

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS MATEMÁTICAS E DA NATUREZA  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**Os limites do Rio:  
natureza e expansão urbana na Cidade do Rio de Janeiro  
(1990 a 2013)**

ANA BRASIL MACHADO

JULHO DE 2018

OS LIMITES DO RIO:  
NATUREZA E EXPANSÃO URBANA NA CIDADE DO RIO DE  
JANEIRO (1990 A 2013)

Ana Brasil Machado

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Cesar da Costa Gomes

RIO DE JANEIRO

2018

## CIP - Catalogação na Publicação

M1491 Machado, Ana Brasil  
Os limites do Rio: natureza e expansão urbana na cidade do Rio de Janeiro (1990 a 2013) / Ana Brasil Machado. -- Rio de Janeiro, 2018.  
206 f.

Orientador: Paulo Cesar da Costa Gomes.  
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2018.

1. expansão urbana. 2. limites urbanos. 3. Rio de Janeiro. 4. legislação urbana. 5. natureza e cidade. I. Gomes, Paulo Cesar da Costa, orient. II. Título.

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Ana Brasil Machado

Os limites do Rio:  
natureza e expansão urbana na cidade do Rio de Janeiro (1990 a 2013)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Aprovada em: 30 de julho de 2018.

---

Dr. Paulo Cesar da Costa Gomes (orientador), Doutor, UFRJ

---

Dr. Laurent Vidal, Doutor, Université de la Rochelle

---

Dr. Marcos Paulo Ferreira de Góis, Doutor, UFF – Angra

---

Dr<sup>a</sup>. Iná Elias de Castro, Doutora, UFRJ

---

Dr. Rafael Winter Ribeiro, Doutor, UFRJ

## AGRADECIMENTOS

Agradeço imenso:

Ao meu orientador, Paulo Cesar da Costa Gomes, pela convivência por mais de dez anos e por me ensinar, para além da Geografia, uma maneira de ver e pensar o mundo.

À CAPES, pela bolsa de estudos concedida.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa Território e Cidadania, sobretudo aos amigos Marcos Góis e Igor Robaina. Porque “é junto dos bão que a gente fica mió”.

Às Professoras Lia Osório Machado e Gisela Pires do Rio pelas críticas generosas no Exame de Qualificação.

Aos membros da Banca, Iná Elias de Castro, Laurent Vidal, Rafael Winter Ribeiro e Marcos Góis.

Aos colegas do Departamento de Geografia e Meio Ambiente da PUC-Rio pelo incentivo e pela possibilidade de desenvolver um trabalho que muito me alegrou ao longo dos últimos três anos.

Aos grandes e pequenos amigos, que fazem a barra da vida mais leve, Paloma, Dani, Nilo, Mari, Ico, Renato, Luisa, Tomás (que ainda chegará), Helena, Luli, Mingo, Coio, Lalá e Felipe.

Ao meu pai, que me ensinou a ver ciência através de limões e laranjas e por ter me presenteado com muitas edições da “Ciência Hoje das Crianças”.

À minha mãe, que me ensinou que “o que a vida quer da gente é coragem”.

À Leticia, que caminhou comigo nas veredas da política urbana do Rio e me ensinou que “amor é o que se aprende no limite, depois de se arquivar toda a ciência herdada, ouvida”.

À Flora, que me ensinou leveza, alegria e responsabilidade.

## RESUMO

O desafio de gerir e planejar uma cidade relaciona estreitamente a regulação de usos e a classificação de áreas e, por conseguinte, produz discontinuidades entre estas. Gerir a cidade é, portanto, gerir também as suas discontinuidades. A expansão urbana, contemporaneamente, é frequentemente associada a um amplo leque de custos ambientais e sociais e coloca em questão o crescimento de determinadas classes de áreas sobre outras, demandando políticas específicas que regulem a expansão intraurbana e atuem sobre o contato entre as áreas colocadas em situação de interface.

São inúmeros os exemplos de cidades que adotam políticas públicas voltadas para a gestão do crescimento extensivo e a proteção de espaços livres. No Rio de Janeiro, ao longo dos anos 2000, em diferentes momentos, o projeto denominado ecolimites foi mobilizado. O projeto tinha como objetivo declarado conter o crescimento das favelas sobre as áreas verdes da cidade.

Desta maneira, o objetivo da presente tese é descrever um momento particular da redefinição do problema do crescimento urbano na cidade do Rio de Janeiro. Para tanto, e a partir de uma perspectiva geográfica, os objetivos específicos são descrever os limites e interfaces que atuam na construção e na experimentação de soluções para este problema, bem como as categorias espaciais mobilizadas neste processo. Considerando que uma nova visão sobre o crescimento urbano coloca a cidade e, sobretudo, a favela em relação com o “ambiente natural”, e que o “ambiente construído” foi bastante explorado tanto na Geografia como em outros campos do conhecimento, as categorias que serão privilegiadas por esta análise serão aquelas correlatas à “natureza” na cidade.

A partir da análise de textos legais, notícias de jornal e artigos elaborados pelos técnicos da prefeitura do Rio de Janeiro, a hipótese desta tese é a de que noções associadas às discontinuidades espaciais atuaram de forma decisiva na redefinição do crescimento urbano na cidade do Rio de Janeiro, produzindo um novo regime de visibilidade para este problema público. Ao longo do período analisado, o crescimento urbano passa a ser reconhecido como expansão urbana ou crescimento horizontal de algumas classes de área sobre as outras, aqui designadas como categorias espaciais, o que pode ser verificado por meio da redefinição de sua própria espacialidade.

**Palavras-chave:** expansão urbana, limites urbanos, Rio de Janeiro, legislação urbana, natureza e cidade

## ABSTRACT

The challenge of managing and planning a city closely relates to the regulation of uses and the classification of areas and therefore produces discontinuities between them. Managing the city is therefore also to manage its discontinuities. At the same time, urban expansion is often associated with a wide range of environmental and social costs and calls into question the growth of certain classes of areas over others, demanding specific policies that regulate intra-urban expansion and act on the contact between the areas in interface situation.

There are numerous examples of cities that adopt public policies aimed at the management of extensive growth and the protection of free spaces. In Rio de Janeiro, during the years 2000, at different times, the project denominated ecolimites was mobilized. The aim of the project was to curb the growth of favelas over the green areas of the city.

In this way, the purpose of this thesis is to describe a particular moment in the redefinition of the problem of urban growth in the city of Rio de Janeiro. To do so, and from a geographical perspective, the specific objectives are to describe the limits and interfaces that work in the construction and experimentation of solutions to this problem, as well as the spatial categories mobilized in this process. Considering that a new vision of urban growth places the city and, above all, the favela in relation to the 'natural environment', and that the 'built environment' has been widely explored both in Geography and in other fields of knowledge, the categories that will be privileged by this analysis will be those related to "nature" in the city.

Based on the analysis of legal texts, newspaper reports and articles prepared by the technicians of the city of Rio de Janeiro, the hypothesis of this thesis is that notions associated to spatial discontinuities acted decisively in the redefinition of urban growth in the city of Rio de Janeiro January, producing a new regime of visibility for this public problem. Throughout the analyzed period, urban growth is recognized as urban expansion or horizontal growth of some area classes over others, here designated as spatial categories, which can be verified by redefining its own spatiality.

**Key words:** urban expansion, urban boundaries, Rio de Janeiro, urban legislation, nature and city

# SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	9
<b>1. Situando a expansão urbana no debate acadêmico</b> .....	13
1.1. QUESTÕES DE LIMITE, FORMA, DENSIDADE E EXTENSÃO: VISÕES A PARTIR DA HISTÓRIA URBANA E DO PLANEJAMENTO URBANO .....	13
1.2. A GEOGRAFIA E O CRESCIMENTO URBANO .....	22
1.3. O DEBATE ATUAL ACERCA DA CONTENÇÃO DO CRESCIMENTO URBANO EXTENSIVO ..	28
<b>2. A abordagem da Tese</b> .....	35
2.1. PROBLEMAS PÚBLICOS E REGIMES DE VISIBILIDADE: INDAGANDO OS “MODOS DE VER” DA POLÍTICA URBANA.....	35
2.2. LIMITES URBANOS, LIMITES E DESCONTINUIDADES: CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	37
2.3. OPERACIONALIZAÇÃO .....	41
<b>3. Aspectos do crescimento urbano no Rio de Janeiro</b> .....	43
3.1. AS DINÂMICAS E OS TEMAS RECENTES .....	43
3.2. A REDESCRIÇÃO DO PROBLEMA DO CRESCIMENTO URBANO .....	48
3.3. ECOLIMITES: UM PROJETO-SÍNTESE DO “NOVO” PROBLEMA PÚBLICO.....	63
<i>Um espaço público demandado e debatido na esfera pública</i> .....	70
<i>De volta à Rocinha ou um espaço público como instrumento da política urbana</i> .....	76
<i>Uma última questão para o Parque Ecológico da Rocinha</i> .....	78
<b>4. A legislação: visões sobre a expansão urbana e a natureza</b> .....	82
4.1. A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO (1990): UMA CONSTITUIÇÃO PARA O MUNICÍPIO E O CRESCIMENTO COMO DESENVOLVIMENTO .....	82
<i>Das políticas municipais na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro</i> .....	85
<i>Da política de meio ambiente na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro</i> .....	91
<i>Crescer é desenvolver e natureza é patrimônio</i> .....	97
4.2. O PLANO DIRETOR DECENAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (1992): ORDENAR, CRESCER E PROTEGER.....	98
<i>Dos princípios e objetivos do Plano Diretor de 1992</i> .....	102
<i>Da ordenação do território e do macrozoneamento</i> .....	103
<i>Da Política de Meio Ambiente e Valorização do Patrimônio Cultural</i> .....	114
<i>Rocinha, mais uma vez ou era uma vez</i> .....	117
<i>Natureza como condição para o desenvolvimento urbano</i> .....	118
4.3. O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL (2011): LIMITAR, HARMONIZAR E ESTRUTURAR A CIDADE .....	121

<i>Estrutura, expansão urbana e restrição à ocupação</i> .....	124
<i>Do macrozoneamento</i> .....	131
<i>Dos instrumentos de aplicação da política urbana previstos pelo Plano Diretor de 2011</i> .....	135
<i>Das Políticas Públicas Setoriais</i> .....	145
<i>Das estratégias de implementação, acompanhamento e controle do Plano Diretor</i> .....	157
<i>Limite, paisagem, estrutura e risco</i> .....	159
<b>4.4. A LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO (2013): UM NOVO ZONEAMENTO PARA A CIDADE DO RIO DE JANEIRO</b> .....	<b>163</b>
<i>Das Macrozonas de Ocupação e do adensamento</i> .....	167
<i>Das “áreas de restrição à ocupação urbana”</i> .....	171
<i>Da Capacidade de Suporte da Ocupação</i> .....	178
<i>Das Zonas e Subzonas no PLC 33/2013 e no PLC 57/2018</i> .....	182
<i>Da Proteção do Meio Ambiente, da Paisagem, do Patrimônio Cultural</i> .....	187
<i>Áreas sem uso, paisagem e restrição</i> .....	190
<b>Considerações finais</b> .....	<b>192</b>
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>196</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>202</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Dois pontos de vista do crescimento das favelas no Rio.....	51
Figura 2: Uma composição em três planos para o crescimento urbano .....	52
Figura 3: O crescimento das favelas e o “modo de ver” das ortofotos .....	55
Figura 4: O crescimento, seus limites e suas interfaces .....	57
Figura 5: Descrever o crescimento urbano: pontos de vista e composições .....	60
Figura 6: Pontos de vista para descrever a supressão da floresta .....	62
Figura 7: Infográfico da primeira notícia sobre os ecolimites.....	66
Figura 8: Favelas que deveriam receber os ecolimites (2008-2009) .....	69
Figura 9: O muro do Dona Marta .....	70
Figura 10: Aspectos do Parque Ecológico da Rocinha .....	73
Figura 11: Macrozonas de Ocupação da Cidade do Rio de Janeiro, 2011 .....	132
Figura 12: Macrozoneamento da Cidade do Rio de Janeiro (PLC 57/2018) .....	168
Figura 13: Áreas de Restrição à Ocupação Urbana, 2013.....	173
Figura 14: Áreas de Restrição à Ocupação Urbana (Mapa Básico), 2014 .....	175
Figura 15: Áreas de Restrição à Ocupação Urbana (Mapa Potencial), 2014 .....	176
Figura 16: Áreas de Restrição à Ocupação Urbana (Mapa Final), 2014.....	176

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Unidades de Conservação da Natureza municipais, 2011 .....	141
Tabela 2: Macrozonas de Ocupação (PLC 33/2013 e PLC 57/2018).....	169
Tabela 3: Sistema de Áreas Verdes e Espaços Livres, 2011 e 2013.....	180
Tabela 4: Definição de Zonas e Subzonas nos PLC 33/2013 e 57/2018.....	185

## **Introdução**

As cidades são espaços fortemente marcados por descontinuidades. Tanto por aquelas que indicam a sua diferença com aquilo que está fora (outra cidade, o campo), como por aquelas que fazem com que o seu tecido seja diverso e possa ser descrito como uma composição (de funções, de paisagens, de grupos sociais). O desafio de gerir e planejar uma cidade relaciona estreitamente a regulação de usos e a classificação de áreas e, por conseguinte, produz descontinuidades entre estas. Gerir a cidade é, portanto, gerir também as suas descontinuidades.

Os limites internos às cidades produzem e reforçam diferenciações internas de morfologias, comportamentos e significados. Podem ser gerados por leis específicas ou pela presença de elementos materiais como as grades de um condomínio residencial ou as vias que “cortam” um bairro. São, portanto, elementos de ruptura e sutura da morfologia urbana. O crescimento extensivo das cidades e suas relações com questões de forma, densidade, extensão e definição podem ser observados desde os primeiros núcleos urbanos e estiveram no centro das discussões sobre planeamento urbano ao longo do século XX.

Contemporaneamente, esta expansão é frequentemente associada a um amplo leque de custos ambientais e sociais. O debate sobre seus efeitos se tornou mais relevante a partir do final da Segunda Guerra Mundial quando o padrão de suburbanização se desenvolveu significativamente nos Estados Unidos. Mas foi nas décadas de 1960 e 1970, com a crise urbana e econômica e com a emergência do movimento ambientalista, que esta preocupação se tornou mais evidente.

São inúmeros os exemplos de cidades que adotam políticas públicas voltadas para a gestão do crescimento extensivo e a proteção de espaços livres. Estas políticas se alinham às críticas ao modelo de cidade não densa, responsável por maiores gastos energéticos e maiores demandas de infraestrutura, pelo aumento da duração dos deslocamentos diários e da poluição, e pela diminuição de áreas livres e de espaços públicos.

No Rio de Janeiro, ao longo dos anos 2000, em diferentes momentos, o projeto denominado ecolimites foi mobilizado. O projeto tinha como objetivo declarado conter o crescimento das favelas sobre as áreas verdes da cidade. De acordo com Ícaro Moreno, presidente da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP), “a ideia é proteger a comunidade de um lado e a Mata Atlântica do outro. Fica mais fácil a fiscalização e ajuda a dimensionar as ações nas comunidades” (O GLOBO, 28/03/09).

Na versão apresentada em 2009, os ecolimites deveriam ser instalados em onze favelas localizadas na Área de Planejamento 2, Zona Sul do Rio de Janeiro<sup>1</sup>. Assumiriam a forma de muros de aproximadamente três metros de altura e deveriam ser construídos ao longo das linhas de contato entre as favelas e as áreas a serem preservadas. Estes muros substituiriam os antigos marcos de concreto e cabos de aço, também chamados ecolimites, já instalados em 33 favelas a partir de 2001 e propostos pelo então secretário municipal de meio ambiente, Eduardo Paes, na gestão do prefeito Cesar Maia. Em 2004, Luiz Paulo Conde, então secretário estadual na gestão da governadora Rosinha Garotinho, já havia proposto a construção de muros em favelas cariocas selecionadas. No entanto, o projeto do arquiteto e Vice-Governador foi “rechaçado pela mídia e pela opinião pública e, por isso, não foi levado adiante” (PEDROSO, 2010: 19).

O objetivo de conter a expansão das favelas sobre as áreas verdes, que norteava o projeto de 2009, foi questionado, bem como o modelo de delimitação, amplamente relacionado à intenção de ampliar a segregação socioespacial na cidade. A implantação dos ecolimites foi tema de um intenso debate público. O limite ganhou distintos significados e estabeleceu relações espaciais entre formalidade e informalidade, natureza e artifício, áreas com o crescimento a ser contido e áreas de preservação. Funcionou como um objeto-síntese, capaz de concentrar diferentes questões pertinentes à cidade do Rio de Janeiro. Finalmente, o muro foi construído apenas na favela Santa Marta e, na Rocinha, o projeto foi substituído por um parque linear.

Esta política de ecolimites foi abordada em minha dissertação de Mestrado, intitulada *Os ecolimites como dispositivos para a gestão das descontinuidades internas da cidade do Rio de Janeiro*, defendida neste Programa, em 2013. A partir da revisão acerca do tema, pude constatar que a totalidade dos trabalhos acadêmicos relacionavam o projeto à questão da segregação socioespacial. No entanto, a partir da análise de notícias e documentos legais, uma outra questão emergiu: a do crescimento urbano. Naquele momento, defendi a ideia de que os ecolimites funcionavam como um instrumento de gestão da expansão urbana, através da produção de uma interface entre categorias espaciais, sobretudo entre “favelas” e “áreas verdes”.

Uma vez que os ecolimites figuravam no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (2001), procedi à sua análise, verificando a centralidade que o crescimento urbano apresentava. Me perguntava por que, afinal, os ecolimites eram ali mobilizados, se a sua implantação tinha sido mínima. Eu estava diante da redefinição de um problema público e não

---

<sup>1</sup> Santa Marta, Rocinha, Chapéu Mangueira, Benjamin Constant, Chácara do Céu, Parque da Cidade, Morro dos Cabritos, Tabajaras, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo e Vidigal

sabia. Este projeto participara da redefinição do crescimento urbano, relacionando a ocupação urbana às áreas verdes, ou, de maneira mais abstrata, a “cidade”, ou a “cultura” à “natureza”.

Desta maneira, o objetivo da presente tese é descrever um momento particular da redefinição do problema do crescimento urbano na cidade do Rio de Janeiro. Para tanto, e a partir de uma perspectiva geográfica, os objetivos específicos são descrever os limites e interfaces que atuam na construção e na experimentação de soluções para este problema, bem como as categorias espaciais mobilizadas neste processo. Considerando que uma nova visão sobre o crescimento coloca a cidade e, sobretudo, a favela em relação com o “ambiente natural”, e que o “ambiente construído” foi bastante explorado tanto na Geografia como em outros campos do conhecimento, as categorias a serem privilegiadas por esta análise serão aquelas correlatas à “natureza” na cidade.

A hipótese a ser aqui debatida é a de que noções associadas às discontinuidades espaciais foram mobilizadas de forma decisiva na redefinição do problema do crescimento urbano na cidade do Rio de Janeiro. Ao longo do período analisado, o crescimento urbano passa a ser reconhecido como expansão urbana ou crescimento horizontal de algumas classes de área sobre as outras, aqui designadas como categorias espaciais, o que pode ser verificado por meio da redefinição de sua própria espacialidade.

O Capítulo 1 situa o debate acerca do crescimento urbano no debate acadêmico. Por um lado, o planejamento urbano volta-se para a forma da cidade e para questões relativas a seu crescimento. Por outro, a Geografia, como uma forma de ver ou como disciplina, apresenta fortes relações, reconhecidas historicamente, com este problema. Analisado no âmbito local, o crescimento deixa de ser um problema apenas demográfico e se espacializa, demandando instrumentos de regulação e destacando questões relativas ao espaço das cidades.

O Capítulo 2 apresenta a abordagem teórica adotada por esta tese para compreender o problema do crescimento urbano no Rio de Janeiro. Em primeiro lugar, é discutida a noção de problema público, bem como os seus mecanismos de publicização. Em seguida, são apresentadas as especificidades da legislação urbana e suas relações com as definições de categorias espaciais e delimitações. Adiante, as categorias de análise, como limites, discontinuidades e interfaces são expostas, bem como a noção de regime de visibilidade, considerando seus elementos: ponto de vista, composição e exposição.

O Capítulo 3 é iniciado por um breve panorama do crescimento urbano no Rio de Janeiro. Logo após, é apresentada uma discussão acerca da mudança no regime de visibilidade do crescimento urbano, a partir da imprensa e de estudos técnicos. O capítulo é encerrado por uma discussão acerca dos ecolimites, concebidos como um projeto-síntese do “novo” problema público ora tratado.

O Capítulo 4 apresenta a descrição e a análise relativa ao processo de normatização que participa da construção das categorias associadas à “natureza” que, por sua vez, estão associadas ao crescimento urbano. Para tanto, serão discutidas a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (1992), o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável da Cidade do Rio de Janeiro (2011), e as propostas relativas à Lei de Uso e Ocupação do Solo elaboradas em 2013 (PLC 33/2013) e em 2018 (PLC 57/2018). Por fim, são tecidas algumas breves considerações finais.

## 1. Situando a expansão urbana no debate acadêmico

### 1.1. QUESTÕES DE LIMITE, FORMA, DENSIDADE E EXTENSÃO: VISÕES A PARTIR DA HISTÓRIA URBANA E DO PLANEJAMENTO URBANO

Mesmo não tendo sido projetadas unicamente enquanto limites para o crescimento das cidades, as muralhas produziram importantes efeitos sobre a forma urbana. Para Horacio Capel, “foi grande a importância das fortificações na definição e evolução da forma urbana. De fato, as muralhas se converteram em linhas de fixação e em barreiras ao crescimento da cidade”<sup>2 e 3</sup> (CAPEL, 2002: 137).

Segundo Pierre Frankhauser (1994), físico teórico e geógrafo ocupado com a análise da morfologia do tecido urbano, as muralhas representam, ao lado do par densidade-extensão, um elemento fundamental para a definição das cidades. Para ele, as muralhas não serviam somente à defesa, mas representavam uma fronteira tanto no plano legislativo como no plano econômico ou mesmo administrativo. Seus limites precisos pareciam definir o espaço urbano e nos levaram a imaginar que a cidade antiga fosse compacta e possuísse uma geometria simples e regular (FRANKHAUSER, 1994: 6)<sup>4</sup>.

No entanto, mesmo nas cidades fundadas, a geometria da rede viária e das muralhas era recorrentemente irregular. A regularidade de suas formas era, para Frankhauser, muito mais uma exceção do que uma regra. No caso das muralhas, as características topográficas do sítio poderiam ser mais importantes que o princípio de minimizar seus perímetros. De acordo com a ideia do aspecto compacto das cidades, se suporia que o espaço urbano definido pela muralha corresponderia à superfície construída do conjunto urbano. Mas esse não era, necessariamente, o caso.

Em muitas cidades, apenas uma pequena parte do espaço urbano era ocupada pelas construções e grande parte da superfície fortificada continuava livre (FRANKHAUSER, 1994). É possível

---

<sup>2</sup> O trabalho de tradução de uma língua para outra constitui um problema adicional à pesquisa. Isto é ainda mais marcante quando tratamos da tradução do léxico ligado ao urbano: além das diferentes cidades possuírem histórias particulares, as palavras que as descrevem experimentaram uma aventura própria. Este fato pode ser ilustrado pela edição do livro *L'Aventure des Mots de la Ville à Travers le Temps, les Langues et les Sociétés*, organizado por Christian Topalov.

<sup>3</sup> Tradução livre da autora a partir do original em espanhol: “(...) fue grande la importancia de las fortificaciones en la definición y evolución de la forma urbana. De hecho las murallas se convirtieron una línea de fijación y en barreras al crecimiento de la ciudad (...)”.

<sup>4</sup> “Les enceintes semblent donc définir *l'espace urbain* et cette frontière précise a souvent conduit à imaginer la ville ancienne comme un ensemble de bâtiments *compact*, encerclé d'une fortification à géométrie *simple* et *régulière*.”

afirmar, portanto, que essas cidades muradas eram marcadas por descontinuidades não apenas em relação ao espaço extramuros, mas também em seu interior. As diferentes densidades internas à muralha não podem, todavia, ser apreendidas através de uma representação que considerasse apenas as densidades médias.

As cidades romanas, por exemplo, foram, em muitos casos, planejadas para integrar espaços não edificados os quais permitiriam uma posterior expansão dentro do espaço murado (CAPEL, 2002). Em outros casos, a muralha não era construída junto às casas, mas seguindo o sítio acidentado, ligando a cadeia de colinas. Esse fato ajudava a reduzir o contraste entre a cidade e seu exterior e a estabelecer um equilíbrio entre esses dois espaços (FRANKHAUSER, 1994).

Frequentemente, muitas edificações eram deixadas de fora da muralha e novos espaços suburbanos eram criados. Madri, Barcelona, Florença, e muitas outras cidades europeias, marcadas pelo crescimento demográfico, construíram sucessivas muralhas no sentido de incluir a expansão no exterior das muralhas, sendo o caso de Florença o mais emblemático. O mais comum, no entanto, era a existência de um cinturão romano ou alto-medieval que seria ampliado uma ou duas vezes durante a Idade Média.

“O número de cinturões defensivos construídos pelas cidades foi afetado, logicamente, pela evolução demográfica. Aquelas que experimentaram um crescimento demográfico sustentado se viram obrigadas a construir sucessivas linhas de fortificação. Na Europa, numerosas cidades construíram duas, três, quatro e, excepcionalmente, até sete ou oito cercas defensivas ao longo de sua história” (CAPEL, 2002: 130).<sup>5</sup>

Na Idade Média, as grandes cidades medievais eram compostas por muitos núcleos pré-urbanos, o que produzia um plano irregular. O crescimento urbano não se fazia apenas com a densificação do espaço intramuros, mas também com o nascimento de novos bairros (*quartiers*) no exterior. Desta maneira, para Frankhauser, a superfície construída mostrava um tecido bem diferente daquele delimitado pela muralha.

As muralhas poderiam também estar associadas ao impedimento de construção em amplas zonas periurbanas. Este tipo de restrição se devia ao interesse militar de manter o espaço

---

<sup>5</sup> Tradução livre da autora a partir do original em espanhol: “El número de los cinturones defensivos construidos por las ciudades se ha visto afectado, lógicamente, por la evolución demográfica. Aquellas que experimentaron un crecimiento demográfico sostenido pudieron verse obligadas a construir sucesivas líneas de fortificación. En Europa numerosas ciudades han construido dos, tres, cuatro y, excepcionalmente, hasta siete u ocho cercas defensivas a lo largo de su historia”.

circundante da cidade livre de edificações que permitissem sua conversão em pontos protegidos para o ataque inimigo. Neste caso, o crescimento urbano se ligava muito claramente às necessidades de defesa das cidades. Para Capel, as muralhas se converteram em linhas de fixação das cidades e em barreiras ao seu próprio crescimento, mesmo que pudessem ser transpostas ou mesmo transferidas. O uso desses cinturões defensivos já se fazia no neolítico (cercamento das aldeias, como descrito por Mumford, 2008) e, neste sentido, o autor afirma que a cidade apresenta muralhas desde a sua origem<sup>6</sup>.

Nos séculos X e XI, muitas cidades europeias poderiam ser classificadas como polinucleares e abertas. Durante a Baixa Idade Média, as muitas muralhas construídas, decorrentes do maior poder político e financeiro dos cidadãos, cercaram os núcleos e criaram uma unidade baseada nos limites desenhados por este fechamento. “Do ponto de vista do plano, isto significa a passagem da cidade polinuclear ou dispersa para a cidade compacta” (CAPEL, 2002: 129)<sup>7</sup>. Segundo Braunfels (1991), citado por Frankhauser, cada língua encontrou a sua própria expressão para caracterizar essa evolução: “*dalla città a nuclei ala città compacta*”, ou “*from the scattered town to the compact town*”.

Muitas cidades não tiveram sua forma marcada por muralhas, seja por não possuírem condições para o enorme investimento que significava este tipo de construção, seja por gozarem de uma situação de proteção natural ou de pouca hostilidade em relação a povos vizinhos. Por outro lado, a forma dessas cidades foi também influenciada pela ausência dos delimitadores físicos:

“(…) a inexistência de muralhas permitiu uma expansão suburbana mais fácil e a criação da tradição das casas com jardim na periferia da cidade. Foi o que ocorreu na Grã-Bretanha, onde, como já foi dito, a maior parte das cidades não teve muralhas durante a idade moderna” (CAPEL, 2002: 138)<sup>8</sup>.

Em suma, o problema da contenção do crescimento urbano já tinha lugar nas cidades antigas, medievais e modernas, e a delimitação física parece ter sido a solução mais amplamente

---

<sup>6</sup> “La técnica de la construcción de cinturones defensivos se había desarrollado y aplicado ya en el neolítico y en la edad de los metales para defender núcleos de poblamiento preurbanos. Y por ello la ciudad tiene murallas desde su mismo origen. Aparecen, en efecto, en prácticamente todas las excavaciones arqueológicas de los núcleos primitivos” (CAPEL, 2002: 126).

<sup>7</sup> Tradução livre da autora a partir do original em espanhol: “Desde el punto de vista del plano, significa el paso de la ciudad polinuclear o dispersa a la ciudad compacta.”

<sup>8</sup> Tradução livre da autora a partir do original em espanhol: “(…) la no existencia de murallas pudo permitir una más fácil expansión suburbana y la creación de tradiciones de casa con jardín en la periferia de la ciudad. Es lo que ocurrió en Gran Bretaña donde, como hemos dicho ya, la mayor parte de las ciudades no tuvieron murallas durante la edad moderna.”

colocada em prática. Muitas cidades tinham suas morfologias marcadas pela presença de muros ou verdadeiros sistemas de muralhas que desempenhavam várias funções e se associavam a diferentes significados, como a proteção de povos inimigos e animais selvagens, motivações religiosas (MUMFORD, 2008), coleta de tributos e demarcação de áreas com função governamental, como no caso das *ciudades* ou dos pretórios romanos, os quais estiveram quase sempre associados a regimes autoritários (CAPEL, 2002: 144).

A partir do século XVIII, o processo de urbanização concorre tanto para o aumento da densidade nos núcleos urbanos como para a extensão da cidade para a sua periferia, uma vez que a morfologia das velhas cidades parecia inadequada para a cidade industrial. Segundo Frankhauser, essas grandes mudanças nas cidades que implicaram a extensão fizeram com que o espaço urbano jurídico se diluísse e que as muralhas perdessem as suas funções. Para o autor, nos períodos precedentes, o planejamento e os processos de auto-organização foram capazes de influenciar a urbanização de maneira comparável; neste novo período, as forças de mercado é que dominaram o desenvolvimento das cidades. Todavia, para Peter Hall (2013), os séculos XIX e XX são também marcados pelo planejamento urbano elaborado pelo poder público.

Peter Hall, em seu célebre trabalho intitulado “*Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*”, original de 1988, afirma que as ideias e preceitos-chave concebidos no âmbito do planejamento urbano do século XX só podem ser compreendidos como reações contra os males produzidos pela cidade do século XIX. A primeira delas é a das *ciudades-jardins*, concebidas por Ebenezer Howard no final do século XIX. Sua proposta estava baseada na construção de constelações de novas cidades, distantes do centro urbano principal. Outra visão importante no planejamento urbano foi aquela produzida por Le Corbusier. Para ele o mal da cidade advinha da densidade e a solução era aumentar ainda mais a densidade das construções com enormes edifícios que permitissem restar alguns espaços livres no solo urbano. Outra se baseava na ideia de que a mobilidade permitida pelos meios de transporte transformaria positivamente a cidade.

Para o autor, as reações à “cidade encortiçada” é que forjaram o planejamento urbano. As cidades grandes constituíam em si um problema: suas péssimas condições de habitação, suas altas densidades, o arrendamento de seus solos, seus problemas de transporte, a competição pelo espaço e o temor das potenciais revoltas, ensejaram novas leis e projetos urbanos por parte dos poderes públicos e privados já a partir do final do século XIX.

Ao longo da primeira metade do século XX, a cidade grande foi sendo transformada tanto por legislações e reformas locais como pelas forças do mercado.

“A cidade dispersou-se e desconcentrou-se. Novas casas, novas fábricas, foram construídas em sua periferia. Novas tecnologias do transporte (...) permitiram que esse processo de suburbanização se concretizasse. Novas agências – sociedades construtoras, secretarias de habitação públicas e sem fins lucrativos – aproveitaram as oportunidades que assim lhes eram oferecidas. Mão-de-obra e materiais baratos reduziram os custos reais da nova habitação, em especial no fim dos anos 20 e começo dos 30. Melhores e mais sutis regulamentações do planejamento e desenvolvimento urbanos brecharam a superpopulação e, de certa forma, diminuíram o tédio das cidades oitocentistas. Daí resultou uma extraordinária e repentina melhoria dos padrões habitacionais para um amplo espectro da população” (HALL, 2013: 57).

A rápida extensão dos serviços municipais básicos fez com que a suburbanização nas cidades dos Estados Unidos ocorresse com mais vigor. O desenvolvimento dos transportes era, no entanto, para os especialistas de então, uma faca de dois gumes: por um lado, permitiria a suburbanização. Por outro, poderia significar um maior afluxo para o centro e, portanto, maior saturação populacional. A solução encontrada foi a implementação do zoneamento, através de uma lei, em 1916, que combinava o uso do solo com a altura máxima das edificações. O modelo difundiu-se largamente nos Estados Unidos e, em 1929, mais de 700 comunidades haviam adotado leis de zoneamento. “E uma série de questões legais sobre limites, que culminaram no histórico caso de 1920, *Povoado de Euclid, Ohio, et al. vs Ambler Realty Company*, estabeleceu a validade do zoneamento como legítima expressão do geral poder de polícia” (HALL, 2013: 70). Todavia, ao menos neste momento, o zoneamento associado ao planejamento não foi capaz de melhorar as condições de vida dos mais pobres, mantendo-os fora dos novos subúrbios que cresciam ao longo das linhas de bonde e metrô.

Em Londres, o relatório do Comitê da Habitação, de 1918, preconizava a construção das moradias pelo poder público a partir da compra de terra barata e não urbanizada para além dos limites da cidade. As plantas deveriam ser elaboradas por arquitetos e a densidade máxima permitida asseguraria um jardim particular para cada casa unifamiliar. A partir de então e até 1934, as autoridades locais por toda a Grã-Bretanha construíram as moradias segundo a lógica das cidades satélites periféricas e não de acordo com os preceitos da cidade-jardim independente.

As cidades-jardins foram idealizadas por Ebenezer Howard (1850-1928). Ao contrário do que se imagina, sua proposta não estava baseada em baixas densidades, mas em densidades próximas à sua contemporânea Londres, o que o afasta imensamente dos subúrbios-jardins, tais como foram amplamente difundidos no entorno das grandes cidades ao redor do mundo. De base anarquista, a proposta de Howard pressupunha que fosse criada uma companhia de dividendos entre os interessados em novas moradias para que fossem adquiridas terras baratas, distantes da cidade. A esta companhia caberia atrair indústrias e, por conseguinte, operários que construiriam suas casas.

A nova cidade teria uma densidade limite e seria cercada por um cinturão verde que abrigaria granjas e instituições urbanas. Quando o limite de densidade fosse alcançado, outra cidade, pouco distante, deveria ser construída. Ao longo do tempo,

“desenvolver-se-ia um vasto e planejado conglomerado que entraria num processo de expansão quase sem limites; dentro dele, cada cidade-jardim ofereceria um campo aberto de empregos e serviços, mas também estaria ligada às demais por um rápido sistema de transporte (privilegiando-se uma ferrovia municipal, como a denominava Howard), o que proporcionaria todas as oportunidades econômicas e sociais da cidade grande. Howard deu a essa visão policêntrica o nome de cidade social” (HALL, 2013: 109).

Ainda segundo Hall, a compreensão errônea da cidade-jardim deu-se por problemas do diagrama apresentado a partir da segunda edição do livro de Howard “*Cities of To-morrow*”, no qual o autor expôs os princípios da cidade-jardim. No entre-guerras, das quase um milhão de moradias subsidiadas pelo dinheiro público na Inglaterra, poucas se assemelhavam à proposta de cidade-jardim. O que dominou foi a criação de satélites muito grandes e fortemente dependentes das indústrias do núcleo urbano central. A única experiência da cidade social só preservou a forma física idealizada por Howard uma vez que a sua construção foi nacionalizada e burocratizada. Trata-se do conjunto de quatro cidades designadas pelo governo britânico para a área londrina, especificamente para o condado de Hertfordshire, no início dos anos 1950, que Hall assim descreveu:

“Cada cidade-jardim está circundada por seu próprio cinturão verde, de tal maneira que cada uma surge como uma comunidade urbana isolada com terra cultivável como fundo. Mas todas as quatro estão ligadas entre si pelos equivalentes modernos da ferrovia intermunicipal de Howard: a linha eletrificada suburbana, que também

as ligava ao centro de Londres, e a rodovia concluída em meados de 1980 (...). Nos pormenores, contam-se sofismas aos montes, não há dúvida; mas tudo parece ser e é algo muito semelhante ao capítulo final de *Tomorrow*” (HALL, 2013: 154).

A cidade-jardim viajou pela Europa. Mas em cada um dos países ganhou novas feições que afastavam em muito as novas propostas do conceito original. Na Espanha, *la ciudad lineal*, de Arturo Soria y Mata, apostava no desenvolvimento de uma cidade-jardim linear ao longo das linhas de bonde ou iluminação que partiriam da grande cidade (HALL, 2013: 131). Na França, a *cit  industrielle* de Tony Garnier, filiada ao anarquismo e à geografia regional francesa de cunho antimetropolitano, dependeria de apenas um complexo metalúrgico e se inscreveria sob a forma de bulevares axiais e as casas obedeceriam ao reticulado retangular.

A *Die Stadt der Zukunft (A Cidade do Futuro)* foi proposta pelo alemão Theodor Fritsch. Morfologicamente, possuía fortes semelhanças com a cidade-jardim de Howard: “a forma circular, a divisão entre os usos do solo, a clareira central, o cinturão verde circundante, o casario baixo, a indústria na periferia, a propriedade comunal da terra” (HALL, 2013: 133). Além do caráter segregacionista, a cidade do futuro também se distanciava de sua congênere inglesa porque não pretendia uma descentralização urbana.

Nos Estados Unidos, bem como nos países europeus, nenhuma cidade foi construída estritamente segundo os preceitos de Howard, embora a *Regional Planning Association of America* tenha se esforçado para tanto. Segundo Hall, a principal colaboração para a cidade-jardim adveio desta associação: um esquema de tráfego e circulação de pedestres, denominado *Radburn*, elaborado em 1928. Outro tipo de nova cidade comentada por Hall é a “cidade de cinturão verde”, desenvolvida no âmbito da *Resettlement Administration*, na década de 1930. Embora concebidas para serem autossuficientes, deveriam estar ligadas ao município principal, “daí ser essencial uma localização periférica típica do subúrbio” (HALL, 2013: 148). Três foram realizadas neste modelo (*Greenbelt*, na periferia de Washington; *Greenhills*, na periferia de Cincinnati, e *Greendale*, na periferia de Milwaukee) e, além de terem excluído negros e pobres, não havia empregos o bastante para que fossem autossuficientes e a ligação com o município por meio de transporte coletivo era deficiente.

Após o término da Primeira Guerra Mundial, as casas suburbanas passaram a ser desejadas por uma nova classe de funcionários mais bem pagos. O fato é que, apesar das críticas à qualidade arquitetônica e urbanística, o subúrbio crescia. E já na década de 1930, o crescimento extensivo das cidades começava a ser combatido. Na Inglaterra, a crítica esteve centrada no problema da

indefinição entre campo e cidade. Não havendo limites do crescimento da cidade sobre o campo, eles não mais existiriam enquanto entidades distintas. O crescimento além das 15 mil milhas (estabelecidas pelo sistema de metrô) faria com que Londres não fosse mais um “conceito unitário” (PICK *apud* HALL, 2013: 97).

Para evitar esta indistinção, seria “preciso deter a expansão das cidades, restringir a construção a áreas nitidamente definidas, dentro das quais se há de processar o realojamento da população, na medida do necessário” (JOAD *apud* HALL, 2013: 94). Segundo a Comissão Real para a Distribuição Geográfica da População Industrial, criada em 1937, era necessário controlar a implantação de novas indústrias e fixar um cinturão verde no entorno de Londres.

Foi com Patrick Geddes (1854-1932) que o planejamento regional surgiu, influenciando um importante grupo de planejadores de Nova York, a *Regional Planning Association of America* (RPAA), e o planejamento de capitais europeias nas décadas de 1940 e 1950. Geddes extraiu boa parte de seus conceitos fundamentais da geografia francesa, de Reclus e Vidal, notadamente, o de região. Para ele, o planejamento deveria ser precedido de um levantamento dos recursos naturais da região bem como das respostas dadas pelo homem a eles, inspirando-se nas monografias regionais francesas.

Geddes preocupava-se com o crescimento extensivo das grandes cidades e, similarmente a Howard, propunha que o campo chegasse à cidade e não o contrário. “[S]ó que Geddes tinha em mente o nível de toda uma região-município, e nisso estava a sua singular novidade” (HALL, 2013: 171). A RPAA propunha, por sua vez, um plano nacional baseado nas regiões naturais que acarretaria em um menor número de trocas regionais e em uma distribuição descentralizada da população, o que acabaria também com a necessidade de arranha-céus, de linhas de metrô e do refúgio no campo. De acordo com Mumford, um dos mais célebres participantes da associação,

“[o] planejamento regional não pergunta quanto uma área pode ser ampliada sob a égide da metrópole, mas como a população e os serviços públicos podem ser distribuídos a fim de promoverem e estimularem uma vida intensa e criativa através de toda uma região (...)” (MUMFORD *apud* HALL, 2013: 176-177).

Mas como seria controlado o crescimento das grandes cidades? Para este grupo de planejadores a resposta combinava as novas tecnologias com o controle de seus impactos sobre o ambiente. Desta maneira, propunham que a metrópole poderia se expandir pelas “autovias” e as áreas

colinosas restariam como “área selvagem”: parque florestal e passeio público, onde poderia ser praticado o lazer ao ar livre. As cidades e aldeias, que incluiriam edifícios, seriam localizadas em estradas vicinais interligadas e difeririam da “cidade de estrada” por terem o seu posicionamento planejado (HALL, 2013: 180).

Segundo Peter Hall, os princípios da RPAA foram mais bem expressos não nos Estados Unidos, mas na Inglaterra. Mais especificamente em Londres, no Plano do Condado de Londres e, posteriormente, no Plano da Grande Londres, ambos liderados por Leslie Patrick Abercrombie. A estrutura deste último foi baseada em anéis concêntricos que apresentavam intensidade decrescente de população e atividades, do núcleo para o exterior. Ressalta-se que cada um dos anéis era definido e limitado por anéis viários. Os espaços livres de edificações também possuíam papel destacado. O grande cinturão verde definia o início do anel periférico, enquanto outros menores circundariam comunidades isoladas novas e antigas. As cunhas verdes, por fim, “correriam internamente, do cinturão verde até o coração da Londres construída” (HALL, 2013: 198).

Por outro lado, defendiam alguns planejadores e estudiosos que as soluções para os males da cidade, tanto aqueles da cidade oitocentista como aqueles do crescimento indefinido do tecido urbano, seriam o remodelamento dos centros urbanos e a construção de grandes blocos de apartamentos, sob inspiração corbusiana. Para Le Corbusier (1887-1965), de acordo com Hall (2013), o excesso populacional dos centros urbanos poderia ser resolvido com o aumento da densidade. Os edifícios seriam maiores, abrigando mais atividades e pessoas, o que possibilitaria deixar livres mais áreas para melhor aeração e para o lazer (FRANKHAUSER, 1994).

