar Maia e Luiz Paulo Conde: o da cidade fragmentada, desigual e com ampla participação dos setores privados nas decisões sobre o uso e ocupação do solo em detrimento da necessária mediação do setor público.

Nossas reflexões demonstraram que no caso carioca o processo de flexibilização atingiu tanto os ajustes legais para atender aos bairros mais consolidados e que abrigam populações com faixas de renda mais altas, principais alvos do instrumento das operações interligadas, como também através da adoção das Áreas de Especial Interesse Social – AEISs. Com as AEISs são amenizadas as normas para que os loteamentos e assentamentos informais sejam legalizados, fora dos padrões urbanísticos da “cidade formal”. Tal repercussão é observada principalmente nos bairros da Zona Oeste, para o caso dos loteamentos e nas periferias sociais espalhadas por toda cidade, nas situações de favelas.

Foi também possível observar, com base no banco de dados, que, do conjunto de normas produzidas, uma parcela significativa de atos legais foi direcionada para o estabelecimento de orientações aparentemente contrárias à flexibilização, ou seja, normas destinadas a garantir a fixidez. É o caso, por exemplo, do grupo de normas destinadas ao tombamento de prédios, conjuntos arquitetônicos, proteção de bairros com as APACs, bem como do conjunto expressivo de normas voltadas para a preservação ambiental.

Assim, os aportes teóricos quando voltados para iluminar a realidade carioca revelaram uma situação que pode ser entendida como híbrida, isto é, uma legislação urbanística que combina flexibilização-desregulamentação com preservação-proteção, em consonância com as novas tendências mundiais, já apontadas. No entanto, há que se registrar que em muitos casos há uma imposição de interesses particulares a essa realidade, como por exemplo, o aumento de decibéis com a “Lei do Silêncio”.

Não podemos também deixar de registrar a consideração de Milton Santos (1999) de que desregulamentar é, em última instância, ampliar o número de normas. Tal tendência foi verificada na pesquisa empírica, quando comparamos a produção de normas em 1992 com o período 1993-2004. Apesar de uma inflexão no ano de 1997, primeiro ano do mandato de Luiz Paulo Conde, a produção normativa se apresenta, numericamente, sempre de forma crescente a partir de 1993 na medida em que muitas delas são feitas para atender situações particularizadas.

Merece destaque, também, nessas considerações finais o fato de que as aprovações de projetos arquitetônicos em desacordo com os parâmetros urbanísticos em vigor não se apresentam como novidade no Rio de Janeiro. Descumprimentos e adoção de artifícios conhecidos como “aprovações por despacho superior” eram observados nas administrações anteriores. No entanto, atualmente muitas normas atuam desautorizando as normas gerais, provocando situações de excepcionalidades, mas agora totalmente amparadas por leis. A diferença em relação às situações anteriores é justamente a legitimação do arbítrio. Assim, de um lado, emerge um conjunto de normas urbanísticas que, ao alterar pontualmente, “sob encomenda”, as normas gerais, invertem o princípio da universalidade da lei; de outro, construir, modificar, ampliar e depois aprovar, ainda que em desacordo com a legislação vigente, passou a fazer parte do cotidiano. Tais afirmações baseiam-se, entre outros, nas alterações pontuais dos parâmetros urbanísticos, no conjunto de operações interligadas aprovadas, assim como no número de vezes de prorrogação do Decreto nº 9.218 de 1990, aplicado para boa parte da cidade, já comentado anteriormente.

Um outro aspecto observado diz respeito ao fato de que, na prática, mesmo que ainda sejam produzidas normas com características mais totalizantes, como por exemplo, os Planos de Estruturação Urbana, as mesmas são canceladas pontualmente pela

superposição das normas “flexíveis” com autoridade para alterar a sua lógica interna, produzindo um efeito da natureza da produção do *tissage linceul* por Penélope: feito de dia e desfeito não à noite, mas, à luz da legalidade. Tal tendência normativa produz uma espécie de *laissez-faire* no processo de ocupação do território, com implicações ainda não totalmente avaliadas.