As cidades dos modernistas deveriam se estender ao longo de um único eixo, dando origem às *villes-bandes*. Além disso, a fragmentação do seu tecido deveria ser ainda mais acentuada (FRANKHAUSER, 1994) e cada área definida abrigaria um tipo de atividade: o centro de negócios, a área de hotéis e embaixadas, as fábricas, os alojamentos, etc. E enquanto a elite ocuparia o centro, os operários e comerciários deveriam residir nas unidades-satélites.

Mas, sobretudo depois da popularização do automóvel, e nos Estados Unidos, os subúrbios cresceram mais livremente e se estabeleceram como forma de urbanização. Segundo Hall (2013), o *boom* suburbano iniciado na década de 1940 baseou-se em quatro elementos: as novas estradas que penetravam áreas antes não alcançadas pelo *trolebus* e outros transportes sobre

trilhos; o zoneamento do uso do solo “que produzia áreas residenciais uniformes com valores imobiliários estáveis” (HALL, 2013: 345); a facilitação das hipotecas, e a explosão da natalidade que demandou novas moradias unifamiliares.

De acordo com Frankhauser, a suburbanização iniciada neste período fez com que o conjunto construído ganhasse um aspecto mais ramificado. As atividades econômicas não estavam mais apenas ligadas ao centro, as fábricas também se localizavam nos subúrbios. Desta maneira, os limites entre os municípios do subúrbio próximo e a *cit e* desaparecem e nascem da ı as aglomerações urbanas tais quais as conhecemos atualmente.

A suburbanização baseada no autom ovel foi e é bastante criticada. Muitas destas críticas ancoram-se em argumentos sobre o desperdício de terras, o tempo gasto em locomoção entre o centro e o subúrbio e a falta de serviços e parques. Todavia, a crítica mais interessante é aquela que reconhece uma falta de forma e limites definidos destas cidades. Segundo Lewis Mumford, em 1938:

“uma cidade moderna, tanto quanto um burgo medieval... devia ter tamanho, forma e limites definidos. Não era para continuar sendo um simples estirão de casas ao longo de uma avenida indeterminada que avance rumo ao infinito e termine de repente num brejo” (MUMFORD *apud* HALL, 2013: 353).

## 1.2. A GEOGRAFIA E O CRESCIMENTO URBANO

A Geografia como saber e como disciplina apresenta fortes relações com o Planejamento Urbano. Podemos dizer que esta relação se d  sob três formas. A primeira delas se d  a partir do uso de noções próprias da Geografia para a concepção de modelos e planos urbanos. Esta forma pode ser ilustrada pela apropriação do conceito de região da Geografia Regional francesa no pensamento de Patrick Geddes e nos projetos da *Regional Planning Association of America*, como nos apresenta Peter Hall (2013).

A segunda forma é a compreensão do Planejamento Urbano como “geografia aplicada”. Segundo o geógrafo Jonathan Murdoch (2006), os sistemas de planejamento do uso do solo com vistas à conten o do crescimento urbano partiam do pressuposto (a partir dos primeiros momentos do movimento ambiental inglês) de que a ruralidade e a urbanidade deveriam estar situadas em zonas diferentes. Cidade e área verde deveriam ser pensadas e geridas como dois espaços distintos e opostos e o planejamento era o mecanismo para ordenar espacialmente

*natureza e sociedade*. Neste sentido, o planejamento pode ser entendido como uma forma de “geografia aplicada”, capaz de desempenhar um papel fundamental na ordenação do espaço:

“Como forma de geografia aplicada, o planejamento apresenta um importante papel na formulação de ideias sobre o espaço. Ademais, como parte do Estado, o planejamento tem a oportunidade de colocar essas ideias em prática (...). Através dos planos de uso do solo e das decisões que faz sobre desenvolvimentos específicos, o planejamento possui um papel-chave na ordenação do espaço” (MURDOCH, 2006: 156)<sup>9</sup>.

A terceira forma desta relação entre a Geografia e o Planejamento Urbano se dá no reconhecimento de que a cidade é um objeto de estudos pluridisciplinar e que estes campos se ocupariam de aspectos distintos do fenômeno urbano. No artigo “*A crise dos anos 30 e a emergência de novos temas na geografia*”, a geógrafa Marie-Claire Robic (2006) afirma que um eixo constitutivo dos debates dos anos 30 entre os geógrafos era a aplicação de seus saberes, sobretudo em uma sociedade que mais atentava para o futuro do que para o presente. Os geógrafos deveriam, portanto, se relacionar com as disciplinas da ação. No Congresso Internacional de Geografia de 1931, realizado em Paris, estabeleceu-se que os geógrafos deveriam participar das comissões encarregadas dos projetos urbanísticos.

As comunicações dos franceses Pierre Monbeig e Arsène Alexandre, do polonês Walentin Winid e do britânico Charles Fawcett trataram da cidade e da urbanização e de suas relações com o *Town Planning* (ROBIC, 2003) “que não apenas intervém na organização das grandes cidades, mas também começa a interrogar-se sobre os equilíbrios inter-regionais e sobre o papel das metrópoles no território nacional” (ROBIC, 2006: 44). Arsène Alexandre estava mais fortemente preocupado com a necessidade de uma abordagem pluridisciplinar sobre a cidade, embora fosse necessário delimitar os aspectos próprios a cada área do conhecimento.

Interessante é notar que Alexandre confere aos geógrafos o estudo e a ação sobre a extensão da cidade, enquanto ao planejador caberia a construção do centro envelhecido:

“Dirigir a construção do centro envelhecido é evidentemente tarefa do City Planner, do urbanista. Mas há uma outra tarefa para a qual a ajuda do geógrafo lhe pode ser

---

<sup>9</sup> Tradução livre da autora a partir do original em inglês: “As a form of applied geography, planning plays an important role in formulating ideas about space. Moreover, as a part of the state, planning has the opportunity to put these ideas into practice(...) Through its land-use plans and the decisions it makes about specific developments, planning plays a key role in ordering space” (MURDOCH, 2006: 156).

útil: *prever e dirigir a extensão de sua cidade*” (ALEXANDRE *apud* ROBIC, 2006: 44, grifos meus).

Mesmo que não se tratasse mais de ciência pura, o saber do geógrafo era crucial diante dos “males” que sofriam as grandes aglomerações, uma vez que este profissional podia colaborar com “estudos aprofundados sobre a utilização do espaço nas cidades e sobre os problemas do habitat urbano” (ALEXANDRE *apud* ROBIC, 2006: 44).

Em outro artigo sobre a Geografia Urbana na França, considerando o período que vai de 1890 a 1960, Robic (2003) defende que o campo da Geografia Urbana é mais antigo do que se costuma afirmar (o campo não teria surgido “tardiamente” na década de 50 do século XX). A autora sustenta o argumento através da análise dos trabalhos de geógrafos franceses, mas também das comunicações realizadas nos congressos internacionais de Geografia no período considerado.

Segundo Robic (2003), este nascimento “precoce” da Geografia Urbana, que precede o da Geografia Rural, está associado à questão das grandes cidades. E mais que às cidades, ao fenômeno da expansão das aglomerações urbanas. A preocupação com o crescimento urbano, não apenas em relação ao crescimento demográfico das cidades, mas também sobre a expansão física delas foi tematizada neste período que dá início à Geografia Urbana. O artigo “*Um bilan sur le fait urbain*”, escrito por Pierre Clerget em 1910, tornou-se famoso na história do urbanismo por trazer o termo “urbanismo”. Para Robic, o trabalho trata de uma

“análise das relações entre fatores de localização (latitudes, altitudes) e presença de cidades, e uma abordagem sumária do número e do *tamanho* das grandes cidades ao longo do século XIX(...). O autor examina também longamente o caráter exterior da cidade moderna,  *sinalizando a ruptura da cidade para fora dos muros*, o gradiente de densidade centro-periferia, as tendências ao decréscimo demográfico do centro,  *à extensão espacial* e a elevação em altura (...)” (ROBIC, 2003, grifos meus).

Como já enunciado, o interesse dos geógrafos sobre a urbanização e sobre a extensão das cidades também se fez presente no Congresso Internacional de Geografia de 1931, ocorrido em Paris. O programa submetido aos participantes por iniciativa do Comitê Francês incluía o ponto “*As aglomerações urbanas: formação, evolução e extensão; planos de planejamento; condições geográficas do urbanismo*”. No Congresso de 1934, em Varsóvia, a atenção dispensada à expansão das aglomerações urbanas e à análise do planejamento urbano e regional também se fizeram presentes. De acordo com Robic, destaca-se o papel de Charles Fawcett por

sua análise das conurbações britânicas e à continuidade das áreas urbanizadas. O trabalho de Fawcett possuía semelhanças com o de Mark Jefferson, que estudou as cidades dos Estados Unidos e propôs delimitações geográficas das áreas metropolitanas, adotando o critério de Fawcett de continuidade do espaço construído (ROBIC, 2003).

O tema do crescimento urbano aparece também em Pierre George no livro *Précis de Géographie Urbaine*, da década de 1960 (traduzido como *Geografia Urbana*, em 1983). No capítulo “*Forma, aspecto, desenvolvimento*”, o autor identifica três formas pelas quais a cidade se estruturou e se expandiu: disposição desordenada, planta radiocêntrica e planta quadriculada. Qualquer que fosse a forma adotada na cidade, uma relação entre o espaço construído e os espaços livres deveria ser considerada, uma vez que esta relação variava muito entre as cidades:

“Diferenças consideráveis aparecem entre cidades muito densas como Paris e cidades com mais espaços livres como Londres, entre os planejamentos dos espaços modernos, geométricos, em disposição compacta, como geralmente as cidades norte-americanas e os planos sistematicamente abertos em guirlandas de parques e grandes avenidas alongadas tais como as planejadas pelos urbanistas da União Soviética” (GEORGE, 1983: 68).

Além desta relação e da análise das densidades outro elemento era chave para compreender a estrutura e crescimento de uma cidade: as suas discontinuidades. É possível identificar três tipos a partir da leitura do texto. O primeiro está relacionado à discontinuidade entre as áreas construídas. Neste tipo, as áreas livres já citadas desempenham papel fundamental para tornar a cidade descontínua. O segundo corresponde às discontinuidades no interior das “massas construídas”, decorrentes da segregação de funções no espaço urbano. O terceiro tipo associa-se aos diferentes tempos em que as diferentes zonas das cidades foram construídas.

Para Pierre George, o desenvolvimento de aglomerados urbanos impunha “um problema de método essencialmente geográfico para os administradores: *o da fixação dos limites do aglomerado urbano*. “Com efeito, é raro que a progressão urbana se detenha subitamente, sobretudo no caso de uma urbanização de múltiplos núcleos a partir das aldeias suburbanas. Trata-se, pois, de saber a partir de onde começa o campo<sup>10</sup>...” (GEORGE, 1983: 85). Para ele,

---

<sup>10</sup> Uma vez que a cidade não poderia mais ser definida, Pierre George se utiliza da categoria espacial que representaria o seu par ou seu “oposto”.

todos os critérios sintéticos haviam fracassado, uma vez que o aglomerado urbano seria uma “realidade viva e, por isso mesmo, móvel” (GEORGE, 1983: 85).

Um último elemento a ser ressaltado do texto de Pierre George é a sua crítica ao crescimento extensivo de baixa densidade. Este tipo de desenvolvimento urbano demandaria uma extensão inconveniente dos elementos urbanos tanto ao longo de eixos quanto em áreas dispersas, acarretando em maiores despesas individuais e públicas. É notável a sua preocupação com a gestão de uma cidade tão descontínua:

“As administrações que, em seguida, têm o encargo *de fazer uma cidade com tantos pedaços de cidade, díspares e descontínuos*, devem contratar obras dispendiosas, colocar em serviço dispositivos de transporte e serviços públicos para as diversas necessidades da população sem poder esperar de tudo isso a menor rentabilidade” (GEORGE, 1983: 95, grifos meus).

Outra contribuição dos geógrafos para o tema do crescimento urbano, na década de 1990, é o já citado trabalho de Pierre Frankhauser, “*La fractalité des structures urbaines*”. Seu objetivo é aplicar às cidades os princípios da descrição matemática conhecida como geometria fractal. Para o autor, a necessidade de defesa e outros constrangimentos como aprovisionamento, transporte e saneamento limitaram o crescimento urbano. Vencidos, o desenvolvimento urbano pôde escapar mais e mais do planejamento, originando formas bastante irregulares, mas que obedecem a uma ordem que lhes é interna, a ordem fractal.

Considerando a relação superfície-perímetro de numerosas cidades, Frankhauser observa que a “curva empírica” é dotada de notável regularidade. Esta parece indicar que a extensão espacial das cidades segue certa lei que vincula o perímetro das cidades e suas superfícies. Assim, esse resultado deve ser interpretado como o indício de que a estrutura fragmentada das aglomerações segue certo princípio que viola as regras da geometria ordinária. O autor passa, então, à análise das cidades cujas morfologias são consideradas amorfas ou “picadas” (*déchiquetée*), em oposição à figura do crescimento em mancha de óleo. Ele identifica três mecanismos importantes de seus crescimentos (sejam planejados ou “auto-organizados”) que conduzem à fractalidade dos tecidos urbanos: o crescimento radial, o crescimento policêntrico e a preservação de espaços livres.

O crescimento radial está ligado às vias de transporte. As aglomerações que se estendem ao longo desses eixos apresentam, segundo Frankhauser, um aspecto fractal que se manifesta na

diluição radial da superfície construída a partir do núcleo urbano. No entanto, a planificação ignorou este desenvolvimento e tentou dar-lhe uma forma compacta através dos planos circulares. O crescimento policêntrico confere às cidades um aspecto multifractal uma vez que concorre para a formação de sub-centros. Finalmente, a preservação dos espaços verdes aparece sob formas distintas, mas é muito importante para a preservação da estrutura fractal, principalmente após a popularização do uso do automóvel. Estes espaços penetram o conjunto construído e os mantêm ligados às zonas não urbanizadas, produzindo uma desagregação espacial das zonas urbanizadas.

O interesse dos geógrafos sobre o tema do crescimento extensivo da cidade pode ser ainda atestado pela presença de termos como *urban sprawl*, *étalement urbain* e *crescimento urbano* nos dicionários de Geografia. No *Longman Dictionary of Geography: human and physical*, de 1985, organizado por Audrey Clark, o *urban sprawl* é definido como a expansão irregular, não planejada e desordenada ao redor da cidade (*town*) que pode se vincular a um desenvolvimento similar de outra cidade vizinha. Geralmente, este espraiamento consiste de áreas residenciais, pequenos centros comerciais e pequenas indústrias.

No dicionário *Vocabulaire de la ville: notions et références*, editado por Élisabeth Dorier-Apprill, em 2001, o termo *étalement urbain* é definido como

“expressão colocada em uso por geógrafos norte-americanos para designar o alastramento (*étalement*) cada vez mais intenso e descontínuo da urbanização. Essa teoria foi construída a partir da observação das dinâmicas urbanas norte-americanas, onde as formas diversas do espalhamento (*déversement* e *éparpillement*) urbanos dão lugar a uma floração de neologismos(...). Os fatores do alastramento urbano (*étalement urbain*) são muito variáveis segundo os contextos econômicos, políticos e sociais: desconcentração residencial, espalhamento urbano, políticas de habitação favorecendo o acesso ao habitat individual nos países industrializados, talvez, mas também crescimento migratório por alastramento “espontâneo” dos *bairros informais*, em práticas fundiárias mal controladas pelos poderes públicos, periferização deliberada dos pobres(...)” (DORIER-APPRILL, 2001: 15).

No dicionário *La ville et l'urbain*, organizado por Pumain, Paquot e Kleinschmager (2006) o verbete *étalement urbain*, escrito por Denise Pumain, é definido como um processo que teve início nas cidades dos Estados Unidos, na década de 1950, tornando-se importante na Europa nas décadas de 1960 e 1970, e ocorrendo também nas cidades do terceiro mundo. Para a autora,

o alastramento urbano é uma adaptação da forma urbana ao uso do automóvel, expressando uma nova urbanidade, e decorre de escolhas individuais que valorizam as casas individualizadas, o contato com a natureza ou com o ambiente campestre. Este movimento de expansão periférica foi sustentado por políticas públicas e privadas que facilitaram o acesso à propriedade e

“pela desconcentração de atividades exigentes de grandes superfícies ou geradoras de transtornos para a vizinhança (*nuisances*), como certas indústrias ou funções logísticas que se realocizaram nas grandes periferias, na proximidade das infraestruturas de transporte” (PUMAIN, 2006: 112-3).

O verbete *urban sprawl* do mesmo dicionário, escrito por Thierry Paquot (2006) coloca em evidência as causas deste crescimento do tecido urbano: extensão da malha rodoviária, a diversidade do sistema fiscal no nível local, a multiplicação das municipalidades, o desejo dos habitantes de possuir uma casa com terreno, etc. Paquot ainda apresenta brevemente os argumentos favoráveis e contrários ao *sprawl*:

“os partidários do alastramento urbano (*étalement urbain*) evocam a liberdade territorial, a escolha das escolas, as relações de vizinhança, enquanto os opositores falam de desperdício, de segregação desejada (auto-segregação), e militam por alguma densificação” (PAQUOT, 2006: 297-8).

### 1.3. O DEBATE ATUAL ACERCA DA CONTENÇÃO DO CRESCIMENTO URBANO EXTENSIVO

O debate atual acerca do crescimento urbano extensivo se estrutura, em termos gerais, a partir de duas perspectivas. A primeira atribui um valor positivo à expansão espacial da cidade e, ao mesmo tempo, questiona a eficácia dos instrumentos que procuram restringi-la. A segunda defende a necessidade de controle do crescimento urbano, em virtude dos custos e problemas que este acarreta para a vida urbana.

De acordo com Villamizar-Duarte e Sánchez (2012), desde o século XVIII, a ideia de conter a cidade e o urbano tem sido um tema constante na definição de políticas de planejamento. E já no final do século XIX as periferias das áreas urbanas apresentaram transformações que levaram à definição dos limites urbanos como um problema de estudo e investigação. Nas décadas de 1960 e 1970, com a ascensão do movimento ambientalista e a ocorrência da crise urbana e econômica, a preocupação com o crescimento das cidades se tornou mais evidente

(BENGSTON, FLETCHER E NELSON, 2004). Muitos governos (centrais e locais) responderam à questão a partir de políticas públicas voltadas para a gestão do crescimento extensivo e a proteção de espaços livres, alinhados às críticas que identificam uma ampla gama de custos sociais e ambientais associados às cidades não densas.

No entanto, autores como Glaeser e Kahn (2003) e Brueckner (2000) questionam a eficácia e mesmo a necessidade de tais políticas as quais resultam na diminuição de disponibilidade de terras, no aumento dos preços dos imóveis e na diminuição de suas áreas. Segundo este último autor, a conversão de terras agrícolas ou de ambientes naturais em áreas urbanas não corresponde a um processo desordenado. Pelo contrário, tal conversão é regulada pelas leis de mercado que direcionam os recursos para seus melhores usos.

A partir dos anos de 1990, afirma-se uma visão crítica ao *urban sprawl*, baseada na premissa de que o crescimento extensivo da cidade resulta na perda dos benefícios estéticos associados à presença de espaços livres, no aumento dos congestionamentos e da poluição do ar, e na diminuição da área agricultável e dos incentivos para a requalificação dos centros antigos. De acordo com Bengston e Youn (2006), outros impactos negativos são os maiores custos para implantação de infraestrutura, o aumento das distâncias percorridas, a perda de habitat, o risco de extinção de espécies e os danos aos ecossistemas florestais.

Com a emergência da noção de *desenvolvimento sustentável*, a crítica à expansão urbana assume novos conteúdos e significados. De acordo com esta perspectiva, a cidade espraiada seria incompatível com os ideais da cidade ecologicamente sustentável (BARNIER e TUCOULET, 1999). “Do ponto de vista mais técnico, a ênfase do argumento recai sobre a redução de custos e a eficiência na utilização de recursos energéticos e de transportes. Nessa proposta, há um claro pressuposto segundo o qual uma forma urbana compacta produz maior sustentabilidade” (COSTA, 1999: 65).

Neste sentido, a forma urbana desempenha um papel fundamental na adequação das cidades aos termos do desenvolvimento sustentável. A cidade sustentável deve ser densa, concentrada no entorno de pontos de transporte coletivo e nela devem predominar os usos mistos, além de oferecer acesso a áreas de recreação e esporte, a reservas naturais e florestas (COSTA, 1999; ROSALES e SANCHÉZ, 2011). Neste contexto, ganham relevo os instrumentos de contenção do crescimento, visando à preservação das áreas rurais e das áreas verdes e à densificação de áreas subutilizadas. Segundo Ducci (1998), a proposição de planos reguladores que fixam

limites urbanos e regulam as densidades tem sido a forma tradicional de planificação territorial no intuito de restringir o crescimento extensivo das cidades.

A questão da limitação está intimamente vinculada à história das cidades. Segundo Mumford (2008), as aldeias do neolítico possuíam paredes, que tinham significados de proteção e religiosidade. Mesmo não tendo sido projetadas para conter o crescimento das cidades, as muralhas produziram importantes efeitos sobre a forma urbana. Para Capel, “foi grande a importância das fortificações na definição e evolução da forma urbana. De fato, as muralhas se converteram em linhas de fixação e em barreiras ao crescimento da cidade” <sup>11</sup>(CAPEL, 2002: 137).

Contemporaneamente, o crescimento das cidades e a intenção de gerir ou controlar este crescimento levaram à adoção de estratégias diversas. Em comum, estas estratégias têm a característica de produzir limites mais ou menos duradouros para as cidades, materializados em grades, muros, parques ou produtores de uma reconfiguração da dimensão morfológica dos espaços relacionados. Dentre os instrumentos utilizados estão o zoneamento, o estabelecimento de áreas *non aedificandi*, os cinturões verdes, a construção de espaços públicos e sistemas de áreas livres, a oferta concentrada de infraestrutura e serviços, a revitalização de áreas degradadas, etc. Independentemente do instrumento ou do conjunto de instrumentos adotados pelas cidades ao longo do tempo, a questão da gestão do crescimento da cidade se converteu em um elemento central para o planeamento urbano.

Na América Latina, diversas cidades assistem às dinâmicas de urbanização das áreas suburbanas (VILLAMIZAR-DUARTE e SÁNCHEZ, 2012). Esta urbanização apresenta, muitas vezes, um caráter informal, produzindo espaços urbanos com infraestrutura inadequada e baixa qualidade de vida. De acordo com Milton Santos (2008), o crescimento das cidades dos países subdesenvolvidos não produziu uma intensa verticalização, mas a procura de novos sítios para onde a cidade pudesse se expandir. Estes sítios são aqueles distantes do centro urbano ou, quando próximos, inadequados à habitação. Ainda para Santos, o processo de urbanização da América do Sul se caracteriza por um ritmo bastante acelerado e pela predominância do setor terciário, produzindo o que o autor chamou “urbanização terciária”.

---

<sup>11</sup> Tradução livre da autora a partir do original em espanhol: “(...) fue grande la importancia de las fortificaciones en la definición y evolución de la forma urbana. De hecho las murallas se convirtieron una línea de fijación y en barreras al crecimiento de la ciudad (...)”.

Nestas cidades, o tema adquiriu maior relevância após a transição demográfica experimentada nos contextos nacionais. No entanto, os instrumentos para a gestão deste crescimento só se consolidaram a partir do processo de descentralização administrativa, que conferiu aos agentes públicos locais uma maior autonomia na formulação de políticas para solucionar suas questões. Analisado no âmbito local, o crescimento deixa de ser um problema apenas demográfico e se espacializa, destacando questões relativas ao território das cidades.

Atualmente, nota-se uma considerável densidade normativa relacionada ao tema, o que demonstra o interesse da política urbana em ordenar o fenômeno da expansão da cidade. Grandes cidades como Buenos Aires, Rio de Janeiro, Santiago, Montevidéu, Bogotá e Quito elaboraram instrumentos neste sentido: zoneamentos, criação de espaços públicos e construção de limites físicos são alguns deles. Os planos diretores e de ordenamento territorial destas cidades dedicam artigos, seções e capítulos ao tema, incorporando-o, em muitos casos, aos próprios objetivos da política urbana. Além disso, a produção de limites vincula-se a outras questões urbanas, como as ocupações ilegais, a preservação ambiental, a proteção de paisagens naturais e culturais, a metropolização e a produção agrícola.

A cidade de Bogotá, capital colombiana, apresenta um sistema de limites organizado em quatro segmentos: *bordes* Norte, Sul, Ocidental e Oriental. Cada um desses limites apresenta as suas especificidades no que diz respeito às interfaces produzidas, problemas urbanos associados, ao sítio e posição na cidade e categorias espaciais mobilizadas (reserva florestal, área de extração mineral, abastecimento de água, reserva de terras férteis...) (VILLAMIZAR-DUARTE e SÁNCHEZ, 2012). O limite oriental da cidade é marcado pela presença dos Cerros Orientais, que fazem parte da grande cadeia montanhosa que se estende do Chile à Venezuela. A área limite entre a savana de Bogotá e os Cerros possuía a maior biodiversidade da floresta alto andina e, hoje, representa uma das áreas mais devastadas do ecossistema. Desde a época colonial, diversas atividades vêm causando impacto sobre o ambiente dos Cerros que, atualmente, constituem uma área de expansão da cidade.

Ao longo do tempo, diversas soluções foram propostas para os Cerros, que foram objeto de diversas regulações, dentre elas a categorização como Reserva Florestal Protetora “Bosque Oriental de Bogotá”. Em 2007, foi proposto pela administração distrital o Corredor Ecológico e Recreativo dos Cerros Orientais, que deveria estar situado entre o limite oriental da cidade e o limite ocidental da reserva. Este projeto tem como objetivo declarado, além de aumentar o indicador de espaço público da cidade:

“estabelecer um limite visível entre o solo urbano e a área de conservação dos cerros, cujo desenvolvimento permita conter a expansão da cidade sobre a reserva, frear a degradação ecológica que este fenômeno gerou sobre os seus ecossistemas e criar um cenário que ressalte e promova seus valores simbólicos, ambientais, patrimoniais e paisagísticos” (ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2011: 2).

Em Santiago, capital chilena, o crescimento urbano tem se dado pela extensão em sua periferia, ocupando terrenos antes destinados a usos rurais. Este crescimento ocorre tanto oficialmente, com a produção de habitação social na periferia da cidade, como extraoficialmente através das “*parcelas que agrado*”, que são vendidas nos arredores não urbanizados da capital. O Plano Regulador Metropolitano, aprovado em 1994, propõe a contenção da extensão excessiva da periferia e o aumento da densidade das áreas urbanizadas (DUCCI, 1998).

Em Montevidéu, a proposta de Diretrizes Departamentais de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável (DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO/ DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN, 2012), tem como um de seus seis objetivos controlar a expansão urbana. De acordo com o artigo 6º, um dos objetivos do ordenamento territorial departamental é “o controle da expansão urbana, otimizando o uso das capacidades instaladas na cidade consolidada (...)”. Já as diretrizes para o âmbito urbano elencam a “interface urbano-rural” como um elemento estruturante da cidade e chave para a contenção da mancha urbana, que deve ser definido e estruturado.

Segundo o mesmo documento, a interface urbano-rural compreende o limite urbano da cidade e inclui áreas urbanas, suburbanas, rurais, grandes infraestruturas, empreendimentos logísticos e industriais, assentamentos irregulares, centralidades periféricas e áreas de valor natural. Destaca-se no texto o papel de conexão e mobilidade assumido pelas áreas dos *bordes*, além das orientações para preservação ambiental e prevenção de riscos relacionados à ocupação das áreas marginais dos rios.

Em Buenos Aires, o *borde* metropolitano ganha destaque e se identifica com a categoria de *borde* periurbano, ressaltando as relações entre espaços de produção agrícola e espaços urbanos. Esta zona periurbana está encarregada de abastecer com alimentos a população cidadina, principalmente hortaliças. Em 2009, iniciou-se o diagnóstico dos limites metropolitanos, que resultaram na síntese para o Esquema Diretor Intermunicipal do *Borde* Metropolitano. O trabalho foi realizado pela Subsecretaria de Urbanismo e Habitação da Província de Buenos Aires e pelo Ministério de Infraestrutura e reconhece que os *bordes* urbanos são, hoje, um foco

de discussão entre os técnicos e administradores da cidade, considerando que este é um espaço que atua no controle do crescimento urbano sobre o meio rural e onde são suscitados conflitos entre os diferentes interesses e atores.

De acordo com o documento, o *borde* urbano ou periurbano é um espaço que garante a funcionalidade da cidade com a conservação da natureza, oxigenação, produção de energia e água, oferta de espaços para o ócio e a recreação, segurança alimentar, habitação e trabalho. Nos *bordes* devem ser detidas as construções de qualquer natureza nas zonas baixas, vales de inundação, áreas de reserva e outras áreas não destinadas à urbanização como modo de proteger as bacias dos rios, o que significa uma resposta às ocupações ilegais que muitas vezes se situam em áreas inundáveis e passíveis de contaminação ou ainda em terras férteis que poderiam ser destinadas à horticultura. Além dos serviços ambientais, o conjunto de “peças verdes” nos limites das cidades oferece a demarcação de um limite claro e preciso à expansão da mancha urbana. Por fim, outra característica destacada é a acessibilidade e a conectividade das zonas periurbanas, o que oferece um facilitado escoamento da produção agrícola (PROVINCIA DE BUENOS AIRES/ SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA / MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA, 20??).

Para Bengston e Youn (2006), existem três tipos mais comuns de instrumentos de políticas públicas para gerir o crescimento urbano. São eles: a aquisição pública de terras, os instrumentos de regulação, e os instrumentos de incentivo fiscal. O primeiro tipo visa à proteção das áreas livres e pode ser realizado em terras no entorno da cidade ou em áreas internas à cidade. Os instrumentos de regulação podem se traduzir no controle das taxas de crescimento, na proibição de construção em determinadas áreas, ou em políticas de zoneamento, planejamento do uso do solo e de contenção do crescimento urbano (*urban containment policies*). Os instrumentos de incentivo fiscal devem encorajar outros padrões de desenvolvimento e incluem taxas sobre imóveis e taxas de impacto sobre a infraestrutura.

Para Pendall, Martin e Fulton (2002), qualquer área urbana ou metropolitana dispõe de uma política para modelar a forma do crescimento urbano. Seus objetivos são diversos, mas incluem a preservação de áreas naturais, agrícolas ou de extração de recursos, o incentivo a investimentos em áreas já urbanizadas, a criação de um padrão de uso do solo de alta densidade e o estímulo ao uso misto do solo. Os autores destacam três importantes instrumentos para modelar o crescimento urbano: os cinturões verdes, as fronteiras de crescimento urbano (*urban growth boundaries*) e as áreas de serviços urbanos. Estes instrumentos podem ser classificados

como *políticas de contenção urbana* e, comumente, estão associados a outros instrumentos como o zoneamento.

As políticas de gestão do crescimento urbano implicam, necessariamente, a criação de limites internos ou externos à cidade, mais ou menos flexíveis, mais ou menos duradouros, materializados no terreno ou não. Isto é possível pela produção de descontinuidades entre categorias espaciais que também não são dadas, mas são convocadas, criadas e transformadas pela própria produção da política pública. Neste sentido, as noções de limite e descontinuidade são centrais para a discussão acerca das políticas de gestão do crescimento urbano.

## 2. A abordagem da Tese

### 2.1. PROBLEMAS PÚBLICOS E REGIMES DE VISIBILIDADE: INDAGANDO OS “MODOS DE VER” DA POLÍTICA URBANA

No caso da cidade do Rio de Janeiro, ao longo dos anos 2000, o crescimento urbano e, mais especificamente, o crescimento urbano extensivo (ou seja, a expansão horizontal, que, como veremos, não se confunde com o crescimento demográfico, com o crescimento vertical e tampouco com o adensamento) se apresentou como um problema na esfera pública e, concomitantemente, passou por um processo de institucionalização no âmbito das políticas públicas municipais (com a proposição de novos instrumentos e novas normas para enfrentá-lo). Não se trata aqui de reconstruir a gênese deste problema, mas de analisá-lo em um momento de redefinição, no âmbito das transformações ocorridas na política urbana do Rio de Janeiro.

Como sugere Daniel Cefai (2018), um problema público, como aquele que nos interessa, deve ser analisado em sua trajetória, ou seja, atentando para as mudanças cognitivas e normativas envolvidas em seu processo de publicização. Estas mudanças resultam das atividades dos atores envolvidos, os quais procuram determinar, no intuito de “controlá-las, suas condições de partida, as fases de seu desenvolvimento e suas consequências” (Cefai, 2018: 1). As atividades significativas na trajetória de um problema público são aquelas de investigação (como, por exemplo, procurar estabelecer as variáveis e os meios que permitem defini-lo, mensurá-lo, acompanhar sua evolução), de experimentação (como formular propostas, testá-las, compará-las) e de discussão pública (que implicam em identificar quem participa legitimamente do debate e em que espaços ele pode ocorrer). Uma das características centrais das atividades envolvidas no processo de publicização é o fato de que elas são mediadas por objetos:

“As configurações dos objetos – que podem ser caixas de ferramentas, regras de direito ou organogramas de organizações, arranjos espaciais ou agendas temporais, equações formais, ideias normativas ou seres divinos – não são inertes. Elas constituem um “ambiente operatório”, que é o da definição e do controle das situações problemáticas; e elas contribuem para o ordenamento de formas de poder e de mudança, de cooperação e de comunicação” (CEFAI, 2018: 23).

É também em função das condições deste “ambiente operatório” que uma situação problemática se torna pública, no sentido de se *tornar visível*. No caso dos “problemas urbanos”, sua visibilidade é comumente articulada por intermédio das normas e dos instrumentos que compõem a política urbana. Como discutido amplamente por Mariana Valverde (2005; 2011),

o planejamento urbano (e, mais especificamente, a legislação urbana), constitui um modo específico de governo, o qual supõe um *modo específico de ver* seu(s) objeto(s). Para Valverde (2005; 2011) “ver como uma cidade” (*seeing like a city*) implica, predominantemente, em governar “usos” e não “pessoas” (ou ainda, governar pessoas e coisas por meio do governo dos “usos”). Neste sentido, a categoria de “uso do solo” constitui uma tecnologia legal específica do planejamento e, mais especificamente, do planejamento urbano, empregada no intuito de orientar e de controlar a organização do espaço urbano.

A característica fundamental da categoria “uso do solo” é que ela opera a partir de um conjunto articulado de unidades espaciais justapostas. As “classes (discretas) de uso do solo” são, portanto, entendidas como “recipientes” (*containers*) espaciais dotados de atributos próprios e de limites externos, ou seja, como regiões delimitadas no espaço (BLOMLEY, 2005: 282). No âmbito da política urbana, a **delimitação** das classes de uso do solo é, portanto, constitutiva de sua definição legal.

“Os limites possuem significado. Eles significam, diferenciam, unificam os interiores dos espaços que demarcam. E a forma que este significado geralmente assume – o significado que os atores sociais conferem às linhas e espaços – é o sentido *legal*. Seu significado decorre, portanto, da inscrição oficial de categorias legais, ou da projeção de imagens e narrativas legais no mundo material das coisas” (BLOMLEY et al., 2001: xviii, grifos no original).

Se adotarmos uma perspectiva relacional do espaço (MURDOCH, 2006), segundo a qual todas as entidades sociais devem compreendidas a partir de suas interações, poderíamos questionar a própria estabilidade destas “classes de área” legalmente definidas. Estas passariam a ser compreendidas, “não [como] unidades territoriais, mas como composições dinâmicas [...], construídas a partir da espacialidade do fluxo, da justaposição, da porosidade e da conectividade relacional” (BRAVERMAN et al, 2014). Esta abordagem sugere novas formas de compreender os espaços legais (como o são aqueles definidos a partir da categoria “uso do solo”), indo além da análise das unidades espaciais estáveis e de seus elementos constitutivos (como, por exemplo, os limites) para nos voltarmos para os próprios *processos de delimitação (bordering)*, nos quais os limites são entendidos não como lugares fixos e inertes, mas como práticas negociadas, contingentes, *ad hoc*, intermediadas pelas normas, pela legislação e pelos instrumentos de política pública.

Ora, delimitar espaços legais constitui, como vimos, uma das formas privilegiadas da política urbana de definir e de agir sobre os problemas públicos e, conseqüentemente, de lhes conferir visibilidade. Ao enfatizarmos os *processos de delimitação* dos “espaços legais”, devemos atentar, portanto, não para a visibilidade *per se* dos problemas públicos, mas para as transformações nos modos através dos quais eles se tornam visíveis, os quais, por sua vez, alteram, ao longo do tempo, sua própria definição. Para tanto, é útil empregarmos a noção de *regime de visibilidade*, tal como proposta por Gomes (2013). Para o autor, os regimes de visibilidade constituem os

“protocolos que estabelecem socialmente aquilo que deve ser visto, as condições e os valores que devem ser julgados [...]. [eles] nos informam sobre o que deve ser visível, como aquilo que é visto deve ser entendido e, simultaneamente, o que não merece ser visto” (Gomes, 2013: 51-52).

Ainda de acordo com Gomes (2013), os regimes de visibilidade são modulados pela espacialidade e se constituem pela interdependência entre pontos de vista, composições e exposições. Cada *regime de visibilidade* é definido por um (ou mais) pontos de vista (lugares e instrumentos privilegiados de onde e a partir dos quais se vê o fenômeno ou o problema), uma composição (uma forma de associar as coisas figuradas em um mesmo enquadramento, uma forma de configurá-las) e suas condições de exposição (que incluem os lugares para ver o fenômeno ou o problema, bem como as audiências visadas).

A noção de *regime de visibilidade*, bem como os conceitos a ela relacionados, serão fundamentais para compreendermos o problema público do crescimento urbano, tal como ele se redefiniu ao longo dos anos 2000 na cidade do Rio de Janeiro, a partir de mudanças cognitivas e normativas ocorridas no âmbito da política urbana municipal. É uma das hipóteses centrais deste trabalho que o regime de visibilidade emergente acerca do problema do crescimento envolveu *processos de delimitação* no âmbito do ordenamento do espaço urbano carioca, mobilizando ativamente as categorias de limites e de interfaces e, concomitantemente, redefinindo a própria espacialidade (lógica espacial) deste problema.

## 2.2. LIMITES URBANOS, LIMITES E DESCONTINUIDADES: CATEGORIAS DE ANÁLISE

Os limites materializados nas cidades podem assumir diferentes sentidos. Podem ser utilizados para demarcar o espaço do sagrado e da ordem, para a proteção contra animais e invasões. Podem fazer parte de um engenhoso sistema de defesa e organizar as relações com o espaço

além-muros, o campo, a floresta. Aparecem como componentes da cidade, elementos de coesão e unificação do espaço urbano e marcam a fronteira com o exterior ameaçador. Foram e são utilizados para organizar os contatos entre grupos específicos e conferir status a quem os edifica. Classificam aquilo que deve estar dentro e aquilo que deve estar fora. As estratégias de limitação podem também organizar o crescimento da cidade, constituir entraves e redirecionar a ocupação. Ora estão localizadas nos limites externos das cidades, ora criam limites dentro da própria cidade, produzindo diferenciações internas de morfologias, comportamentos e significados.

A materialização dos limites produz efeitos sobre a organização espacial, cria e reconfigura as relações entre os sistemas espaciais colocados em relação. Os limites e fronteiras são elementos de diferenciação e operam como momentos de divergência na evolução de dois sistemas territoriais. Estas noções, muito embora estejam fortemente associadas à figura do Estado-Nação, participam da organização do espaço em outras escalas e situações, como no caso das cidades, ou mesmo de civilizações anteriores ao advento do Estado Moderno.

Ambas as noções, limites e fronteiras, estão comumente ligadas às ideias de segregação e interdição de contato entre grupos e sistemas espaciais, marcadas por imagens de muros muito ricos em significados (Berlim, México - Estados Unidos, Palestina – Israel). Todavia, fronteiras, limites e descontinuidades criam e reforçam distinções entre organizações espaciais, delimitam diferenças entre morfologias, aspectos comportamentais e significados. Dão sentido ao mundo, classificam usos, grupos e lugares, participando de seu ordenamento. Na discussão destes conceitos emergem outras relações espaciais possíveis, não havendo exclusividade do sentido de segregação socioespacial.

A fronteira pode ser entendida como uma descontinuidade: aquilo que separa dois conjuntos espaciais vizinhos e diferentes (François, 2004). De acordo com Roger Brunet (1967), em sua tese intitulada “*Les phénomènes de discontinuité en Géographie*”, as descontinuidades são intrínsecas aos fenômenos sociais e naturais. São rupturas, saltos na evolução de um sistema, fazendo com que esta mude de ritmo, de sentido ou de natureza. Concretamente, as descontinuidades assumem a forma de limiares (*seuils*) que aparecem sobre uma curva ou no espaço. Mas, a despeito do caráter separativo destacado da descontinuidade, Brunet propõe o conceito de sinapse para qualificar os fenômenos de fronteira “que, no âmbito da informática, designa a conexão entre equipamentos que possuem modos de operação distintos” (RIBEIRO,

2001: 7). As discontinuidades são capazes, portanto, de produzir e reconfigurar relações entre os sistemas espaciais limitados.

Em uma entrevista concedida a Grasland e François para a revista *L'Espace Géographique*, Roger Brunet distingue com clareza as discontinuidades dinâmicas das discontinuidades estáticas. Para o autor,

“as discontinuidades dinâmicas referem-se aos processos: elas marcam uma ruptura em um movimento. As discontinuidades estáticas são resultados locais mais ou menos duráveis desses processos. As discontinuidades estáticas são necessariamente espaciais: elas estão lá, e lá por algum tempo [...]. Portanto, sua posição pode ser o resultado de toda uma dinâmica, e podemos construir a hipótese de que essas discontinuidades estáticas têm efeitos sobre os sistemas, sobre as discontinuidades dinâmicas (BRUNET, GRASLAND E FRANÇOIS, 1997: 301).

O crescimento urbano não é um movimento constante e unidirecional, mas uma evolução marcada por eventos de frequência, magnitude e natureza distintas. Neste sentido, trata-se de um processo caracterizado por uma série de discontinuidades dinâmicas, cujos efeitos no terreno são mais ou menos duradouros e visíveis. As políticas de contenção, por sua vez, produzem discontinuidades estáticas de modo intencional, as quais geram efeitos sobre a própria dinâmica do crescimento urbano.

Estas políticas implicam não apenas a construção de limites ao crescimento da cidade, mas contribuem também para construção dos próprios sistemas espaciais que são colocados em relação pela delimitação proposta ou implementada. Ao localizar os limites, os instrumentos de gestão do crescimento urbano criam e transformam diferentes categorias espaciais e suas interfaces. As categorias mobilizadas podem ser alteradas muitas vezes, dependendo das situações a que são submetidas: os contextos urbanos de implementação das políticas urbanas, as mudanças nos objetivos destas políticas, e os diferentes enunciados proferidos por agentes distintos ou por um mesmo agente em momentos variados.

De acordo com Barsky (2005), a noção de limite urbano (*borde urbano*) recebeu diversas denominações ao longo do tempo, tais como *periferia urbana*, *fronteira campo-cidade*, *borde urbano-periurbano*, *contorno da cidade*, *extrarradio*, *exurbia*, etc. No contexto atual de crescimento e expansão das cidades, esta noção ganha importância no debate das questões urbanas que se faz entre governos urbanos, habitantes das cidades e a academia. Neste sentido, faz-se necessário a reflexão acerca do conceito, que pode auxiliar no entendimento da cidade

contemporânea e dos fenômenos que nela tem lugar (VILLAMIZAR-DUARTE e SÁNCHEZ, 2012).

Kevin Lynch, em seu trabalho original de 1959, “A Imagem da Cidade”, propõe o conceito de limite (peri e intraurbano) como um dos cinco elementos que organizam o conteúdo das imagens da cidade (os outros elementos são as vias, os bairros, os pontos nodais e os marcos). Para o autor, o limite pode significar a ruptura ou a sutura da continuidade urbana:

“São as fronteiras entre duas fases, quebras de continuidade lineares: praias, margens de rios, lagos, etc., cortes de ferrovias, espaços em construção, muros e paredes. São referências laterais, mais que eixos coordenados. Esses limites podem ser barreiras mais ou menos penetráveis que *separam* uma região da outra, mas também podem ser *costuras*, *linhas ao longo das quais duas regiões se relacionam* e se encontram. Ainda que possam não ser tão dominantes quanto o sistema viário, para muitos esses elementos limítrofes são importantes características organizacionais, sobretudo devido ao seu papel de *conferir unidade* a áreas diferentes, como no contorno de uma cidade por água ou parede” (LYNCH, 1997: 52, *grifos meus*).

Para Vega (2012), o *borde urbano* coloca em relação âmbitos e elementos territoriais em busca de equilíbrio entre os âmbitos rurais e urbanos. Para Barsky (2005), o conceito está vinculado ao *periurbano* e configura-se como uma interface entre dois tipos geográficos, mais especificamente entre áreas urbanas e áreas rurais.

O estudo dos limites urbanos implica a observação de processos como a expansão, a densificação de áreas centrais, a consolidação de novas centralidades, incorporação de áreas informais, articulação funcional e física com áreas rurais no interior das cidades, a relação funcional e física com outros territórios regionais. Os limites urbanos podem, portanto, ser entendidos como espaços de conflito e de negociação nos processos de tomada de decisão acerca das questões pertinentes às cidades (VILLAMIZAR-DUARTE e SÁNCHEZ, 2012).

Ainda para Villamizar-Duarte e Sánchez, o *borde urbano* pode ser entendido como espaço de diferença e de contato. É um espaço intermediário entre categorias já manejadas, como área urbana, área rural, espaço privado, espaço público, etc. Trata-se de uma categoria territorial que associa múltiplos significados e dimensões em um processo de repetidas transformações.

A partir desta breve revisão sobre o conceito de limite urbano, é possível afirmar que o debate está organizado a partir de três perspectivas. A primeira, baseada na definição de Lynch (1997),

trata o limite como qualquer descontinuidade na forma física da cidade. Neste sentido, fundado em uma visão marcada pelo urbanismo e apesar da consideração da percepção como elemento fundamental para a imagem da cidade, o limite se associa fortemente à sua dimensão morfológica. A segunda perspectiva identifica o limite urbano à descontinuidade entre áreas rurais e urbanas, ignorando outras descontinuidades que relacionam categorias espaciais tais como favelas, áreas formais da cidade e áreas de preservação ambiental, por exemplo. A terceira trata o limite urbano como um espaço intermediário de diferença e contato entre categorias já utilizadas.

Nesta tese, propomos que os limites urbanos sejam considerados como descontinuidades que podem assumir formas distintas, materializadas no terreno ou não, e que relacionam diversas categorias espaciais, e não apenas áreas urbanas e rurais. Os limites urbanos não se situam apenas na periferia das cidades, nas bordas externas, mas também no interior delas, marcando relações entre categorias espaciais que são consideradas componentes das cidades. Devem ser considerados em termos de suas dimensões morfológicas, dos usos sociais atuais ou prescritos, dos significados que lhes são atribuídos. E, também, em termos das interfaces que produzem, das estruturas normativas que os regulam, dos projetos urbanos que os concebem e desenham, dos atores envolvidos nas suas formulações, conflitos e negociações, dos problemas urbanos que lhes são associados e de suas possíveis relações com visões e modelos de cidade.

### 2.3. OPERACIONALIZAÇÃO

Tendo em vista o objetivo e a abordagem construídos para esta tese, cabe uma breve descrição das fontes e da operacionalização desta pesquisa. A pesquisa anterior que resultou na minha dissertação de Mestrado acerca dos ecolimites indicou “pistas” não seguidas e que, agora, serão objeto de investigação. Partindo dos ecolimites, pude observar que outros instrumentos e visões atuaram na gestão do crescimento urbano na cidade do Rio de Janeiro.

Ao seguir o desenvolvimento da política de ecolimites, foi possível constatar que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável, aprovado em 2011, além de remeter a esta política, apresenta uma visão sobre a cidade, o seu crescimento e os papéis dos elementos “naturais”. Uma vez que este Plano é uma revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, aprovado em 1992, optou-se por incluir também esta Lei entre as fontes analisadas,

já que os seus conteúdos apresentavam importantes diferenças com relação aos temas investigados.

Considerando que o Plano Diretor é um instrumento submetido, mas também concebido pela Lei Orgânica do Município, este texto legal também foi selecionado. A sua análise deixa clara a existência de uma concepção de cidade mediada pela “Constituição Municipal”. Ainda no intuito de compreender as transformações cognitivas e normativas com relação ao crescimento urbano no Rio de Janeiro e suas categorias espaciais, foi incluída também a Legislação de Uso e Ocupação do Solo, a partir de seus dois projetos de lei, o PLC 33/2013 e o PLC 57/2018.

Uma vez que estas operações cognitivas não são processadas apenas no âmbito legal, outros dois conjuntos de fontes foram incluídas. O primeiro é composto por notícias coletadas no acervo do jornal O Globo. Este jornal foi escolhido por disponibilizar acesso digital e, sobretudo, por noticiar sistematicamente, em sua Editoria Rio, eventos relacionados ao crescimento urbano, promovendo um verdadeiro debate na esfera pública. O segundo conjunto de fontes é composto pelos textos publicados na Coleção Estudos Cariocas. Esta é dedicada à publicação de estudos técnicos e científicos sobre a cidade do Rio de Janeiro. Seus autores são, geralmente, membros do Instituto ou de Secretarias Municipais. Desta maneira, o seu conteúdo apresenta as visões da cidade elaboradas por seu quadro técnico que, desempenha, por sua vez, um papel fundamental na construção dos problemas públicos no Rio de Janeiro e no próprio processo de normatização.

O procedimento de análise das fontes selecionadas foi a leitura guiada de cada um dos textos. Esta leitura guiada, que resultou na descrição e análise das fontes, foi orientada por alguns elementos. O primeiro deles é a visão acerca do crescimento urbano, bem como de seus problemas associados. O segundo refere-se às categorias espaciais mobilizadas por cada um dos textos, considerando-os em relação à construção e especificação de uma categoria mais geral, qual seja a “natureza”. Por fim, o terceiro elemento refere-se às descontinuidades e limites mobilizados na relação com o crescimento urbano e com a categoria geral “natureza”.

### 3. Aspectos do crescimento urbano no Rio de Janeiro

#### 3.1. AS DINÂMICAS E OS TEMAS RECENTES

Até a década de 1960, a cidade do Rio de Janeiro apresentou um crescimento populacional superior à média nacional, devido às intensas migrações para o município. A partir de então, o ritmo de crescimento começou a declinar mais rapidamente do que em todo o país (CAMARANO, 2004). No entanto, este crescimento não foi homoganeamente distribuído pela cidade. As diferentes partes da cidade podem concentrar maior população, apresentar maior densidade e se apresentarem como áreas de expansão da cidade ou como áreas consolidadas, demonstrando o caráter dinâmico do crescimento urbano.

Desde 1980, a população da Área de Planejamento 1 (AP 1)<sup>12</sup> vem diminuindo, chegando, em 2000, a representar menos de 5% da população total do município. A Área de Planejamento 2 (AP 2) e a Área de Planejamento 3 (AP 3) também vêm perdendo população, participando, em 2000, com 17% e 40%, respectivamente. A Área de Planejamento 4 (AP 4) e a Área de Planejamento 5 (AP 5) são áreas em que a população vem crescendo desde 1980. A AP 4 apresenta 11,6 % e a AP 5 26,6% da população total do município do Rio de Janeiro (CAMARANO, 2004).

De acordo com estudo realizado no âmbito do IPP (OLIVEIRA, 2008), estas duas últimas áreas de planejamento se encontram em processo de consolidação, caracterizando-se como áreas de expansão urbana. Enquanto a AP 1 e a AP 2<sup>13</sup> participaram negativamente no total do aumento populacional do município, a AP 4 participou com 42,5% (1980 a 1990) e 41,5% (1990 a 2000) e a AP 5 apresentou, para os mesmos períodos, a participação de 68,1% e 69,5%. A AP 3 contribuiu com 19,4% no período de 1980 a 1990 e 9,5% no período de 1990 a 2000 para o total do crescimento populacional do município do Rio de Janeiro.

O governo municipal pode contribuir para esta dinâmica na medida em que estabelece áreas para expansão e contenção do tecido urbano, promove obras de infraestrutura e programas de moradia popular. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro (Lei Complementar 111/2011), principal instrumento de planejamento urbano

<sup>12</sup> Sobre as Áreas de Planejamento, ver croqui no Anexo 1.

<sup>13</sup> Para o período que vai de 1980 a 1990, a AP 1 apresentou uma participação de -8,4% e a AP 2 de -21,6%. Para o período seguinte (1990-2000), a AP 1 apresentou a participação de -9,9% e a AP 2 de -10,6% (OLIVEIRA, 2008).

do município do Rio de Janeiro, tem como uma de suas diretrizes a orientação da expansão urbana (artigo 3º).

No artigo 32, no capítulo dedicado ao Macrozoneamento, são estabelecidas quatro macrozonas<sup>14</sup>. Na Macrozona de Ocupação Controlada, que abrange as Áreas de Planejamento 1 e 2, o adensamento populacional e a intensidade construtiva devem ser limitados. A Macrozona de Ocupação Condicionada, que engloba parte das AP 4 e 5, condiciona a expansão à capacidade de infraestrutura existente ou dependente de capital privado e à proteção ambiental e paisagística. Na Macrozona de Ocupação Incentivada, onde estão situadas partes das AP 3, 4 e 5, “o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o incremento das atividades econômicas e equipamentos de grande porte serão estimulados, preferencialmente nas áreas com maior disponibilidade ou potencial de implantação de infraestrutura” (RIO DE JANEIRO, 2011). A Macrozona de Ocupação Assistida coincide com as Regiões Administrativas de Campo Grande e Santa Cruz, ambas localizadas na AP 5, “onde o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e a instalação de complexos econômicos deverão ser acompanhados por investimentos públicos em infraestrutura e por medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola” (RIO DE JANEIRO, 2011).

Apesar dos esforços de planejamento urbano, no Rio de Janeiro, o rápido crescimento demográfico e expansão da cidade se caracterizaram pela produção de uma cidade “afastada da instância pública” (MAGALHÃES, 2012: 181-182). As favelas estão espalhadas por toda a cidade, inclusive em áreas mais abastadas, como a Zona Sul (AP 2), sendo a ocupação das encostas uma marca da paisagem carioca.

“Já nos anos 1920 e 1930, são consideradas “manchas” na paisagem urbana da cidade, sendo invariavelmente recomendada a sua extinção. Os planos e regulamentos urbanísticos (incluindo o plano Agache, finalizado em 1930) as colocavam fora da legalidade urbana e indicavam sua remoção sob argumentos inspirados principalmente no sanitarismo, mas também em aspectos funcionais e estéticos” (CARDOSO e ARAUJO, 2007: 278).

Para esses autores, na década de 1960, durante o governo de Carlos Lacerda, o objetivo de erradicação das favelas promoveu a demolição de barracos e a remoção para os conjuntos habitacionais Vila Kennedy e Vila Aliança, localizados na Zona Oeste. Esta década está

---

<sup>14</sup> Sobre as Macrozonas de Ocupação propostas pelo Plano de 2011, ver subcapítulo 4.4.

marcada também pelas propostas de urbanização das favelas e, portanto, pela polarização do debate entre remoção e urbanização. Nos anos 1970, esta polarização se intensifica, de um lado, pelas remoções do BNH (Banco Nacional da Habitação) e, de outro, pelo debate internacional sobre as questões relacionadas à moradia, que tem seu marco na realização da Primeira Conferência Internacional do Habitat.

Durante os anos 1980, o mesmo BNH atua na urbanização da favela da Maré e os governos municipal e estadual passam a desenvolver seus projetos para as favelas. O Governo de Leonel Brizola foi responsável por dois projetos-piloto de urbanização de favelas, “estabelecendo as bases de uma metodologia de intervenção que viria a ser aperfeiçoada nos anos seguintes”. Esses projetos estavam baseados nas ideias de concentrar as intervenções em infraestrutura e não em moradias, promover acessibilidade, e criar equipamentos sociais e de lazer nas favelas (CARDOSO e ARAUJO, 2007: 280). Nos anos 1990 e 2000, projetos como Favela-Bairro e Bairrinho consolidaram a aposta na urbanização das favelas em lugar das remoções, muito embora as remoções tenham sido realizadas ou planejadas em diferentes situações, como os casos do Parque Rebouças e da Vila Autódromo, a despeito da interdição estabelecida no Plano Diretor de 1992<sup>15</sup>.

Segundo nota técnica do Instituto Pereira Passos (BESSERMAN e CAVALLIERI, 2004), a taxa de crescimento populacional na cidade do Rio de Janeiro foi de 0,74%, no período que vai de 1991 a 2000. Para o mesmo período, áreas de favelas e áreas de não-favela apresentaram taxas diferentes: 2,22% e 0,43%, respectivamente, sendo esta diferença devida a maiores taxas de migração e fecundidade na favela.

Para o total da cidade foi verificado um aumento de 3,5% da área ocupada por favelas. Enquanto as AP 1, 3, 4, e 5 apresentaram acréscimo de área de favelas para o período compreendido pelo estudo, a AP 2, onde se localizam os dois ecolimites construídos, apresentou decréscimo de 0,2%. No Santa Marta, favela onde foi implantado o primeiro muro do projeto de 2009, houve um decréscimo maior que a média da AP (-0,6%). A Rocinha, favela na qual o projeto ainda

---

<sup>15</sup> “(...) constam entre os princípios do Plano Diretor da Cidade, aprovado em 1992, a não remoção das favelas e sua transformação em bairros, mediante a regularização fundiária e urbanística e dotação de infra-estrutura e equipamentos urbanos. Entretanto, excetuam-se do princípio da não remoção aquelas favelas que ocupem: a) unidades de conservação ou áreas de especial interesse ambiental; b) áreas de risco; c) faixas marginais de proteção das águas superficiais, adutoras e redes elétricas de alta tensão; d) faixas de domínio das estradas federais, estaduais e municipais; e) vãos e pilares de viadutos, pontes e passarelas, bem como áreas adjacentes, quando oferecem riscos à segurança individual e coletiva ou inviabilizem a implantação de serviços urbanos básicos; f) ou ainda, áreas que não possam ser dotadas de condições mínimas de urbanização e saneamento básico” (COMPANS, 2007: 85).

está em fase de obras, apresentou um acréscimo em sua área de 1,4% para o período considerado, percentual maior que o da AP 2 e menor que o da cidade (CAVALLIERI e LOPES, 2006).

Em virtude de a gênese da favela carioca ter se dado nos morros e ser esta a topografia recorrente de favelas com grande visibilidade, a palavra morro é frequentemente utilizada como sinônimo de favela. E, em muitos casos, as favelas estão em áreas destinadas à proteção ambiental ou em áreas *non aedificandi*, tais como as Áreas de Preservação Permanente (APP), instituídas pelo Código Florestal (1965) (revogado pela Lei Federal 12.651 de 2012), áreas de floresta ou vegetação nativa em encostas com declividade maior que 45 graus e topos de morros, por exemplo. Desta maneira, a discussão sobre a preservação ambiental no Rio passa, necessariamente, pela questão da contenção da ocupação urbana sobre as encostas e, mais especificamente, pela contenção do crescimento das favelas sobre as áreas verdes e morros. De acordo com Rose Compans:

“É forçoso constatar que, se em um primeiro momento, ao definir as encostas como áreas a serem protegidas, a legislação ambiental acabou por facilitar sua ocupação pelos pobres, face ao desinteresse do mercado imobiliário, em um segundo vem proporcionando uma nova justificativa para a contenção ou mesmo a remoção destes assentamentos informais. À delimitação administrativa das unidades de conservação ambiental soma-se a difusão da percepção – legitimada pelo discurso técnico-científico – de que a favela constitui um risco para a coletividade, seja pela possibilidade de ocorrência de desastres naturais, seja pelas características próprias da ocupação – como a falta de saneamento e a elevada densidade populacional –, enquanto fatores de degradação do meio ambiente urbano” (COMPANS, 2007: 84).

Além do Código Florestal Brasileiro, outros instrumentos operam na gestão da expansão do tecido urbano na cidade do Rio de Janeiro. Este é o caso do Código de Obras, de 1976 (Decreto 322), que, por exemplo, institui cotas altimétricas a partir das quais é vedada a construção.

“Na década de 1970, na medida em que se (re)conhecia, ainda embrionariamente, que a retração florestal contribuía para tornar os solos das encostas menos estáveis e que esse processo aumentaria o risco e a frequência dos deslizamentos e das enchentes nas baixadas que circundam os maciços e morros da cidade – como de fato aconteceu de forma emblemática de 1966 e 1967 – a legislação urbanística do antigo Estado da Guanabara instituiu as primeiras restrições mais efetivas à ocupação formal das encostas do então Distrito Federal (decretos municipais 3800/1970 e

6168/1973 e posteriormente decreto municipal 322/1976)” (SCHLEE e ALBERNAZ, 2009 :5).

Decretos como o 2.638, de 1980, e o 3.155, de 1981, alteram o Regulamento de Zoneamento aprovado pelo Decreto 322. O Decreto “E” 6.168, de 1973, por sua vez, estabelece restrições para a abertura de logradouros em encostas. Já o Decreto 8.321 estabelece condições para as edificações em terrenos de encostas situados nas Zonas Residencial 1 e Especial 1.

Podemos considerar que a criação de Áreas de Especial Interesse Ambiental (AEIA) e de Unidades de Conservação Ambiental (tais como a Área de Preservação Ambiental- APA, Área de Preservação Ambiental e de Recuperação Urbana - APARU, Área de Relevante Interesse Ecológico - ARIE, Reserva Biológica - REBIO e Parques) atua de forma decisiva no direcionamento e na contenção da expansão urbana. Este também é o caso do Plano de Manejo do Parque Nacional da Tijuca, de 2008, que propõe a criação de sua Zona de Amortecimento, área que visa a minimizar os efeitos de borda a partir da restrição dos usos e ocupações.

Como já mencionado, o Plano Diretor também interfere no crescimento urbano na medida em que, por exemplo, estabelece zonas onde a ocupação deve ser controlada e zonas onde o poder público deve investir na criação de infraestrutura, possibilitando a nova ocupação. O artigo 2º, parágrafo 1º afirma que:

“A ocupação urbana é condicionada à preservação de maciços e morros; das florestas e demais áreas com cobertura vegetal; da orla marítima e sua vegetação de restinga; dos corpos hídricos, complexos lagunares e suas faixas marginais; dos manguezais; dos marcos referenciais e da paisagem da Cidade” (RIO DE JANEIRO, 2011).

O terceiro e quarto parágrafos do artigo 2º tratam da paisagem da cidade. Esta é entendida como a configuração espacial resultante da interação entre os ambientes natural e cultural e considerada “o mais valioso bem da Cidade, responsável pela sua consagração como um ícone mundial e por sua inserção na economia turística do país, gerando emprego e renda” (RIO DE JANEIRO, 2011). De acordo com Magalhães,

“Hoje, a ‘volta ao verde’ nas grandes cidades nada mais é do que a fuga de segmentos da classe média alta para as periferias, onde vivem isoladas em generosos terrenos de condomínios fechados, numa versão reduzida do subúrbio norte-americano. No entanto, o Rio de Janeiro tem uma relação diferenciada, onde no teatro da vida urbana

os elementos montanha, floresta e água assumem papel de protagonistas, não são coadjuvantes. No Rio, a natureza não é a ‘ausência do urbano’ ou ‘vazio de ocupação’: a natureza, ao contrário, é o urbano. A praia é o melhor exemplo. A natureza é ocupação: montanhas e florestas que definem espaços” (MAGALHÃES, 2002: 23).

Desta forma, a presença das florestas, das praias, dos maciços contribui na configuração da cidade do Rio de Janeiro não apenas no sentido do desempenho de serviços ambientais. A justaposição de elementos naturais e do tecido propriamente urbano é uma marca da cidade, produtora de uma imagem forte que a identifica. Este “encontro harmonioso” permitiu que a UNESCO conferisse, em 2012, o título de Patrimônio Mundial na categoria Paisagem Cultural à cidade.

O conjunto destes instrumentos nos aponta para a importância do controle da expansão da cidade que, no Rio, não se limita ao crescimento para as zonas periféricas. O problema do crescimento no Rio não é o da expansão espraiada, para as franjas periurbanas, mas sim o crescimento em limites internos, para áreas específicas no interior da zona urbana, as quais devem ser mantidas para a garantia da persistência da imagem da cidade. É neste contexto que a política dos ecolimites é produzida ao longo dos anos 2000, passando por diferentes momentos e adaptações. A construção de delimitadores físicos no contato entre as favelas e as áreas verdes a serem protegidas estão necessariamente relacionadas aos outros instrumentos de gestão do crescimento urbano. Relação esta que se dá abstratamente, nas leis e concepções, mas também nos conflitos que ganham materialidade no terreno, quando normas e outros aparatos são aplicados.

### 3.2. A REDESCRIBÇÃO DO PROBLEMA DO CRESCIMENTO URBANO

A introdução de políticas de urbanização das favelas a partir da década de 1980 na cidade do Rio de Janeiro, foi acompanhada não apenas de uma transformação em seu conceito jurídico, como discutido extensamente por Rafael Gonçalves (2013), mas também, e para os objetivos deste trabalho, de uma ampla reorganização dos modos de conhecimento relativos a estas entidades geográficas, sobretudo no âmbito de alguns órgãos do governo municipal.

Em 1981, foi elaborado o Cadastro de Favelas da Cidade do Rio de Janeiro, um banco de dados pioneiro contendo informações qualitativas e quantitativas sobre as favelas cariocas, muitas

delas obtidas por meio de entrevistas realizadas com antigos residentes e líderes comunitários. Ainda no âmbito do Cadastro, foram realizadas as primeiras delimitações das favelas da cidade, sobre as plantas cadastrais de 1975, em escala 1: 2.000, as quais foram elaboradas a partir do voo aerofotogramétrico realizado no mesmo ano. Com o auxílio de dados obtidos em pesquisas de campo foram gerados mapas individualizados das favelas (CAVALLIERI E LOPES, *Estudos Cariocas*, 2006).

Em 1990, entretanto, “a partir da compreensão de que os processos de ocupação dos assentamentos de baixa renda demandavam um sistema próprio e mais complexo de acompanhamento e avaliação”, o governo municipal, através do IPLANRIO<sup>16</sup> decidiu criar o SABREN (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda), que incorporou o antigo Cadastro de Favelas (CAVALLIERI, VIAL E LOPES, *Estudo Cariocas*, 2007). O Sistema passou a integrar dados oriundos de fontes diversas, como Censos Demográficos do IBGE e registros administrativos provenientes especialmente da Secretaria Municipal de Habitação e Cidadania (SMHC), Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e Defesa Civil.

Uma das mais importantes inovações introduzidas pelo Cadastro consistiu na definição das favelas como unidades espaciais delimitadas, inscritas graficamente nas plantas cadastrais da cidade como áreas, com perímetros lineares e mensuráveis. Com a implantação do SABREN, as informações conservadas nos mapas em papel que constituíam o antigo Cadastro passaram a compor um sistema georreferenciado que associa, ainda hoje, aspectos físicos e históricos da ocupação das favelas, equipamentos urbanos e comunitários, dados acerca da regularização urbanística e fundiária, informações cartográficas (aerofotos, mapas e restituições) e de infraestrutura (CAVALLIEIRI, VIAL E LOPES, *Estudos Cariocas*, 2007). “Este sistema informatizado [...] permite ver as favelas e outros assentamentos sobre as restituições cartográficas ou sobre as ortofotos digitais que contém outros elementos urbanos e naturais restituídos” (CAVALLIEIRI, VIAL E LOPES, *Estudos Cariocas*, 2007: 4, grifos meus).

Cumprir observar que a progressiva reestruturação dos sistemas de informações concernentes às favelas cariocas participa de uma mudança, mais geral, na própria definição do “problema público do crescimento urbano” da cidade, especialmente a partir dos anos 2000. Em primeiro lugar, observa-se uma associação entre o referido problema e a dinâmica de certas unidades

---

<sup>16</sup> Com o desmembramento do IPLANRIO, em 1999, o Instituto Pereira Passos (IPP), criado pela Lei nº 2689 de 1 de dezembro de 1998, assumiu as atividades de planejamento urbano, produção cartográfica e de estatísticas do Rio de Janeiro.

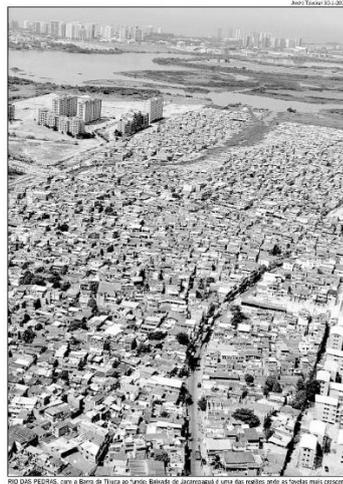
geográficas, no caso as favelas. Outra importante transformação diz respeito aos meios de visualização e mensuração do crescimento urbano. O enfoque demográfico, baseado em medidas do crescimento populacional, vai sendo substituído por uma ênfase no crescimento horizontal, calculado a partir das alterações do perímetro de certas áreas da cidade. Finalmente, a própria espacialização do problema do crescimento urbano é redefinida, e ganham relevo as unidades de área envolvidas, seus limites e suas interfaces.

Duas fontes são particularmente pertinentes para se observar a transformação cognitiva pela qual passa o problema do crescimento urbano na cidade do Rio de Janeiro nas primeiras décadas do século XXI. A primeira corresponde à coleção *Estudos Cariocas*, criada em 2001, no âmbito do Instituto Pereira Passos (IPP), com o objetivo de divulgar trabalhos de caráter técnico ou científico e subsidiar as políticas públicas para a cidade do Rio de Janeiro. Os estudos são produzidos por colaboradores internos e externos à Prefeitura e aprovados pelo Conselho Editorial da revista<sup>17</sup>. Entre 2001 e 2012, a coleção publicou 10 (dez) estudos específicos sobre o crescimento das favelas, a partir de dados diversos disponíveis na base do SABREN. Entre 2012 e 2018 nenhum estudo sobre o tema foi publicado na coleção. A segunda fonte corresponde ao jornal *O Globo*, em particular às matérias publicadas na editoria Rio. Entre os anos de 2001 e 2017, foram selecionadas 10 (dez) reportagens sobre o crescimento das favelas no acervo do jornal. Passemos então a uma discussão baseada no cotejo entre os conteúdos disponíveis nos acervos destas duas fontes.

Em maio de 2001, o jornal *O Globo* publica matéria intitulada “Cidade incha pelas favelas: estudo revela que Rio voltou a crescer e ganhou uma Petrópolis entre 96 e 2000”. O estudo ao qual a matéria se refere havia sido elaborado pelo IPP a partir da comparação dos dados da Contagem da População (1996) e do Censo Demográfico (2000), ambos realizados pelo IBGE (O GLOBO, 29 de maio de 2001). Ainda de acordo com a matéria, o estudo do IPP atribuía o crescimento demográfico da cidade na segunda metade da década de 1990 ao crescimento das favelas, especialmente aquelas situadas na baixada de Jacarepaguá, e dos loteamentos irregulares, sobretudo em bairros periféricos da Zona Oeste. Duas imagens acompanham a reportagem (Figura 1): uma vista aérea da favela Rio das Pedras (com a Lagoa da Tijuca e a Barra da Tijuca ao fundo) e uma foto de uma rua na favela Muzema que, segundo a reportagem, “avança sobre a faixa de proteção ambiental”.

---

<sup>17</sup> Os números da revista estão disponíveis em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas>



RIO DAS PEDRAS, cara a Barra de Tijuca no fundo. Bairro de Jacarepaguá e uma das regiões onde as favelas mais cresceram

## A corrida do ouro na Zona Oeste

Comunidades proliferam na periferia de condomínios e shoppings

Em 21 de maio do ano passado O GLOBO já alertava para o crescimento das favelas de Itanhangá e Jacarepaguá. A reportagem mostrou a Lagoa da Tijuca como um divisor de águas da Baixada de Jacarepaguá; de um lado, grandes shoppings, centros empresariais e condomínios; do outro, uma área com muitos espaços favelizados. Só num trecho de sete quilômetros das estradas da Barra da Tijuca, do Itanhangá e Engenheiro Souza Filho a equipe de reportagem contou, na época, nove favelas. Algumas, como Muzema e Cambaicho, avançando sobre a faixa de proteção ambiental, com palafitas construídas dentro do mangue. Segundo moradores, a favelização se acentuou nos últimos quatro anos.

Essas nove comunidades foram povoadas basicamente por nordestinos. A maior delas, Rio das Pedras, começou a crescer na década de 80. Hoje, na área de mangue e em condições de risco, vivem cerca de dez mil famílias. A menor, Favela Pedra do Itanhangá, é formada por uma única rua sem saída. Um condomínio dá acesso à



A FAVELA DA MUZEMA: expansão até sobre os manguezais da Lagoa da Tijuca

Floresta da Barra, no Morro do Banco, perto da descida do Alto da Boa Vista. Lá, casas de alvenaria, algumas de classe média, se misturam a barracos de sapê. Cerca de mil metros separam as três mil casas da Floresta da Barra de outras duas favelas: Tijuquinha e Recanto da Barra — uma em frente à outra, e que não param de crescer. No caminho para Jacarepaguá, mais duas favelas se encontram lado a lado: Sítio do Pai João — onde 18 pessoas morreram num temporal em 96 — e Vila da Paz. Na ocasião, 600 famílias foram reassentadas em Rio das Pedras, mas outras 160 não quiseram sair.

Figura 1: Dois pontos de vista do crescimento das favelas no Rio (Fonte: O GLOBO, 29/05/2001)

Em fevereiro de 2002, o IPP publica, na coleção *Estudos Cariocas*, o trabalho intitulado: “Evolução da população de favelas na cidade do Rio de Janeiro: uma reflexão sobre os dados mais recentes” (CEZAR, *Estudos Cariocas*, 2002). Embora o principal foco do estudo seja o crescimento demográfico, o estudo já faz menção ao chamado “crescimento horizontal” das favelas (especialmente da Zona Oeste da cidade) e sua interface com as áreas de proteção ambiental. O estudo combina distintas aferições do fenômeno do crescimento das favelas, diferenciando áreas nas quais há predominância de uma ou outra modalidade (crescimento demográfico, adensamento, expansão horizontal, verticalização, novos assentamentos).

“Ao contrário do que aconteceu na Tijuca e em Vila Isabel, as favelas da Zona Sul continuaram se expandindo na década de 90. Uma análise de nosso cadastro (SABREN) revela que ocorreu aqui um **adensamento** das favelas antigas, mais do que **expansão horizontal ou novos assentamentos**. [...] Entre os dois censos, o Rio ganhou 210 mil novos moradores em aglomerados subnormais<sup>18</sup>. Desses, uma terça parte se instalou nas regiões da Barra da Tijuca e Jacarepaguá (que tem apenas 12% da população total). **O cadastro de favelas indica que se combinou ali o crescimento horizontal e vertical das favelas antigas (com destaque para o Rio das Pedras) com o surgimento de novas comunidades, especialmente à custa de áreas de preservação ambiental.** [...] O ritmo foi um pouco mais lento que na

<sup>18</sup> “Para o IBGE, aglomerados subnormais são grupos de mais de 50 unidades habitacionais dispostas de modo “desordenado e denso”, sobre solo que pertence a terceiros, e “carente de serviços públicos essenciais”. Opõem-se aos setores normais (não especiais), que por exclusão constituem a cidade formal. Não podemos ver aí categorias de conteúdo sociológico. O IBGE utiliza essa divisão mais para efeitos de organização do trabalho de coleta de dados em campo. Procure definir, por exemplo, a linha divisória entre favela e bairro no morro do Vidigal, ou tente explicar as diferenças entre invasões, favelas e loteamentos irregulares na zona oeste. Matizes como esses não reconhecem os limites do subnormal” (CEZAR, *Estudos Cariocas*, 2002: 1).

região de Jacarepaguá, mas a zona oeste cresceu 2,1% ao ano, em média, no período analisado. As **taxas de crescimento** mais elevadas, de até 12,8% ao ano, ocorreram nos setores subnormais das zonas periféricas, como Guaratiba, escassamente povoadas até a década de 80. Na zona oeste, o IBGE deve ter muito mais dificuldades em distinguir setores normais de subnormais. O padrão de ocupação do solo é relativamente mais homogêneo e contínuo, com uma sucessão de conjuntos habitacionais, loteamentos, parcelamentos irregulares e invasões. Talvez por isso a zona oeste tenha uma população de apenas 12% de sua população em setores subnormais, menos que qualquer outra área da cidade (CEZAR, *Estudos Cariocas*, 2002: 6-7, grifos meus).

Em maio de 2004, *O Globo* publica matéria “Barracos em expansão”. A imagem que acompanha a reportagem (Figura 2) mostra, novamente, uma composição em três planos, tomada a partir de um ponto de vista aéreo, justapondo a favela de Rio das Pedras, a Lagoa da Tijuca e a Barra da Tijuca, construindo assim uma espécie de paradigma visual do fenômeno do crescimento da cidade. A reportagem lança mão ainda de um recurso analógico, por meio do qual o volume total de crescimento das favelas é comparado ao tamanho demográfico de outras unidades geográficas, no caso, a favela da Rocinha e o município de Nova Friburgo, na região serrana do estado (O GLOBO, 16 de maio de 2004).

## Barracos em expansão

Estudo prevê que, em 2010, cidade terá 1,3 milhão de pessoas morando em favelas

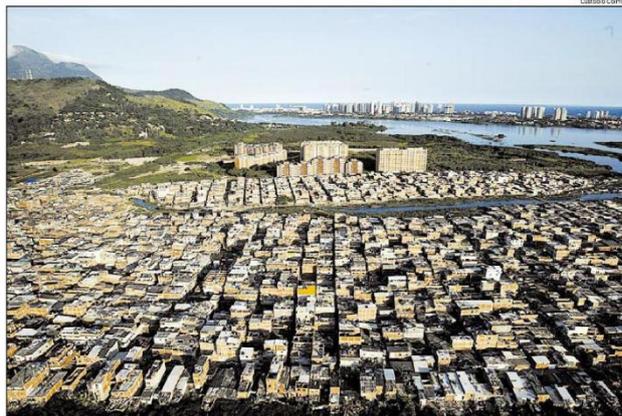
Paulo Marquês e Selma Schmidt

O município do Rio terá em 2010 cerca de 1,3 milhão de moradores de favelas, 210 mil a mais do que em 2000. Isso corresponde a quase quatro Rocinhas — onde moram 32 mil pessoas, segundo o IBGE — ou a um município do porte de Nova Friburgo. A projeção é do Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade (Iets) e foi feita com base numa taxa constante de crescimento anual, calculada a partir dos dados dos censos de 1991 e 2000. Ainda de acordo com o estudo, os moradores de favelas representariam 21,1% da população total em 2010. Hoje, eles são 18,5%.

— Se não quisermos nivelar ainda mais o Rio, precisamos estruturar o mercado imobiliário voltado para a baixa renda — diz o economista André Urani, presidente do Iets.

Os censos mostram que, nos últimos 20 anos, houve uma explosão demográfica nas favelas do Rio: o número de moradores nessas áreas — classificadas pelo IBGE como aglomerados subnormais — passou de 637.518 em 1980 para 1.062.475 em 2000, o que significa um aumento de 71,2%. O fenômeno é tão acelerado que, segundo o Instituto Pereira Passos (IPP), entre 1991 e 2000 a população das favelas cresceu seis vezes mais que a das áreas formais. A taxa é maior do que a média do país, onde as comunidades se expandiram num ritmo quatro vezes maior que o do asfalto.

As projeções do Iets mostram que,



RIO DAS PEDRAS, a maior favela de Jacarepaguá: oficialmente, a comunidade tem 26 mil moradores, mas a associação comunitária diz que o número pode chegar a 90 mil

Figura 2: Uma composição em três planos para o crescimento urbano (Fonte: O GLOBO, 16/05/2004)

Em junho de 2004, é publicado, na coleção *Estudos Cariocas*, o trabalho: “Nota técnica sobre o crescimento da população favelada entre 1991 e 2000 na cidade do Rio de Janeiro”, de autoria do então Diretor da Diretoria de Informações Geográficas do Instituto (e presidente do instituto

em duas gestões), Sergio Besserman. O estudo compara as taxas de crescimento de dois grandes conjuntos socioespaciais, a favela e a não-favela, e conclui pela existência de padrões diferenciados de crescimento demográfico (considerando o crescimento vegetativo, a migração e as taxas de fecundidade) para os cada um deles (BESSERMAN, *Estudos Cariocas*, 2004: 2). Em janeiro 2005, um novo estudo é publicado na mesma coleção: “O momento 2000 do programa Favela-Bairro: avaliação com base nos censos 1991 e 2000”. A base de dados consultada é a mesma do estudo anterior, isto é, os censos demográficos realizados pelo IBGE, porém observa-se outra variável, a saber, o número de domicílios:

“O universo de comparação compreendeu 34 favelas cujas obras de urbanização foram consideradas pela coordenação do Programa como concluídas em junho de 2000, época da coleta de campo do Censo 2000. [...] Tais favelas atenderam também ao critério de serem comparáveis com os polígonos censitários definidos pelo IBGE em 1991. Isso porque em alguns casos, embora tivessem o mesmo nome, os polígonos de 1991 eram muito diferentes daqueles definidos em 2000. No período em questão, nessas 34 favelas, o número de domicílios cresceu cerca de 17%, enquanto o número de moradores cresceu 5,6%. **Isso reproduz uma tendência geral da população carioca de diminuição do tamanho das famílias**, o que é corroborado pela redução do índice de moradores por domicílios, nas 34 comunidades, que caiu de 3,97 em 1991 para 3,58 em 2000 (CAVALLIERI, *Estudos Cariocas*, 2005, grifos meus).

O estudo publicado em dezembro de 2006 na coleção *Estudos Cariocas*: “Favelas cariocas: comparação das áreas ocupadas - 1999/2004”, constitui um marco na discussão aqui apresentada (CAVALLIERI E LOPES, *Estudos Cariocas*, 2006). Note-se que a variável empregada para mensurar o crescimento é, agora, a **área ocupada** e não o **tamanho populacional** (ou o número de domicílios), como ocorria nas pesquisas anteriores. O recurso à comparação dos perímetros das áreas faveladas é apresentado como solução, ainda que precária, para sanar a ausência de informações demográficas decorrente da não realização da Contagem da População do Rio de Janeiro em 2006. Para produzir informações sobre o crescimento das favelas o estudo emprega, então, um dispositivo de visualização alternativo:

“A equipe técnica [do IPP] fez a comparação da área ocupada por cada uma das 750 favelas cadastradas [no SABREN], através da análise visual do melhor material

disponível sobre o tema: as ortofotos digitais de 1999 e 2004<sup>19</sup>. Foi possível verificar a situação de cada assentamento para se constatar se houve, e de quanto foi o crescimento ou a diminuição de suas áreas. **Na linguagem urbanística, os resultados da presente pesquisa, dizem respeito, exclusivamente, à chamada expansão horizontal da favela.** A metodologia utilizada não permite abordar os outros dois tipos de variação: o crescimento vertical (construção de novos andares) e o adensamento do lote (construção de novas edificações num mesmo lote já ocupado)” (CAVALLIERI E LOPES, *Estudos Cariocas*, 2006: 2, grifos meus).

Observa-se, portanto, que o método adotado no estudo, isto é, a delimitação de áreas visando à análise das variações temporais de seus perímetros, participa diretamente da construção da visibilidade do fenômeno (do crescimento horizontal, ou extensivo) e da categorização das unidades do estudo (as favelas). Além disso, uma vez que o indicador analisado no trabalho foi a “variação das áreas ocupadas por favelas”, aquelas unidades que possuíam áreas muito grandes (para os padrões analisados) mas cuja variação no período havia sido pequena (também tendo em vista a distribuição observada) não se destacaram na análise. Some-se a isso o fato de que as informações sobre as favelas da cidade foram agrupadas a partir das divisões administrativas municipais (Área de Planejamento, Região Administrativa e Bairro). Em virtude do procedimento utilizado, sobressaem no estudo, quanto às variações positivas de crescimento horizontal, a AP “Zona Oeste”, a RA “Guaratiba” e o Bairro de Guaratiba, embora, segundo o próprio estudo, essas áreas apresentassem a menor proporção de área ocupada por favelas.

Esta forma nova de “ver” o crescimento urbano ganha destaque em matéria do jornal *O Globo*, publicada em setembro de 2007: “Rio Ganha 4,5 morros Santa Marta de áreas faveladas em 5

---

<sup>19</sup> O estudo dedica uma seção à apresentação dos aspectos técnicos associados à “capacidade de ver” das ortofotos digitais. “A Prefeitura realizou em 1997 e 2000 novos voos que resultaram nas atuais restituições digitais da cidade (escala 1: 2.000). Para monitorar alterações no território, adotou-se o uso das ortofotos digitais, que apresentam uma relação custo-benefício mais favorável e por serem de realização mais rápida, embora não substituam as restituições tradicionais. A primeira coleção de ortofotos digitais da Cidade do Rio de Janeiro foi realizada em 1999 na escala de 1: 10.000 a partir de voo na altura de 30.000 metros, com arquivos digitais que possibilitam “visualização em tela” até 1: 3.000, permitindo desta forma a delimitação digital das favelas cariocas. Mantendo o objetivo da atualização cadastral e de monitoramento da evolução urbana, foi elaborada nova coleção de ortofotos de toda a Cidade em 2004, desta vez a partir de um voo aerofotogramétrico na altura de 15.000 metros que produziu fotografias na escala de 1:10.000. Embora com a mesma escala da coleção anterior (1999), foram obtidos arquivos digitais de melhor definição permitindo “visualizações em tela” em até 1: 1.000. A diminuição na altura dos voos entre coleções de ortofotos de 1999 e 2004 (30.000 e 15.000 metros respectivamente) gerou uma melhor delimitação das favelas” (CAVALIERI E LOPES, *Estudos Cariocas*, 2006: 3-4).

anos”. Integram a matéria uma vista aérea da favela Rio das Pedras e um infográfico subtintulado “as mudanças reveladas nas imagens” (Figura 3).



Figura 3: O crescimento das favelas e o “modo de ver” das ortofotos (Fonte: O GLOBO, 16/09/2007)

Note-se que a matéria lança mão de outro recurso utilizado anteriormente, qual seja, recompor o crescimento total das favelas (neste caso o crescimento horizontal) em uma única unidade espacial:

“Estudo encomendado pelo Sistema Firjan (Federação da Indústrias do Estado do Rio) quantifica o que se observa sem a ajuda de equipamentos: a expansão das favelas não é só vertical. Imagens de satélite, feitas em 2002 e 2007, em 29,2% das favelas cadastradas oficialmente pela prefeitura, revelam um crescimento horizontal, em cinco anos, nestas comunidades, de 250.358 metros quadrados, **o equivalente a mais de quatro vezes e meia a área ocupada pelo Morro Santa Marta**, em Botafogo (ele tem 54.168 metros quadrados). – Para se ter uma ideia do futuro, se nada for feito e as favelas continuarem se expandindo no mesmo ritmo, **em 2015 teremos no Rio um novo Borel** (o morro tem 392.274 metros quadrados – avalia Luciana Costa Marques de Sá, diretora de Desenvolvimento Econômico da Firjan” (O GLOBO, 16 de outubro de 2007, grifos meus)

Ainda de acordo com a reportagem, o “monitoramento das favelas” estava previsto no Mapa do Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, divulgado pela FIRJAN em 2006, que sugeria, entre as ações propostas, o controle das sub-habitações em favelas, áreas de risco e de preservação ambiental. Na mesma matéria, o ainda presidente do IPP Sergio Besserman afirma que o estudo da FIRJAN confirma o trabalho anterior divulgado pelo IPP e que, em 2008, o Instituto pretendia encomendar novas imagens para dar sequência ao seu próprio levantamento. É interessante notar como o próprio debate intermediado pelo jornal é reconstituído em termos

da questão da visibilidade. Já no *lide*, (no jargão jornalístico, o parágrafo que “guia” a matéria), reproduzido na citação acima, afirma-se que é possível “**observar sem ajuda de equipamentos**”, a olho nu, aquilo que é “visto” pela pesquisa encomendada pela FIRJAN, ou seja, aquilo que, de acordo com o texto do infográfico, as “imagens revelam”: o crescimento das favelas. Já no final da matéria há uma seção dedicada à entrevista com Luiz Cesar Queiroz Ribeiro, coordenador do Observatório das Metrópoles do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), o qual afirma: “**não basta olhar só para a favela**, tendo em vista que elas são consequência, e não causa” (O GLOBO, 16 de setembro de 2007, grifos meus).