As leis comentadas nesta tese foram selecionadas tanto por criarem possibilidades de verificação das negociações políticas na aprovação dos projetos ainda que embrionárias, como por permitir identificar novos atores e seus representantes políticos na produção do espaço carioca: os evangélicos, no caso da “Lei do Silêncio”.

A Lei dos *Apart-hotéis*, por sua vez, recuperou antiga discussão sobre os hotéis-residência, tipologia que está cada vez mais presente nos novos lançamentos imobiliários que oferecem reduzidos espaços privados, prometem ampla gama de serviços e oferecem extensas áreas de lazer.

A disputa entre diferentes formas de apropriação do espaço público seja através da permissão de usos privados, seja da interdição da apropriação por trabalhadores informais através dos inúmeros decretos expedidos, foi responsável por um grande número de conflitos urbanos e expressa, também, a crise do trabalho nas grandes cidades.

Os engenhos publicitários, por sua vez, constituem-se, na nossa opinião, em tema emergente e atual que merece aprofundamento, pois envolve não só a questão do empobrecimento e poluição visual da cidade, como também a necessidade de investigação do processo e dos agentes que se apropriam dos lucros gerados por esta forma de publicidade.

O grande número de atos normativos voltados para a preservação ambiental também carece de aprofundamento para verificação de suas respectivas

regulamentações, a exemplo da Área de Preservação de Marapendi, que já apresenta indícios da flexibilização dos parâmetros urbanísticos.

Cabe lembrar que foi possível também verificar, nas tramitações dos projetos de leis analisados assim como nas entrevistas concedidas, que a relação entre o Executivo e o Legislativo no Rio de Janeiro, no período entre 1993 e 2004, foi marcada por um processo contínuo de tentativas, às vezes vitoriosas, de redução da participação do Legislativo no processo de produção das normas jurídicas urbanísticas. Em uma outra escala, foi verificado por Saskia Sassen em entrevista concedida à Revista Ciência Hoje em outubro, de 2006, ao estudar a perda de poder dos Estados-nações, que as grandes empresas, visando seus interesses, buscam a construção de um Estado forte, mas elas o querem para a manutenção da nova ordem global, tanto através da ampliação/do fortalecimento do sistema penal e do poder militar imperial, quanto mediante um Legislativo obediente, que aprova as leis que o capital corporativo deseje.

Soma-se ao que foi dito, a percepção, possibilitada pelas entrevistas realizadas para fins desse trabalho e leituras do Diário Oficial da Câmara dos registros dos debates no Plenário, no período estudado, de indícios da fragilização do exercício da vereança, não só nos aspectos voltados para a produção legal, mas no exercício do papel de mediadores culturais, como propôs Kuschnir (1993). Essa fragilização se apresenta, especialmente, a partir do fortalecimento dos subPrefeitos, uma das estratégias adotadas com a formação do grupo Cesar Maia. Nesse contexto, os chamados vereadores “ideológicos” perdem cada vez mais espaço na eficácia dos trabalhos voltados para a produção das leis no Rio de Janeiro.

Finalmente, cabe registrar que o trabalho aqui apresentado, ao buscar entender de que maneira no Rio de Janeiro, o território como norma, criou oportunidades para a realização das orientações externas para incluí-lo nos espaços da globalização, se

deparou com a necessidade de estudos complementares para evitar imprecisões nas conclusões. Mesmo assim, nos arriscamos a dizer que o Plano Estratégico do Rio que seria principal instrumento de realização das orientações globais anteriormente citadas teve suas intenções, conforme descritas por Carlos Vainer (2000), Oliveira (2003) e Lima Junior (2003), de certa forma, “encolhidas” seja na realização de seus projetos, seja nas estruturas institucionais criadas para apoiá-lo e nas necessárias alterações da legislação urbanística para viabilizá-lo. Reconhecemos, contudo, que a difusão das idéias e do ideário por ele propugnados, principalmente nos meios técnicos da Prefeitura, foi seu maior triunfo.