O tipo de visualização associado ao crescimento horizontal das favelas é novamente empregado em outra reportagem do jornal *O Globo* do mesmo ano, para descrever “a pressão da favela sobre a floresta” (O GLOBO, 21 de dezembro de 2007). No momento em que a matéria foi publicada, o governo municipal (sob o comando do então prefeito Cesar Maia) cogitava enviar à Câmara Municipal um projeto de lei que declararia a favela Chácara do Céu – situada no morro dois irmãos, na Zona sul da cidade – Área de Especial Interesse Social. Concomitantemente, o Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ), por intermédio da promotoria de meio ambiente e patrimônio histórico, havia anunciado que processaria o município por não impedir a favelização do Morro Dois Irmãos. No contexto desta disputa, a reportagem apresenta uma composição de imagens (Figura 4) acompanhadas da seguinte legenda:

“A superposição de fotografias aéreas da Favela Chácara do Céu e um levantamento topográfico feito pela Coordenadoria de Informações e Planejamento Ambiental da Secretaria municipal de Meio Ambiente em 2004 revela a existência de aproximadamente um terço das construções acima da cota 100, como é chamada a lei federal que considera áreas de preservação permanente (APPs) todas as matas a partir de cem metros acima do nível do mar” (O GLOBO, 21 de dezembro de 2007).



Figura 4: O crescimento, seus limites e suas interfaces  
 (Fonte: O GLOBO, 21/12/2007)

Como se pode observar na figura acima, a imagem principal inscreve sobre uma base extraída do Google Earth a delimitação da favela Chácara do Céu (conforme o IPP), a curva de nível correspondente à cota de 100 metros e a área do Parque Municipal Penhasco Dois Irmãos. A integração, pela imagem, de perímetros correspondentes a diferentes unidades espaciais e da linha que demarca a cota de 100 metros, torna visível a interface entre estes elementos e sua eventual sobreposição. Embora já mencionado textualmente, em matérias anteriores, o problema associado à expansão do perímetro das favelas cariocas “sobre” as “áreas de preservação” é aqui “imaginado” no terreno, por meio de um dispositivo gráfico, tornando-o passível de mensuração. Como discutiremos mais detidamente na próxima seção, o mesmo problema da interface entre “favelas” e “áreas verdes” também vinha sendo tematizado, desde o início dos anos 2000, no longo debate público acerca da implantação do projeto dos “ecolimites”.

A partir de meados dos anos 2000, o crescimento horizontal passou a ser empregado como indicador para a avaliação das políticas públicas municipais, como se pode constatar no trabalho publicado na coleção *Estudos Cariocas*, em maio de 2009: “O efeito da presença governamental sobre a expansão horizontal das favelas do Rio de Janeiro: os Pouso’s e o Programa Favela-Bairro”. A hipótese central, confirmada pelo estudo, seria de que as favelas beneficiadas pelo

Programa Favela-Bairro e depois assistidas pelo Pouso (Posto de Orientação Urbanística e Social) tiveram menor crescimento de sua área de abrangência do que suas equivalentes não incluídas (VIAL E CAVALLIERI, *Estudos Cariocas*, 2009). O crescimento foi medido, novamente, em termos de variação da área ocupada pelas favelas entre os anos de 1999 e 2008.<sup>20</sup>

Durante as duas gestões do prefeito Eduardo Paes (2009-2012 e 2013-2016) amplia-se a institucionalização desse novo regime de visibilidade. Em janeiro de 2011, o executivo municipal publica o Decreto nº33.371, que “dispõe sobre levantamento aerofotogramétrico no município e dá outras providências”. Os “considerandos” do decreto enumeram as seguintes razões que motivaram o ato normativo: “a dinâmica do desenvolvimento urbano da cidade que gera **mudanças muito rápidas na forma de ocupação e uso do solo urbano**” e “a necessidade de monitorar a **existência e a expansão** dos assentamentos precários com características de **favela** para informar aos órgãos executores das políticas públicas municipais a eles dirigidos”. O texto do decreto opera, como é de se esperar, uma tradução normativa dos elementos que compõem o novo *regime de visibilidade* do problema do crescimento urbano:

“Art. 1º O Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos-IPP realizará, a cada ano, o **levantamento aerofotogramétrico** do Município, cujas **imagens digitais** permitam, por meio da **fotointerpretação, identificar mudanças no uso do solo**, decorrentes da dinâmica urbana.

Parágrafo único. Com base nesse levantamento, o IPP procederá, anualmente, à **identificação e demarcação dos limites das áreas com características de favela**.

Art. 2º As áreas citadas no artigo anterior serão identificadas com base nas seguintes características principais, **que as diferenciam das áreas urbanizadas**:

I - precariedade da organização espacial com lotes de tamanho e forma irregular, normalmente menores do que os das áreas formais, caracterizando maior adensamento na ocupação do solo;

II - especificidade do sistema viário interno, composto por vias estreitas, de alinhamento e tamanho irregulares, nem sempre pavimentadas ou carroçáveis, frequentemente sem calçadas para pedestres;

---

<sup>20</sup> Em junho de 2009, o referido estudo foi objeto de matéria no jornal O Globo, intitulada: “Favelas, um problema em expansão na cidade” (O GLOBO, 29 de junho de 2009).

III - edificações, em sua maioria, bem menores que as das áreas formais, sem telhados, com lajes como cobertura final e com paredes externas sem revestimento”.

Art. 5º Caberá ainda ao IPP medir, anualmente, as áreas ocupadas pelas favelas cadastradas no SABREN, comparando-as com as dos anos anteriores e dar publicidade aos órgãos municipais, que trabalham com o tema, sobre os resultados dessas medições” (RIO DE JANEIRO, 2011b).

O artigo primeiro do decreto estabelece, de saída, o *ponto de vista*, ou seja, “quem olha”, “de onde olha” e “como olha” (por meio de qual instrumento). Indica ainda o que deve ser visto: as “mudanças no uso do solo decorrentes da dinâmica urbana”, traduzindo o problema do crescimento nos termos consagrados pela legislação urbanística. O parágrafo único do artigo primeiro indica um dos resultados esperados da aplicação da norma, qual seja, a identificação e a delimitação das áreas cujo tipo de uso do solo apresente “características” de favela, distinguindo-as de outras classes de área de uso “urbano”. Em função do dispositivo de visualização escolhido as “características principais” das favelas são, por óbvio, aquelas passíveis de identificação a partir da fotointerpretação, e dizem respeito aos aspectos geométricos (tamanho e forma) de alguns de seus elementos constitutivos (lotes, sistema viário e edificações) em função daquilo que os diferencia das “áreas formais”. Destaca-se ainda a finalidade cognitiva da norma, qual seja, mensurar e comparar, no tempo (anualmente), as variações de área das unidades espaciais observadas, compartilhando esse conhecimento (dando-lhe “publicidade”) na rede de órgãos da esfera municipal que participam diretamente da gestão da dinâmica urbana da cidade<sup>21</sup>.

O que sobressai desta discussão é que a progressiva redefinição do problema do crescimento urbano na Cidade do Rio de Janeiro, ao longo dos anos 2000, esteve diretamente relacionada à construção de uma nova forma de *descrever* este problema, ou seja, de *produzir imagens para pensar* (GOMES, 2017) sobre ele, para conhecê-lo. Vejamos, na figura abaixo (Figura 5), alguns de seus aspectos desta *descrição* na matéria publicada no jornal *O Globo*, em outubro de 2009, intitulada: “Mais 218 favelas”.

---

<sup>21</sup> As informações provenientes da delimitação e da comparação dos perímetros das favelas cariocas foram integradas aos *Estudos de Detecção de Mudanças no Uso do Solo* na cidade, os quais podem ser acessados no site da Secretaria Municipal de Urbanismo (para os períodos de 2004-2009 e 2009-2012), no seguinte endereço: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?id=2325950>. Em maio 2015, o jornal *O Globo* noticiou que o monitoramento da variação das áreas de favela da cidade encontrava-se prejudicado em virtude da não realização das ortofotos desde 2013 (O GLOBO, 11/05/2015).



## Mais 218 novas favelas

Ao contrário do que se afirmava, expansão horizontal foi de 7% entre 99 e 2008



Figura 5: Descrever o crescimento urbano: pontos de vista e composições  
(Fonte: O GLOBO, 01/10/2009)

A legenda da sequência de imagens no topo da página diz o seguinte: “três **fases do avanço** da **favela** Novo Rio, em Jacarepaguá, **documentadas do alto pelo IPP**, a **área verde** de 1999 já não tinha mais árvores em 2004 e, no ano passado [2008], estava totalmente ocupada”. (O GLOBO, 01 de outubro de 2009, grifos meus). Nota-se, em primeiro lugar, a estabilização de um *ponto de vista*<sup>22</sup>, “do alto”, aéreo, ortogonal, que corresponde ao olhar de um ator privilegiado, neste caso, o IPP, obtido a partir de um instrumento de sensoriamento remoto. A descrição proposta pela matéria apresenta ainda, na imagem inferior, um segundo ponto de vista, do tipo “voo de pássaro”, um olhar topográfico utilizado para tornar visível a volumetria do terreno. Nesta imagem o instrumento de sensoriamento remoto, uma câmera fotográfica, está visível. A mão que empunha a câmera, também visível, associada ao crédito da imagem, permite associar este ponto de vista ao olhar de um personagem específico (com estatuto semelhante àquele atribuído ao Instituto Pereira Passos na imagem superior), o fotojornalista Custódio Coimbra<sup>23</sup>. Os *enquadramentos*, por sua vez, estabelecem os limites da visualização e, ao mesmo tempo, delimitam *composições*, ou seja, os jogos de posições relativas, de coisas

<sup>22</sup> “O ponto de vista é um dispositivo espacial (posicional) que nos consente ver certas coisas. [...] Seja metaforicamente, seja concretamente, a ideia de ponto de vista é a de um privilégio do olhar sobre algo” (GOMES, 2013: 19-20).

<sup>23</sup> Para outros trabalhos do fotojornalista ver: <https://cinzaphotogallery.com/custodio-coimbra/>

e de formas distribuídas em um mesmo plano (Gomes, 2013: 22). As “coisas” ou “formas” relevantes são designadas na legenda da imagem superior: a “favela” e a “área verde”. Estas são, portanto, as unidades espaciais colocadas em relação em cada uma das composições<sup>24</sup>. O recurso à foto sequência permite descrever a *temporalidade* do fenômeno do crescimento, caracterizada pela progressiva substituição de uma forma pela outra ou, como descrito na legenda, pela supressão da vegetação e pela “ocupação” da área verde. Em resumo, poderíamos dizer que esta matéria – assim como outros textos e imagens anteriormente analisados – ao mesmo tempo, testemunha e participa da emergência de um novo *regime de visibilidade* (GOMES, 2013) associado ao problema do crescimento urbano no Rio de Janeiro.

Em 2016, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) lançou o projeto “olho no verde”. O jornal *O Globo*, assim o descreveu, no *lide* da matéria publicada em dezembro de 2017:

“O desmatamento de cinco mil metros quadrados fica numa área de Guaratiba, **impossível de ser vista** das principais vias que cortam o bairro. Na região, a atuação da milícia amedronta os moradores, que temem denunciar o descabro. Mas, na semana passada, a área foi um dos alvos de uma operação do Instituto Estadual do Ambiente (Inea) graças a imagens de satélite que têm revelado ataques à natureza mesmo nos lugares mais remotos do Rio. Usadas no apoio à fiscalização desde o segundo semestre de 2016, elas integram o projeto Olho no Verde, que monitora cerca de oito mil quilômetros quadrados de unidades de conservação e fragmentos de florestas fluminenses. [...]

Contra esses crimes ambientais, o projeto virou um novo e poderoso aliado, capaz de constatar derrubadas na mata em fase inicial. **Toda vez que um corte é identificado nas imagens**, são gerados alertas. Em pouco menos de um ano e oito meses, aproximadamente 540 deles foram selecionados para vistorias do Inea. Em 340, um a cada dois dias, foi confirmada a supressão de vegetação ou intervenções irregulares, numa área equivalente a 97 hectares – ou a 97 campos de futebol” (O GLOBO, 24/12/2017).

O método de detecção empregado para monitorar as alterações na cobertura vegetal, ou melhor, a supressão da vegetação, foi assim descrito pelo subsecretário estadual do Ambiente à reportagem:

---

<sup>24</sup> Neste caso o perímetro da favela não está inscrito na imagem. Espera-se, portanto, que o leitor seja capaz de identificá-la a partir da interpretação de seus aspectos visuais distintivos.

“O olho no verde funciona com base em varreduras feitas semanalmente por quatro satélites de uma empresa americana, que são enviados para o Laboratório Espaço de Sensoriamento Remoto e Estudos Ambientais, no Departamento de Geografia da UFRJ. As imagens de alta resolução, que permitem que o corte de uma única árvore possa ser observado, são comparadas regularmente. Toda vez que uma diferença no padrão de cor é constatada, são criados os alertas, posteriormente checados em campo pelos fiscais do estado” (O GLOBO, 24/12/2017).

A exposição do projeto e do método empregado, acompanhada das imagens que compõem a reportagem (Figura 6), nos permitem acessar o mesmo *regime de visibilidade* acima descrito, porém na perspectiva de um instrumento de política pública que emana de outra esfera de governo, neste caso estadual. O ponto de vista aéreo, dos satélites, é associado ao olhar do fiscal de campo e, na matéria, ao olhar do jornalista que procura “capturar” o “instante decisivo” (como o conceituou o fotógrafo Cartier-Bresson em 1952) que corresponde à vistoria dos agentes da Polícia Ambiental e do Inea em uma das vias recém-abertas “no meio do remanescente de floresta” no bairro de Guaratiba.



Figura 6: Pontos de vista para descrever a supressão da floresta  
(Fonte: O GLOBO, 24/12/2017)

Além disso, o mesmo recurso à foto sequência é empregado para descrever o fenômeno, como uma alteração, no tempo, do “atributo” que qualifica a área delimitada. Afirma a legenda: “**Antes:** região de Guaratiba coberta de verde em maio. **Depois:** em imagem de novembro, área já está devastada” (O GLOBO, 24/12/2017). Neste caso, o limite da área, inscrito na imagem, constitui, efetivamente, um dispositivo de visualização da supressão da vegetação. Trata-se do mesmo problema do crescimento horizontal, descrito agora da perspectiva inversa, em espelho, ou seja, do uso suprimido.

Vejamos agora como o mesmo problema do crescimento horizontal assumiu um caráter paradigmático no âmbito do projeto dos ecolimites, a partir do início dos anos 2000, na cidade do Rio de Janeiro.

### 3.3. ECOLIMITES: UM PROJETO-SÍNTESE DO “NOVO” PROBLEMA PÚBLICO

A construção do crescimento urbano como um problema público na cidade do Rio de Janeiro tem como um de seus marcos a elaboração e implantação de delimitadores físicos denominados ecolimites. Estes foram concebidos para conter a expansão das favelas sobre os remanescentes florestais. No debate público que acompanhou a criação e a instalação destes delimitadores físicos, diferentes categorias espaciais foram convocadas por diferentes atores e se associaram a diferentes interesses, valores e visões sobre a cidade.

Desta maneira, a discussão e a implantação desta política podem ser compreendidas como elementos da construção ou redefinição do problema público identificado como o crescimento urbano na cidade do Rio de Janeiro. Constituem, portanto, momentos de visibilização de um debate e experimentação de soluções voltadas para a resolução do problema. Problema este que tem a política de ecolimites como um momento chave, cujos objetos produzidos participam significativamente da instituição de um novo regime de visibilidade sobre o crescimento urbano, relacionando áreas de favela em expansão com áreas verdes pressionadas, através da implantação ou enunciação de um delimitador físico.

Tais delimitadores físicos funcionam como dispositivos<sup>25</sup> de distinção entre categorias espaciais que, de uma maneira mais abstrata, podemos chamar de “cidade” e “natureza”. Um importante momento desta política é o do debate e implantação do ecolimite da Rocinha. Concebido como um muro de três metros de altura, após um vigoroso debate, o delimitador foi implantado sob a forma de um parque ecológico, um espaço público com diversos equipamentos.

A partir da revisão bibliográfica acerca do tema dos ecolimites foi possível notar uma associação, quase unânime, entre a construção dos muros prevista no projeto dos ecolimites e a questão da segregação socioespacial. Longe de negar a importância deste debate, acredita-se que a formação de um consenso na interpretação do fenômeno contribui pouco para a sua

---

<sup>25</sup> Tomados aqui nos termos propostos por Agamben (2011).

compreensão. Partimos da hipótese de que os ecolimites concentram em sua formulação, implantação e discussão, outras questões também pertinentes à reflexão sobre a cidade, sobretudo as relações entre “natureza” e “cidade”, e entre “formalidade” e “informalidade”.

Para a maior parte dos autores que se dedicaram ao tema, o discurso ambiental que sustenta o projeto oculta os verdadeiros interesses dos ecolimites. Quando afirmam que o muro ou os ecolimites são objetos que criam e/ou reforçam a segregação socioespacial, a oposição valorizada é aquela entre cidade formal e cidade informal. Todos os outros significados atribuídos socialmente ao projeto são interpretados como falaciosos, desimportantes ou elitistas. A estes pesquisadores e analistas caberia revelar, desvelar, trazer à tona o real conteúdo do projeto. Outro ponto em comum entre os trabalhos que versam sobre os ecolimites é uma tendência à uniformização da figura do Estado. De maneira geral, este é tomado como um ator único, monolítico, produtor de uma fala unívoca, posto que é considerado como um representante das elites que age em favor de seus interesses econômicos em detrimento e contrariamente às camadas populares da sociedade.

Não se trata de dizer que a relação entre cidade formal e cidade informal, asfalto e favela, não é importante ou que não deva ser discutida, que não organiza também a vida na cidade. Mas sim de afirmar que a relação notadamente espacial entre cidade e natureza também deve ser problematizada. Aqui, propomos que, para além do problema da segregação, os ecolimites atuam fundamentalmente na gestão do crescimento urbano. Tendo em vista as especificidades da cidade do Rio de Janeiro, onde o contato entre espaço construído e ecossistemas naturais é especialmente valorizado, os ecolimites produzem e requalificam sistemas espaciais e descontinuidades internas ao espaço urbano.

O dispositivo-ecolimites que será descrito e analisado nas páginas seguintes é um resultado da projeção de certas formulações no território. A cada vez que os delimitadores físicos, com suas morfologias e objetivos diversos, foram projetados no terreno era produzida uma descontinuidade da evolução da política dos ecolimites. O ato de projetá-los, propô-los, construí-los, constituía um acontecimento que produzia um rearranjo no debate, nas formas, nos significados dos ecolimites. A cada anúncio, projeto, ou muro construído, um novo momento se desenvolvia. Cada um desses momentos, marcados por elementos capazes de produzir outros discursos, mobiliza categorias e interfaces distintas. Ao tomarmos em conta o conjunto dos momentos, acreditamos ser possível acompanhar estes movimentos entre

universalizações e especificações no que diz respeito à categorias, limites e interfaces utilizados.

Uma vez detectada a inexistência ou indisponibilidade de documentos oficiais acerca dos projetos, uma outra estratégia foi elaborada para que fosse possível compreender a sua dinâmica. Além de entrevista com o arquiteto responsável pela construção do parque Ecológico da Rocinha e trabalhos de campo, o material utilizado é constituído por notícias referentes ao projeto publicadas no jornal *O Globo*, pelo Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (2011) e pelo Projeto de Lei 245/2009.

O projeto dos ecolimites foi divulgado pela primeira vez em julho de 2001, em uma matéria do jornal *O Globo* intitulada “Favelas no limite: instalação de cercas de cabo de aço em 31 comunidades começa semana que vem” (O GLOBO, 11/07/2001). Sua concepção e implantação estiveram a cargo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente da cidade do Rio de Janeiro, então comandada por Eduardo Paes que, posteriormente, esteve à frente da Prefeitura da cidade por dois mandatos consecutivos, entre os anos de 2009 e 2016.

A morfologia do projeto era formada por marcos de concreto interligados por cabos de aço e alambrados. Estes primeiros ecolimites foram instalados em mais de trinta favelas e, conforme o infográfico divulgado pelo jornal *O Globo* na matéria supracitada (Figura 7), estariam distribuídos nas zonas Norte, Sul e Oeste da cidade. Os delimitadores deveriam ser posicionados ao longo das linhas de contato entre as favelas e as áreas que deveriam ser preservadas, na “divisa entre a comunidade e a floresta” (O GLOBO, 02/10/2003).

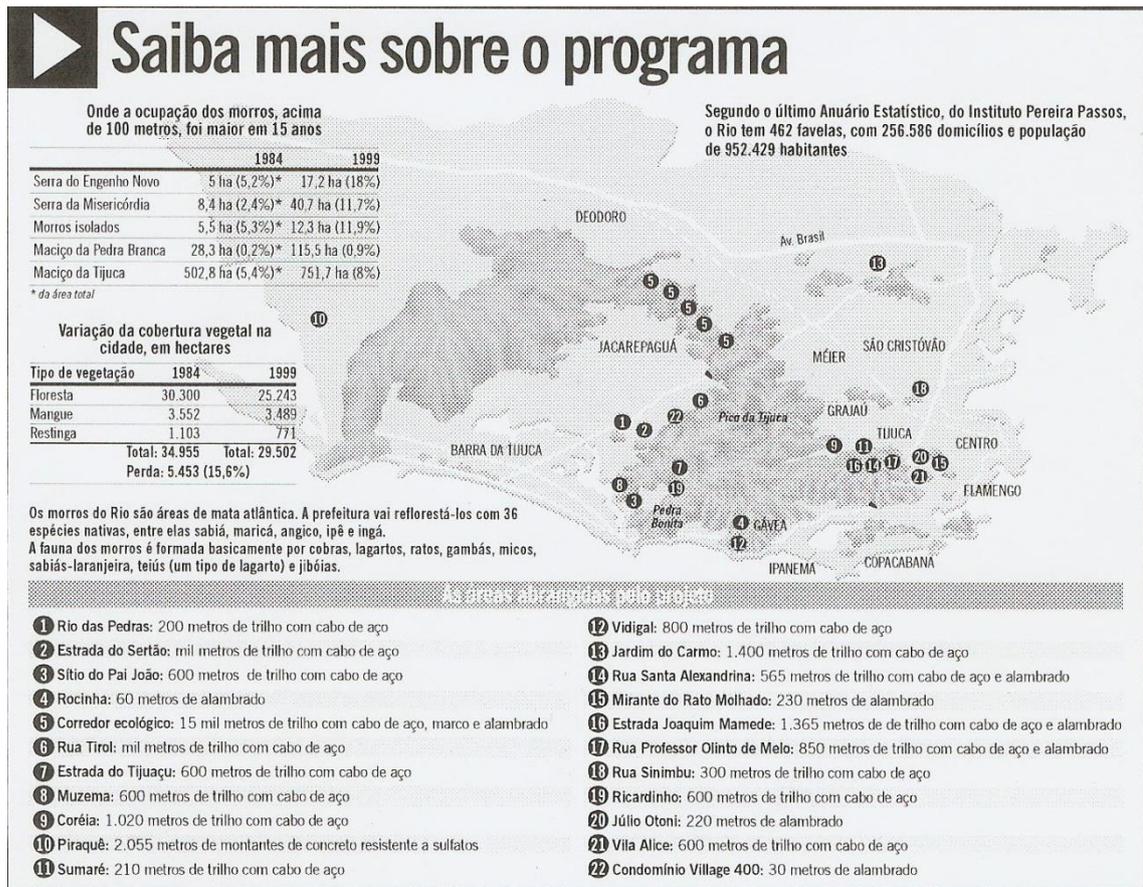


Figura 7: Infográfico da primeira notícia sobre os ecolimites  
(Fonte: O GLOBO, 11/07/2001)

A instalação destes delimitadores tinha o objetivo manifesto de “deter a expansão de favelas” (O GLOBO, 11/07/2001) e “isolar favelas para conter a expansão de comunidades” (O GLOBO, 04/08/2003). Conforme outros artigos publicados entre 2001 e 2003, o objetivo dos ecolimites era a preservação ambiental e a delimitação física de áreas verdes. Concebido nesta perspectiva, o ecolimite teria como objetivo isolar áreas verdes (O GLOBO, 01/06/2003), delimitar fisicamente as áreas verdes (O GLOBO, 29/08/2002) e “manter as áreas de proteção ambiental” (O GLOBO, 02/10/2003).

Em 2004, os ecolimites voltaram a ser discutidos com o anúncio da construção de muros na Rocinha e em mais três favelas próximas. De autoria do então vice-governador e secretário estadual de Meio Ambiente, Luiz Paulo Conde<sup>26</sup>, a proposta para cercar as favelas da Rocinha, do Vidigal, da Chácara do Céu e do Parque da Cidade consistia na implantação de muros de três metros de altura “junto à mata” (O GLOBO, 12/04/2004). Tal intenção foi divulgada pelo

<sup>26</sup> Luiz Paulo Conde (1934-2015) foi prefeito do Rio de Janeiro entre os anos de 1997 e 2000 e secretário municipal de Urbanismo na primeira gestão do prefeito Cesar Maia (1993-1996), quando idealizou o Programa Favela-Bairro.

jornal *O Globo* através da reportagem intitulada “A Guerra do Rio: limite da violência”, de 12 de abril de 2004.

Naquele momento, a Rocinha sofria com aquilo que ficou conhecido como a “guerra do Rio”, uma disputa pelo controle do tráfico de drogas e a construção deste muro foi apresentada pelo poder público como uma resposta ao problema. Os objetivos do projeto são apenas descritos para a Rocinha e estão ligados ao crescimento da favela sobre a área de Mata Atlântica e às ações de traficantes. A legenda da foto que ilustra a matéria sintetiza este duplo objetivo: “na Rocinha, a expansão das casas para a área de Mata Atlântica seria evitada com a construção de um muro de três metros de altura, que serviria também para impedir que bandidos se escondam no meio do mato” (O GLOBO, 12/04/2004). Conforme o título da matéria, este seria um muro que funcionaria como “limite da violência” (O GLOBO, 12/04/2004).

Vozes contrárias à implantação dos muros também têm lugar na reportagem. Para Alessandro Molon, então deputado estadual pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa (atualmente, deputado federal da PSB pelo estado do Rio de Janeiro), a ideia representava “um atestado de despreparo das autoridades para enfrentar a violência”. Para Leonarda Musumeci, professora da UFRJ e pesquisadora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes, o muro “lembra separação, apartheid e simboliza a falência do Estado”. Para Eduardo Paes, idealizador do projeto em 2001 e que, naquele momento, ocupava o cargo de deputado federal, a ideia era “ridícula: um muro não impediria os bandidos de passar de um lado para o outro por mais alto que fosse”. Airton Xerez, então secretário municipal de Meio Ambiente, que deu continuidade ao projeto dos ecolimites, declarou: “o governo parece que está adotando a política de extermínio de Ariel Sharon e Hitler”. A ineficácia dos ecolimites propostos em 2001 e as duras críticas recebidas pelo projeto de cercamento da Rocinha, baseadas, sobretudo, na “carga simbólica” dos muros, fizeram com que este último não fosse levado adiante.

Em setembro de 2005, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o governo do Estado do Rio de Janeiro lançaram um concurso para propostas de planos de urbanização para a Rocinha. A proposta apresentada pelo escritório vencedor, chefiado por Luís Carlos Toledo, arquiteto com larga experiência em projetos de habitação popular e que havia participado da equipe do programa Rio Cidade, incluía um “sistema viário periférico [para estabelecer] os limites da região”, “um anel viário em torno da comunidade que serviria como limitador da expansão

horizontal da favela” (O GLOBO, 09/02/2006). Ao longo do anel viário deveriam ser edificadas quadras de esportes e centros de lazer.

Contudo, a proposta do escritório de Toledo não foi levada a cabo. Em meio à discussão, a implantação de muros foi novamente convocada. O jornal O Globo destacou o embate de ideias acerca dos limites da Rocinha, confrontando as posições de alguns dos atores envolvidos:

“O anel enfrenta resistências entre setores do poder municipal, que chegaram a propor a construção de um muro com a mesma finalidade. De acordo com Toledo, a comunidade prefere o anel (...). A ideia de um muro não é boa. Sem a participação da comunidade comprometendo-se a respeitar os eco-limites e conter a expansão, ele serviria apenas para apoiar mais barracos – avaliou Toledo” (O GLOBO, 31/10/2006).

Em 2008, um novo momento do projeto dos ecolimites tem início quando um grupo de secretários estaduais anunciou a construção de delimitadores mais “robustos” que os antigos. A matéria do jornal *O Globo* intitulada “Cabral quer combater crescimento de favelas”, de 8 de maio de 2008, divulgou a realização de uma reunião do governador Sérgio Cabral e alguns de seus principais secretários para discutir a política de contenção de favelas no Rio. Segundo o jornal, “[o] governador disse que, a partir de agora, parar o crescimento destas comunidades em áreas florestais é uma das suas prioridades”. Nesta ocasião, foram propostas “barreiras de contenção ao crescimento das comunidades mais fortes do que os atuais eco-limites”<sup>27</sup>, que consistiriam em estradas, imóveis ou muros para conter o crescimento das “comunidades”. Para Carlos Minc, então secretário estadual do Ambiente<sup>28</sup>, os antigos ecolimites não teriam sido capazes de conter o crescimento das favelas, embora a secretaria municipal (SMAC) afirmasse que a maioria era respeitada pelos moradores.

Já em janeiro de 2009, um grupo de secretários municipais<sup>29</sup>, após realizar um sobrevoo sobre encostas e favelas da cidade, detectou “uma impressionante escalada das ocupações” e a “existência de construções em áreas de risco e além de marcos delimitadores” (O GLOBO, 17/01/2009). O desenho defendido pela prefeitura previa o uso de concreto e metal em uma

<sup>27</sup> Na reportagem, os “atuais eco-limites” referem-se àqueles projetados e instalados a partir de 2001 sob a forma de marcos de concreto interligados por cabos de aço.

<sup>28</sup> Deputado Federal pelo estado do Rio de Janeiro desde 1986, Carlos Minc Baumfeld foi Ministro do Meio Ambiente entre os anos de 2008 e 2010 e, em 2011, voltou a ocupar o cargo de secretário estadual do Ambiente.

<sup>29</sup> O grupo foi composto por Sérgio Dias, secretário municipal de Urbanismo, Carlos Alberto Muniz, secretário municipal de Meio Ambiente e Rodrigo Bethlem, secretário municipal de da Ordem Pública.

barreira de 2,60 metros ladeada por uma via que circundasse as favelas, separando a parte urbana da floresta ou que será reflorestada. Segundo Carlos Alberto Muniz, então secretário municipal de Meio Ambiente, tratava-se de um delimitador *mais ostensivo* que não impedia a *vista das áreas verdes* (O GLOBO, 17/01/2009).

O projeto implantado pelo Governo do Estado através da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro propunha um mesmo padrão para todas as favelas: um muro de concreto *com base em vergalhões de ferro, com três metros de altura*. Este padrão já havia sido pensado como um paredão vazado, mas foi descartado porque se receava que fosse facilmente destruído (O GLOBO, 28/03/2009). Eles seriam instalados em, pelo menos, onze favelas situadas na Zona Sul da cidade (Figura 8): Dona Marta, Rocinha, Chapéu Mangueira, Benjamin Constant, Chácara do Céu, Parque da Cidade, Morro dos Cabritos, Tabajaras, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo e Vidigal. Já em maio de 2009, a Prefeitura passa a apoiar a construção dos muros, deixando de lado a sua proposta.

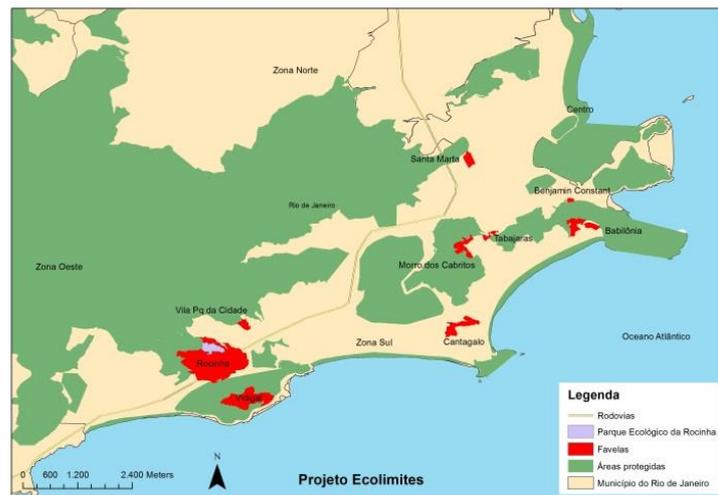


Figura 8: Favelas que deveriam receber os ecolimites (2008-2009)  
 Fonte: O GLOBO/MACHADO (2013) - Organização: Marcos Góis

O primeiro dos “novos ecolimites” foi construído na favela Santa Marta (também conhecida como Dona Marta), no bairro de Botafogo, zonal sul da cidade, no ano de 2009 (Figura 9). Consistiu em um muro de concreto de três metros de altura e com cerca de 600 metros de extensão. Considerando a sua forma, este muro retoma a proposta de Conde de 2004. Todavia, a escolha do lugar de implantação atendeu aos interesses conjunturais do estado que pretendia criar um lugar laboratório das políticas públicas voltadas para as favelas. No Santa Marta foram realizadas, por exemplo, obras de urbanização no âmbito do Programa de Aceleração do

Crescimento (PAC), a construção de um plano inclinado (2008) e a instalação da primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), em 2008.



Figura 9: O muro do Dona Marta

Foto: Zô Guimarães. Disponível em: <http://www.anf.org.br/o-muro-da-discordia/>

A implantação deste ecolimite foi, novamente, objeto de um intenso debate público. O que esteve em questão foi a própria validade e necessidade da construção destes limites. O objetivo de contenção da expansão das favelas sobre as áreas verdes foi questionado, já que a favela Santa Marta, a primeira a receber o projeto, havia apresentado decréscimo da área construída entre 1999 e 2004 (CAVALLIERI & LOPES, 2006). No entanto, a discussão se concentrou fundamentalmente na questão morfológica dos limites: a forma-muro mobilizou diversos discursos que traziam à baila o simbolismo deste tipo de objeto geográfico. Este debate público, produzido e divulgado abundantemente na imprensa, colocou em jogo diversos valores e práticas sociais relacionadas à vida na cidade, à favela e às áreas de preservação ambiental. O limite, assim, ganhou distintos significados e convocou temas como a ordem urbana, a preservação ambiental e a segregação socioespacial, além de estabelecer relações espaciais entre formalidade e informalidade, natureza e artifício na cidade (MACHADO, 2009).

#### *Um espaço público demandado e debatido na esfera pública*

Embora apenas o Santa Marta tivesse recebido o ecolimite na forma de muro, o debate público em torno do projeto foi vigoroso e mobilizou diversos discursos sobre a cidade. A iminente implantação dos novos ecolimites na Rocinha, uma favela que goza de grande visibilidade, permitiu o embate de diferentes visões acerca da preservação ambiental na cidade, bem como acerca das políticas de contenção do crescimento das favelas. Projetar, anunciar ou edificar

limites no território, seja em favelas específicas ou no tecido da cidade em geral convocou e ainda convoca diferentes opiniões e valores sobre o que é e o que deve ser a cidade. Este debate pode ser recuperado por alguns títulos e trechos de artigos publicados pelo jornal *O Globo* em 2009, tais como os que seguem abaixo:

*Concreto e metal para frear favelas: Prefeitura anuncia medidas para endurecer combate à expansão nas encostas* (O GLOBO, 17/01/2009)

*Paredão para proteger encostas: Estado levanta muro no Dona Marta; na Zona Sul serão 11 mil metros de concreto* (O GLOBO, 28/03/2009)

*Saramago condena muros para separar favelas do verde: para escritor, eco-limite de concreto lembra Berlim; líderes comunitários e ambientalistas defendem proteção da mata* (O GLOBO, 01/04/2009)

*Para Regina Chiaradia, presidente da Associação de Moradores de Botafogo, a palavra muro tem uma conotação que pode ter sido interpretada negativamente pelo escritor* (O GLOBO, 01/04/2009).

*“Alguém insinuou que esse recurso é uma espécie de consagração da cidade partida. Espero que essa não tenha sido a intenção dos idealizadores, mas o resultado pode ser o mesmo. Numa terra em que tudo se transforma em símbolo — o Pão de Açúcar, as praias, o Corcovado — esses paredões de cimento vão ganhar um significado emblemático da pior espécie, evocando exemplos de má fama como o Muro de Berlim, ou da “Vergonha”, o da Palestina e o dos EUA na fronteira com o México”* (Zuenir Ventura em O GLOBO, 08/04/2009).

*Contenção sim, mas sem muros – Reunidos em assembleia, líderes comunitários repudiam barreiras* (O GLOBO, 17/04/2009)

*Quase 50 casas ‘furaram’ ecolimite da Rocinha: além de muro, comunidade ganhará parque com área de lazer, no alto da favela, para evitar expansão sobre áreas de mata* (O GLOBO, 29/04/2009)

*Cabral recua em projeto de muro na Rocinha: Sugestão de moradores para construção de muretas de 60 centímetros modificará proposta original do estado* (O GLOBO, 21/05/2009)

*Parque na Rocinha terá 20 itens para lazer de moradores: projeto prevê muretas no lugar de muro em alguns trechos* (O GLOBO, 26/06/2009)

Tão intensos foram os debates, que o projeto para o ecolimite da Rocinha, a segunda favela a receber o projeto, teve de ser revisto e negociado. Os residentes, mobilizados pela associação de moradores através de um plebiscito, foram contrários à sua implantação. O governo estadual recuou então da proposta e orientou a Empresa de Obras Públicas do Rio de Janeiro (EMOP) a realizar uma oficina com moradores da favela para que estes pudessem sugerir os elementos que deveriam constar no projeto.

De acordo com Anderson Café, arquiteto da EMOP responsável pelo projeto em entrevista exploratória realizada em junho de 2012, sua equipe desenhou um projeto que foi negado pelo governador devido à falta de participação dos moradores. Desta forma, foi realizada uma consulta aos moradores da Rocinha através da Oficina do Imaginário, um encontro que mobilizou pessoas de 4 a 80 anos. Nesta oficina, baseada em um modelo trazido de Bogotá pela própria equipe, os moradores deveriam desenhar os equipamentos que desejassem ver construídos no novo parque. Segundo Café, noventa por cento dos pedidos foram atendidos, mesmo aqueles que não faziam parte do conceito de parque ecológico, como quadras, churrasqueiras e anfiteatro.

Este debate, que convoca diferentes atores e discursos e foi publicizado pelos jornais, constitui aquilo que Habermas identificou como a esfera pública, como um cenário de debate e exposição dos conflitos (Habermas, 1984), uma arena de interação discursiva (Fraser, 1992). A imprensa, como sugere Habermas (1986), não se apresenta apenas como um órgão de transmissão de notícias, mas como dispositivo de concorrência ou embate público, um mediador da discussão pública.

Ao fim do processo de negociação, o muro de três metros de altura deu lugar a um parque linear com diversos equipamentos, tais como churrasqueiras, quadras esportivas e parque infantil. Trata-se de uma composição de usos e formas, que combina um elemento de contenção da expansão horizontal da Rocinha e áreas destinadas à realização de atividades orientadas (Figura 10). Por outro lado, o debate na esfera pública acerca deste objeto geográfico, constituído por sua materialidade, comportamentos a ele associados e seus significados, alcança a esfera da política formal, produzindo novas normas e orientações para a política urbana.



Figura 10: Aspectos do Parque Ecológico da Rocinha  
(Fonte: composição a partir de fotografias da autora, 2012)

Ainda de acordo com o arquiteto responsável pelo projeto, o parque podia ser descrito como uma forma linear de, aproximadamente, oito quilômetros quadrados de área e 900 metros de extensão. Localizado onde anteriormente havia o conjunto de barracos Cobras e Lagartos, entre a Rua Dioneia e o Laboriaux, um lugar precário, foco de doenças como a tuberculose, com pouca iluminação, aproveitando a via produzida por seus moradores. O arquiteto completou informando que a área está dentro da Zona de Amortecimento do Parque Nacional da Tijuca.

Para que o Parque fosse construído foram removidas cerca de cem casas. Para Café, ainda seria necessária uma remoção que, naquele momento, era alvo de uma disputa judicial. A obra, na qual foram investidos 22 milhões de reais provenientes do FECAM ou dos royalties do petróleo, ficou parada durante um ano por falta de verba, que foi redirecionada para obras emergenciais. Naquela data ainda não havia sido estabelecido um órgão para a gestão do Parque Ecológico da Rocinha. De acordo com o arquiteto da EMOP, já haviam sido sondadas a Secretaria de Cultura e a SUDERJ. A gestão do Parque era como um jogo de empurra, principalmente até a entrada das forças de pacificação. As negociações estavam sendo feitas também com os gestores do PARNA Tijuca, pelo fato do Parque Ecológico encontrar-se em sua Zona de Amortecimento.

Em 2009, o então vereador Brizola Neto<sup>30</sup>, apresentou um projeto de lei (PL 245/2009), nunca aprovado, que procurava regulamentar a instalação dos ecolimites. Em seu texto, o projeto de lei apresentava os dois objetivos dos ecolimites: “[e]vitar a ampliação do crescimento urbano desordenado” e “assegurar a integridade da fauna e flora do Município do Rio de Janeiro” (RIO DE JANEIRO, 2009). Ainda segundo o projeto de lei, “[o]s ecolimites podem assumir as seguintes formas: placas de aviso (local, extensão, outros dados), cabos de aço, ciclovia, áreas de lazer” (Artigo 6º). Acompanhando o debate público acerca da morfologia dos ecolimites, o projeto vedava “a construção de ecolimites em forma de muros” (Artigo 7º).

A discussão sobre a revisão do Plano Diretor da cidade incorporou os debates acerca dos ecolimites, o que pode ser verificado nos documentos produzidos ao longo desse processo (MACHADO, 2017)<sup>31</sup>. É interessante notar a dissociação entre os termos *favela* e *ecolimites* no texto da Lei aprovada em 2011 (LC 111/2011). Na seção em que o Plano Diretor trata dos ecolimites, as categorias que são colocadas em relação por este instrumento são as *áreas ocupadas* e aquelas *destinadas à proteção ambiental*, o que denota uma generalização da interface, sugerindo que os ecolimites poderiam ser construídos em qualquer tipo de área de ocupação, incluindo porções ocupadas pela população de alta renda. Quando o Plano se refere às favelas estas não estão mais associadas aos ecolimites mas sim a um dispositivo denominado *limites físicos* (RIO DE JANEIRO, 2011), realçando o caráter material e visível dos marcos destinados à contenção do crescimento horizontal das favelas.

---

<sup>30</sup> Carlos Daudt Brizola, neto de Leonel Moura Brizola (ex-governador do Rio de Janeiro entre 1983 e 1987 e, novamente, entre 1991 e 1994).

<sup>31</sup> O primeiro Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro data de 1992 e sua revisão se estendeu por quase 20 anos.

Um outro momento do dispositivo-ecolimites emerge com uma matéria sobre o crescimento da favela do Cantagalo (O GLOBO, 1º de maio de 2015). A matéria baseou-se não em uma ação do poder público, como a promulgação de uma lei ou a implementação de um novo projeto, mas na denúncia de um morador que avistava de sua janela a construção de barracos. Três dias depois, o mesmo jornal noticiava o crescimento de outras favelas, o Pavão-Pavãozinho e a Tavares Bastos. Os ecolimites são trazidos à baila por Sérgio Besserman, que concedeu entrevista aos repórteres.

Quatro dias após a primeira matéria, os ecolimites ganham imenso destaque e a manchete “Programa para conter favelas está abandonado” é a de maior destaque em 5 de maio de 2015. Na matéria do editorial Rio, uma seção “memória” é dedicada a descrever o programa. Já em 6 de maio de 2015, o título da reportagem é “Projeto do estado de erguer muro em 12 favelas empacou: só o Dona Marta foi cercado. Na Rocinha, parque virou um limite”.

Embora este período da evolução da política de ecolimites não signifique, necessariamente, uma nova fase da construção dos limites, ele participa da rede de elementos que constituem o debate sobre o crescimento urbano. E, mais que isso, demonstra a importância do tema para a vida na cidade. Afinal, o cidadão comum “denuncia” e demanda que o Estado intervenha definitivamente. Sem próximo ato.

Ao considerarmos os ecolimites como discontinuidades, eles se tornam aptos a participar de relações que não se reduzem às dinâmicas de segregação socioespacial no Rio de Janeiro e passam a atuar como mecanismos de regulação que organizam a nossa experiência no mundo e na cidade. São produtos engendrados em situações e momentos específicos e relativos a diferentes visões de cidade. Considerados como um dispositivo, estes limites fazem e desfazem interfaces ao mobilizar e requalificar categorias espaciais. Os documentos aqui descritos se relacionam, se afetam e se encontram no sentido de responder à urgência determinada como a gestão do crescimento da cidade.

Entendido como um processo, uma evolução não linear composta por momentos e elementos, o dispositivo-ecolimites produz generalizações e especificações espaciais na composição das interfaces e, portanto, diferentes interfaces. Ora coloca em relação “áreas verdes” e “ocupação humana”, ora trata da localidade Laboriaux, na Rocinha e da Zona de Amortecimento do Parque Nacional da Tijuca. Ora assume a forma de um muro de concreto com três metros de altura e com extensão total de onze quilômetros na Zona Sul da cidade, ora é rejeitado pela opinião

pública e se associa a um parque ecológico com equipamentos escolhidos por moradores da Rocinha.

Se, por um lado, trata de questões gerais como a preservação ambiental, por outro, se localiza e precisa ser construído na especificidade, através de uma negociação situada com os lugares, suas condições ambientais, disputas e agentes. Desta forma, tanto a concepção de uma ideia geral para o projeto e seus modelos para difusão, como o desenho específico para uma favela e o tratamento da questão no terreno, são elementos que constituem a rede do dispositivo.

Os ecolimites, ao longo dos momentos apresentados, se associam a diversos problemas urbanos e visões de cidade. Mobilizam questões ambientais, de ordenamento e regularização do tecido da cidade, além de diferenciações entre categorias espaciais em termos de suas morfologias, dos seus usos e ações adequados e de seus significados. A produção dos ecolimites, seja apenas como ideias ou como formas materializadas no espaço, incorpora ou é marcada por uma intenção de incorporar a favela, ou cidade informal à cidade formal. Esta intenção está baseada no reconhecimento das significativas diferenças entre categorias como favela, comunidade, cidade e cidade formal.

#### *De volta à Rocinha ou um espaço público como instrumento da política urbana*

A “forma espaço público” construída na Rocinha, na localidade conhecida como Portão Vermelho, constituiu uma resposta particular e situada para o problema da expansão das favelas. O Parque Ecológico da Rocinha resulta, portanto, de uma negociação entre diversos atores como secretarias municipais e estaduais e a associação de moradores. Nesta negociação, as formas propostas para os ecolimites são valorizadas de maneira oposta. De um lado, está colocado o valor negativo da forma muro, que separa, afasta, segrega. De outro lado, está o espaço público, valorizado positivamente pelas ideias de co-presença, democracia e lazer, sobretudo em uma favela onde a oferta de espaços públicos é escassa (ANDRADE, 2002). Associado ao espaço público está a categoria parque ecológico, que mobiliza um discurso de preservação ambiental, largamente aceito e valorizado e extremamente importante na constituição da imagem da cidade do Rio de Janeiro (MACHADO, 2011).

Outra via para refletir acerca da relação entre os espaços públicos e a política nos é dada pela possibilidade de considerar o Parque Ecológico da Rocinha como um instrumento de política urbana. Política esta que funciona como uma estratégia espacial para delimitar, ordenar e classificar os usos urbanos. Embora a quase totalidade dos trabalhos acadêmicos acerca dos

ecolimites tenham chamado atenção para o caráter segregador do projeto (por exemplo, Pedroso, 2010; Camargo, 2012, e Ferreira, 2009), considero que os limites, e não apenas os ecolimites, podem atuar para além da segregação socioespacial.

Segundo Claude Raffestin (1992), a fronteira-limite é um mediador territorial que condiciona os sistemas de relações. Não deve ser entendida como apenas como um obstáculo que restringe a liberdade individual e coletiva, mas como um mecanismo de regulação que nos afasta do caos. Trata-se de uma interface, que assume funções de tradução, regulação, diferenciação e relação. A primeira função se refere ao limite como tradutor de uma informação e de uma intenção. A função de regulação diz respeito ao limite como um comutador que abre e fecha, permite ou proíbe, garantindo a homeostasia do sistema. A fronteira também funda diferenças e as preserva e, “finalmente, a fronteira é relação na medida em que ela justapõe territórios que se confrontam, se comparam e se descobrem. Nessas condições, as relações podem ser de oposição, de troca ou de colaboração” (RAFFESTIN, 1992: 160)<sup>32</sup>.

As cidades são espaços fortemente marcados por descontinuidades. Tanto por aquelas que indicam suas diferenças com aquilo que lhes é externo (outras cidades, o campo), como por aquelas que fazem com que seus tecidos sejam diversos e possam ser descritos como uma composição (de funções, de paisagens, de grupos sociais). Grande parte da literatura acadêmica acerca dos limites urbanos se debruça sobre a descontinuidade “exterior”, considerando aspectos relacionados ao perímetro urbano e às áreas periurbanas. No entanto, os limites “internos” são fundamentais para compreender a estrutura e o funcionamento das cidades, bem como a experiência urbana cotidiana. Estes limites produzem e reforçam diferenciações de morfologias, comportamentos e significados dentro das próprias cidades.

Segundo Valverde (2005), uma das principais características da legislação municipal é que esta regula através de categorias como uso e atividade e não através das pessoas. Desta forma, acaba por regular espaços, coisas e também pessoas. Uma vez que os limites classificam usos, atividades, comportamentos no espaço e, mais especificamente, no espaço urbano, e considerando que a política urbana está baseada no ordenamento sobre os usos e não

---

<sup>32</sup> Tradução livre da autora a partir do original em francês: “Enfin, la frontière est relation dans la mesure où elle juxtapose des territoires qui se confrontent, se comparent et se découvrent. Dans ces condition les relations peuvent être d’opposition, d’échange ou de collaboration.”

diretamente sobre as pessoas, a inscrição de limites (na lei ou no terreno) apresenta-se como um modo geral de fazer política urbana.

O desafio de gerir e planejar uma cidade relaciona, portanto, a regulação de usos e a classificação de áreas. Isto pode ser observado em diversas escalas no tecido urbano: desde o zoneamento funcional (que classifica áreas tomando o tecido urbano como um todo) até a segmentação das vias (para carros, ciclovias e calçadas, valendo-se de objetos como o meio-fio, a diferença de materiais de revestimento, como asfalto e pedras portuguesas e a pintura indicativa no asfalto).

Na Rocinha, o projeto de construção de um muro é rejeitado e dá lugar a um espaço público, a um parque. O que seria um limite unidimensional ganha espessura e acrescenta às suas características aquelas dos dois sistemas espaciais que coloca em relação, “favela” e “áreas verdes”. No caso específico do Parque Ecológico da Rocinha, esse parque misto funciona como uma faixa de transição entre as morfologias e usos (e, portanto, significados) que seriam adequados à ocupação urbana e aqueles associados aos remanescentes florestais, áreas verdes, ao Parque Nacional da Tijuca e à sua Zona de Amortecimento (sendo esta categoria uma importante interface das políticas urbanas e ambientais)<sup>33</sup>. De um lado, construir, circular, morar. De outro, preservar, visitar, captar água. Entre eles, o parque, onde é possível a circulação, a permanência, a prática de exercícios, a sociabilidade, a contemplação.

#### *Uma última questão para o Parque Ecológico da Rocinha*

Os espaços públicos se ligam à política para além da ocorrência de manifestações com ocupações, comícios ou passeatas (RIBEIRO & GOMES, 2017). O caso dos ecolimites e, mais especificamente, o do Parque Ecológico da Rocinha apresenta, ao menos, duas outras maneiras de pensarmos o caráter político dos espaços públicos: a via da esfera pública e a via da política urbana.

Considerando a via da esfera pública, observamos que os ecolimites não foram apenas apresentados pela imprensa. Mas foram construídos como uma arena onde se opõem visões

---

<sup>33</sup> “Do ponto de vista da legislação ambiental, a importância da interface entre as Ucs e o seu entorno, aparecem registrados na resolução CONAMA no 13/901 e depois na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, o SNUC (Lei Federal no 9985/2000), que determina que todas as unidades de conservação, com exceção das APAs e RPPNs, tenham a sua “zona de amortecimento” definida. Entretanto, poucos planos de manejo efetivamente a definem e a consideram no processo de planejamento e gestão de seus recursos naturais” (COSTA et al, 2007).

distintas e, portanto, configuram um cenário de debate, conforme proposto por Habermas (1984). Neste cenário, foram mobilizados não apenas atores locais, mas também personagens com expressão internacional, como o escritor português José Saramago. Além de personagens, o debate acerca dos ecolimites, que girou especialmente em torno de sua forma adequada, convocou ainda objetos geográficos morfologicamente assemelhados, como os muros significativos de Berlim e aquele na fronteira entre o México e os Estados Unidos.

É importante ressaltar ainda que os políticos envolvidos na concepção, discussão e implementação dos ecolimites, incluindo o da Rocinha, são atores influentes na política da cidade do Rio de Janeiro e com projeção nacional. Podemos concluir, portanto, que o projeto dos ecolimites foi capaz de articular questões locais a uma visão mais global da cidade por funcionarem como um objeto-síntese de parte dos principais problemas identificados no Rio de Janeiro.

Ao trilharmos a segunda via, podemos afirmar que a política urbana, ao tratar do tema da expansão e da ocupação das encostas da cidade por favelas, compreende e constrói o problema como uma questão de interface. Ou seja, considera a relação entre o “sistema espacial” que se expande e aquele que é ameaçado por dita expansão e, portanto, deve ser preservado. Com vistas à solução do problema da interface entre favelas e áreas verdes, os instrumentos da política urbana constituem áreas ou conjuntos espaciais e, conseqüentemente, produzem ou reconfiguram as relações entre estes conjuntos. No entanto, a política urbana não se ocupa da efetiva gestão das interfaces. Mais do que definir usos para as diferentes áreas da cidade, a política urbana, suas leis e instrumentos devem se voltar também para os limites e os contatos, considerando-os como “lugares” dinâmicos, de permeabilidade e, portanto, com características emergentes que lhes são próprias.

Em visitas ao Parque Ecológico e em conversas informais com moradores da Rocinha, foi possível constatar a pouca utilização da área e de seus equipamentos. Seu uso atual consiste nas aulas de música e tênis, além de passagem para moradores que vêm da Estrada da Gávea, uma das principais vias de acesso ao bairro, em direção às suas casas nas proximidades do parque. Essa fraca ativação nos leva a pensar em alguns elementos explicativos que podem ser desdobrados em trabalhos futuros.

Em primeiro lugar, caberia investigar a posição do parque em relação à favela. Ele está situado na porção de maior altitude e declividade da Rocinha. Considerando a deficiência nas vias

internas ao bairro, talvez não faça sentido para os moradores se deslocarem a uma grande distância para usufruírem de tais equipamentos. Em segundo lugar, nos parece necessário considerar a instalação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) da Rocinha em um dos trechos do parque. A relação entre os moradores de favelas e policiais militares, no caso do Rio de Janeiro, caracteriza-se, no mínimo, por uma mútua desconfiança e, em muitos casos, pela violência e desrespeito aos direitos básicos. O Parque Ecológico da Rocinha parece ter sido ainda marcado pelo “caso Amarildo”, quando policiais daquela UPP foram condenados por tortura seguida de morte e ocultação do cadáver de Amarildo Dias de Souza, morador da favela, em julho de 2013.

Em terceiro lugar, cabe questionar os padrões de sociabilidade presentes na Rocinha. Talvez, o encontro social se faça em outros espaços dentro da favela, como nas igrejas, nas lajes, nos bares, ou em espaços públicos fora dela, como na praia e parques mais centrais, como a Quinta da Boa Vista. Finalmente, questionamos o estatuto deste parque: poderia o Parque Ecológico da Rocinha ser considerado um espaço público?

Uma vez que a discussão acerca dos ecolimites e especialmente acerca do ecolimite da Rocinha se concentrou na forma a ser adotada na materialização da descontinuidade entre as favelas e as áreas a serem preservadas, a solução encontrada para este caso específico foi a da construção de um conjunto de equipamentos associados ao lazer, à prática de exercícios físicos, ao descanso e à contemplação. Esta parece ter sido pensada como uma “saída” legítima se considerarmos a falta de espaços livres ou de uso comum na Rocinha. A participação dos moradores na elaboração do projeto e o uso esperado do parque concorreriam para uma maior visibilidade da interdição à ocupação e conseqüente não construção de novas moradias nas áreas florestadas do entorno.

No entanto, embora o Parque tenha sido debatido na esfera pública, ele não se efetiva como um espaço público concreto no sentido empregado por Gomes (2012). Para este autor:

“O espaço público é um lugar onde se efetua uma participação ativa sujeita a normas e instituições. É no espaço que se estabelecem os princípios e as condições segundo as quais uma norma pode ser razoável e legítima para o conjunto das pessoas que gozam dessa qualidade pública (...). O espaço físico, concreto e material participa plenamente dessa concepção. Como esse discurso se assenta sobre espaços comuns, sua interpretação depende grandemente do contexto espacial dentro do qual ele se

inscreve. As significações da *palavra* pública são influenciadas pela localização, que as modifica ou orienta, e, ao mesmo tempo, essa palavra e o diálogo contribuem para modificar também a significação dos lugares” (GOMES, 2012: 25, grifos no original).

Embora produzido a partir de um vívido debate na esfera pública, este Parque não é ativado como um espaço público por não ser capaz de produzir um afluxo significativo. Desta maneira, não apresenta a possibilidade do reconhecimento das diferenças advinda da co-presença e, portanto, a possibilidade da negociação dos eventuais conflitos. A centralidade que a forma do limite assumiu no debate parece ter tornado secundária a discussão sobre o caráter efetivamente público deste espaço e, por conseguinte, eclipsado a necessária reflexão sobre as condições do exercício da cidadania nas favelas cariocas.

#### 4. A legislação: visões sobre a expansão urbana e a natureza

Neste capítulo, serão analisadas a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável e os Projetos de Lei Complementar 33/2013 e 57/2018 relativos à elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo. O objetivo aqui é descrever as mudanças cognitivas e normativas observadas nestes textos legais relacionadas à construção de categorias e limites espaciais acerca do problema do crescimento urbano e da “natureza”.

##### 4.1.A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO (1990): UMA CONSTITUIÇÃO PARA O MUNICÍPIO E O CRESCIMENTO COMO DESENVOLVIMENTO

A partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, como entes da federação, os municípios passaram a gozar do poder de definir a sua própria Lei Orgânica, além de autonomia política e ampliação de sua base tributária (NEVES, 2012), tendo competência exclusiva para legislar sobre todos os assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e estadual.

Além do transporte coletivo, são assuntos de competência municipal exclusiva:

“(...)os serviços consagrados na tradição da administração municipal: a coleta e tratamento de resíduos sólidos urbanos, o saneamento básico que tradicionalmente engloba os serviços de abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgotos domésticos, drenagem de águas pluviais, pavimentação, gestão de resíduos sólidos domésticos e urbanos, iluminação pública, trânsito em área urbana, estradas vicinais, mercados, feiras, matadouros, segurança urbana, higiene, assistência social, esporte, lazer e recreação (...). Finalmente, ainda que não seja assunto expressamente tratado no plano constitucional, há que mencionar entre as reponsabilidades exclusivas a de estabelecer suas zonas urbana e rural, indissociada de sua responsabilidade de ordenar o território, pois tem importantes consequências de ordem urbanística, tributária e ambiental” (NEVES, 2012: 141).

Já as competências comuns, as quais requerem a cooperação intergovernamental, relacionam-se ao meio ambiente, à saúde e à educação (NEVES, 2012: 143). Desta maneira, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro incluiu entre as suas preocupações a política urbana, incorporando a noção de função social da cidade e instrumentos previstos pela Constituição Federal, como o IPTU progressivo, além de outros já estabilizados como o tombamento e a desapropriação (OLIVEIRA, 2011).

Esta Lei Orgânica estabeleceu o conteúdo mínimo e procedimentos para a elaboração do Plano Diretor, indicando, inclusive, instrumentos que deveriam ser adotados. De acordo com o artigo 70 desta LOM, o Plano Diretor da Cidade deve ser elaborado na forma de uma lei complementar e, portanto, aprovado por maioria absoluta em dois turnos pela Câmara Municipal. Ele é concebido como “parte integrante do processo de planejamento” e um instrumento que trata do conjunto de ações propostas pela Lei Orgânica (artigo 425). Como “instrumento básico da política urbana” (artigo 452), deve regular os “processos de desenvolvimento urbano, servindo de referência a todos os agentes públicos e privados (artigo 425). Deve ainda abranger todo o território municipal e apresentar as diretrizes de uso e ocupação do solo, além de zoneamento, índices urbanísticos e áreas de especial interesse (artigo 452).

Competência do Poder Executivo, a discussão e a elaboração podem contar com a participação popular (artigo 452) e devem contemplar algumas etapas. A primeira delas é a “definição dos problemas prioritários do desenvolvimento urbano local e dos objetivos e diretrizes para o seu tratamento” (artigo 453, inciso I). A segunda é a “definição dos programas, normas e projetos a serem elaborados e implementados” (artigo 453, inciso II). A terceira e última etapa é a “definição do orçamento municipal para o desenvolvimento urbano, juntamente com as metas, programas e projetos a serem implementados pelo Poder Executivo” (artigo 453, inciso III).

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (LOM) foi aprovada em 5 de abril de 1990, apenas dois anos após a aprovação da Constituição Federal, e tem seu texto alterado e revogado por emendas desde então. O texto de seu preâmbulo inclui o compromisso de:

“assegurar à população do Município a fruição dos direitos fundamentais da pessoa humana e o acesso à igualdade, à justiça social, ao desenvolvimento e ao bem-estar, numa sociedade solidária, democrática, policultural, pluriétnica, sem preconceitos nem discriminação” (RIO DE JANEIRO, 1990).

Em seu artigo 18, a Lei Orgânica descreve os limites territoriais do Município do Rio de Janeiro indicando feições geomorfológicas como Serras, Picos, baías, lagoas, rios, ilhas. Estes elementos auxiliam na composição de uma delimitação “natural” e desempenham, portanto, a função de marcos territoriais que podem ser visualizados na paisagem. Acerca de sua jurisdição, o artigo 23 institui que todos os bens imóveis situados no território municipal estão sujeitos à legislação municipal, sobretudo aquela que trata do uso e ocupação do solo e da preservação e proteção do patrimônio urbanístico, arquitetônico, paisagístico e ambiental.

Dentre as competências do Município, apresentadas pelo artigo 30<sup>34</sup>, estão a de legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e a de complementar a legislação federal e estadual (inciso II). O Município deve também dispor sobre o plano diretor, os planos setoriais e locais<sup>35</sup> e o plano plurianual<sup>36</sup> (inciso IV). O inciso VII trata da instituição de guarda municipal não armada para diversos fins. A alínea d apresenta como um desses fins “proteger o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural do município”. Já o inciso XVII inclui como competência municipal a instituição de normas de zoneamento, edificação, loteamento e arruamento, e limitações urbanísticas convenientes à ordenação do território municipal, garantindo a reserva de áreas para, dentre outras finalidades, “zonas verdes” e vias de “passagem de canalizações públicas de esgotos e de águas pluviais”.

O inciso XIX atribui ao Município a competência de executar, com recursos próprios ou em cooperação com os outros entes federados, obras de drenagem pluvial, saneamento básico, micro e mesodrenagem, regularização e canalização de rios, valas e valões, reflorestamento, contenção de encostas, e construção de parques, jardins e hortos florestais. Os incisos XXX e XXXII, por fim, tratam da proteção e possível tombamento de, dentre outros, “obras e outros bens de valor histórico, artístico, cultural, turístico e paisagístico”, “paisagens”, “monumentos naturais notáveis” e “sítios arqueológicos”.

Ainda no mesmo capítulo, o artigo 32 afirma a possibilidade de embargo de atividades “que possam afetar o *equilíbrio ambiental*, o *perfil paisagístico* ou a segurança da população e dos *monumentos naturais* de seu território, e em especial do *Maciço da Tijuca*” (RIO DE JANEIRO, 1990: artigo 32, grifos meus). Esta competência, além de mobilizar categorias gerais como a paisagem e os monumentos naturais, destaca uma categoria espacial bastante específica, o Maciço da Tijuca, sinalizando a sua importância na leitura dos legisladores acerca do ordenamento territorial.

No Título referente à organização dos poderes, o artigo 127<sup>37</sup> cria, dentre outros, o Conselho Municipal de Política Urbana e o Conselho Municipal de Meio Ambiente. Os artigos seguintes não esclarecem acerca do Conselho Municipal de Política Urbana. Já o Conselho Municipal de Meio Ambiente é retomado no artigo 129. As responsabilidades que lhe são atribuídas são

---

<sup>34</sup> Título II - Da Organização Municipal, Capítulo II - Da Competência do Município

<sup>35</sup> Alteração dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 12, de 2002.

<sup>36</sup> Alteração dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 12, de 2002.

<sup>37</sup> Título III - Da Organização Dos Poderes, Capítulo III - Do Poder Executivo, Seção VI - Dos Auxiliares Diretos Do Prefeito, Subseção III - Dos Conselhos Municipais.

“definir, acompanhar, fiscalizar, promover e avaliar políticas, ações, projetos e programas referentes às questões relativas ao meio ambiente” (RIO DE JANEIRO, 1990). Seu parágrafo único trata da instituição de um fundo de conservação ambiental, cujo objetivo é financiar projetos de “recuperação e restauração ambiental, de prevenção de danos ao meio ambiente e de educação ecológica”.

O Capítulo V do Título IV (Da Administração Pública) trata do patrimônio municipal. Seu artigo 235 determina que “áreas verdes, praças, parques, jardins e unidades de conservação” sejam consideradas como patrimônio público inalienável. Desta maneira, estariam proibidas a cessão ou concessão destas áreas, além de “qualquer atividade ou empreendimento público ou privado que danifique ou altere suas características originais” (RIO DE JANEIRO, 1990). Nota-se, portanto, a importância conferida a espaços que se destacam pela presença de vegetação e que possam abrigar usos coletivos.

#### *Das políticas municipais na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro*

A organização espacial é o tema da Seção I do primeiro capítulo do Título V (Das Políticas Municipais). De acordo com o artigo 263, o “aspecto territorial” deve ser tratado de maneira que a “organização espacial do Município” estabeleça usos e ocupações do solo que sejam compatíveis com “o seu processo de desenvolvimento”, considerando o “saneamento geral e básico” e “condições adequadas de utilização de meio ambiente”. A organização espacial do município deveria, portanto, assumir o “processo de desenvolvimento” da cidade. Este “desenvolvimento” pode ser compreendido, ao longo desta Lei Orgânica, como um sinônimo do processo de expansão urbana. Desta maneira, a expansão não é entendida, neste momento, como um processo a ser contido, mas sim considerado no estabelecimento das normas acerca do uso e ocupação do solo que, por sua vez, devem atentar para aspectos do saneamento e de “utilização do meio ambiente”.

Para que haja garantia do “desenvolvimento do Município”, a ordenação do território deve definir “as diversas classes de organização espacial”<sup>38</sup>, “os aspectos a serem objeto de controle governamental”<sup>39</sup> e “os parâmetros referenciais a serem obedecidos no controle”<sup>40</sup>. As classes de organização espacial são estabelecidas pelas alíneas do inciso I do parágrafo único do artigo

<sup>38</sup> Artigo 264, parágrafo único, inciso I.

<sup>39</sup> Artigo 264, parágrafo único, inciso II.

<sup>40</sup> Artigo 264, parágrafo único, inciso III.

264. A primeira classe é a “natural”, que deve definir “áreas correspondentes a cada tipo de ocorrência” (alínea a). A segunda classe é definida como “funcional”, que deve estar de acordo com os “conjuntos de atividades a que as áreas se destinam”, considerando a distinção entre atividades rurais e urbanas (alínea b). A terceira e última classe é denominada “institucional e administrativa” e deve estar em conformidade com as “necessidades da ação governamental, inclusive de planejamento e controle” (alínea c).

Conforme o artigo 266, “o uso e a ocupação do solo do território municipal serão disciplinados de acordo com as diretrizes para o desenvolvimento do Município, particularmente quanto ao seu aspecto urbano” (RIO DE JANEIRO, 1990). Suas normas deverão ser formalizadas incluindo todas as disposições federais e estaduais quando referentes ao território municipal (artigo 266, parágrafo 1º).

A cartografia básica de todos os “elementos construídos no Município” é apresentada como uma técnica capaz de auxiliar na ordenação do território municipal (artigo 265, caput). Esta cartografia deve integrar o sistema de informações do Município e deve ser executada “com as especificações técnicas adequadas à elaboração de estudos, planos e projetos de desenvolvimento” (artigo 265, parágrafo 1º). De acordo com o parágrafo 3º do artigo 265, a atualização cartográfica deve ser realizada periodicamente. Os “recursos técnicos de processamento de informações”, os quais incluem a cartografia básica antes citada, deverão, segundo o parágrafo 2º do artigo 266, ser utilizados pelo Poder Executivo no intuito de “promover a permanente atualização” das normas referentes ao uso e ocupação do solo e de contribuir para a “resposta rápida e eficiente às consultas dos interessados” (RIO DE JANEIRO, 1990).

Já na Seção II do mesmo Capítulo, o artigo 269<sup>41</sup> indica que o Município deve formular e administrar políticas, planos, programas e projetos relativos ao seu processo de desenvolvimento. Para tanto, devem ser considerados princípios como o “exercício da função social da propriedade” (inciso I) e a “preservação, proteção e recuperação do meio ambiente” (inciso II).

O Capítulo III do Título que trata das políticas municipais é dedicado ao desenvolvimento econômico. Sua Seção III trata especificamente do fomento ao turismo. Conforme o artigo

---

<sup>41</sup> Título VI - Das Políticas Municipais, Capítulo I - Disposições Gerais, Seção II - Da Função Social Da Propriedade

292<sup>42</sup>, o turismo é entendido como um fator de desenvolvimento econômico e social que deve ser promovido e incentivado. Também devem ser promovidas e incentivadas a “divulgação, valorização e preservação do patrimônio cultural e natural da Cidade”, assegurados o respeito ao “meio ambiente”, às “paisagens notáveis” e à “cultura local”. Nota-se a relação aqui estabelecida entre a atividade turística e as paisagens, o meio ambiente e o patrimônio cultural e natural da Cidade. Outra questão a ser destacada é a consideração do patrimônio em termos de uma distinção entre a “cultura” e a “natureza”.

Esta Lei Orgânica compreende a atividade turística como uma vocação (artigo 293) e, no sentido de assegurar o seu desenvolvimento, declara que o Poder Público deve promover “o inventário e a regulamentação do uso, ocupação e fruição dos bens naturais e culturais de interesse turístico” (inciso I), bem como “a proteção e a preservação do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico” (inciso VII). Nota-se, novamente, a distinção entre “cultura” e “natureza” em relação aos bens de interesse turístico. Destaca-se ainda a mobilização da categoria “patrimônio paisagístico” que não é aqui, no entanto, definida.

A Seção IV do mesmo capítulo é dedicada à agricultura, criação animal e à pesca. Sua Subseção II é intitulada “Da Política para o Setor Agrícola”<sup>43</sup>. O artigo 298 declara que a política agropecuária deve propiciar a infraestrutura necessária tanto à promoção do desenvolvimento econômico, quanto à “preservação da natureza”. Já o artigo 299<sup>44</sup>, através de seu inciso VII, trata da preservação das “terras agricultáveis próximas às áreas urbanas” frente aos “efeitos prejudiciais da expansão urbana”. Aqui, o processo de expansão urbana é caracterizado como prejudicial às terras agricultáveis.

É interessante notar que as terras agricultáveis a que o inciso se refere são aquelas “próximas às áreas urbanas”. Neste sentido, a proximidade espacial entre áreas destinadas à produção agrícola e as áreas urbanas, que são caracterizadas por uma possível expansão, é entendida como um fator prejudicial ao desenvolvimento da atividade agrícola. Esta interface, produzida pela justaposição de terras agricultáveis e áreas urbanas com potencial expansão, denota um

---

<sup>42</sup> Título VI - Das Políticas Municipais, Capítulo III - Do Desenvolvimento Econômico, Seção III - Do Fomento Ao Turismo

<sup>43</sup> Título VI - Das Políticas Municipais, Capítulo III - Do Desenvolvimento Econômico, Seção IV - Da Agricultura, Da Criação Animal e Da Pesca, Subseção II - Da Política para o Setor Agrícola.

<sup>44</sup> **Art. 299** - O Poder Público, através de ações integradas de seus órgãos competentes, promoverá: VII - levantamento das terras agricultáveis próximas às áreas urbanas e adoção de medidas com objetivo de preservá-las dos efeitos prejudiciais da expansão urbana.

forte conteúdo espacial que requer, inclusive, segundo esta Lei, a “adoção de medidas com objetivo” de preservação: em primeiro lugar, a proximidade ou justaposição de áreas; em segundo lugar, a possibilidade de expansão de uma área sobre outra.

O artigo 300 trata da regularização de ocupação de imóveis rurais incorporados ao patrimônio público municipal. De acordo com o seu parágrafo único, a concessão do direito real de uso de terras públicas deve estar subordinada, dentre outras exigências, à manutenção das “reservas florestais obrigatórias” e à “observância das restrições de uso do imóvel” (inciso IV). Por fim, o artigo 302 atribui deveres ao Poder Público no sentido de implementação de uma política agrícola que priorize a pequena produção, o abastecimento alimentar e o sistema de comercialização direta entre produtores e consumidores.

Dentre estes deveres cabe destacar dois. O primeiro é planejar e implementar uma política de desenvolvimento agropecuário compatível com a “preservação do meio ambiente e conservação do solo” a partir do estímulo aos sistemas de produção integrados, à policultura, à agricultura orgânica e à integração entre agricultura, pecuária e aquicultura (inciso II). O segundo dever é instituir um programa de ensino agropecuário associado à “educação para a preservação do meio ambiente” (inciso IV).

O Capítulo IV do mesmo Título trata do desenvolvimento social. Sua Seção VI se atém aos transportes e sistema viário. Nela, o artigo 392 declara que os meios de transporte e o sistema viário devem estar subordinados “à defesa do meio ambiente e do patrimônio arquitetônico e paisagístico e às diretrizes do uso do solo”. Embora a maneira pela qual os transportes e o sistema viário devam se subordinar à defesa do meio ambiente e do patrimônio não sejam aqui explicitadas, é interessante notar como a “proteção ambiental” é valorizada a ponto de condicionar, não apenas os usos de determinadas áreas da cidade, mas todo o seu sistema de circulação.

Já o capítulo V trata “Da Política Urbana”. De acordo com o artigo 421, a política urbana, em conformidade com o desenvolvimento municipal tal como entendido por esta Lei Orgânica, “tem como objetivo fundamental a garantia de qualidade de vida para os habitantes”. Esta política deverá implementar “o pleno atendimento das funções sociais da Cidade” (artigo 422). Estas funções são definidas pelos parágrafos 1º e 2º do artigo 422 como se segue:

§ 1º - As funções sociais da Cidade compreendem o direito da população à moradia, transporte público, saneamento básico, água potável, serviços de limpeza urbana,

drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, *contenção de encostas*, segurança e *preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural*.

§ 2º - É ainda função social da Cidade a *conservação do patrimônio ambiental, arquitetônico e cultural do Município*, de cuja preservação, proteção e recuperação cuidará a política urbana (RIO DE JANEIRO, 1990: artigo 422, grifos meus).

Destaco aqui o entendimento de que a conservação do patrimônio, seja ele ambiental, arquitetônico ou cultural, é uma das funções sociais da cidade. Observa-se, mais uma vez, a diferenciação entre o ambiente, categoria associada à natureza, e a cultura (o que incluiria também os elementos arquitetônicos). Cabe ainda destacar que a preservação, proteção e recuperação do patrimônio (“ambiental e cultural”) são consideradas por esta Lei Orgânica como um direito da população. É interessante notar também que a contenção das encostas é igualmente tomada como um direito, o que parece ser bastante elucidativo acerca das relações entre o sítio da cidade e a sua ocupação, uma vez que, sobretudo depois de chuvas intensas, não são raros os deslizamentos nas encostas, acarretando perdas humanas e materiais.

A Seção I deste capítulo trata especificamente sobre a política de desenvolvimento urbano. Esta política deve respeitar os preceitos listados pelos incisos do artigo 429<sup>45</sup>. O inciso I trata dos equipamentos e serviços urbanos, os quais devem ser providos em quantidade, qualidade e distribuição espacial que garanta o acesso pleno a todos os cidadãos. O inciso II trata da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”. O inciso III refere-se à ordenação e controle do uso do solo, os quais devem evitar “a ociosidade, subutilização ou não utilização do solo edificável” (alínea a), “o estabelecimento de atividades consideradas prejudiciais à saúde e nocivas à coletividade” (alínea b), e a inadequação de espaços adensados com relação à infraestrutura e equipamentos (alínea c). O inciso IV, por sua vez, refere-se ao preceito de complementaridade no território municipal, considerando a compatibilização de usos e a conjugação de atividades.

Mais uma vez, conforme o já discutido em relação ao artigo 263, aquilo que é aqui denominado “desenvolvimento urbano” parece ser identificado com o crescimento urbano, tanto em termos

---

<sup>45</sup> Título VI - Das Políticas Municipais, Capítulo V - Da Política Urbana, Seção II - Do Desenvolvimento Urbano, Subseção I - Dos Preceitos e Instrumentos.

de adensamento de áreas previamente ocupadas, como em termos de um crescimento espraiado ou propriamente expansão urbana. Neste sentido, o desenvolvimento urbano não é entendido necessariamente como um processo a ser contido, mas a ser regulado e orientado pelos preceitos estabelecidos no artigo 429.

Outros preceitos estabelecidos para orientar o desenvolvimento urbano são mais estreitamente relacionados à concepção da “natureza” na cidade do Rio de Janeiro. O inciso VI trata da urbanização, regularização fundiária e titulação de “áreas faveladas e de baixa renda”, associando estes processos ao princípio de não remoção de seus moradores. Este princípio não é, no entanto, válido em uma circunstância: “quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes”. Aqui, as condições físicas da área, ou seja, as características “naturais” das áreas de favela ou de assentamentos de baixa renda, funcionam como um limitador para que o princípio de não remoção seja válido.

De acordo com Compans (2007), a determinação de remoção somente em caso de risco insanável, ou seja, quando obras estabilizantes e de urbanização não fossem consideradas suficientes para remover a situação de risco, ensejou uma forte reação e discussão entre vereadores que apresentaram emendas e projetos de lei para que o artigo 429 fosse alterado ou simplesmente suprimido. De acordo com a autora:

“Na Câmara Municipal, três projetos de lei chegaram a ser anunciados, mas nenhum acabou conseguindo as assinaturas necessárias para a tramitação. Um deles, de autoria da presidente da Comissão de Meio Ambiente, vereadora Aspásia Camargo, do Partido Verde (PV), juntamente com a vereadora Leila Maywald – hoje no Partido da Frente Liberal (PFL), mas que iniciou sua carreira política também no PV –, propunha uma mudança na Lei Orgânica de modo a permitir a remoção total ou parcial das favelas, nos casos em que o Executivo achasse necessário, abolindo a obrigatoriedade de indenização ou reassentamento de famílias que estivessem em áreas de interesse ambiental ou paisagístico há menos de cinco anos. De acordo com Aspásia, a falta de controle sobre as áreas ocupadas irregularmente, admitida pelo Prefeito, exigiria uma intervenção federal imediata.

O segundo projeto, de autoria do vereador Wanderley Mariz (PFL), simplesmente suprimia o inciso VI do artigo 429 da Lei Orgânica, que trata da remoção, evitando, assim, que fossem obtidas liminares sustando ações da Prefeitura neste sentido. Finalmente, o terceiro projeto, de autoria do vereador Carlos Bolsonaro, do Partido Popular (PP), previa mudanças no referido inciso, permitindo a remoção quando as

condições físicas se mostrassem adversas à ocupação, independentemente da existência de área de risco. Contudo, na percepção deste vereador, a remoção é uma medida apenas paliativa se não houver controle de natalidade” (COMPANS, 2007: 90-1).

Já o inciso X do mesmo artigo 429, trata da criação de áreas de especial interesse, sejam elas de interesse social, ambiental, turístico ou de utilização pública. Estas áreas de especial interesse foram incorporadas e detalhadas tanto no Plano Diretor de 1992, como em sua revisão, em 2011. Por fim, o inciso XI refere-se à “utilização planejada do território e dos recursos naturais”. Esta utilização planejada deve se dar através do controle de atividades industriais, comerciais, residenciais, agropecuárias e extrativas.

Aqui, a ideia de “natureza” é especificada através da categoria “recursos naturais”, ou seja, em termos da utilização de elementos “naturais” para fins de satisfação das demandas humanas e, portanto, sociais. Embora o termo inclua a purificação da natureza, o significante “recurso” possibilita a produção de um híbrido, uma vez que a “natureza” é tomada como um ou vários elementos que possam ser utilizados por humanos para os fins que são por eles orientados.

#### *Da política de meio ambiente na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro*

Ainda no Título dedicado às políticas municipais, o Capítulo VI é intitulado “Do Meio Ambiente”. Em linhas gerais, esta política está voltada, nesta Lei Orgânica, para a preservação, serviços ambientais, limpeza das areias e praias, manutenção da fauna e flora, estabilização de encostas, controle de atividades potencialmente poluidoras e recursos hídricos. As ações e instrumentos previstos são o estabelecimento de normas e fiscalização, a criação de unidades de conservação, tombamento e sinalização. Conforme o artigo 460, a Lei Orgânica concebe o “meio ambiente” como um “patrimônio comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. O mesmo artigo apresenta o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” como um direito.

No intuito de atender aos princípios estabelecidos pelo artigo 460, o artigo 461 apresenta as incumbências do Poder Público frente à política de meio ambiente. A primeira delas é o estabelecimento de legislação apropriada (inciso I). A segunda é a definição de uma política setorial específica (inciso II), que constam no Plano Diretor de 1992 e em sua revisão de 2011. O inciso III trata do zelo pela “utilização racional e sustentada dos recursos naturais”, sobretudo

com relação à integridade do “patrimônio ecológico, genético, paisagístico, histórico, arquitetônico, cultural e arqueológico”.

Nota-se aqui a utilização do termo “sustentada”, não havendo, ao longo de toda a Lei Orgânica qualquer menção a nenhum de seus congêneres, como “sustentável” ou “sustentabilidade”. Neste sentido, é importante situar a elaboração da Lei Orgânica em seu tempo. Aprovada no início dos anos de 1990, esta Lei não mobilizou a discussão existente, mas incipiente, acerca da noção de desenvolvimento sustentável, que começou a se consolidar com a elaboração do Relatório Brundtland, em 1987.

O inciso IV trata da proteção da fauna e flora silvestres, dando ênfase às espécies ameaçadas de extinção, vulneráveis ou raras. Para tanto, o mesmo inciso prevê a repressão à caça, extração, captura, matança, coleção, transporte e comercialização “de animais capturados na natureza”. A natureza é aqui concebida e especificada como um “lugar” que abriga fauna e flora silvestres, onde humanos os caçam e extraem para, em seguida, mata-los, transporta-los e comercializa-los.

Já o inciso V se volta para o monitoramento e fiscalização de instalações, equipamentos e atividades que apresentem “risco efetivo para a qualidade de vida e o meio ambiente”. As ações de monitoramento e fiscalização estão aqui direcionadas às atividades e instalações que apresentem riscos ao meio ambiente, e não a áreas específicas. Assim, notamos que a Lei Orgânica Municipal, em conformidade com o proposto por Valverde (2011), age no sentido de regular, sobretudo, os usos no âmbito da política local. O inciso VII trata da promoção da proteção das águas “contra ações que possam comprometer o seu uso, atual ou futuro”. O inciso VIII, por sua vez, refere-se à proteção dos “recursos hídricos” a fim de minimizar os processos erosivos.

O inciso X trata da incumbência atribuída ao Poder Público de estímulo e promoção de reflorestamento ecológico em áreas degradadas. Os objetivos do reflorestamento são descritos pelas alíneas de *a* a *f*. A alínea *a* se refere à proteção de “bacias hidrográficas”, “estuários”, “nascentes”, “restingas”, “manguezais” e “terrenos sujeitos à erosão ou inundações”. A alínea *b* trata da “fixação de dunas”, enquanto a *c* trata de “recomposição paisagística e ecológica” e a *d* trata da “reprodução natural da biota”. A alínea *e* refere-se à “estabilização das encostas”. É importante lembrar que a contenção das encostas é considerada por esta Lei Orgânica e, portanto, no âmbito do município do Rio de Janeiro, como um direito da população, bem como

o acesso, por exemplo à saúde e à educação. Por fim, a alínea f trata da manutenção de “índices indispensáveis de cobertura vegetal”. É interessante notar que estes índices não são tematizados pelo Plano Diretor de 1992, mas são retomados nas diretrizes da Política de Meio Ambiente na revisão de 2011 como “índices de cobertura vegetal na cidade” (RIO DE JANEIRO, 2011).

Ainda considerando o artigo 461, o inciso XII trata da disciplinação das atividades turísticas, de modo a compatibiliza-las com a preservação de suas “paisagens” (bem como indicado na seção específica acerca da atividade turística) e dos “recursos naturais”. Finalmente, o inciso XIII refere-se às praias da cidade. A incumbência por ele estabelecida refere-se à garantia da limpeza e qualidade das areia e água das praias, à garantia de sua “paisagem natural” e à garantia do direito ao sol. Destaca-se aqui a mobilização, mais uma vez, da categoria “paisagem natural”, desta vez associada às praias, muito embora estas sejam ambientes fortemente valorizados, regulados e transformados, conforme apontam Lins de Barros e Parente Ribeiro (2018) e Andreatta, Chiavari e Rego (2009).

Os instrumentos para a execução da política de meio ambiente são apresentados pelo artigo 462 através de cinco incisos. O inciso I refere-se ao licenciamento de “atividades potencialmente poluidoras”, que deve ser condicionado a normas e padrões a serem fixados. O inciso II apresenta como instrumento a fiscalização das normas e padrões ambientais. O inciso III trata da criação de unidades de conservação, indicando, explicitamente, unidades como “áreas de preservação permanente”, “de proteção ambiental”, “de relevante interesse ecológico ou cultural”, “parques municipais”, “reservas biológicas” e “estações ecológicas”. É interessante notar aqui a mobilização da categoria “áreas de relevante interesse cultural”, indicando um entendimento, ainda que incipiente e pouco consistente – que será desenvolvido sobretudo pelo Plano Diretor revisto em 2011 –, de que elementos da cultura participam do “ambiente”. O inciso IV apresenta o tombamento de bens, sem qualquer especificação e, por fim, o inciso V apresenta a “sinalização ecológica” como um instrumento para a execução da política de meio ambiente.