Merece lembrança também o fato de que um dos principais instrumentos de flexibilização, o das operações interligadas, está suspenso, e, que as principais mudanças voltadas para a concretização da adaptação dos interesses e procedimentos globais no plano normativo podem ainda estar sendo gestadas nas novas propostas do Plano Diretor em tramitação na Câmara Municipal - no Substitutivo nº 3 ao Projeto de Lei Complementar nº 25/2001, que institui o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Esse Substitutivo foi encaminhado aos vereadores pelo Prefeito (Mensagem nº 78/2006) em 19 de outubro de 2006.<sup>178</sup>

Assim, ao que parece, correndo o risco de estarmos nos reportando a matrizes de análise já ultrapassadas, como a da busca da totalidade, a construção de uma nova trama de normas urbanísticas produzidas para materializar propostas e projetos de um novo modelo de cidade, que começou a ser delineada em 1993, ainda não está totalmente definida. Entretanto, certamente, está se consolidando, aos poucos, um conjunto de normas flexíveis e uma cidade cada vez menos plástica, mais rígida, nas

---

<sup>178</sup> Até o dia 19 de março de 2007 o Substitutivo ainda não tina sido votado.

palavras de SANTOS (1999), fruto combinado da ciência, da técnica e do capital e do poder na reprodução da cidade.

Essas são nossas considerações finais para um tema que necessita muita investigação empírica, especialmente para fins comparativos com outras metrópoles com situações sociais e econômicas similares.

## 7. BIBLIOGRAFIA

ABREU, Maurício de A. O estudo geográfico da cidade no Brasil: evolução e avaliação. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.) **Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano**. São Paulo: Edusp, 1994. p. 199-322.

ACSELRAD, Henri. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. **Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR**, Salvador, 2005. CD-ROM.

\_\_\_\_\_.(org.) A duração das cidades: sustentabilidade e risco na políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, 240p.

AIRES, Manuel Eduardo. **Espaço público e espaço privado: uma abordagem comparativa das concepções de Richard Sennett, Hannah Arendt e Jurgen Habermas**. Tese de Mestrado apresentada no IUPERJ. Rio de Janeiro, 1993.

ANTAS JR., Ricardo Mendes. **Território regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005. 248p.

ARANTES NETO, Antonio Augusto (org.) **O espaço da diferença**. Campinas: Papyrus, 2000. 304 p.

\_\_\_\_\_**Paisagens paulistanas: transformações do espaço**. São Paulo: Unicamp, Imprensa Oficial, 2000. 190 p.

ARANTES, Otília. **O lugar da arquitetura depois dos modernos**. São Paulo: Edusp/Nobel, 1993. 246p.

\_\_\_\_\_. Cultura da cidade: animação sem frase. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n. 24, Rio de Janeiro, 1996. 229-242 p.

\_\_\_\_\_. **Urbanismo em fim de linha**. São Paulo: Edusp, 1998. 220 p.

\_\_\_\_\_. Uma estratégia fatal. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-76.

ARAÚJO, Rosane Lopes de. **A legalização urbanística e os mecanismos de flexibilização**. Rio de Janeiro: IPPRUR/UFRJ, 2003. 45 p. (Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano).

ARENDTH, Hannah – **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983. 352 p.

ARIÈS, Philippe e DUBY, Georges (org.). **História da vida privada**. São Paulo: Companhia das Letras, vol. 2, 1991.

BACELAR, Tânia de Araújo e GALVÃO, Antônio Carlos. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Uma Proposta para Discussão. **Brasil século XXI – por uma**

**nova regionalização? Processos, escalas, agentes.** Ester Limonad, Rogério Haesbaert, Ruy Moreira (orgs). São Paulo: Max Limonad, 2004. P.28-53.

BARBOSA, J. L. A paisagem na construção da geografia cultural. In: **Anais do VII Congresso Internacional da Brazilian Studies Associaton.** Rio de Janeiro: BRASA, 2004. CD- ROM.

BECKER, Berta. Uma nova regionalização para pensar o Brasil? In **Brasil século XXI – por uma nova regionalização? Processos, escalas, agentes.** Ester Limonad, Rogério Haesbaert, Ruy Moreira (orgs). São Paulo: Max Limonad, 2004. 204. p. 11-27.

BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos: um Haussmann Tropical: a renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro.** Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, Rio de Janeiro, 1992. 328 p.