A Seção II do Capítulo acerca da Política Municipal de Meio Ambiente trata do controle e da preservação do meio ambiente<sup>46</sup>. Seu artigo 463 apresenta os instrumentos, meios e obrigações do Poder Público em relação a esta preservação e controle. O inciso I trata da “celebração de convênios com universidades, centros de pesquisa, associações civis e organizações sindicais”

---

<sup>46</sup> Título VI - Das Políticas Municipais, Capítulo VI - Do Meio Ambiente, Seção II - Do Controle e Da Preservação do Meio Ambiente.

no intuito de garantir e aprimorar o gerenciamento ambiental. O inciso II trata das “áreas das bacias e sub-bacias hidrográficas” as quais devem ser adotadas como unidades de planejamento e para a execução de planos, programas e projetos.

O inciso IX trata das “áreas de preservação permanente”, as quais devem ser mantidas e defendidas pelo Poder Público. Estas áreas são definidas pelo inciso como “aquelas que, pelas suas condições fisiográficas, geológicas, hidrológicas, biológicas ou climatológicas, formam um ecossistema de importância no meio ambiente natural”. Através das alíneas de *a* a *i* são destacadas e especificadas as áreas a serem consideradas como de preservação permanente. São elas: “os manguezais, as áreas estuarinas e as restingas” (alínea a); “as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais” (alínea b); “a cobertura vegetal que contribua para a estabilidade das encostas sujeitas à erosão e deslizamentos ou para fixação de dunas” (alínea c); “as áreas que abriguem exemplares raros, ameaçados de extinção ou insuficientemente conhecidos da flora e da fauna, bem como aquelas que sirvam como local de pouso, abrigo ou reprodução de espécies” (alínea d); “os bens naturais” especificados<sup>47</sup> “além de outros que a lei definir” (alínea e); “as lagoas, lagos e lagoas” (alínea f); “os parques, reservas ecológicas e biológicas, estações ecológicas e bosques públicos” (alínea g); “as cavidades naturais subterrâneas, inclusive cavernas” (alínea h); e, finalmente, “as áreas ocupadas por instalações militares na orla marítima” (alínea i).

O inciso XI do mesmo artigo 463 apresenta como instrumento a criação de “unidades de conservação”, as quais devem ser “representativas dos ecossistemas originais de seu espaço territorial”. O parágrafo 1º do artigo declara que estas “áreas de preservação permanente” tem como finalidade a preservação da integridade de exemplares dos ecossistemas e suas criações devem ser precedidas de procedimentos que envolvem a regularização fundiária, a sinalização ecológica, a demarcação e a implantação de estruturas de fiscalização. O parágrafo 2º, por sua

---

<sup>47</sup> 1. os bosques da Barra e da Freguesia;  
 2. a Floresta da Tijuca;  
 3. as Lagoas da Tijuca, de Jacarepaguá, de Marapendi, do Camorim, Lagoinha e Rodrigo de Freitas;  
 4. as localidades de Grumari e Prainha;  
 5. os Maciços da Tijuca e da Pedra Branca;  
 6. os Morros do Silvério e Dois Irmãos;  
 7. a Serra do Mendanha;  
 8. as Pedras Bonita, da Gávea, de Itaúna e do Arpoador;  
 9. a Fazendinha do IAPI da Penha (RIO DE JANEIRO, 1990: artigo 463, inciso IX)

vez, trata do estímulo à criação e manutenção de “unidades de conservação privadas”, sobretudo quando assegurado o acesso de pesquisadores e visitantes.

Por fim, o inciso XII prevê a limitação de uso em áreas privadas, “objetivando a proteção de ecossistemas, de unidades de conservação e da qualidade de vida”. Esta limitação de uso, sobretudo no que diz respeito às unidades de conservação, parece estar baseada nas relações de proximidade entre estas e as “áreas privadas”. Caberia ao Poder Público, portanto, controlar os usos de áreas privadas no entorno ou nas proximidades das unidades de conservação, de modo que estas não sejam impactadas pelos usos naquelas. Estas relações de proximidades serão desenvolvidas na normativa federal através das categorias de “zona de amortecimento” e “zona de transição” e mesmo na legislação urbana do Rio de Janeiro, como nos Planos Diretores de 1992 e 2011.

O artigo 468 relaciona a proteção do meio ambiente aos elementos constitutivos da “paisagem urbana”. De acordo com o seu texto, os “elementos naturais e culturais que constituem a paisagem urbana” devem ser considerados na proteção ao meio ambiente, objetivando “preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental”. Os “elementos naturais” e os “elementos culturais” são definidos, respectivamente, pelo parágrafo 1º e pelo parágrafo 2º. Os “elementos naturais” são “o ar, a água, o solo, o subsolo, a fauna, a flora, os rios, as lagoas, os sistemas lagunares, o mar e suas margens e orlas, os morros e as formações rochosas”. Já os “elementos culturais” são “as edificações, as construções, as obras de arte, os monumentos e o mobiliário urbano” (RIO DE JANEIRO, 1990: artigo 468). Trata-se aqui de uma clara operação de “purificação”, nos termos propostos por Latour (1994), que se completa na operação de “hibridização”, explicitada pela categoria “paisagem urbana”, composta por ambas as classes de elementos.

As “áreas de relevante interesse ecológico”, já citadas pelo artigo 462, visam à conservação, restauração ou recuperação e devem ser estabelecidas por lei, conforme o artigo 471. As áreas a serem consideradas como de relevante interesse ecológico são: “os sítios e acidentes naturais adequados ao lazer” (inciso I), “a Baía de Guanabara” (inciso II), “a Baía de Sepetiba” (inciso III), e “as florestas do município” (inciso IV). Cabe destacar a relação destas áreas com o uso para fins de lazer, conforme indicado pelo inciso I.

O parágrafo 1º deste mesmo artigo mobiliza ainda uma outra categoria, a de “áreas para fins de proteção”, que são definidas como aquelas com “influência de indústrias potencialmente

poluidoras, com o objetivo de controlar a ocupação residencial no seu entorno” (RIO DE JANEIRO, 1990: artigo 471). No caso desta categoria, aquilo a ser protegido não é uma área de “valor ambiental”, mas uma área no entorno de indústrias potencialmente poluidoras. O que será regulado, portanto, não será a implantação desta atividade frente a uma área a ser conservada, mas sim a própria ocupação residencial em relação à área onde estaria instalada tal indústria.

O artigo 472<sup>48</sup> apresenta as obrigações do Poder Público frente à política de meio ambiente. O inciso I trata da divulgação anual de planos, programas e metas para a recuperação da qualidade ambiental, enquanto o inciso II trata da garantia de acesso a todos os interessados a informações tais como “fontes e causas de poluição e de degradação ambiental, os níveis de poluição, qualidade do meio ambiente, situações de risco de acidentes e a presença de substâncias potencialmente danosas à saúde na água potável, nos alimentos e nas areias das praias” (RIO DE JANEIRO, 1990: artigo 472).

Já o inciso V apresenta como obrigação do Poder Público o condicionamento da implantação de instalações e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras à prévia elaboração de estudos como Estudos de Impacto Ambiental e Relatórios de Impacto Ambiental. O inciso VII trata da não permissão de atividades que concorram para a descaracterização ou prejuízo aos atributos e funções essenciais das “áreas de preservação permanente”. Por fim, o artigo 475 estabelece como um dever de todos a preservação de “coberturas florestais nativas ou recuperadas existentes no Município”, sendo vedada a sua redução. Estas áreas são caracterizadas como “indispensáveis ao processo de desenvolvimento equilibrado e à sadia qualidade de vida de seus habitantes”.

Já no Ato das Disposições Transitórias, também aprovadas em 5 de abril de 1990, cabe destacar, para os fins desta tese, o conteúdo dos artigos 85, 93 e 96. O artigo 85 prevê o prazo de dois anos, após aprovação desta Lei, para elaboração e submissão à Câmara Municipal do plano diretor de macrodrenagem<sup>49</sup> e do plano diretor de contenção, estabilização e proteção de encostas sujeitas à erosão e a deslizamentos, que deve incluir a “recomposição da cobertura vegetal com espécies adequadas a tais finalidades”.

---

<sup>48</sup> Título VI - Das Políticas Municipais, Capítulo VI - Do Meio Ambiente, Seção III - Das Obrigações do Poder Público.

<sup>49</sup> Plano este que só foi aprovado em setembro de 2015 pelo COMPUR sob a denominação “Plano Municipal de Saneamento Básico Da Cidade Do Rio De Janeiro: Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas”.

O artigo 93, por sua vez, institui a Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana (APARU) da Ponta do Caju. Esta APARU deve, conforme o artigo, ser objeto de atenção especial por parte do Poder Público. Embora a Lei Orgânica do Município seja bastante geral e mesmo abstrata, uma vez que se trata de um texto constitucional, este é um dos casos onde a especificidade das categorias ou dos recortes territoriais aparece. Por fim, o artigo 96 indica que deverão ser demarcadas cartograficamente as áreas definidas pelo plano diretor como “reserva ecológica” e “reserva biológica”.

*Crescer é desenvolver e natureza é patrimônio*

De maneira geral e conforme o já exposto, o crescimento urbano é visto, no âmbito desta Lei Orgânica, como um “processo de desenvolvimento” da cidade, não sendo construído como um problema que demande instrumentos de contenção. O crescimento é designado como “expansão urbana” apenas quando em relação às áreas agrícolas, mobilizando a categoria “terras agricultáveis próximas às áreas urbanas” as quais devem ser preservadas dos “efeitos prejudiciais da expansão urbana”.

Para garantir o “desenvolvimento do Município”, são estabelecidas “classes de organização espacial”, como a “funcional”, relativa às atividades a que as áreas se destinam, e a “natural” (que, por esta lógica, não “abriga” atividades) A orientação desse processo segue, no entanto, alguns princípios. Dentre eles está o de “preservação, proteção e recuperação do meio ambiente”. Neste sentido, a organização espacial do Município deve estabelecer usos e ocupações do solo que sejam compatíveis com as “condições adequadas de utilização de meio ambiente”.

A Lei Orgânica atribui ao município a competência de proteger o meio ambiente e de garantir a reserva de áreas para “zonas verdes” através de limitações urbanísticas. Outra competência do município concebe a natureza em termos de saneamento ambiental e serviços públicos. Dentre as competências estão as obras de drenagem, a canalização de rios, a contenção de encostas, mas também o reflorestamento e a construção de parques e jardins.

Categorias como “áreas verdes, “praças”, “jardins” e “unidades de conservação” são tomadas como patrimônio público, enquanto o “meio ambiente” é tomado como um “patrimônio comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. A preservação do patrimônio ambiental, por sua vez, é vista como um direito da população, bem como a proteção das encostas. Já a preservação

de “coberturas florestais nativas ou recuperadas existentes no Município” é um dever de todos, estando vedada a sua redução.

Os elementos naturais como serras, picos, baías e ilhas desempenham um papel na composição dos limites “externos” do município, demarcando o território municipal. A natureza é entendida também como um recurso ou conjunto deles que demanda a utilização racional. Outra maneira de construir a natureza é a sua identificação como um “lugar”, uma vez que é prevista a repressão à caça, captura e transporte de “animais na natureza”.

Ao longo desta Lei é possível perceber ainda a mobilização de técnicas e ciências que permitam “ver” e ordenar a cidade. Destaca-se aqui a utilização de cartografia básica dos “elementos construídos no Município” como técnica capaz de auxiliar na ordenação do território municipal. Para garantir e aprimorar o gerenciamento ambiental, um dos meios estabelecidos é a celebração de convênios com universidades e centros de pesquisa.

Destaco ainda a mobilização de categorias espaciais, tais como “área de especial interesse ambiental”, “área de preservação permanente”, “unidades de conservação” e “área de relevante interesse ecológico”, as quais constroem legalmente a “natureza na cidade”. Já a categoria “paisagem” é construída como “paisagem urbana”, a qual é constituída por elementos naturais (“o ar, a água, o solo, o subsolo, a fauna, a flora, os rios, as lagoas, os sistemas lagunares, o mar e suas margens e orlas, os morros e as formações rochosas”) e culturais (“as edificações, as construções, as obras de arte, os monumentos e o mobiliário urbano”). Por fim, destaco que a regulação do crescimento urbano e sua relação com a “natureza” não mobiliza de maneira significativa interfaces e limites.

#### 4.2.O PLANO DIRETOR DECENAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (1992): ORDENAR, CRESCER E PROTEGER

A formulação de Planos Diretores para orientar a política urbana dos municípios têm início com o processo de redemocratização brasileira ocorrida a partir do final da década de 1980. Tendo sido o Brasil entendido como uma federação tripartite, os municípios passaram a ser compreendidos como um ente federativo responsável pela política urbana (SANTOS, 2017: 50), com autonomia executiva e legislativa (OLIVEIRA, 2011) o que inclui não apenas o ordenamento territorial, mas também políticas setoriais, como saneamento, habitação e mobilidade (SANTOS e VASQUES, 2015).

A Constituição Federal definiu, em seu artigo 182 (capítulo II: da política urbana), que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal e conforme diretrizes fixadas em lei. Os objetivos desta política são, de acordo com o texto constitucional: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. No parágrafo primeiro do artigo supracitado, a Constituição Federal estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes. O Plano Diretor é definido aí como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

Para Santos,

“A obrigatoriedade de aprovar uma lei municipal com o Plano Diretor trouxe, além do trâmite mais complexo, uma nova abordagem sobre o que seja política urbana. Tradicionalmente, ela tratava de ordenar o uso do solo, mas agora passou a incluir todo o território municipal, o que avançou para ações em prol do desenvolvimento municipal. Em tal cenário, a política urbana passou a fazer parte de uma política de desenvolvimento local, uma expressão territorial da abordagem de desenvolvimento em maior escala que a meramente local” (SANTOS, 2017: 50).

De acordo com Meirelles, na obra *Direito Municipal Brasileiro*, citado por Takoi (2012), o Plano Diretor se constitui como um complexo de normas legais e diretrizes técnicas voltadas para o desenvolvimento municipal, considerados aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos. Para Oliveira (2011), o Plano Diretor tem natureza jurídica de lei programática e se situa no topo da legislação, logo abaixo da lei orgânica do município, fazendo com que deva ser observada pelo legislador, bem como pela administração no processo de planejamento urbano.

No caso específico da cidade do Rio de Janeiro, até os anos de 1990 e, portanto, até a aprovação do primeiro Plano Diretor da Cidade (1992), embora alguns planos tivessem sido elaborados<sup>50</sup>, a ação da Prefeitura carecia de uma coordenação e de diretrizes claras para a ordenação do

---

<sup>50</sup> “Mesmo os planos que se apresentavam com maior abrangência terminavam funcionando como bases para ambiciosas propostas de obras públicas, como foram os casos dos Planos de Saneamento e Embelezamento do Centro da Cidade (no início do século XX/Construção da Av. Central), o Plano Agache (na década de 1920/Desmonte do Morro do Castelo) e o Doxiadis (anos 1960/Renovação do bairro da Cidade Nova). Esses planos e as intervenções subsequentes a eles de fato nunca conseguiram concretizar a imagem clara de uma cidade planejada em seu conjunto, harmônica e justa, e muito menos como se chegaria a ela” (PINHEIRO, 2008: 1).

território. Estas ações resultavam em obras públicas e legislações urbanísticas e edificações sem articulação com o conjunto do território municipal (PINHEIRO, 2008: 1).

Segundo Augusto Pinheiro:

“Na realidade, do início até o último quartel do século XX, período em que se fortaleceram as idéias do planejamento urbano como instrumento de controle e de orientação do desenvolvimento das cidades, o que se viu no Rio de Janeiro foram intervenções esparsas, muitas vezes desarticuladas, que se manifestavam na paisagem urbana sob a forma de obras públicas voltadas para a circulação viária (daí a proliferação de túneis, viadutos e autopistas), na maioria absoluta das vezes dissociadas de outras medidas que pudessem caracterizar tais intervenções como parte de um pensamento articulado de planejamento da cidade” (PINHEIRO, 2008: 1-2).

Ainda de acordo com Pinheiro, o Plano Urbanístico Básico, o PUB-RIO, de 1976, foi o primeiro plano a mencionar as políticas públicas urbanas, as quais foram apresentadas em termos de diretrizes. Neste documento, o Título I trata “Da Política Urbana” e o Título VII “Das Políticas Setoriais”, nas quais destacam-se os capítulos I e II que tratam, respectivamente, da Política de Meio Ambiente e Valorização do Patrimônio Cultural e a Política Habitacional.

O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, sancionado em 4 de junho de 1992 como Lei Complementar 16/1992, teve a sua elaboração coordenada pela então Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. De acordo com Santos, em artigo que apresenta a visão de técnicos envolvidos com a discussão do Plano Diretor, a elaboração do Lei Complementar constituiu um momento de forte mobilização entre os urbanistas no intuito de viabilizar a gestão democrática da cidade. Para os urbanistas, “foi um período muito rico, quando os governantes ouviam os técnicos, àquela altura preocupados com as bases do planejamento urbano” (SANTOS, 2017: 55).

É importante destacar que o referido Plano Diretor foi publicado antes mesmo da lei federal que regulamentava a política urbana nacional, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001). Baseou-se, portanto, nas diretrizes colocadas pela Constituição Federal de 1988, na Constituição Estadual (1989), que regulava a política urbana regional e na Lei Orgânica do Município, “que definiu o modelo de desenvolvimento da cidade” (OLIVEIRA, 2011: 97). Estas normas estabeleceram o conteúdo mínimo do Plano Diretor, os procedimentos

para a sua elaboração e instrumentos para a realização da política urbana no município do Rio de Janeiro.

Desta forma, embora anterior ao estatuto da Cidade, estava alinhado com as diretrizes nacionais, tais como:

“gestão democrática da cidade, a proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação e a justa distribuição dos benefícios e ônus urbanísticos” (OLIVEIRA, 2011: 97).

Cabe ainda ressaltar que o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (LC 16/92) é o primeiro plano da cidade com força de lei. Todavia, por sua natureza programática e por ter sido elaborado como um quadro geral norteador da política urbana na cidade do Rio de Janeiro, haveria necessidade de leis posteriores mais específicas, a criação de instrumentos urbanísticos que possibilitem a aplicabilidade de suas orientações. Para Oliveira:

“Seu objetivo não é esgotar a regulamentação do uso e ocupação do solo urbano, restringindo-se a fixar as regras gerais e macro parâmetros que serviram de norte para atuação do legislador ordinário, responsável por seu detalhamento posterior, e do poder executivo na implementação dos programas previstos para realizar as funções sociais da cidade” (OLIVEIRA, 2011: 106).

A Lei Complementar 16/1992 dispõe sobre a política urbana do município, instituindo o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, cuja autoria é do Poder Executivo Municipal. De acordo com o artigo 233 da referida lei,

“o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro foi proposto ao Poder Legislativo pelo Prefeito Marcello Nunes de Alencar em 1º de março de 1991 e aprovado em 26 de maio de 1992 pelos membros da 4ª Sessão Legislativa da 3ª Legislatura da Câmara Municipal do Rio de Janeiro” (RIO DE JANEIRO, 1992).

O Plano Diretor busca estabelecer normas e procedimentos para a realização da política urbana do Município, fixando diretrizes e prevendo instrumentos para a sua execução, além de definir políticas setoriais e seus programas (art. 1º). É considerado como um “instrumento básico da

política urbana do Município” (art. 2º), integrando “o processo contínuo de planejamento da Cidade” (art. 2º).

#### *Dos princípios e objetivos do Plano Diretor de 1992*

O Plano de 1992 não apresenta “princípios”, mas dois grandes objetivos da política urbana do município, expressos no artigo 3º. Os seus incisos tratam da garantia do “bem-estar e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes” (inciso I) e do ordenamento do “pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade” (inciso II). A ideia de proteção do ambiente natural figura como um dos incisos do artigo 4º (que define os elementos através dos quais os objetivos da política urbana do município serão alcançados), em conjunto com a valorização da memória construída e da paisagem. O artigo 5º, por sua vez, diz respeito aos fins das diretrizes, normas e instrumentos constituintes do Plano Diretor. O inciso III trata da promoção das políticas setoriais e sua alínea *a* identifica “o meio ambiente natural e o patrimônio cultural”.

Os objetivos desta Lei são expostos no artigo 6º e, para os fins desta tese, destacam-se os incisos I, II, IV e, sobretudo, o inciso V, que trata do desenvolvimento urbano e da proteção do meio ambiente e posiciona estes dois elementos como forças opostas a serem compatibilizadas:

I - propiciar ao conjunto da população melhores condições de acesso à terra, à habitação, ao trabalho, aos transportes e aos equipamentos e serviços urbanos;

II - ordenar o crescimento das diversas áreas da Cidade, compatibilizando-o com o saneamento básico, o sistema viário e de transportes e os demais equipamentos e serviços urbanos (...);

IV - promover a distribuição justa e equilibrada da infra-estrutura e dos serviços públicos, repartindo as vantagens e ônus decorrentes da urbanização;

V - compatibilizar o desenvolvimento urbano com a proteção do meio ambiente pela utilização racional do patrimônio natural, cultural e construído, sua conservação, recuperação e revitalização (...) (RIO DE JANEIRO, 1992)

No Título II, que trata “Da função social da propriedade”, o artigo 8º apresenta as finalidades da intervenção do poder público no que diz respeito à ordenação da cidade com vistas ao cumprimento da função social pela propriedade urbana. Dentre estas finalidades destacam-se: promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos,

sancionando a sua retenção especulativa (inciso IV); criar áreas sob regime urbanístico específico (inciso V), e condicionar a utilização do solo urbano aos princípios de proteção e valorização do meio ambiente e do patrimônio cultural (inciso VI).

O Título III, trata do processo de planejamento urbano. O “crescimento da Cidade” será ordenado pelo planejamento urbano do município, a partir do estabelecimento de prioridades para investimentos e das diretrizes de uso e ocupação solo, além dos instrumentos a serem aplicados no controle do “desenvolvimento urbano” (artigo 9º). O artigo 10 define que leis específicas deverão ser elaboradas a fim de estabelecerem normas gerais e de detalhamento a respeito de matérias como o parcelamento do solo urbano, zoneamento e perímetro urbano, obras de construções e edificações e uso e ocupação do solo. No artigo 11, os Projetos de Estruturação Urbana (PEU) são apresentados como aqueles, instituídos por lei, que detalharão as normas de parcelamento da terra e de uso e ocupação para porções específicas do território municipal, como bairros ou conjuntos de bairros, tomados como Unidades Espaciais de Planejamento (UEP).

Ainda no Título III, são apresentados os instrumentos para a aplicação do Plano Diretor (artigo 18). Estes instrumentos podem ser de caráter institucional (inciso I), de caráter financeiro-contábil (inciso II), de caráter urbanístico (inciso III) ou de caráter tributário (inciso IV). Dentre os instrumentos de caráter institucional, destacam-se o sistema municipal de planejamento e os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, de Política Urbana e de proteção do Patrimônio Cultural. Dentre aqueles de caráter financeiro-contábil, destaco os Fundos Municipais de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano. Por fim, considerando os instrumentos de caráter urbanístico: a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, obras e edificações, e os Projetos de Estruturação Urbana.

#### *Da ordenação do território e do macrozoneamento*

O Título V se refere à Ordenação do Território. Em seu artigo inicial, o de número 38, o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, estabelece que o território municipal deve ser ordenado com vistas a atender as funções econômicas e sociais da cidade, compatibilizando o desenvolvimento urbano com o uso e ocupação do solo, suas condições ambientais e a oferta de transportes, saneamento básico e outros serviços urbanos. O parágrafo único detalha as

“condições ambientais”, citadas no caput do artigo. Estas serão consideradas em termos de “grandes unidades naturais”, como “maciços montanhosos” e “baixadas”.

O ordenamento do território deverá ser realizado através do planejamento urbano contínuo e do controle do uso e ocupação do solo (artigo 39). Este controle será baseado na definição de Zonas (de uso residencial, comercial e de serviços, industrial ou agrícola, conforme o parágrafo 1º do artigo 40) e deverá levar em consideração, em primeiro lugar, “os elementos naturais e culturais da paisagem e do ambiente urbano” (artigo 40, inciso I).

Ainda para a ordenação da ocupação do solo, o artigo 41 preconiza a divisão do território municipal em três tipos de macrozonas. As macrozonas urbanas “são as ocupadas ou já comprometidas com a ocupação pela existência de parcelamentos urbanos implantados ou em execução” (artigo 41, parágrafo 1º). As macrozonas de expansão urbana “são as destinadas à ocupação, por necessárias ao crescimento da Cidade” (parágrafo 2º). Já as macrozonas de restrição à ocupação urbana, elencadas no anexo III desta Lei Complementar<sup>51</sup>, são assim

---

<sup>51</sup> Anexo III

Delimitação das macrozonas de restrição à ocupação urbana:

- 1.Maciço da Tijuca
- 2.Urca
- 3.Leme
- 4.Serra do Engenho Novo
- 5.Serra da Misericórdia
- 6.Cacuaia
- 7.Freguesia (Ilha do Governador)
- 8.Morro do Juramento
- 9.Morro do Sapê
- 10.Morro Costa Barros
- 11.Gericinó
- 12.Guaratiba/Maciço da Pedra Branca
- 13.Mendanha
- 14.Morro da Posse
- 15.Morro das Paineiras
- 16.Morro Luís Bom
17. Morro do Santíssimo
- 18.Morro Monte Alegre
- 19.Morro João Vicente
- 20.Morro da Paciência
- 21.Morro do Silvério
- 22.Piaí
- 23.Palmares
- 24.Morro do Furado
- 25.Lagoinha
- 26.Lagoa da Tijuca e Jacarepaguá
- 27.Lagoa de Marapendi
- 28.Morro do Rangel
- 29.Morro situado entre a Estrada do Capenha, a Rua Geminiano Góis e a Rua Araguaia.
- 30.Morro do Barro Vermelho

definidas pelos incisos I, II, III e IV: as com condições físicas adversas à ocupação; as destinadas à ocupação agrícola; as sujeitas à proteção ambiental; as impróprias à urbanização.

“As macrozonas de restrição merecem maior destaque sob a perspectiva do planejamento urbano, posto que implicam na definição reduzida do conteúdo do direito de propriedade. A função social principal dessas áreas não se destina ao aproveitamento para fins construtivos. De outro lado, as áreas urbanas e de expansão urbana, cuja ocupação já é consagrada ou será incentivada, são regiões reservadas, precipuamente, à instalação de vias, edificações e equipamentos urbanos. Portanto, o Plano Diretor cuidou de listar em seu Anexo III trinta áreas de ocupação restrita” (OLIVEIRA, 2011: 104).

O artigo 48<sup>52</sup>, contido no Título dedicado ao uso e ocupação do solo, reinterpreta as macrozonas de restrição à ocupação urbana, e os artigos 49, 50 e 51 (contidos na mesma seção) detalham as áreas que as constituem, com exceção das “áreas impróprias à urbanização”. Cabe destacar a instabilidade na denominação das categorias espaciais apresentadas, uma vez que se verificam diferenças, mesmo que pequenas entre os artigos 41 e 48<sup>53</sup>.

As “áreas agrícolas”, tratadas no artigo 49, devem ser delimitadas no intuito de manter a atividade agropecuária. Estas áreas devem compreender “áreas com vocação agrícola” e “outras impróprias à urbanização”, desde que sejam recuperáveis para o uso agrícola ou necessárias à manutenção do equilíbrio ambiental. Além do uso agrícola, estas áreas podem “comportar usos residenciais com baixa densidade, atividades de comércio e serviços complementares ao uso agrícola e residencial, agroindústrias e atividades turísticas, recreativas e culturais, em sítios e fazendas” (artigo 49, parágrafo 1º).

Dentre as diretrizes para o uso e ocupação das áreas agrícolas ressalto a necessidade imposta pelo inciso III do parágrafo 2º do mesmo artigo de ordenar as “faixas de transição entre as áreas agrícolas e as macrozonas urbanas ou de expansão urbana” no intuito de proteger o uso agrícola através do estabelecimento de parâmetros de ocupação os quais não são, todavia, objeto de definição nesta Lei Complementar. Nota-se, portanto, que o Plano Diretor ora apreciado identifica a interface entre as áreas agrícolas e as macrozonas urbanas ou de expansão urbana

---

<sup>52</sup> Título VI: Do uso e ocupação do solo, Capítulo II: Da ocupação urbana, Seção II: Das macrozonas de restrição à ocupação urbana

<sup>53</sup> No artigo 48, as “destinadas à ocupação agrícola” são denominadas “áreas agrícolas” e “as sujeitas à proteção ambiental” são denominadas “áreas destinadas à proteção do meio ambiente”. No artigo 57, são denominadas “áreas sujeitas à proteção ambiental.

como problemáticas, uma vez que este contato demanda proteção do uso agrícola face aos possíveis inconvenientes advindos da proximidade com as áreas urbanas ou urbanizáveis e seus usos.

O artigo 50 trata das “áreas com condições físicas adversas à ocupação urbana”, as quais são constituídas por duas categorias espaciais: as “áreas frágeis de encostas” e as “áreas frágeis de baixadas”. Os usos das “áreas frágeis de encostas” devem ser definidos segundo critérios geotécnicos que podem classifica-las em outras duas categorias: aquelas “passíveis de ocupação, desde que efetuadas, previamente, obras estabilizantes” e aquelas “impróprias à ocupação”. Já as “áreas frágeis de baixadas” deverão ter seus usos condicionados por avaliação técnica segundo a frequência de inundação e o tipo de solo. Poderão, no entanto, desde que realizadas obras de macrodrenagem e redefinição das cotas de soleira das edificações, comportar usos agrícolas, de lazer e residenciais de baixa densidade.

O artigo 51, ainda especificando a composição das “macrozonas de restrição à ocupação urbana” trata das “áreas objeto de proteção ambiental”, uma terceira nomenclatura para esta categoria espacial. Os usos e ocupações admitidos ou prescritos são residencial, agrícola, de lazer ou com fins de pesquisa ecológica, excetuando-se as áreas categorizadas como “reserva biológica”. As áreas de preservação permanente (APP) são destacadas no parágrafo único do mesmo artigo. As atividades admitidas nestas áreas são somente aquelas que visem a sua recuperação e a sua proteção, desde que autorizadas previamente pelos órgãos municipais competentes. Nas áreas de preservação permanente estariam, portanto, excluídos os usos residencial, agrícola e de lazer.

Os princípios e diretrizes a serem considerados para o uso e ocupação do solo são apresentados em dezesseis incisos do artigo 44. Constam, entre estes princípios e diretrizes a “distribuição equilibrada dos ônus e benefícios da urbanização e atendimento à função social da propriedade” (inciso I); “não remoção das favelas” (inciso III); “inserção das favelas e loteamentos irregulares no planejamento da Cidade com vista à sua transformação em bairros ou integração com os bairros em que se situam”<sup>54</sup>(inciso IV); “adensamento ou controle de crescimento de áreas em função da oferta de transportes” (inciso V); priorização dos investimentos públicos nas áreas de planejamento 3 e 5, além da XVI Região Administrativa - Jacarepaguá, na Área de

---

<sup>54</sup> Esta necessidade de “reconhecimento” das favelas no planejamento da Cidade se inscreve em um contexto de desenvolvimento de programas que visavam a obtenção de recursos, como no caso do Programa favela-Bairro junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Planejamento 4; “estímulo à coexistência de usos e atividades de pequeno porte com o uso residencial” (inciso XII); “garantia de espaços para o desenvolvimento de atividades agrícolas, principalmente para a produção de hortifrutigranjeiros e criação animal” (inciso XV), e “limitação de crescimento em zonas supersaturadas, priorizando a elaboração dos Projetos de Estruturação Urbana que as contenham” (inciso XVI).

Para os fins propostos para esta tese, destacam-se os incisos II e o parágrafo 1º do artigo 44 com os seus incisos II e V. O inciso II apresenta a “proteção do meio ambiente e respeito aos recursos naturais e ao patrimônio cultural como condicionantes da ocupação do solo”. Já o parágrafo 1º define as situações segundo as quais o princípio de não remoção não pode ser aplicado. Entre estas situações figuram as favelas que ocupam as “faixas marginais de proteção de águas superficiais”, “áreas de especial interesse ambiental” e “unidades de conservação ambiental”.

Ainda no Título VI, que trata do uso e ocupação do solo, o capítulo III é dedicado à estrutura urbana básica. Neste Plano, a estrutura urbana básica no município é composta pelos seguintes elementos: as “áreas residenciais”, o “sistema de centros de comércio e serviços”, as “áreas industriais” e a “rede estrutural de transportes” (artigo 52). Nota-se, portanto, que este documento está baseado em uma lógica de zoneamento funcional, tomando como elementos estruturadores do território áreas definidas por sua funcionalidade.

A predominância do uso residencial é a característica distintiva das áreas residenciais. Este uso é entendido como adequado em todo o território municipal, excetuando-se duas situações. A primeira refere-se a locais onde haja usos ou condições ambientais adversas causadores de riscos à população residente. A segunda situação é determinada pela incompatibilidade com a proteção do meio ambiente (artigo 53). As “áreas industriais”, por sua vez, definidas de acordo com o zoneamento metropolitano e em função de fatores de localização, terão seus critérios de uso e ocupação condicionados pela proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural (artigo 55). Embora as situações não sejam claramente definidas, nota-se que o ambiente joga um papel importante na possibilidade de estabelecimento do uso residencial, seja por adversidade à ocupação humana, seja por atribuição de valor positivo às características ambientais de determinadas áreas haja vista a decisão por sua proteção. Para o uso industrial e para as “áreas industriais”, a proteção do meio ambiente, bem como do patrimônio cultural, também atua como condicionante.

As “áreas sujeitas à intervenção” são o tema do capítulo IV do mesmo Título VI (Do uso e ocupação do solo). Esta categoria espacial é definida como uma área do território municipal que “por suas condições urbanísticas e ambientais, necessitem de obras, redefinição das condições de uso e ocupação ou de regularização fundiária” (artigo 56). São classificadas em três tipos, de acordo com o artigo 57: áreas sujeitas à estruturação e regularização; áreas sujeitas à reestruturação, e áreas sujeitas à proteção ambiental.

As “áreas sujeitas à estruturação e regularização” são aquelas ocupadas por favelas e conjuntos habitacionais de baixa renda e suas vizinhanças. Estas áreas podem ser declaradas como “áreas de especial interesse social”. As “áreas sujeitas à reestruturação” são aquelas onde se julgam necessárias a revitalização, renovação, ocupação, obras ou alterações na estrutura física, sistema viário, saneamento básico, equipamentos urbanos ou onde se julgue necessário a alteração nas condições de uso e ocupação. Estas áreas podem ser declaradas como “áreas de especial interesse urbanístico” para que sejam realizados projetos específicos.

O último tipo de “áreas sujeitas à intervenção” são as “áreas sujeitas à proteção ambiental”. Trata-se daquelas áreas, segundo o artigo 60, que demandam proteção legal, manutenção, recuperação ou revitalização nas condições do “meio ambiente natural ou construído”. Nota-se aqui a intenção de alargar o sentido daquilo que é entendido pelo senso comum como meio ambiente, incluindo o “construído” em sua definição. Este alargamento não é sugerido nas citações anteriores a esta categoria de área, mas pode ser corroborado pelo conteúdo do Anexo IV deste Plano Diretor<sup>55</sup>, aprovado como Lei Complementar 19/1992, que inclui o patrimônio paisagístico e cultural das áreas de planejamento da cidade (elencados no Capítulo V: das diretrizes de uso e ocupação por áreas de planejamento, do Título VI: Do uso de ocupação do solo) como objeto de proteção. As “áreas sujeitas à proteção ambiental” podem ser declaradas como “áreas de especial interesse ambiental”. Cabe ainda destacar que dentre as “áreas sujeitas

---

<sup>55</sup> Áreas sujeitas à proteção ambiental, de acordo com o Anexo IV do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, constante na Lei Complementar 19/1992:

Áreas situadas na Macrozona de restrição à ocupação urbana (Anexo III da Lei Complementar nº 16 de 4 de junho de 1992), passíveis de se tornarem unidades de conservação ambiental.

Áreas de preservação permanente, entendidas como aquelas descritas na Lei Orgânica do Município em seu artigo 463, inciso IX.

Áreas que integram o patrimônio paisagístico e cultural relacionadas, por Área de Planejamento, nos artigos 64, 66, 68, 70 e 72 da Lei Complementar nº 16 de 4 de junho de 1992.

Áreas consideradas como Zona Especial 1 (ZE - 1) descritas no artigo 163, e seus parágrafos, do Decreto nº 322 de 03.03.76.

à proteção ambiental” estão aquelas situadas na “macrozona de restrição à ocupação urbana” que são passíveis de se tornarem unidades de conservação ambiental (LC 19/1992).

O uso e ocupação do solo é também regulado de maneira mais específica pelo Plano Diretor, uma vez que as diretrizes são apresentadas por área de planejamento. Estas diretrizes constam do Capítulo V, “Das diretrizes de uso e ocupação por áreas de planejamento”, do mesmo Título VI. Cada uma das áreas de planejamento, no total de 5, são contempladas por seções distintas (de II a VI).

Na Seção II, que discorre sobre a área de planejamento 1, destacam-se as diretrizes apresentadas pelos incisos XVI e XVII do artigo 62. O inciso XVI trata da necessidade de melhoria das condições ambientais da orla marítima no intuito de garantir acesso livre aos pontos com aproveitamento turístico e cultural. O inciso XVII, por sua vez, preconiza a valorização e conservação das edificações e dos conjuntos arquitetônicos de interesse cultural e paisagístico da área. O artigo 64 indica as áreas e bens localizados no território da área de planejamento 1, os quais integram o patrimônio paisagístico e cultural do município<sup>56</sup>.

A Seção III apresenta as diretrizes para a área de planejamento 2. O inciso II do artigo 65 trata da preservação da paisagem, considerando a proteção dos monumentos naturais e construídos, tendo em conta o potencial de lazer e turismo de alcance metropolitano, nacional e internacional. O inciso X orienta o controle e fiscalização da ocupação de encostas e vistas panorâmicas, no intuito de promover a preservação ambiental e paisagística. Para esta área de

---

<sup>56</sup> **Art. 64** Integram o patrimônio paisagístico e cultural do Município, sujeitos à proteção ambiental, as seguintes áreas e bens localizados no território da Área de Planejamento 1 (API):

I - a orla marítima entre o Aeroporto Santos Dumont e a foz do Canal do Cunha, no Caju;

II - a Quinta da Boa Vista;

III - a área da caixa d'água da Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE, no Morro do Tuiuti;

IV - o Observatório Nacional;

V - o Morro do Valongo;

VI - o Morro da Conceição;

VII - o Campo de Santana;

VIII - o Passeio Público e o Aqueduto da Lapa;

IX - as áreas da Zona Especial do Corredor Cultural do Centro da Cidade e do Projeto Saúde - Gamboa - Santo Cristo (Projeto Sagas);

X - o bairro de Santa Teresa e as encostas do Maciço da Tijuca;

XI - as ilhas da Baía de Guanabara e especialmente as Ilhas de Paquetá e Brocoió;

XII - as edificações e os conjuntos arquitetônicos da área da Praça da Cruz Vermelha, da Esplanada do Castelo, do Catumbi, da Cidade Nova, do Estácio e de São Cristovão;

XIII - o Campo de São Cristóvão;

XIV - a Praça Quinze de Novembro;

XV - a Ponta do Caju;

XVI - o Morro do Pinto;

XVII - o Morro de São Bento;

XVIII - outros conjuntos arquitetônicos e monumentos de valor cultural e paisagístico da área.

planejamento, as vistas e os monumentos naturais desempenhariam um importante papel no potencial turístico da cidade.

O artigo 66 apresenta os bens e áreas localizados na área de planejamento 2 que integram o patrimônio paisagístico do município que são sujeitos à proteção ambiental, onde se destacam a orla marítima, o maciço da Tijuca, os morros e pedras, além de parques<sup>57</sup>.

As diretrizes de uso e ocupação do solo da área de planejamento 3 são apresentadas na Seção IV. Cabe destacar o conteúdo dos incisos VI, VIII e XXI, onde figuram a criação de áreas verdes, além de espaços para recreação, esporte e lazer; melhoria dos espaços públicos, dotando-os, além de outros elementos, de arborização, e criação de unidade de conservação na área do Instituto Oswaldo Cruz, na Ilha dos Macacos e nas Serras da Misericórdia e Engenho Novo. O parágrafo 2º do artigo 67 estabelece ainda a necessidade de desassoreamento e canalização dos “cursos d’água” no âmbito de um programa de recuperação urbana da área compreendida por Acari, Coelho Neto, Barros Filho, Costa Barros, Pavuna e Anchieta.

O artigo 68 apresenta as áreas e bens localizados na área de planejamento 3 os quais integram o patrimônio paisagístico do município e são sujeitos à proteção ambiental. Destacam-se a orla marítima da Ilha do Governador, a Ilha do Fundão e a praia de Ramos, as encostas do maciço da Tijuca e da Serra do Engenho Novo, e as Serras da Misericórdia e dos Pretos Forros<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> **Art. 66** Integram o patrimônio paisagístico do Município, sujeitos à proteção ambiental, as seguintes áreas e bens localizados no território da Área de Planejamento 2:

I - a orla marítima, entre o Aeroporto Santos Dumont e a Praia da Gávea, em São Conrado, incluídos as faixas de areia, as formações rochosas, as ilhas, as amuradas e os cais de atracamento existentes;

II - O Maciço da Tijuca;

III - os Morros Azul, Cara de Cão, Cochrane, Corcovado, da Babilônia, da Catacumba, da Formiga, da Saudade, da Urca, da Viúva, de São João, do Cantagalo, do Leme, do Pão de Açúcar, do Pasmado, do Urubu, Dona Marta, dos Cabritos, dos Macacos, Mundo Novo e Nova Cintra;

IV - as Pedras Bonita, da Babilônia, da Gávea, do Arpoador e Dois Irmãos;

V - os Parques da Catacumba, da Chacrinha, da Cidade, do Flamengo, do Pasmado, Garota de Ipanema, Guinle e Laje;

VI - o Parque Nacional da Tijuca;

VII - o Jardim Botânico;

VIII - a reserva florestal do Grajaú;

IX - o Gávea Golfe Clube;

X - os fortes de Copacabana, de São João e do Leme;

XI - o arquipélago das Cagarras;

XII - a Lagoa Rodrigo de Freitas, suas ilhas e as áreas de seu entorno;

XIII - outros conjuntos arquitetônicos e monumentos de valor cultural e paisagístico da Área.

Parágrafo único Na hipótese de demolição de edificação situada no entorno do Morro da Viúva, o Poder Público instituirá servidão de passagem para assegurar o acesso a esse bem natural e a sua contemplação.

<sup>58</sup> **Art. 68** Integram o patrimônio paisagístico do Município, sujeitos à proteção ambiental, as seguintes áreas e bens localizados no território da Área de Planejamento 3:

I - a orla marítima da Ilha do Governador, a Ilha do Fundão e da praia de Ramos;

II - a Igreja da Penha e seu sítio;

As diretrizes relativas à área de planejamento 4 são expostas na Seção V, artigo 69. Nota-se, para esta área de planejamento, a importância dada a categorias relacionadas aos corpos hídricos e à baixada de Jacarepaguá. O inciso V trata da recuperação e preservação dos *canais da Barra da Tijuca*. O inciso VIII trata da necessidade de elaboração de um macroplano de drenagem e aterro para a *Baixada de Jacarepaguá*, que deve priorizar a desobstrução dos *canais de alimentação das lagoas da região*. O inciso IX estabelece a necessidade de revisão do estado de variação das lâminas d'água das lagoas, no intuito de redefinir as cotas de aterros da região da Baixada de Jacarepaguá. A criação de *unidades de conservação* na área da colônia Juliano Moreira bem como a definição dos parâmetros de ocupação compatíveis com a proteção da área têm lugar no inciso XII.

O inciso XIII, por sua vez, destaca o incentivo a atividades turísticas, desportivas, culturais, de educação ambiental e de pesquisa e proteção da fauna e da flora e dos recursos naturais da região. O inciso XV trata dos planos de recuperação e preservação ambiental do sistema lagunar da região, que devem compreender o controle e fiscalização da ocupação das margens das lagoas por edificações e aterros irregulares e do lançamento de esgotos sem tratamento ou com tratamento inadequado. Por fim, o inciso XVI preconiza a contenção do processo de ocupação desordenada na Baixada de Jacarepaguá, sobretudo nas áreas lindeiras às lagoas, canais e outros cursos d'água.

O artigo 70 da mesma seção apresenta as áreas localizadas na área de planejamento 4 as quais integram o patrimônio paisagístico do município e estão sujeitas à proteção ambiental<sup>59</sup>.

- 
- III - a Fazendinha da Penha;
  - IV - o Parque Ari Barroso;
  - V - a encosta do Maciço da Tijuca e da Serra do Engenho Novo;
  - VI - o Várzea Country Clube;
  - VII - a Serra da Misericórdia;
  - VIII - a Serra dos Pretos Forros;
  - IX - a Igreja de São José, no Morro de São José, em Madureira;
  - X - a Fazenda Capão do Bispo;
  - XI - outros conjuntos arquitetônicos e monumentos de valor cultural e paisagístico da área.

<sup>59</sup> **Art. 70** Integram o patrimônio paisagístico do Município, sujeitos à proteção ambiental, as seguintes áreas localizadas na Área de Planejamento 4:

- I – as lagoas de Camorim, Jacarepaguá, Lagoinha, Marapendi e Tijuca, seus canais e suas faixas marginais;
- II – o Parque Chico Mendes;
- III – a orla marítima da praia da Gávea, em São Conrado, até à ponta da Praia Funda, incluídas as faixas de areia, as formações rochosas e as ilhas;
- IV – a Prainha;
- V – o bairro de Grumari;
- VI – os Maciços da Pedra Branca e da Tijuca;
- VII – as Pedras de Itaúna e do Catemba;
- VIII – os Morros da Panela, do Bruno, do Camorim, do Cantagalo, do Outeiro, do Portela, do Rangel e do Urubu;

Destacam-se, nesta área, para fins de proteção ambiental, as lagoas, seus canais e faixas marginais; a orla marítima; os maciços, pedras e morros; a Restinga de Marapendi; a Prainha, e o bairro de Grumari.

Finalmente, as diretrizes de uso e ocupação da área de planejamento 5 são apresentadas pelo artigo 7, na Seção VI. O inciso I trata da definição de critérios de proteção das áreas de atividades agrícolas, bem como de sua delimitação, no intuito de evitar a extensão da malha urbana. O inciso X estabelece a restrição da ocupação intensiva do solo na macrozona de expansão urbana contígua às áreas agrícolas, com vistas à criação de áreas de transição (entre a macrozona de expansão urbana e as áreas agrícolas). O inciso XII preconiza o controle da exploração mineral a partir do estabelecimento de parâmetros que compatibilizem esta atividade com a proteção do meio ambiente. O mesmo inciso veta a retirada de componentes geológicos que impliquem na erosão ou decomposição natural dos terrenos no Maciço da Pedra Branca e outros bens naturais. O inciso XVI trata do estabelecimento de parâmetros para a “ocupação de transição” das áreas contíguas aos grandes conjuntos habitacionais, no intuito de integrá-los à malha urbana e evitar o crescimento desordenado. Por fim, o inciso XVII trata do reflorestamento, manutenção e controle ecológico do Maciço da Pedra Branca.

As áreas e bens localizados na área de planejamento 5, que integram o patrimônio paisagístico do município e estão sujeitos à proteção ambiental, são apresentados no artigo 72<sup>60</sup>. Para esta

---

IX – Os Bosques da Barra e da Freguesia;

X – o Itanhangá golfe Clube;

XI – a Restinga de Marapendi;

XII – o Parque Ecológico da Barra da Tijuca, formado pelos Morros do Amorim e Cantagalo;

XIII – outros conjuntos arquitetônicos e monumentos de valor cultural e paisagístico da área.

<sup>60</sup> **Art. 72** Integram o patrimônio paisagístico do Município, sujeitos à proteção ambiental, as seguintes áreas e bens localizados no território da Área de Planejamento 5:

I - a orla marítima, desde a Ponta da Praia Funda até o Rio da Guarda, incluídas as faixas de areia, os manguezais, as formações rochosas e as ilhas;

II - a Restinga de Marambaia;

III - as ilhas da Pescaria, das Baleias, de Guaraquessaba, de Guaratiba, do Bom Jardim, do Cavado, do Frade, do Tatu, do Urubu, Nova, Suruguai e Rasa;

IV - a Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba;

V - o Maciço da Pedra Branca;

VI - as encostas das Serras da Capoeira Grande, da Grota Funda, da Paciência, de Bangu, de Inhoaíba, do Cantagalo, do Mendanha e do Quitungo;

VII - o Campo dos Afonsos e o Morro da Estação;

VIII - os Morros do Retiro, do Taquaral e dos Coqueiros, em Bangu; da Posse, das Paineiras, do Santíssimo e São Luiz Bom, em Campo Grande; do Mirante, em Santa Cruz, e do Silvério, em Pedra de Guaratiba;

IX - a área e a edificação do Matadouro de Santa Cruz;

X - a Igreja de São Salvador do Mundo;

XI - a área da Fazenda Modelo, em Guaratiba;

XII - a Igreja de São Pedro, em Senador Vasconcelos;

XIII - a Fazendinha do Viegas, em Senador Camará;

área de planejamento destaca-se áreas e bens como a orla marítima; a Restinga da Marambaia; as ilhas; reservas biológica e arqueológica; o Maciço da Pedra Branca, as encostas das serras e os morros.

O capítulo VI do Título VI é dedicado aos projetos de Estruturação Urbana. Estes projetos devem definir o controle de uso e ocupação do solo das Unidades Espaciais de Planejamento, observando os objetivos, princípios e diretrizes setoriais e definidos por área de planejamento. Devem ser instituídos por lei e avaliados e revistos periodicamente, de acordo com o artigo 73. Seu conteúdo mínimo incorpora, dentre outros elementos, a relação de bens tombados ou preservados, bem como as suas áreas de entorno (artigo 74, inciso V). Devem ainda ser considerados “os pontos críticos relativos à erosão, desmatamento, inundação, poluição hídrica e do ar” (artigo 75). As áreas sujeitas à intervenção são consideradas prioritárias para a elaboração dos projetos de Estruturação Urbana, assim como as áreas de crescimento limitado.

As “áreas de crescimento limitado”, tratadas no capítulo VII, são zonas supersaturadas que tenham mais de quinhentos habitantes por hectare ou que “por suas condições físicas, urbanísticas e ambientais sejam consideradas pelo Poder Público incompatíveis com o aumento de suas densidades” (artigo 78, inciso II).

O controle do uso e ocupação do solo é objeto de apreciação do capítulo VIII. De acordo com o artigo 81, a legislação de controle e uso do solo compreende a Lei de Parcelamento do Solo, o Código de Obras e Edificações, o Código de Licenciamento e Fiscalização, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, leis ordinárias que disciplinem as leis anteriormente citadas e demais normas administrativas pertinentes. Para os fins deste trabalho, considerando o interesse de compreender a maneira como a política urbana do município do Rio vem construindo a relação entre “a natureza” e “a cidade”, cabe destacar o conteúdo estabelecido por este Plano acerca da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Para controle do uso e ocupação do solo, o município deve ser dividido em zonas. Estas são espaços delimitados por suas características ambientais para os quais devem ser previstos “controles de densidade demográfica e de limites de construção e a intensidade dos diversos

---

XIV - a Igreja de Nossa Senhora do Desterro, em Pedra de Guaratiba;

XV - o conjunto arquitetônico da Fábrica Bangu e suas palmeiras, em Bangu;

XVI - a Igreja de Nossa Senhora do Desterro, em Campo Grande;

XVII - a Igreja de São Sebastião e Santa Cecília e respectivo chafariz, localizada na Praça da Fé, em Bangu;

XVIII - a área do Sítio Burle Marx;

XIX - as edificações e os outros conjuntos arquitetônicos e monumentos de valor cultural e paisagístico da área.

usos e atividades econômicas, sociais e culturais” (artigo 105). As zonas podem ser classificadas como residencial, industrial, comercial e de serviços, de uso misto, de conservação ambiental e agrícola. As Zonas de Conservação Ambiental são aquelas que apresentam “características ambientais e paisagísticas relevantes para a proteção” (artigo 106, inciso V).

As Áreas de Especial Interesse, também previstas para a Lei de Uso e Ocupação do Solo, “são espaços da Cidade perfeitamente delimitados sobrepostos em uma ou mais Zonas, que serão submetidos a regime urbanístico específico, relativo a formas de controle que prevalecerão sobre os controles definidos para a Zona ou as Zonas que as contêm” (artigo 105, artigo 2º). Estas Áreas de Especial Interesse (AEI) podem ser classificadas como Áreas de Especial Interesse Urbanístico, Áreas de Especial Interesse Social, Áreas de Especial Interesse Ambiental, Áreas de Especial Interesse Turístico e Áreas de Especial Interesse Funcional. As Áreas de Especial Interesse Ambiental são aquelas destinadas à criação de Unidades de Conservação Ambiental, “visando à proteção do meio ambiente natural e cultural” (artigo 107, inciso III).

#### *Da Política de Meio Ambiente e Valorização do Patrimônio Cultural*

O Título VII do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro aborda as políticas setoriais. São elas a política de meio ambiente e valorização do patrimônio cultural, a política habitacional, a política de transportes, a política de serviços públicos e equipamentos urbanos, a política de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, e a política de administração do patrimônio imobiliário municipal. Cada uma dessas políticas é tratada por um capítulo específico. Destaco, a seguir, alguns elementos da política de meio ambiente e valorização do patrimônio cultural, a qual é tratada no capítulo I do título VII, denotando uma posição de destaque sobre as outras políticas setoriais supracitadas.

Esta política “visa à proteção, recuperação e conservação da memória construída da Cidade, suas paisagens e seus recursos naturais” (artigo 112) e, dentre os seus objetivos, está o de impedir ou restringir a “ocupação urbana em áreas frágeis de baixadas e de encostas, impróprias à urbanização, bem como em áreas de notável valor paisagístico” (artigo 112, inciso VII).

Para a execução desta política deve ser implementado um sistema de gestão ambiental que tem como objeto “o patrimônio cultural construído ou agenciado pelo homem e o natural, observando-se para tanto, entre outros fatores, implantação de obras, instalações e atividades

que potencial ou efetivamente atuem como agentes modificadores do meio ambiente, definidas em lei” (artigo 115). As obras, instalações e atividades efetiva ou potencialmente causadoras “de alteração no meio ambiente natural e cultural e na qualidade de vida” (artigo 120), devem se sujeitar à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental, de Relatório de Impacto Ambiental e de Relatório de Impacto de Vizinhança.

Os instrumentos para a realização da política de meio ambiente e valorização do patrimônio cultural, além de outros previstos no Plano Diretor, bem como na legislação federal, estadual e municipal são, conforme o artigo 122: o sistema de gestão ambiental, a criação de unidades de conservação ambiental, a declaração de Área de Especial Interesse Ambiental e o tombamento e criação de Áreas de Proteção do Entorno dos Bens Tombados. Os atos de criação das unidades de conservação ambiental devem indicar o bem objeto de proteção, fixar sua delimitação, estabelecer a sua classificação, bem como as limitações de uso e ocupação.

As unidades de conservação ambiental podem ser classificadas em oito tipos<sup>61</sup>: áreas de proteção ambiental (APA), área de proteção ambiental e recuperação urbana (APARU), área de proteção do ambiente cultural (APAC), área de relevante interesse ecológico (ARIE), reserva biológica, estação ecológica, parque ou área de preservação permanente (APP). Para que uma área seja declarada como uma unidade de conservação ambiental é necessário que seja avaliado o seu interesse ambiental. Para tal, o Poder Executivo pode declará-la como Área de Especial Interesse Ambiental, em conformidade com o disposto pelo artigo 107 anteriormente citado.

---

<sup>61</sup> **Art. 124** As Unidades de Conservação Ambiental classificam-se em:

I - Área de Proteção Ambiental - APA, de domínio público ou privado, dotada de características ecológicas e paisagísticas notáveis, cuja utilização deve ser compatível com sua conservação ou com a melhoria das suas condições ecológicas;

II - Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana - APARU, de domínio público ou privado, a que apresenta as características descritas no parágrafo anterior e depende de ações do Poder Público para a regulação do uso e ocupação do solo e restauração de suas condições ecológicas e urbanas;

III - Área de Proteção do Ambiente Cultural - APAC, de domínio público ou privado, a que apresenta relevante interesse cultural e características paisagísticas notáveis, 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;

IV - Área de Relevante Interesse Ecológico, de domínio público ou privado, com características naturais extraordinárias e que abriga remanescentes raros da biota regional a ser protegida ou recuperada;

V - Reserva Biológica, área de domínio público destinado à preservação de ecossistemas naturais;

VI - Estação Ecológica, área de domínio público, cujo ecossistema é objeto de conservação para realização de estudos e pesquisas, podendo ser criada no interior de outras unidades de conservação.

VII - Parque, área de domínio público, destinada à visitação pública e ao lazer, podendo compreender Área de Relevante Interesse Ecológico ou Área de Preservação;

VIII - Área de Preservação Permanente, de domínio público ou privado para proteção de mananciais, dunas e remanescentes da Mata Atlântica, na qual fica vedada a exploração da vegetação nativa e qualquer forma de utilização dos recursos naturais.

Os programas prioritários da política de meio ambiente e valorização cultural do município são: o programa de controle da poluição; o programa de controle e recuperação das unidades de conservação ambiental; o programa de proteção de encostas e baixadas sujeitas à inundação; o programa de proteção, recuperação e valorização do patrimônio cultural e do ambiente urbano, e o programa de educação ambiental e de defesa do meio ambiente. Serão apresentados, brevemente, aqueles programas que, por seus objetivos, mobilizam categorias espaciais na construção das ideias de natureza, ambiente e paisagem na cidade do Rio de Janeiro.

O programa de controle e recuperação das unidades de conservação ambiental inclui, de acordo com o artigo 128, o cadastramento das *unidades de conservação ambiental*, bem como a normatização de usos e atividades nestas unidades e a elaboração de Plano de Manejo. Prevê também a edição de normas para a proteção do *entorno de reservatórios, mananciais e bens tombados*. O programa pretende incentivar a criação de unidades de conservação ambiental de domínio privado, assegurando o acesso a visitantes e pesquisadores. O reflorestamento também é incentivado, bem como a criação de viveiros de espécies nativas e hortos de plantas admitidas como medicinais. O programa deve incluir também projetos de cunho turístico-ambiental vinculados aos planos de recuperação e proteção dos maciços.

Os maciços aparecem como uma categoria espacial destacada, sendo considerados de maneira mais específica, com incisos dedicados aos maciços da Pedra Branca, da Tijuca e Gericinó. Para o *Maciço da Pedra Branca*, deve ser elaborado um plano de recuperação e proteção, em cooperação com órgãos federais e estaduais, com atenção especial ao reflorestamento de suas vertentes onde haja áreas de proteção de mananciais e faixas marginais dos cursos d'água. Para o *Maciço da Tijuca*, também deve ser elaborado um plano de recuperação e proteção, incluindo as vertentes não pertencentes ao Parque Nacional, em cooperação com órgãos federais e estaduais. Para o *Maciço de Gericinó*, deve ser elaborado e executado um programa específico, com vistas a sua recuperação ambiental e paisagística, em cooperação com a União, o Estado do Rio de Janeiro e municípios que tenham parte de seus territórios localizados na vertente Norte deste maciço.

O programa de proteção das *encostas* e das *baixadas sujeitas à inundação* é objeto do artigo 129. Este programa compreende o controle da ocupação das encostas, a partir da fixação de *limites para a expansão urbana* e considerando a especificidade de cada área e os riscos de deslizamento e desmoronamento. Embora estes limites não sejam precisados, nota-se que a expansão urbana é tomada como um problema para o controle da ocupação das encostas,

fazendo com que limites tenham de ser estabelecidos. As encostas também devem ser objeto de reflorestamento, drenagem e obras de contenção em áreas como: áreas de risco, áreas que contribuam para o agravamento de enchentes; áreas de erosão acelerada; eixos viários, e cabeceiras ou emboques de túneis (inciso VII).

A ocupação das baixadas inundáveis também deve ser realizada, mas a partir da definição de cotas de soleira para as construções e edificações, considerando também as especificidades de cada área e a ocorrência de inundações. Neste sentido, a ocupação das baixadas inundáveis também se configura como um problema que, todavia, pode ser controlado pelo estabelecimento de um limite que tem implicações na altura das edificações. Uma vez fixada a cota de soleira, a construção deve a ela se adequar, enquanto, para o caso das encostas, seria estabelecido um limite a partir do qual não seria possível construir. As baixadas sujeitas à inundação devem ser objeto de zoneamento ecológico para que sejam classificadas em termos de seus usos: agrícola, urbano ou unidade de conservação. O inciso VIII, por sua vez, prevê “a elaboração e execução de planos de macrodrenagem para as grandes baixadas, que contemplem a recuperação das áreas inundáveis para usos agrícolas ou urbanos”.

Por fim, o programa de proteção e valorização do patrimônio cultural e do ambiente urbano, apresentado no artigo 130, é incluído nesta análise por mobilizar a categoria de paisagem. É importante ressaltar que esta categoria não possui centralidade neste Plano Diretor, sendo citada apenas seis vezes, sendo duas delas nesta seção. O inciso II prevê a proteção e valorização da paisagem de conjuntos urbanos de interesse. O inciso III trata da identificação de ambientes urbanos adequadamente integrados à morfologia da Cidade, sem, contudo, precisar os elementos que caracterizam esta adequação e a própria morfologia da Cidade. A elaboração de projetos de recomposição da paisagem é objeto do inciso IV. É interessante notar que este inciso está baseado em uma ideia de paisagem a ser atingida com base em uma recomposição, ou seja, com alteração da relação espacial entre os elementos que nela tem lugar.

#### *Rocinha, mais uma vez ou era uma vez*

Já no penúltimo Título, o VIII, intitulado Disposições Transitórias, o artigo 227 discorre sobre uma categoria espacial bastante específica, a Rocinha. No caput do artigo fica estabelecido que até a elaboração de um Projeto de estruturação específico para a área, “fica vedada a edificação de novas construções na Rocinha, exceto aquelas de iniciativa e responsabilidade dos poderes

públicos” e aquelas que se destinem a transformar as “habitações rústicas em edificações de alvenaria, mediante licença do órgão competente da Prefeitura” (parágrafo 1º do artigo 227).

O parágrafo 3º do mesmo artigo define a necessidade de conter o processo de “superadensamento da Rocinha e de exploração imobiliária na locação de imóveis na comunidade”, autorizando o Prefeito a: “determinar a demarcação física dos limites da área de expansão da Rocinha, além dos quais não se permitirá, mesmo após a instituição do respectivo Projeto de Estruturação Urbana, a edificação de construções de qualquer natureza”; “promover a realocação das habitações situadas em áreas de risco e nos espaços florestados da região”, e “instituir sistema de contenção e prevenção de invasão da área florestada do encontro da Rocinha”.

A Rocinha, é tomada, portanto, como uma categoria espacial destacada, uma vez que é citada a parte de outras localizações da cidade, merecendo especificação, diferenciando-se da tônica do Plano Diretor quanto à generalidade das categorias espaciais apresentadas. Para a Rocinha deveria ser utilizado um expediente inédito até então que é o da demarcação física de seus limites. Esta demarcação impediria o avanço da ocupação sobre os espaços florestados da região ou preveniria a invasão da área florestada do encontro da Rocinha, destacando uma interface problemática e que foi objeto, posteriormente de amplo debate e elaboração de propostas, sobretudo no programa de ecolimites.

#### *Natureza como condição para o desenvolvimento urbano*

Este Plano Diretor estabelece como um dos objetivos da política urbana a “proteção do ambiente natural” e a valorização da “paisagem”. Dentre os seus próprios objetivos destacamos o ordenamento do “crescimento das diversas áreas da Cidade, o qual deve ser compatibilizado com a oferta de saneamento básico e serviços urbanos, e a compatibilização do “desenvolvimento urbano” com a “proteção do meio ambiente”, através da “utilização racional do patrimônio natural”.

Esta Lei estabelece que o “desenvolvimento urbano” deve ser compatibilizado com as condições ambientais, as quais são consideradas a partir de “grandes unidades naturais”, tais como “maciços montanhosos” e “baixadas”. A “proteção do meio ambiente e respeito aos recursos naturais” são tomados como condicionantes da ocupação do solo. Já a definição das Zonas deve considerar os “elementos naturais e culturais da paisagem”.

No entanto, a “estrutura urbana básica” no município não considera a “natureza” como um de seus elementos, diferentemente da Lei Orgânica que inclui em suas “classes de organização espacial” a classe “natural”. Observa-se que neste Plano a lógica do zoneamento funcional prevalece, uma vez que os elementos que compõem a estrutura urbana são as “áreas residenciais”, o “sistema de centros de comércio e serviços”, as “áreas industriais” e a “rede estrutural de transportes”.

Ainda para a ordenação do uso e ocupação do solo, este Plano preconiza a divisão do território municipal em três tipos de macrozonas, dentre elas a “macrozona de restrição à ocupação urbana”. Esta categoria inclui as áreas “com condições físicas adversas à ocupação”, as “destinadas à ocupação agrícola”, as “sujeitas à proteção ambiental” e as “impróprias à urbanização”. Diferentemente da Lei Orgânica do Município, que prevê a suspensão do direito de não remoção apenas quando da existência de risco insanável, esta Lei estabelece outras situações nas quais este direito não pode ser aplicado. Dentre eles estão a ocupação de favelas das “faixas marginais de proteção de águas superficiais”, das “áreas de especial interesse ambiental” e das “unidades de conservação ambiental”.

A relação entre a expansão urbana e a atividade agrícola é também tematizada por este Plano Diretor. Com o objetivo de proteger o uso agrícola, este texto mobiliza a categoria “faixas de transição entre as áreas agrícolas e as macrozonas urbanas ou de expansão urbana”. Nota-se, portanto, que esta relação, tomada como problemática, é categorizada em termos de uma descontinuidade, como uma faixa de transição, para a qual devem ser estabelecidos parâmetros de ocupação diferenciados.

Além de apresentar a “natureza” como condicionante da ocupação do solo, esta Lei a constrói também no sentido de “adversidade”. Este sentido é expresso pela categoria “áreas com condições físicas adversas à ocupação urbana”, que se desdobra em duas: as “áreas frágeis de encostas” e as “áreas frágeis de baixadas”. É interessante notar que o estabelecimento destas áreas mobiliza o conhecimento técnico: a fragilidade, portanto, deve ser identificada a partir de critérios geotécnicos. A razão da mobilização deste conhecimento pode ser atribuída, ao menos em parte, ao seu pretenso caráter “distanciado”, “neutro”, “objetivo”, uma vez que a definição de áreas frágeis contribui enormemente para a restrição da ocupação, particularmente de favelas.

Dentre as categorias espaciais associadas à categoria geral de “natureza”, destaca-se a de “áreas sujeitas à intervenção”, as quais são definidas como áreas que “por suas condições urbanísticas e ambientais, necessitem de obras, redefinição das condições de uso e ocupação ou de regularização fundiária”. Dela decorrem três categorias: “áreas sujeitas à estruturação e regularização”, “áreas sujeitas à reestruturação”, e “áreas sujeitas à proteção ambiental”. Esta última classifica as áreas que demandam proteção legal, manutenção, recuperação ou revitalização nas condições do “meio ambiente natural ou construído”. Estas podem ainda ser convertidas em “áreas de especial interesse ambiental”, que são destinadas à criação de Unidades de Conservação Ambiental, “visando à proteção do meio ambiente natural e cultural”.

Já as “Zonas de Conservação Ambiental” são aquelas que apresentam “características ambientais e paisagísticas relevantes para a proteção”. Chama atenção ainda a categoria “áreas de crescimento limitado”, uma vez que se trata de áreas que são caracterizadas pela própria limitação ao crescimento. Estas são definidas como “zonas supersaturadas” ou que apresentam “condições físicas, urbanísticas e ambientais” incompatíveis com o aumento de suas densidades. Aqui, portanto, o crescimento está associado à densificação e não à expansão urbana propriamente dita.

Considerando a Política de Meio Ambiente e Valorização do Patrimônio Cultural, destaco a sua própria denominação. Meio ambiente e patrimônio cultural são colocados lado a lado como objetos de uma mesma política. Se, por um lado, são elementos distintos, nota-se que são entendidos por esta Lei como um conjunto. Dentre os objetivos desta política está o de impedimento ou restrição à “ocupação urbana em áreas frágeis de baixadas e de encostas, impróprias à urbanização, bem como em áreas de notável valor paisagístico”. É interessante notar que o “notável valor paisagístico” é colocado ao lado de categorias definidas a partir de “critérios geotécnicos”. Se, por um lado, a fragilidade é definida por “critérios objetivos”, o valor paisagístico é “notável”, sem necessidade de estabelecimento de critérios.

Os instrumentos para aplicação desta política incluem, majoritariamente, a classificação de áreas através de categorias espaciais tais como “unidades de conservação ambiental” e “áreas de especial interesse ambiental”. As “unidades de conservação ambiental” são desdobradas em oito tipos: “áreas de proteção ambiental” (APA), “áreas de proteção ambiental e recuperação urbana” (APARU), “áreas de proteção do ambiente cultural” (APAC), “áreas de relevante interesse ecológico” (ARIE), “reservas biológicas”, “estações ecológicas”, “parques” e “áreas de preservação permanente” (APP). É interessante notar que as APAC, mesmo que estejam

voltadas para os elementos “construídos”, integram a categoria “unidades de conservação ambiental”, ao lado de tipos que se associam mais diretamente aos elementos “naturais”.

Além das “faixas marginais de proteção de águas superficiais” e das “faixas de transição entre as áreas agrícolas e as macrozonas urbanas ou de expansão urbana”, esta Lei mobiliza também outra descontinuidade. Trata-se dos “limites para a expansão urbana”, associados ao controle da ocupação das encostas. Para esta categoria, a descontinuidade é entendida como um limite, uma linha sem espessura, enquanto nos outros dois casos, a descontinuidade é traduzida por uma faixa, incluindo, em uma delas a ideia de transição.

Por fim, destacamos a categoria “paisagem”. Além da mobilização da categoria “áreas de notável valor paisagístico”, ela é objeto do “programa de proteção e valorização do patrimônio cultural e do ambiente urbano”. Embora a “paisagem” não desempenhe um papel central neste Plano Diretor, é interessante notar que ela está associada ao patrimônio cultural.

#### 4.3.O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL (2011): LIMITAR, HARMONIZAR E ESTRUTURAR A CIDADE

A produção do Plano Diretor sancionado em 2011 é bastante complexa, combinando diferentes agentes e relações de poder e é também marcada por uma extensão temporal de aproximadamente 20 anos. Sua tramitação é marcada pela edição de documentos que sintetizaram as discussões de cada momento, contribuindo para a versão final. São esses documentos: o Projeto de Lei Complementar nº 25/2001 (2001), o Projeto de Lei Complementar nº 25/2001- Substitutivo nº 3 (2006), o Anexo à Mensagem nº 36/2009 do Projeto de Lei Complementar nº 81/2001 (2009) e o próprio Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro - Lei Complementar nº 111/2011 (2011).

De acordo com a urbanista Ângela Penalva dos Santos, a elaboração dos Planos Diretores de 1992 e de 2011 diferem muito:

“Se, no primeiro, a mobilização dos técnicos e a recepção de uma agenda do direito à cidade prevaleceram, no segundo, sua marca foi o pragmatismo por parte da Prefeitura e o desânimo por parte dos técnicos. Tal pragmatismo, no entanto, não se restringiu ao governo Eduardo Paes, mas teria começado logo depois de entrar em vigor o PDCRJ/92. Apesar de a Câmara de Vereadores ter regulamentado quase todos os novos instrumentos previstos para fins de política urbana, o Governo Cesar

Maia não os utilizou. Ao contrário, elaborou um plano alternativo ao PDCRJ/92, que já tinha virado lei: trata-se do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PERJ). Diferente do PDCRJ/92, que incluía o macroplanejamento da cidade, o PERJ priorizou o “planejamento por projeto”, ou, aquilo que seu Secretário de Urbanismo Luís Paulo Conde (e depois o Prefeito que o sucedeu) denominou de “acupuntura urbana” (SANTOS, 2017: 55).

Em 1992, foi instituída a Lei Complementar n. 16, o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, como um instrumento básico da política urbana do município. Em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001) que, dentre outras determinações, exigia que os planos diretores fossem revistos a cada dez anos. Em obediência à lei federal, o Executivo municipal encaminhou uma proposta de revisão à Câmara, o Projeto de Lei Complementar n° 25/2001.

“A dificuldade em realizar tal tarefa por corpo técnico formado exclusivamente por juristas, e os descontentamentos provocados no Legislativo e entre técnicos do próprio Executivo, corroborados pelo Ministério Público em atendimento à pressão popular encabeçada pelo Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor, implicou a suspensão da apreciação do primeiro texto de revisão pelo Legislativo e sua devolução ao Executivo, tendo sido endereçado aos técnicos da Secretaria de Urbanismo, para consolidar a revisão. O documento original foi então fragmentado em diversas temáticas e entregue para os diferentes setores responsáveis que compõem o sistema de gestão urbana do município” (IPPUR, 2010: 10-11)<sup>62</sup>.

Em 2005, foi criado, no âmbito do Executivo Municipal, um grupo de trabalho liderado pela Secretaria Municipal de Urbanismo cujo objetivo era coordenar e acompanhar o processo de revisão e alteração do Plano Diretor. A partir dos trabalhos deste grupo, foi encaminhada à Câmara Municipal a proposta de revisão denominada Substitutivo n° 3 ou Mensagem n° 81/2001 (que tem como base o Projeto de Lei n° 25/2001), em 2006. Este documento representa a terceira proposta consolidada pelo poder público de modificação do documento que propôs a

---

<sup>62</sup> Em 2009, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro, através da Comissão Especial do Plano Diretor, demandou ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) uma análise das propostas de revisão do Plano Diretor então em curso. Em janeiro de 2010, foi divulgado o Relatório de avaliação técnica das propostas de revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (IPPUR, 2010). O documento é constituído por uma avaliação das propostas de revisão do PD do Rio de Janeiro com base no Plano Diretor de 1992, no Substitutivo n° 3 e no Anexo à Mensagem n° 36 (2009). Está estruturado pela apreciação específica dos temas *habitação*, *meio ambiente*, transportes, gestão democrática e macrozoneamento, além de uma avaliação mais geral sobre a estrutura e conteúdo das propostas.

revisão do Plano Diretor da Cidade, elaborado em 2001. Ganhou destaque em relação aos outros substitutivos, constituindo importante base para a produção do texto aprovado em 2011.

De acordo com o relatório técnico produzido pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), o Substitutivo 3 é marcado por um “naturalismo” por conceber o meio ambiente como um valor em si mesmo. Desta operação decorreria uma valoração negativa das favelas e loteamentos de baixa renda:

“Esta opção conceitual, em certa medida, é o que legitimaria a definição de um novo ‘mal ambiental’ não mais situado nas atividades industriais, o trânsito, a destinação inadequada dos resíduos sólidos, a poluição atmosférica e outros problemas correlatos, mas as ocupações urbanas consideradas ‘predatórias’, especialmente as favelas e loteamentos de baixa renda” (IPPUR, 2010: 59).

Neste mesmo ano, foi criada a Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor no âmbito da Câmara Municipal, que organizou o Seminário “Plano Diretor: o desafio da nova ordem jurídico-urbanística” a fim de fornecer subsídios aos parlamentares para a tarefa de revisão do Plano em questão.

“O descontentamento com o texto do Substitutivo 3 angaria a adesão de técnicos e estudiosos alcançando até mesmo setores do próprio executivo, como demonstram as várias tentativas de paralisação do processo por representações da sociedade civil, e o encaminhamento da proposta de revisão naquilo que o interessa, consolidada nas 44 emendas do Anexo à Mensagem N° 36” (IPPUR, 2010: 11).

Em 2009, uma nova comissão foi criada pelo executivo municipal a fim de readequar a proposta do Substitutivo n° 3 às alterações na legislação (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2009). Neste processo participaram quadros ligados à Prefeitura e, posteriormente, foram acrescentadas propostas formuladas por vereadores envolvidos com a tramitação do Plano Diretor na Câmara, o que deu origem ao Anexo à Mensagem supracitado (trata-se da Mensagem 81/2001, o Substitutivo 3). Finalmente, em fevereiro de 2011, é aprovada a revisão do Plano Diretor (Lei Complementar n° 111/2011), que passa a se chamar Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e será objeto de apreciação a seguir.

*Estrutura, expansão urbana e restrição à ocupação*

A Lei Complementar n.º 111 de 1º de fevereiro de 2011 (LC 111/2011), conforme a sua ementa, “dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências” (RIO DE JANEIRO, 2011). É importante salientar a nova denominação do Plano Diretor, que passa a incluir a política ambiental em suas preocupações de maneira mais explícita.

De acordo com Augusto Ivan de Freitas Pinheiro, Secretário municipal de Urbanismo, entre os anos de 2006 e 2008:

“Inegavelmente, todos que vivem no Rio de Janeiro têm sentido ao longo das últimas décadas (1993-2008) as mudanças de enfoque nas questões ambientais, tanto do patrimônio paisagístico/natural quanto do patrimônio cultural, e na questão da habitação, notadamente no que se refere às favelas e, mais atualmente, no que diz respeito à produção de novas moradias, o meio mais eficiente de se combater o crescimento irregular das construções na cidade. Na seqüência da formulação da Política de Meio Ambiente e de Valorização do Patrimônio Cultural, pelo Plano Diretor Decenal da Cidade, ressaltam as criações da Secretaria de Meio Ambiente-SMAC (1994) e da Secretaria Extraordinária de Promoção, Defesa, Desenvolvimento e Revitalização do Patrimônio Histórico-Cultural da Cidade do Rio de Janeiro-Sedrepahc (2008). Além de cuidar das 50 Unidades de Conservação Ambiental-UCAs sob sua responsabilidade, a Secretaria de Meio Ambiente é o órgão encarregado do licenciamento e do controle ambiental da cidade, dos programas de reflorestamento e do controle (ecolimites, por exemplo) do avanço da urbanização sobre os parques e áreas florestadas da cidade. A Sedrepahc, resultante do desmembramento do Departamento Geral do Patrimônio Cultural da Secretaria Municipal das Culturas, contabiliza após mais de uma década de trabalho 36 Áreas de Proteção do Ambiente Cultural-APACs e mais de 30.000 imóveis históricos preservados e tombados na cidade” (PINHEIRO, 2008: 2-3).

É possível afirmar, portanto, com base na denominação e nos princípios dos Planos Diretores da cidade do Rio de Janeiro que a preservação ambiental passa, no plano mais recente, a participar de maneira mais destacada do planejamento e gestão urbanos, funcionando como um condicionante da ocupação. Não se trata mais somente de uma política setorial como no de 1992 (embora ainda figure como uma política setorial), a política ambiental passa a ser transversal, gozando do mesmo estatuto que a “política urbana”. Tamanho é o destaque que,

enquanto no plano de 1992 figuram categorias gerais como “meio ambiente natural”, o plano de 2011 especifica, já no artigo 2º, os elementos a serem preservados.

O artigo 5º define o Plano Diretor como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” e parte do processo de planejamento do Município que visa orientar as ações de agentes públicos e privados. Este Plano contém as diretrizes e normas referentes à “política municipal de desenvolvimento sustentável”; ao “ordenamento territorial do Município”; à “ordenação do uso e ocupação das áreas urbanas”; às “políticas públicas setoriais e seus programas”; à “instituição e aplicação de instrumentos legais”; ao “sistema municipal de planejamento e gestão”; à “participação pública efetiva e continuada, através dos Conselhos Municipais, Conferências da Cidade, Audiências Públicas e da disponibilização ampla de informações qualificadas sobre a Cidade”; e ao “desenvolvimento urbano com base na política de planejamento e desenvolvimento sustentável” (RIO DE JANEIRO, 2011, artigo 5º, incisos I a VIII).

Os objetivos do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, apresentados no artigo 6º, são: “definir as bases para o planejamento urbano e para o controle do uso, da ocupação do solo e do desenvolvimento urbano de modo a torná-lo sustentável” e “estabelecer os meios necessários à conservação e defesa do patrimônio coletivo, de acordo com as diretrizes estabelecidas no art. 3º”.

No artigo 2º<sup>63</sup>, que disserta sobre os princípios desta Lei Complementar, o parágrafo 1º afirma que

“a ocupação é condicionada à preservação dos maciços e morros; das florestas e demais áreas com cobertura vegetal; da orla marítima e sua vegetação de restinga; dos corpos hídricos, complexos lagunares e suas faixas marginais; dos manguezais; dos marcos referenciais e da paisagem da Cidade” (RIO DE JANEIRO, 2011).

O parágrafo 3º define a visão de paisagem adotada no Plano como “a interação entre o ambiente natural e a cultura, expressa na configuração espacial resultante da relação entre elementos naturais, sociais e culturais, e nas marcas das ações, manifestações e formas de expressão humanas” (RIO DE JANEIRO, 2011). O parágrafo 4º, por sua vez, afirma que a paisagem da Cidade do Rio de Janeiro representa “o mais valioso bem da Cidade, responsável pela sua

---

<sup>63</sup> Constante do Capítulo I, que versa sobre os princípios e diretrizes da política urbana do município, integrante do Título I: Da Política Urbana e Ambiental.

consagração como um ícone mundial e por sua inserção na economia turística do país, gerando emprego e renda”. Se no Plano de 1992, a categoria “paisagem” é citada somente seis vezes, no Plano de 2011 são cinquenta e cinco as citações, incluindo um parágrafo de definição de sua acepção (o supracitado artigo 3º).

Na Seção I, Da estrutura Urbana Básica, do capítulo I, Do Uso e da Ocupação do Solo, do Título II Do Ordenamento Territorial, o artigo 9º define os elementos que formam a estrutura urbana básica do município. O inciso I define o “ambiente natural”, enquanto o inciso II define o “ambiente construído”. O “ambiente natural” é constituído pelos maciços e montanhas, a vegetação, o litoral, o sistema hídrico, e as áreas impróprias à ocupação urbana e de preservação permanente – elemento que condiciona a ocupação urbana” (RIO DE JANEIRO, 2011). Já o “ambiente construído”, “de uso predominantemente residencial ou misto, [é] composto por áreas urbanizadas formais e áreas de ocupação informal – elemento que caracteriza a morfologia urbana”.

Os incisos III e IV definem, respectivamente, os sistemas de centros e subcentros e a infraestrutura como os outros dois elementos que formam a estrutura urbana. O “ambiente natural” condiciona a ocupação urbana, definindo áreas impróprias à ocupação urbana, tal como no artigo 2º, que identifica elementos deste ambiente. O “ambiente construído”, por sua vez, condicionado pelo ambiente natural, possui duas grandes áreas, as formais e as informais.

O artigo 10 (Título II, Capítulo I, do Uso e da Ocupação do Solo, Seção I, Da Estrutura Urbana Básica) apresenta as diretrizes da estruturação urbana do município. No inciso VI, trata do controle do adensamento no intuito de “otimizar os custos da infraestrutura, da comunicação e do abastecimento”, relacionando o Plano Diretor ao modelo de cidade densa e aos custos econômicos e sociais da expansão da cidade. Já o artigo 7º, que trata da função social da propriedade urbana, apresenta os instrumentos para tal fim e afirma, em seu 2º parágrafo, que é finalidade destes instrumentos, “controlar a expansão urbana e a densidade populacional de acordo com a adequada utilização do solo urbano”.

Embora o território municipal seja considerado integralmente urbano, o Plano Diretor afirma a importância da definição de restrições à ocupação. De acordo com o artigo 13, presente na Seção II “Da Ocupação Urbana” (Título II, Capítulo I): “[a] caracterização do território municipal como integralmente urbano não exclui a existência de áreas destinadas a atividades

agrícolas ou o estabelecimento de restrições urbanísticas e ambientais à ocupação de determinadas partes do território”.

O artigo 3º apresenta as diretrizes do Plano, ou seja, apresenta os “temas” considerados problemáticos na cidade, apontando caminhos para o tratamento. O inciso II retoma o parágrafo 1º do artigo 2º, que condiciona a ocupação urbana aos elementos físicos e da paisagem, adicionando as áreas agrícolas e a identidade cultural dos bairros. O mesmo artigo 3º apresenta outras discontinuidades no tecido da cidade e apresenta a questão da expansão urbana e do adensamento, destacando a contenção do crescimento e expansão das favelas. O inciso XIV trata da “orientação da expansão urbana e do adensamento segundo a disponibilidade de saneamento básico, dos sistemas viário e de transporte e dos demais equipamentos e serviços urbanos”, retomando o texto do inciso II, artigo 6º do Plano Diretor de 1992.

O inciso VII do artigo 3º chama atenção para a categoria “áreas efetivamente ocupadas” ao preconizar a implantação de infraestrutura nestas a fim de reduzir a ocupação irregular do solo, garantindo a “preservação das áreas frágeis”. O inciso XV trata da necessidade de aproveitamento dos vazios ou terrenos subutilizados e ociosos para fins habitacionais ou de implantação de espaços livres, tais como parques e áreas verdes. Já o inciso XX trata da “reconversão de usos de imóveis vazios em áreas infra estruturadas da cidade” para ampliação da oferta habitacional de interesse social.

O inciso IV do artigo 3º trata do “controle do uso e ocupação do solo para a contenção da irregularidade fundiária, urbanística e edilícia”. O inciso V trata especificamente da urbanização de favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, “visando à sua integração às áreas formais da Cidade, ressalvadas as situações de risco e de proteção ambiental”. O inciso VI se refere à contenção do crescimento e expansão das favelas “através da fixação de limites físicos e estabelecimento de regras urbanísticas especiais”.

No artigo 8º, já no Título II, “Do ordenamento territorial”, o processo de adensamento e expansão da Cidade devem ser conformados pelos vetores de crescimento da cidade, pelo macrozoneamento e pelos padrões de ocupação urbana definidos pelas diretrizes de uso e ocupação do solo. No parágrafo único do mesmo artigo, é incluída, para a ordenação do território, a observação das “condições ambientais, tendo como referência as bacias e sub-bacias hidrográficas definidas pelos maciços montanhosos e baixadas”.

O artigo 14 (Título II, Capítulo I, Seção II) afirma que “o uso e ocupação do solo das áreas ocupadas ou comprometidas com a ocupação serão regulados pela limitação das densidades, da intensidade de construção e das atividades econômicas”<sup>64</sup>. O parágrafo único apresenta os elementos a serem considerados na definição da densidade e da intensidade da ocupação do uso do solo. Dentre outros, estão “*as restrições de natureza ambiental*” (inciso I), “*os elementos de relevante interesse da paisagem e do ambiente urbano*” (inciso II) e “as densidades populacionais e construtivas existentes e projetadas” (inciso III). Estes elementos constituem as restrições para a expansão urbana e precisam ser efetivados pela produção de unidades ou categorias espaciais delimitadas, que produzem, portanto, descontinuidades no terreno da Cidade.