BENJAMIM, Alexandre Farias. **Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor do Rio de Janeiro: a construção de um espaço público em defesa do plano diretor Rio de Janeiro:** IPPUR/UFRJ, 2003. 113 p. (Dissertação)

BERDOULAY, Vincent. Espace Public e Culture: stratégies barcelonaises in Geographie et cultures. **Géographie et Cultures**, n. 29, 1999. p.25-42.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das bases. Política, favor e clientelismo.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999. 275 p.

BIENENSTEIN, Glauco. **Espaços metropolitanos em tempos de globalização: um estudo de caso do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2000 (Tese de Doutorado).

BOBBIO, Norberto *et alli.* **Dicionário de política.** Universidade de Brasília, Brasília, 1991.

BOLTANSKI, Luc e CHIAPELLO, Eve. La formation de la cite par projets. In: **Le nouvel esprit du capitalisme.** Paris: Galimar, 1999. p. 154-236.

BOURDIEU, Pierre. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: **Poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. p.163-207.

CAMPOS, Candido. Em nome da cidade: introdução e apropriação do urbanismo nos debates da Câmara paulistana (1920-1945). In: **Anais do V Seminário de História da Cidade e do Urbanismo.** Rio de Janeiro: PROURB, 1996, pp. 205-214.

CANGUILHEM, Georges. Le Normal et le Pathologique. In **Connaissance de la Vie.** Paris: Vrin. p. 155-169.

CARDEMAN, David. **Rio de Janeiro nas alturas.** Rio de Janeiro: Mauad, 2004. 263p.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos Metrôpoles/Grupo de Pesquisa Pronex**, n. 1. São Paulo, EDUC, 1999, p.7-26.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 506p.

CERTEAU, Michel et alli. **A invenção do cotidiano**. vol 1. Petrópolis: Vozes, 1996. 372 p.

CHOAY, Françoise. **Alegoria do patrimônio**. São Paulo: Espaço e Liberdade: Editora UNESP, 2001. 282 p.

COMPANS, Rosemary. **A emergência do empreendedorismo público urbano na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2002 (Tese de Doutorado).

\_\_\_\_\_ e OLIVEIRA, Fabrício. **As operações interligadas no Rio de Janeiro: flexibilização ou desregulamentação**. Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Instrumentos para a Gestão Municipal do Solo Urbano: Experiências e Novos Desafios. IPPUR/UFRJ, FASE e GTZ, Rio de Janeiro, 1996. (cópia xerox)

CORRÊA, Roberto Lobato. Hinterlândias, hierarquias e redes: uma avaliação da produção gráfica brasileira. **Revista Brasileira de Geografia**, 51(3), 1989, p. 113-137.

\_\_\_\_\_. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1999. 85 p.

COSTA, Delaine Martins. **Representações políticas: alternativas e contradições das múltiplas possibilidades de participação popular na Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2001 (Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política).

COSTA, Fátima Tardin. **Legislação urbanística do Rio de Janeiro no período de 1993 a 2003: um panorama a partir dos projetos de lei de iniciativa do poder executivo**. Monografia submetida ao Programa de Pós-Graduação do IPPUR como requisito parcial para o curso de Especialização em Planejamento e Uso do Solo, Rio de Janeiro, 2001.

COSTA MARQUES, Francisco Moraes da. **O Grupo Cesar Maia: líderes, partidos políticos e política no Rio de Janeiro**. 129 p. Dissertação de Mestrado defendida no Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

CRETTON, Solange A. **Velhos conflitos e uma prática "du barulho"**. Monografia de conclusão do "Curso de Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública" -ICHF/UFF – Niterói, 2005.

DAVIS, Mike. **A ecologia do medo: Los Angeles a fabricação de um desastre**. Rio de Janeiro. Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **Planeta favela**. Rio de Janeiro. Boitempo, 2006. 272p.

DUVEGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

EWALD, François. Foucault, **A norma e o direito**. Lisboa: Vega, 1993. 245p.

FELDMAN, Sarah. Um sistema legal para o urbanismo: a face desconhecida do movimento moderno. In: GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras (org.). **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**, Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Ano 3, edição especial. Salvador, 2005.

\_\_\_\_\_. Avanços e Limites na Historiografia da Legislação Urbanística no Brasil. In **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. A.3, n.4. 2001, Associação Nacional de Pós-Graduação e pesquisa em Planejamento Urbano e regional, 2001.

FERNANDES, Edésio. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 512p.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1997. 280 p.

FREIRE, Américo. **Uma capital para a República: poder federal e forças políticas locais no Rio de Janeiro na virada do século XX**. Rio de Janeiro: Revan, 2000, 240p.

FRÚGLOLI JÚNIOR, Heitor. **São Paulo: espaços públicos e integração social**. São Paulo: Marco Zero, 1995.

GOMES, Paulo César da Costa. **A condição urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 304p.

GROSNTAIN, Marta Dora. **O papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo**, São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1997. (Tese de Doutorado).

GUIMARAENS, Cêça. **Paradoxos entrelaçados; as torres para o futuro e a tradição nacional**. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2002. 304p.

GUTTON, Jean-Pierre. **Bruits et sons dans notre histoire: essais sur la reconstitution du paysage sonore**. Paris: Puf, 2000. 200p.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1989. 349p.

\_\_\_\_\_. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debate**. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, n. 36, 1996. p. 48-64.

\_\_\_\_\_. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004. 388p.

HOLSTON, James. **Cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. 360p.

INSTITUTO DE ECONOMIA DA UFRJ. **Pobreza energética, Complexo do Caju**. Rio de Janeiro, 2005. 106p.

JAMESON, Frederic. **Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio**. (trad.) Maria Elisa Cevasco. São Paulo: Ática, 1997.

KUSCHNIR, Karina. **Política e mediação cultural: um estudo na Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, UFRJ, 1993. 149p. (Tese de Mestrado).

\_\_\_\_\_. **O cotidiano da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000. 162p.

\_\_\_\_\_. **Eleições e representações no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: UFRJ, Núcleo de documentação Política, 1999. 92 p.

LAGO, Luciana. C. Favela-loteamento: reconceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 9, n. 1, 2003. p.119-133.

LEFBVRE. Henri. **La pensée marxiste e la cité**. Paris: Castreman, 1968.

\_\_\_\_\_. **La révolution urbaine**. Paris: Gallimard, 1970.

\_\_\_\_\_. **La production de l'espace** Paris: Anthropos. 1974.

LIMA JUNIOR, Pedro Novais. **Uma estratégia chamada "planejamento estratégico": deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria de planejamento urbano**. . Rio de Janeiro: IPPR/UFRJ, 2003. 268p. (Tese de Doutorado).

LIRA José Correia Tavares de. O germe da lei urbana e a higiene da casa (e) do operário. **Anais do IV Encontro da Anpur**. Salvador, de 1991.

MACHADO, Mônica Sampaio,. **A geografia universitária carioca e o campo científico-disciplinar da geografia brasileira**. São Paulo: Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da USP, 2003. (Tese).

MARICATO, Ermínia. Metrôpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**. vol.17, n. 48, São Paulo, mai/aug, 2003. 26p.

MARINS, Cesar Garcez, Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In: SEVCENKO, N. (org.). **História da Vida Privada no Brasil**, vol. 3, São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MARX, Murillo. **Cidade em que termos?** São Paulo: Studio Nobel, 1999. 143p.

\_\_\_\_\_. **Cidades no Brasil. Terra de quem?** São Paulo: Studio Nobel, 1991. 143p.

MOTTA, Marly Silva da *et alli*. **A política carioca em quatro tempos**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2004. 255p.

NICOLAU, Jairo Marconi. **A história do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002. 78p.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. **Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2003 (Tese de Doutorado).

PALMEIRA, Moacir. Política, facções e voto. In GOLDMAN, Marcio; PALMEIRA, Moacir (coord.). **Antropologia, voto e representação política**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1996, p. 41-56.

PICON, Antoine. A racionalidade técnica e utopia: gênese da Haussmanização. In: SALGUEIRO, Heliana Angotti (org.). **Cidades capitais do século XIX: racionalidade, cosmopolitismo e transferência de modelo**. São Paulo: Edusp, 2001, p. 65-102.

RESENDE, Maria Beatriz Setúbal de. Preservação na gestão das cidades. In: **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional** n. 24, 1996, p. 165-174.

REZENDE, Vera. **Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997. 242p.

SABER, Aziz Ab'. A herança intelectual de um geógrafo. **Estudos Avançados**, vol.8, n.22, São Paulo, set./dec.1994. <http://www.scielo.br/scielo>.

SÁNCHEZ, Fernanda. In **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Santa Catarina: Argos, 2003. 588 p.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995. 144p.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. São Paulo: Hucitec/Editora da Universidade de São Paulo, 1978. 236, 157p.

\_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987. 142p.

\_\_\_\_\_. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Hucitec, 1989. 214p.

\_\_\_\_\_. **Pobreza urbana**. São Paulo: Hucitec, 1979a. 119p.

\_\_\_\_\_. **Espaço dividido: Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979b. 580p.

\_\_\_\_\_. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. Petrópolis: Vozes, 1980. 125p.

\_\_\_\_\_. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo.** São Paulo/ Secretaria de Estado da Cultura: Nobel, 1990. 117p.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993. 157p.

\_\_\_\_\_. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo.** São Paulo: Hucitec: Educ-Editora da PUC-SP, 1994. 145p.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1999. 308p.

SARMENTO, Carlos Eduardo Barbosa. **O espelho partido da metrópole – Chagas Freitas e o campo político carioca (1950-1983): liderança, voto e estruturas clientelistas.** . Rio de Janeiro: UFRJ, 2002. (Tese de Doutorado em História Social).

SASSEN, Sakia. **As cidades na economia mundial.** São Paulo. Studio Nobel, 1998. 190p.

SCHMITT, Rogério. **Partidos políticos no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2000. 94p.

SCHORSKE, Carl E. A Ringgstrasse, seus críticos e o nascimento do modernismo urbano. In: **Viena fin-de siècle: política e cultura.** São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 43-124.

SEMPRINI, Andrea. Espaces privés, espaces publics: Privé et public comme catégories pratiques. **Espace et Sociétés**, n. 73, Paris, 1993. p.138-164.

SENNETT, Richard. **Carne e pedra.** Rio de Janeiro: Record, 1977. 447p.

\_\_\_\_\_. **O declínio do homem público: as tiranias da intimidade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1988. 447 p.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Ed. Malheiros, 1995. 476 p.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A democracia interrompida.** Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2001. 388p.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social.** Rio de Janeiro: Zahar, 1993. 324p.

\_\_\_\_\_. **Thirdspace: Journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places.** Ballantine Books, 1996.

SOTO, Hermano de. **O mistério do capital.** Rio de Janeiro: Record, 2001. 306 p.

SOUZA, Marcelo Lopes. O bairro contemporâneo: ensaio de abordagem política. **Revista Brasileira de Geografia**, vol. 51, n. 2, 1989. p.139-171.

\_\_\_\_\_. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 192p.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução ao planejamento e gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 560p.

STUCKENBRUCK, Denise Cabral. **O Rio de Janeiro em questão: o plano Agache e o ideário reformista dos anos 20**. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1996.

VAINER, Carlos. Os neoliberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao "Plano Estratégico do Rio de Janeiro". In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.105 -120.

VELTZ, Pierre. Tempos da economia, tempos da cidade: as dinâmicas. In **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Henri Acselrad (org.). Rio de Janeiro, DP&A, 2001, p. 139-154.

XAVIER, Hélia Nacif, **Transformações recentes em um bairro residencial, Laranjeiras: o papel de legislação urbanística**. Rio de Janeiro: UFRJ, Programa de Pós-Graduação em Engenharia, 1981 (Tese de Mestrado).

YÁSIGI Eduardo. **O mundo das calçadas: por uma política de espaços públicos em São Paulo**. São Paulo: Departamento de Geografia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1997 (Tese).

ZUKIN, Sharon. Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder. In ARANTES, Antonio. **O espaço da diferença**. Campinas: Papyrus, 2000. p. 80 -103.

## 8. APÊNDICES

**APÊNDICE 1: LISTAGEM DAS LEIS APROVADAS E DECRETOS EXPEDIDOS NO PERÍODO 1993-2004, EM VIGOR NO FINAL DE 2004, ORGANIZADOS EM ORDEM ALBÉTICA A PARTIR DA COLUNA REFERENTE AOS TEMAS**

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.  
This page will not be added after purchasing Win2PDF.