O inciso VII do artigo 10 afirma que uma das diretrizes da estruturação urbana do município é a “correção das disparidades existentes nos bairros quanto aos aspectos ambientais, econômicos, sociais e infraestruturais, de forma a promover a *integração entre a cidade formal e a informal*”. Nota-se, portanto, a identificação de outros dois grandes conjuntos diferenciados por aspectos os mais diversos e que, no entanto, devem ser integrados. Desta forma, como cenário, o Plano Diretor preconiza a dissolução desta descontinuidade, através da integração da cidade informal à cidade formal.

O artigo 15, pertencente à Seção II “da Ocupação Urbana”<sup>65</sup>, estabelece que não há restrição ao uso residencial no território municipal, “salvo onde a convivência com outros usos instalados ou condições ambientais adversas causem risco à população residente e onde seja incompatível com a proteção do meio ambiente”. Desta maneira, faz-se necessário identificar/classificar/construir as áreas onde as construções sejam consideradas impróprias, o que é realizado no parágrafo 1º do mesmo artigo. De acordo com este parágrafo, “não serão permitidas construções em *áreas consideradas impróprias pela administração municipal*”.

No Plano Diretor de 1992, não há menção a “*áreas consideradas impróprias pela administração municipal*”, mas sim “áreas impróprias à urbanização” (RIO DE JANEIRO, 1992, artigo 48). Estas são um dos tipos que compõe as Macrozonas de Restrição à Ocupação Urbana, ao lado das “áreas agrícolas”, “áreas com condições físicas adversas à ocupação” e das

---

<sup>64</sup> Segundo o artigo 38 (Título III, Dos instrumentos da política urbana, Capítulo I, Dos instrumentos gerais de regulação urbanística, edilícia e ambiental), os limites de construção são estabelecidos pelos Índices de Aproveitamento do Terreno, relação entre a área edificável permitida e a área do terreno, os quais podem ser iguais ou diferenciados em um mesmo bairro.

<sup>65</sup> Capítulo I “Dos instrumentos gerais de Regulação Urbanística, Edilícia e Ambiental” do Título II, “Do Ordenamento Territorial

“áreas destinadas à proteção do meio ambiente”, conforme o parágrafo 3º do artigo 48 (RIO DE JANEIRO, 1992).

No Plano de 2011, as “*áreas consideradas impróprias pela administração municipal*” são nomeadas, nos incisos de I a IX, como: áreas de risco; faixas marginais de proteção de águas superficiais; faixas de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão; faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais; áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação da Natureza; áreas que não possam ser dotadas de condições satisfatórias de urbanização e saneamento básico; áreas externas aos ecolimites, que assinalam a fronteira entre as áreas ocupadas e as destinadas à proteção ambiental ou que apresentam cobertura vegetal de qualquer natureza; vãos e pilares de viadutos, pontes, passarelas e áreas a estes adjacentes; áreas frágeis de encostas, em especial os talwegues, e as áreas frágeis de baixadas.

Já na Seção III “Das Áreas de Restrição à Ocupação Urbana”, o artigo 26 se ocupa da definição de uma importante categoria para o planejamento da ocupação e uso do solo urbano, a de “área de restrição à ocupação urbana”. Segundo este artigo e seus incisos, estas áreas são as identificadas como “objeto de proteção ambiental” (inciso I), aquelas “com condições físicas adversas à ocupação” (inciso II) e as “de transição entre as áreas objeto de proteção ambiental e as áreas com ocupação urbana” (inciso III). Nota-se, portanto, que essas “áreas consideradas impróprias pela administração municipal” se confundem, em parte, com as “áreas de restrição à ocupação urbana”.

Observa-se, acerca desta categoria, uma reformulação do que fora proposto no Plano Diretor de 1992. Naquela ocasião, a categoria “áreas de restrição à ocupação urbana” não estava presente, mas sim a categoria “Macrozona de Restrição à Ocupação Urbana”, que descrevia áreas dispersas na cidade, conforme o Anexo III reproduzido na seção anterior. As macrozonas criadas pelo Plano Diretor de 2011, que serão apresentadas logo adiante, foram concebidas como grandes áreas contínuas. Por outro lado, no caso de 1992, a Macrozona de Restrição à Ocupação Urbana é uma categoria que classificava áreas dispersas na cidade. Neste sentido, aventa-se a hipótese de que o novo Plano incorpora esta classe de restrição no interior de suas macrozonas, ou seja, reconhece que as “áreas de restrição à ocupação urbana” estão dispersas pela cidade e não podem, portanto, servir como tipo para um macrozoneamento que se destina à criação de zonas contíguas na cidade.

De acordo com o artigo 26, a nova categoria mantém os tipos “áreas com condições físicas adversas à ocupação” e as “áreas sujeitas à proteção ambiental” (que passam a ser denominadas “áreas objeto de proteção ambiental”) e exclui os tipos “áreas destinadas à ocupação agrícola” e “áreas impróprias à urbanização” (que são denominadas “áreas consideradas impróprias pela administração municipal e foram descritas anteriormente nesta seção). Um novo tipo é incluído: aquele que descreve a situação de transição entre as áreas de proteção ambiental e as áreas de ocupação urbana.

Os três artigos seguintes tratam de precisar os três tipos de área de restrição à ocupação urbana. O artigo 27 constrói as “áreas objeto de proteção ambiental” como aquelas “constituídas por *unidades de conservação da natureza* ou *áreas de preservação permanente, zonas de conservação ambiental, sítios de relevante interesse ambiental*, bem como as *demais áreas passíveis de proteção*”. Estas categorias são discutidas em outras seções do Plano e serão retomadas mais adiante neste texto.

O artigo 28 trata das “áreas com condições físicas adversas à ocupação” e as classifica em dois subtipos: “áreas frágeis de encostas” e “áreas frágeis de baixada”. As “áreas frágeis de encostas” são aquelas “sujeitas a deslizamentos, desmoronamentos e outros processos geológicos ou geotécnicos que comprometam ou possam comprometer a sua estabilidade”. As “áreas frágeis de baixada” são aquelas “sujeitas a alagamento, inundação ou rebaixamento e /ou recalques decorrente de sua composição morfológica”.

As “áreas frágeis de encostas” têm seu uso condicionado a critérios geotécnicos e avaliação de riscos de escorregamentos e são, portanto, divididas em duas outras categorias: as “áreas frágeis de encostas passíveis de ocupação, desde que efetuadas, previamente, obras estabilizantes” (artigo 28, parágrafo 1º, inciso I), e as “áreas frágeis de encostas vedadas à ocupação” (artigo 28, parágrafo 1º, inciso II). As “áreas frágeis de baixadas” têm seus usos condicionados à avaliação técnica, a qual deve considerar sua sujeição à inundação frequente e o tipo de solo. Estas áreas podem “comportar uso agrícola, de lazer e residenciais de baixa densidade, condicionados estes à realização de obras de macro drenagem e à redefinição de cotas de soleira das edificações, e à existência de mecanismos garantidores de adequada permeabilização do solo” (artigo 28, parágrafo 3º).

As “áreas de transição entre as áreas objeto de proteção ambiental e as áreas com ocupação urbana” são detalhadas no artigo 29. Estas destinam-se, segundo o caput do artigo, “à

manutenção do equilíbrio ambiental”. Para estas áreas, devem ser “estabelecidos parâmetros de ocupação restritivos, compatíveis com sua destinação e vocação histórica”. Estas áreas podem “comportar o uso agrícola, de lazer, turístico, cultural e residencial de baixa densidade, e atividades de comércio e serviços complementares a estes usos” (artigo 29, parágrafo 1º), desde que a elas seja assegurada a condição de “áreas com baixo impacto ambiental e baixas densidades”. O parágrafo 2º do mesmo artigo define, por sua vez, que as “áreas de transição entre as áreas objeto de proteção ambiental e entre estas e as áreas com ocupação urbana” podem, com vistas ao zoneamento, ser classificadas como “zonas de amortecimento”.

É possível, portanto, observar que o Plano Diretor se dedica ao problema da gestão dos contatos entre classes diversas de uso e ocupação do solo. A produção de uma “zona de amortecimento” seria responsável por atenuar os efeitos da ocupação urbana sobre as “áreas objeto de proteção ambiental” uma vez que nesta zona seriam permitidos apenas usos com “baixo impacto ambiental” e de “baixas densidades”. Nota-se aí uma visão de que a descontinuidade entre as diferentes categorias não deve ser abrupta, mas mediada por uma terceira categoria espacial, não uma linha, mas uma área, com espessura, responsável por “harmonizar” o contato.

#### *Do macrozoneamento*

O Capítulo II do Título II (Do Ordenamento Territorial) é dedicado ao macrozoneamento do território da Cidade do Rio de Janeiro. A definição das “macrozonas de ocupação” levou em conta, segundo o artigo 31, a avaliação de “fatores espaciais, culturais, econômicos, sociais, ambientais e de infraestrutura urbana em função das grandes áreas diferenciadas da Cidade”. Os anexos I e II constantes no Plano Diretor de 2011 apresentam, respectivamente, uma tabela que indica as regiões de planejamento e as regiões administrativas pertencentes a cada macrozona de ocupação <sup>66</sup> e uma imagem cartográfica destas macrozonas, conforme reproduzida abaixo (Figura 11):

---

<sup>66</sup> A tabela foi reorganizada e consta ao final desta tese, como Anexo II.

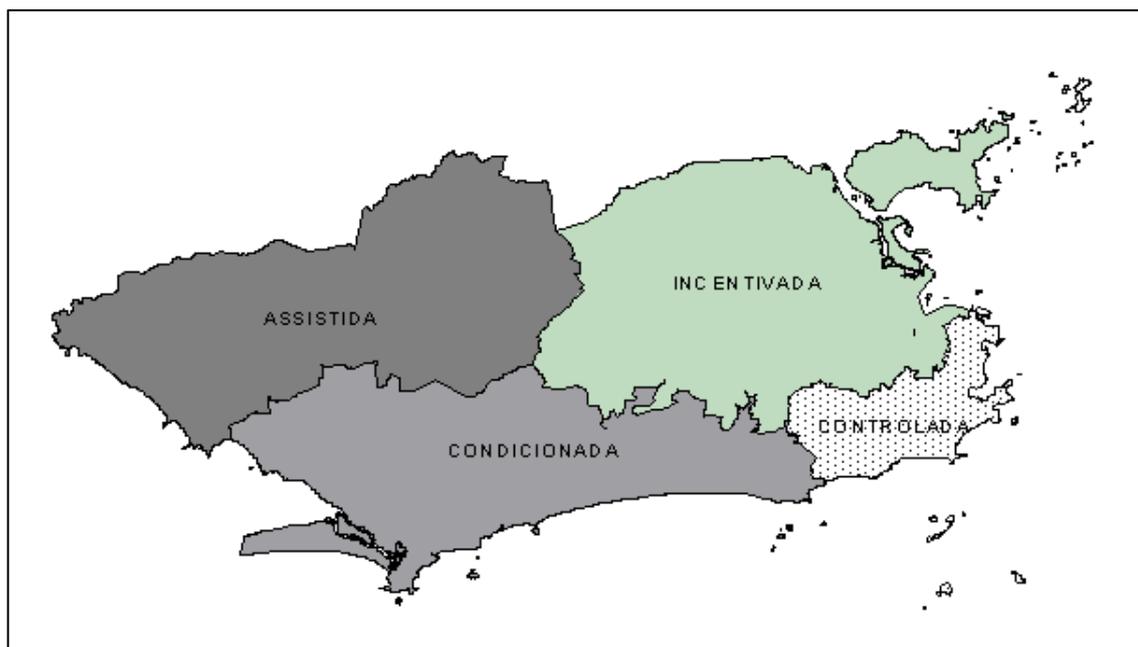


Figura 11: Macrozonas de Ocupação da Cidade do Rio de Janeiro, 2011  
 Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro  
 (RIO DE JANEIRO, 2011)

O objetivo do macrozoneamento é, de acordo com o parágrafo 2º do artigo 31, “orientar o controle das *densidades*, da *intensidade* e da *expansão* da ocupação urbana”, auxiliando a regulamentação e aplicação dos instrumentos da política urbana, além de indicar prioridades para a distribuição dos investimentos públicos e privados, através do estabelecimento de um referencial territorial. As “áreas de restrição à ocupação urbana” foram, conforme já discutido, integradas às macrozonas de ocupação (artigo 31, parágrafo 1º).

A Seção I do mesmo capítulo apresenta e define os quatro tipos de macrozonas<sup>67</sup>. A Macrozona de Ocupação Controlada deve ter limitação do adensamento populacional e da intensidade

<sup>67</sup> Art. 32. As Macrozonas de Ocupação são:

I-Macrozona de Ocupação Controlada, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva serão limitados, a renovação urbana se dará preferencialmente pela reconstrução ou pela reconversão de edificações existentes e o crescimento das atividades de comércio e serviços em locais onde a infraestrutura seja suficiente, respeitadas as áreas predominantemente residenciais;

II-Macrozona de Ocupação Incentivada, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o incremento das atividades econômicas e equipamentos de grande porte serão estimulados, preferencialmente nas áreas com maior disponibilidade ou potencial de implantação de infraestrutura;

III-Macrozona de Ocupação Condicionada, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e a instalação das atividades econômicas serão restringidos de acordo com a capacidade das redes de infraestrutura e subordinados à proteção ambiental e paisagística,

podendo ser progressivamente ampliados com o aporte de recursos privados;

IV-Macrozona de Ocupação Assistida, onde o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e a instalação de complexos econômicos deverão ser acompanhados por investimentos públicos em infraestrutura e por medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola.

construtiva. A renovação urbana deve se dar, preferencialmente, pela reconstrução ou reconversão de edificações já existentes e o crescimento das atividades de comércio e serviços deve se localizar onde a infraestrutura já seja suficiente (artigo 32, inciso I). A Macrozona de Ocupação Incentivada, por outro lado, tem o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o crescimento das atividades econômicas e equipamentos de grande porte estimulados. Este “crescimento” deve se dar, preferencialmente, em áreas com maior disponibilidade de infraestrutura ou com potencial para que esta seja implantada (artigo 32, inciso II).

As Macrozona de Ocupação Condicionada e Macrozona de Ocupação Assistida são os dois tipos para os quais a proteção ambiental é destacada em suas definições. Para a primeira, trata-se de “proteção ambiental e paisagística” (artigo 32, inciso III), enquanto para a segunda são mencionadas “medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola” (artigo 32, inciso IV). Esta preocupação, expressa na formulação das definições das macrozonas, parece considerar que estas correspondem à grande parte da Zona Oeste da cidade, área de ocupação relativamente menos consolidada, e que uma expansão não planejada poderia acarretar na ocupação de áreas sujeitas à proteção ambiental. As diretrizes para cada uma das macrozonas são apresentadas no Anexo III do Plano Diretor. Serão apresentadas aqui apenas aquelas que tangenciam a problemática colocada por esta tese.

Para a Macrozona de Ocupação Controlada indica-se a preservação do patrimônio cultural e ambiental do bairro de Santa Tereza. O controle do adensamento e da intensidade de ocupação do solo na Zona Sul com vistas à “defesa de um ambiente urbano de qualidade” também é preconizado. Este controle deve se dar, dentre outras ações, pela “preservação de ambientes construídos” e “pela reutilização e conservação de imóveis de valor cultural”.

Para a Macrozona de Ocupação Incentivada é preconizada a criação de “áreas verdes” e “espaços para a recreação, esporte, lazer e atividades culturais” através de iniciativas como: recuperação ambiental das “áreas remanescentes da desativação de grandes instalações industriais, comerciais, complexos militares, industriais e de exploração mineral”, criação de unidades de conservação nas Serras da Misericórdia e do Engenho Novo. Outra diretriz é a requalificação urbana e ambiental das “áreas consideradas degradadas” a partir de: investimento em obras de recuperação do sistema de drenagem de bacias e sub-bacias, recuperação das “faixas ao longo dos rios Acari, Pavuna e Trapicheiros”, e implantação do “Parque Ecológico” na “área da Pedreira Santa Luzia” (Água Santa). A revitalização urbana da Zona Portuária e

dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo é preconizada e deve se dar mediante a requalificação de seus espaços públicos e a ampliação de suas “áreas verdes” e arborização.

Para a Macrozona de Ocupação Condicionada considera-se a melhoria do ambiente urbano, mediante a “definição de critérios de uso e ocupação para o entorno de morros tombados”. A proteção ambiental deve se dar através da criação de parques urbanos nas orlas das lagoas e no entorno das encostas”, da implantação do Parque Marapendi, da definição de critérios para a ocupação das ilhas da Baixada de Jacarepaguá, e do reflorestamento de “áreas degradadas em baixadas e encostas”, além da implantação de “eco-limites”. Outras diretrizes são o incentivo a atividades como o ecoturismo e de educação ambiental, pesquisa e proteção da fauna e da flora, e o estabelecimento de padrões de urbanização para “áreas em processo de ocupação pela iniciativa privada” de modo a garantir a “qualidade do ambiente urbano e a proteção ambiental na implantação de novos empreendimentos de grande porte”.

Por fim, para a Macrozona de Ocupação Assistida, é preconizada a proteção do “meio ambiente natural”. Para tanto, indica-se: o “controle da ocupação de faixas marginais de proteção de corpos hídricos, privilegiando a implantação de avenidas canais, áreas de lazer, ou replantio de mata ciliar, reassentando a população localizada em áreas de risco, quando necessário”; a “implantação de Unidades de Tratamento nos rios e dragagem permanente de rios e canais, principalmente aqueles próximos às áreas de produção agrícola e às áreas sujeitas à inundação”; “instituição e regulamentação de Unidades de Conservação Ambiental; “destinação de recursos para a fiscalização da exploração do potencial mineral e prevenção de invasões do maciço da Pedra Branca”; “estímulo aos programas de reflorestamento das encostas e controle da sua ocupação em toda a região”, e “utilização da Fazenda Modelo para o desenvolvimento de projetos ecológicos”.

A Seção III do mesmo capítulo apresenta as “áreas sujeitas à intervenção”, categoria que já estava presente no Plano Diretor de 1992 com o mesmo conteúdo. No primeiro Plano, no entanto, esta categoria era o mote do capítulo IV do Título IV (“Do uso e ocupação do solo”) e era classificada em três tipos: “áreas sujeitas à estruturação e regularização”, “áreas sujeitas à reestruturação” e “áreas sujeitas à proteção ambiental”. No Plano de 2011, são tipificadas não as subcategorias espaciais, mas sim as melhorias efetivas para as quais o estabelecimento das “áreas sujeitas à intervenção” estaria destinado. São elas: a estruturação ou alterações na estrutura física; a integração à malha urbana formal; a implantação ou readequação da infraestrutura viária e de saneamento; a conservação e recuperação das condições do meio

ambiente natural e construído; a implantação de equipamentos urbanos; a produção e regularização de moradias, e a implantação de condições de acessibilidade para pessoas com deficiência de qualquer natureza.

Nota-se, portanto, a manutenção do objetivo de proteção ambiental com o alargamento do entendimento do ambiente como categoria “natural” e “construída” e da incorporação de ações de recuperação ambiental para além das de conservação. As áreas categorizadas como “áreas sujeitas à intervenção” são apresentadas no Anexo IV do Plano Diretor de 2011 por Macrozona. Para todas as macrozonas, as melhorias referentes à conservação e recuperação ambiental são apresentadas de maneira genérica como “áreas sujeitas à proteção ambiental”.

No Plano Diretor de 1992, as “áreas sujeitas à intervenção” são precisadas também por um anexo de número IV que, no entanto, integra uma Lei Complementar posterior, a LC 19/1992, de 14 de dezembro de 1992. Neste documento, estas áreas são apresentadas por subtipos (“áreas sujeitas à estruturação e regularização”, “áreas sujeitas à reestruturação” e “áreas sujeitas à proteção ambiental”) em uma matriz que contempla as “áreas objeto de reestruturação”, a Área de Planejamento a que pertencem, a numeração da Unidade Espacial de Planejamento e o(s) bairro(s).

#### *Dos instrumentos de aplicação da política urbana previstos pelo Plano Diretor de 2011*

O Título III, “Dos Instrumentos da Política Urbana”, em seu artigo 37, apresenta os instrumentos da política urbana divididos em sete tipos. São eles: os instrumentos de regulação urbanística, edilícia e ambiental; os instrumentos de planejamento urbano; os instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo; os instrumentos de gestão ambiental e cultural; os instrumentos de gestão dos serviços urbanos, e os instrumentos financeiros e orçamentários. Considerando os objetivos desta tese e os conteúdos e objetivos descritos pelo Plano Diretor de 2011, apresentarei a seguir os instrumentos que participam mais diretamente da construção das categorias associadas ao “ambiente natural” na cidade do Rio de Janeiro.

Dentre os instrumentos de regulação urbanística, edilícia e ambiental, apresentados mais detalhadamente no Capítulo I do Título III, foram selecionados a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS (Seção II) e o Código Ambiental Municipal (Seção V). O instrumento denominado “ecolimite” é mencionado em diversas partes do Plano Diretor, incluindo o Título dedicado aos instrumentos da política urbana. No entanto, fez-se necessária uma ampliação da

discussão com outros momentos da política urbana carioca, uma vez que este instrumento, o ecolimite, foi mobilizado diversas vezes a partir do início dos anos do 2000. Desta maneira, o ecolimite será apresentado e discutido em uma seção separada do Plano Diretor de 2011.

O artigo 38 determina que o uso e ocupação do solo no território municipal sejam condicionados pelo controle das densidades demográficas, através do estabelecimento de limites de construção. Estes limites, por sua vez, devem ser estabelecidos “em função da disponibilidade de infraestrutura e da proteção ao meio ambiente e à memória urbana”. Segundo o artigo 44, a Lei de Uso e Ocupação do Solo deve expressar “a espacialização da política de ordenamento territorial”, através do estabelecimento de índices, parâmetros e condições que disciplinem o uso e ocupação do solo, do subsolo e do espaço aéreo da cidade, levando em conta a estrutura urbana básica e as diretrizes propostas no âmbito da Lei que institui o Plano Diretor de 2011. A LUOS é objeto de projetos de lei complementar, o PLC 33/2013 e o PLC 57/2018. Este documento será retomado nesta tese e será discutido em termos das categorias espaciais, limites e interfaces que sugere, levando em conta a construção das ideias de “ambiente natural” e “natureza” na cidade do Rio de Janeiro.

Cabe à LUOS o zoneamento do território municipal a partir da sistematização das normas vigentes, no sentido de ampliar as “condições de regularidade” e o “desenvolvimento urbano equânime da cidade” de acordo com as premissas estabelecidas pelos incisos I a VIII do artigo 45. Dentre estas, cabe destacar as seguintes: “*aperfeiçoar e incorporar normas de controle ambiental e do patrimônio cultural*”; “*projetar densidades vinculadas à proteção ambiental e cultural e às condições da infraestrutura urbana e dos sistemas viários e de transportes*”; “estabelecer parâmetros urbanísticos que possibilitem a *coexistência de usos e atividades compatíveis entre si*”, e “contemplar a aplicação dos instrumentos de gestão urbana e o aperfeiçoamento dos instrumentos para o *controle dos impactos ambientais e de vizinhança*”.

Nota-se, portanto, que caberia à Lei de Uso e Ocupação do Solo sistematizar e aperfeiçoar as normas de controle ambiental no território municipal de modo a compatibilizar usos e densidades com a proteção ambiental. Observa-se ainda que a este instrumento caberia também planejar e regular os contatos entre usos e atividades distintos que se efetivam como “impactos ambientais” e “impactos de vizinhança”.

A nova Lei Complementar deve dividir o território municipal em zonas e subzonas de acordo com os tipos elencados nos incisos de I a VI do artigo 48: zona residencial, zona industrial,

zona comercial e de serviços, zona de uso misto, zona de conservação ambiental e zona agrícola. Não há modificação destes tipos em relação ao Plano Diretor de 1992. No entanto, a categoria Zona de Conservação Ambiental é redefinida e detalhada no Plano de 2011. Cabe lembrar que, de acordo com o artigo 27 deste Plano, as Zonas de Conservação Ambiental são consideradas “áreas objeto de proteção ambiental”. Segundo o inciso V do artigo 48, a

“Zona de Conservação Ambiental é aquela que apresenta características naturais, culturais ou paisagísticas relevantes para a preservação, inclusive através de projetos de turismo sustentável, podendo vir a ser transformadas, total ou parcialmente em Unidades de Conservação da Natureza” (RIO DE JANEIRO, 2011, artigo 48).

Devem ser consideradas Zonas de Conservação Ambiental as “áreas acima da cota de cem metros em todo o Município”; as “zonas de amortecimento das unidades de conservação federais, estaduais e municipais”, instituídas segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o SNUC (Lei Federal 9.985/2000), e “as áreas frágeis de baixada e de encosta e seus biomas associados, não ocupadas ou urbanizadas”.

Embora não tenham sido elencadas junto às outras zonas anteriormente, o artigo 49, em consonância com o artigo 29 já citado, prevê a categoria “Zonas de Amortecimento”. Estas devem corresponder às “zonas de transição entre áreas protegidas ou entre estas e a malha urbana” (no artigo 29, são mobilizadas como “áreas de transição entre as áreas objeto de proteção ambiental e as áreas com ocupação urbana”) e podem ser criadas “com o objetivo de minimizar os impactos negativos e ampliar os impactos positivos sobre a área protegida, submetendo os usos e atividades a normas e restrições, a serem definidas em legislação específica” (artigo 49, parágrafo 1º). Reforça-se aqui o papel da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo no planejamento e gestão sobre as discontinuidades entre categorias espaciais distintas, sendo a zona de amortecimento um importante dispositivo de gestão da interface entre áreas protegidas e a malha urbana, ou, de maneira mais geral, entre o “ambiente natural” e as “áreas urbanizadas” / “ambiente construído”.

O Código Ambiental Municipal, apresentado no artigo 63, deve ser o instrumento de consolidação da legislação ambiental municipal. Este código deve estar em consonância com o Plano Diretor e definir normas, critérios e parâmetros para “licenciamento e autorização ambiental” (inciso I); “avaliação de impactos de vizinhança e de impacto ambiental e respectivos relatórios, vinculada à capacidade de suporte ambiental” (inciso II); “controle, monitoramento e fiscalização ambiental da poluição do ar, hídrica, sonora, do solo e subsolo,

dos passivos ambientais, dos resíduos sólidos e da poluição visual” (inciso III); “monitoramento e proteção das áreas protegidas, da fauna e flora, da paisagem e da zona costeira” (inciso IV), e “ações de sustentabilidade ambiental municipal” (inciso V).

Ainda considerando os instrumentos da política urbana, que são objeto do Título III do Plano Diretor de 2011, o Capítulo II apresenta os instrumentos de planejamento urbano. Dentre eles, destacamos o Plano de Estruturação Urbana (PEU). Este deve estabelecer diretrizes para o desenvolvimento local, atualizando e aprimorando a legislação urbanística para um bairro ou conjunto deles (artigo 68). Estes planos são de iniciativa do Poder Executivo municipal e devem ser aplicados

“nos casos em que for necessária a revisão da legislação urbanística instituída pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, em especial, nas áreas onde esteja ocorrendo intenso adensamento, degradação urbana, esvaziamento econômico e nas áreas onde a incidência de instrumentos de proteção ao ambiente cultural demonstre a necessidade de novo ordenamento e controle da ocupação” (RIO DE JANEIRO, 2011, artigo 68, parágrafo 1º).

Dentre outros elementos, os Planos de Estruturação Urbana devem conter “diretrizes para a proteção ao meio ambiente natural e cultural e à paisagem local” e objetivar a “compatibilização do adensamento e da ocupação urbana com as limitações do meio físico (...)”. No âmbito do PEU, portanto, o “ambiente natural” adquire uma dupla significação: por um lado, é objeto de proteção e, por outro, impõe limites à ocupação humana.

Dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo (Capítulo III do Título III), destaco dois: as Áreas de Especial Interesse, constantes da seção II (AEI) e o direito de preempção, constante da seção V. As Áreas de Especial Interesse podem ser permanentes ou transitórias e correspondem a

“espaços da Cidade perfeitamente delimitados sobrepostos em uma ou mais Zonas ou Subzonas, que serão submetidos a regime urbanístico específico, relativo a implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e formas de controle que prevalecerão sobre os controles definidos para as Zonas e Subzonas que as contêm” (RIO DE JANEIRO, 2011, artigo 70).

Esta categoria é subdividida em sete tipos: Área de Especial Interesse Urbanístico – AEIU; Área de Especial Interesse Social – AEIS; *Área de Especial Interesse Ambiental* – AEIA; Área

de Especial Interesse Turístico – AEIT; Área de Especial Interesse Funcional – AEIF; *Área de Especial Interesse Agrícola – AEIG*, e Área de Especial Interesse Cultural – AEIC. As Áreas de Especial Interesse Ambiental destinam-se à criação de Unidades de Conservação ou de Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), “visando à proteção do meio ambiente natural e cultural” (artigo 70, inciso III).

Já as Áreas de Especial Interesse Agrícola destinam-se à manutenção das atividades agropecuárias e podem abranger “áreas com vocação agrícola e outras impróprias à urbanização ou necessárias à manutenção do equilíbrio ambiental, recuperáveis para o uso agrícola” (artigo 70, inciso VI). Observa-se aqui a adição de um novo sentido ao “ambiente natural”, uma vez que, na construção da categoria *Área de Especial Interesse Agrícola*, este assume um papel de equilíbrio ambiental com vistas ao desenvolvimento da atividade agropecuária.

O direito de preempção, disposto na Seção V, determina que o Poder Público tenha preferência na “aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares nos termos dos artigos 25 a 27 da Lei Federal 10.257, do Estatuto da Cidade” (artigo 77). Este direito deve ser exercido quando o Poder Público necessitar de áreas para, dentre outros objetivos, criar “espaços públicos de lazer” e “áreas verdes”, “unidades de conservação” ou proteger outras “áreas de interesse ambiental”, de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Os instrumentos de gestão ambiental, apresentados na Seção I do capítulo IV (Dos Instrumentos de Gestão Ambiental e Cultural), são aqueles voltados à proteção do meio ambiente do Município e podem ser definidos, de acordo com o artigo 107, como Unidades de Conservação da Natureza; Áreas de Preservação Permanente; Sítios de Relevante Interesse Paisagístico e Ambiental; Áreas de Especial Interesse Ambiental; corredores ecológicos, além de instrumentos como a Auditoria Ambiental e o Controle e Monitoramento Ambiental.

As “áreas de especial interesse ambiental” (AEIA) são retomadas no artigo 108, mencionando o artigo 70, quando foram apresentadas ao lado dos outros tipos de áreas de especial interesse. A declaração de “áreas de especial interesse ambiental” pelo Poder Público tem por fundamento a avaliação de seu interesse ambiental, com vistas a uma possível proteção do “meio ambiente natural” ou do “ambiente cultural”<sup>68</sup>, bem como a revitalização de áreas agrícolas, manutenção de áreas com baixa densidade construtiva e “a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas”.

---

<sup>68</sup> Podendo levar, conforme indica o artigo 70 desta mesma Lei Complementar, à criação de Unidades de Conservação da Natureza ou à Área de Proteção do Ambiente Cultural.

Os atos declaratórios das AEIA devem definir os limites das áreas e podem suspender, temporariamente, por no máximo cento e oitenta dias, o “licenciamento de construção, edificação, acréscimo ou modificação de uso”. É importante destacar ainda que estas áreas têm caráter temporário, de trezentos e sessenta dias, podendo ser prorrogadas por igual período.

Considerando o objetivo de avaliação e possibilidade de posterior declaração em Unidades de Conservação da Natureza, nota-se a proximidade da categoria “área de especial interesse ambiental” com a já citada “zona de conservação ambiental”. No entanto, estas duas categorias parecem ser construídas por diferentes temporalidades. Por um lado, as zonas de conservação ambiental não possuem caráter temporário, enquanto as áreas de especial interesse ambiental podem ter duração máxima de setecentos e vinte dias. Por outro lado, estas categorias são instituídas por instrumentos legais bastante distintos. As primeiras devem ser construídas no âmbito da Lei de Uso e Ocupação do Solo, importante dispositivo de zoneamento da cidade que, por ter todo o território municipal como objeto, e por ter como objetivo sistematizar as normativas referentes ao planejamento urbano, demanda maior tempo de elaboração e requer maior estabilidade. em sua aplicação. Já os atos declaratórios de áreas de especial interesse ambiental podem ser editados a qualquer momento, tendo como objeto apenas a área a ser categorizada. Este é o caso, por exemplo, da AEIA de Guaratiba, instituída pelo decreto 42659 de 13 de dezembro de 2016, e da AEIA do Grajaú, instituída pelo decreto 38313 de 20 de fevereiro de 2014.

A Subseção II da Seção que trata dos Instrumentos de Gestão Ambiental, tem por objeto as Unidades de Conservação da Natureza. O artigo 109 declara que a definição das Unidades de Conservação da Natureza municipais obedece o disposto pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC (Lei Federal 9.985/2000), que estabelece a sua criação destas unidades a partir de ato do Poder Público e precedida por estudos técnicos e consulta pública. O parágrafo 2º do artigo 109 deste Plano Diretor estabelece que o ato de criação dessas unidades deve indicar o bem a ser protegido, *fixando a sua delimitação*, bem como a sua classificação, as limitações de uso e ocupação e dispor sobre a sua gestão.

Ainda conforme o SNUC, estas unidades são classificadas em outras duas categorias, definidas a partir do uso. As “unidades de proteção integral” são aquelas onde é admitido “apenas o uso indireto dos seus recursos naturais”. Já as “unidades de uso sustentável” são aquelas que objetivam “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais”.

Nos parágrafos 1º e 3º do artigo 110, o Plano Diretor apresenta as categorias nas quais as unidades de proteção integral e de uso sustentável podem ser enquadradas. Segue abaixo uma tabela-síntese (Tabela 1) que apresenta as categorias e suas definições.

<b>Unidades de Conservação da Natureza municipais</b>			
<b>Unidades de Proteção Integral</b>		<b>Unidades de Uso Sustentável</b>	
<b>Parque Natural Municipal</b>	área de domínio público, destinada à preservação de ecossistemas naturais de relevância ecológica e beleza cênica, permitida a visitação pública e o lazer em contato com a natureza	<b>Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE</b>	área de domínio público ou privado, com pouca ou nenhuma ocupação humana, que tem como objetivo manter ecossistemas naturais e regular o uso admissível dessas áreas;
<b>Monumento Natural</b>	área de domínio público ou particular, destinada à preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica	<b>Área de Proteção Ambiental – APA</b>	área de domínio público ou privado, com um certo grau de ocupação humana, dotada de características ecológicas e paisagísticas importantes para a qualidade de vida, que tem como objetivos proteger a diversidade biológica e disciplinar o processo de ocupação da área;
<b>Reserva Biológica – REBIO</b>	área de domínio público, destinada à preservação integral da biota, sendo a visitação admitida apenas com fins educativos ou científicos, mediante autorização do órgão responsável	<b>Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana – APARU</b>	área de domínio público ou privado, que apresenta as características descritas no inciso anterior e depende de ações do Poder Público para a regulação do uso e ocupação do solo e restauração de suas condições ecológicas e urbanas.
<b>Estação Ecológica</b>	área de domínio público, que tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas, com a visitação pública apenas para fins educacionais	<b>Reserva de Desenvolvimento Sustentável – RDS</b>	área natural, de domínio público ou privado, que abriga populações tradicionalmente estabelecidas na área, destinada a preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução dessas populações;
		<b>Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN</b>	é uma área privada, gravada com perpetuidade, com objetivo de conservar a diversidade biológica

Tabela 1: Unidades de Conservação da Natureza municipais, 2011

Fonte: Plano Diretor 2011, artigo 110

O Plano prevê ainda que os “parques públicos” que não apresentarem “relevância ecológica” não serão considerados como Unidades de Conservação da Natureza e passarão a ser categorizados como “Parques Urbanos”. Os artigos 111 e 114 definem que as “unidades de conservação” e as “áreas de preservação permanente” “não poderão conter Áreas de Especial Interesse Social” (AEIS), com exceção das Áreas de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana (APARU) e das Áreas de Preservação Ambiental (APA). No caso das APA, no entanto, para que possam conter AEIS, os estudos técnicos devem apontar a “inviabilidade de remoção da área ocupada de forma irregular situada dentro de seus limites”. O artigo 115, por sua vez,

estabelece que, uma vez realizada a proposta de implantação de novas unidades de conservação ou áreas de preservação permanente, o órgão de planejamento e gestão ambiental deve verificar a existência de ocupações na área a ser categorizada e, caso positivo, fica também a cargo do órgão o estudo de soluções de adequações ou reassentamento.

As “áreas de preservação permanente” são objeto da Subseção III e são aquelas cobertas “ou não por vegetação nativa, com as funções ambientais de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade e o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”, conforme os artigos 2º e 3º do Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/1965) e suas alterações. Também se enquadram nesta categoria, ainda de acordo com o Código Florestal, os bens ambientais listados na Lei Orgânica do Município (artigo 463, inciso IX)<sup>69</sup> e outras que assim sejam declaradas pelo Poder Público municipal “quando cobertas por formas de vegetação natural” ou que se destinem a: atenuar a erosão das terras; fixar dunas; proteger sítios de excepcional beleza cênica ou de valor científico ou histórico; asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção, e assegurar condições de bem-estar público (artigo 116).

É importante lembrar que, assim como as unidades de conservação da natureza, com exceção das APARU e das APA, as APP não podem conter Áreas de Especial Interesse Social. É interessante notar ainda que as “Áreas de Preservação Permanente do Município do Rio de

---

<sup>69</sup> O artigo 463 da Lei Orgânica do Município trata dos instrumentos, meios e obrigações do Poder Público na preservação e controle do meio ambiente. Seu inciso IX elenca a manutenção e defesa das áreas de preservação permanente, “aquelas que, pelas suas condições fisiográficas, geológicas, hidrológicas, biológicas ou climatológicas, formam um ecossistema de importância no meio ambiente natural, destacando-se:

- a) os manguezais, as áreas estuarinas e as restingas;
- b) as nascentes e as faixas marginais de proteção de águas superficiais;
- c) a cobertura vegetal que contribua para a estabilidade das encostas sujeitas à erosão e deslizamentos ou para fixação de dunas;
- d) as áreas que abriguem exemplares raros, ameaçados de extinção ou insuficientemente conhecidos da flora e da fauna, bem como aquelas que sirvam como local de pouso, abrigo ou reprodução de espécies;
- e) os bens naturais a seguir, além de outros que a lei definir:
  1. os bosques da Barra e da Freguesia;
  2. a Floresta da Tijuca;
  3. as Lagoas da Tijuca, de Jacarepaguá, de Marapendi, do Camorim, Lagoinha e Rodrigo de Freitas;
  4. as localidades de Grumari e Prainha;
  5. os Maciços da Tijuca e da Pedra Branca;
  6. os Morros do Silvério e Dois Irmãos;
  7. a Serra do Mendanha;
  8. as Pedras Bonita, da Gávea, de Itaúna e do Arpoador;
  9. a Fazendinha do IAPI da Penha;
- f) as lagoas, lagos e lagoas;
- g) os parques, reservas ecológicas e biológicas, estações ecológicas e bosques públicos;
- h) as cavidades naturais subterrâneas, inclusive cavernas;
- i) as áreas ocupadas por instalações militares na orla marítima”.

Janeiro deverão ser demarcadas em mapas oficiais municipais” (artigo 116, parágrafo 5º) e nelas não podem ser realizadas atividades que não se destinem à sua recuperação e proteção (artigo 27).

A Subseção IV trata dos “Sítios de Relevante Interesse Paisagístico e Ambiental”. O artigo 117 lista as áreas

“de domínio público ou privado que, por seus *atributos naturais, paisagísticos, históricos e culturais*, constituam-se em *referência para a paisagem da Cidade do Rio de Janeiro*, sujeitas a regime de proteção específico e a intervenções de recuperação ambiental, para efeitos de proteção e manutenção de suas características” (RIO DE JANEIRO, 2011: artigo 117, grifos meus).

São elas:

I. Orla marítima, incluídas todas as praias e suas faixas de areia, formações rochosas, ilhas lacustres e das baías, o arquipélago das Cagarras, as amuradas e os cais de atracamento existentes;

II. Restinga de Marambaia;

III. Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba;

IV. o Bairro de Grumari;

V. Lagoas Rodrigo de Freitas, do Camorim, Feia, Jacarepaguá, Lagoinha, Marapendi e Tijuca, seus canais e suas faixas marginais;

VI. Maciços da Tijuca, Pedra Branca e Mendanha, suas serras e contrafortes;

VII. as encostas das serras do Engenho Novo, da Capoeira Grande, da Paciência, de Inhoaíba, do Cantagalo e do Quitungo;

VIII. os Morros da Babilônia, da Catacumba, da Saudade, da Urca, da Viúva, de São João, do Cantagalo (AP-2), do Leme, do Pão de Açúcar, do Pasmado, do Urubu (AP-2), dos Cabritos, da Estação, do Retiro, do Taquaral, dos Coqueiros, da Posse, das Paineiras, do Santíssimo, do Luís Bom, do Mirante e do Silvério do Amorim, Panela, do Bruno, do Camorim, do Cantagalo (AP-4), do Outeiro, do Portela, do Rangel e do Urubu (AP-4);

IX. o Campo dos Afonsos, o Campo de Gericinó, a Base Aérea de Santa Cruz, a Base de Fuzileiros Navais da Ilha do Governador;

X. as Pedras da Babilônia, do Arpoador, de Itaúna, do Calembá;

XI. Parque Nacional da Tijuca e os Parques Estaduais da Pedra Branca e do Grajaú;

XII. Jardim Botânico;

XIII. parques naturais e urbanos municipais;

XIV. Quinta da Boa Vista, o Campo de Santana, o Passeio Público e o Aqueduto da Lapa;

XV. Gávea e Itanhangá Golfe Clubes;

XVI. Fazendinha da Penha e a Fazenda do Viegas;

XVII. Sítio Burle Marx” (RIO DE JANEIRO, 2011: artigo 117).

A categoria “Sítios de Relevante Interesse Paisagístico e Ambiental” é construída, portanto, levando em conta a participação destas áreas na paisagem e, por conseguinte, na produção de uma imagem para a cidade. No caso do Rio de Janeiro, não se trata apenas de construir um “tipo carioca”, mas de construir um quadro que é composto por seus “aspectos”, sobretudo, por uma paisagem construída, não mais natural, como indica a própria lista citada, que inclui formas produzidas e portadoras de usos e significados marcantes, como a orla marítima, o Jardim Botânico, o Passeio Público e o Sítio Burle Marx. Isto parece ser ratificado pelos parágrafos 1º e 2º do mesmo artigo 117, que preconizam a análise ou avaliação ambiental, com possível exigência de Estudo de Impacto Ambiental ou de Vizinhança em caso de projetos públicos ou privados voltados para estas áreas. Em caso de alteração dos parâmetros urbanísticos, estes deverão ser analisados e deliberados pelos órgãos de urbanismo, meio ambiente e patrimônio cultural.

Por fim, a Subseção V da Seção que trata dos instrumentos de gestão ambiental, se refere ao controle e monitoramento ambiental. Ela estabelece que o monitoramento da qualidade ambiental da cidade, bem como o controle das atividades poluidoras é de responsabilidade do órgão central de planejamento e gestão ambiental. Este controle deve se voltar para a redução dos impactos sobre o ar, a água, o solo e subsolo, a paisagem, a fauna e a flora. Dentre os objetivos que devem orientar o estabelecimento de diretrizes e metas estão a proteção especial “da cobertura vegetal e fauna associada” e “da paisagem da cidade para sua fruição pela coletividade” (artigo 119, incisos I e IX).

Para o controle e monitoramento ambiental, a ideia de “natureza na cidade” é construída em termos de vulnerabilidade dos seus elementos, como água, solo e cobertura vegetal. Estes elementos devem ser protegidos dos impactos que por ventura advenham das atividades poluidoras. A paisagem emerge como um desses elementos a serem preservados de ditas atividades, uma vez que impactos negativos poderiam acarretar na impossibilidade de fruição pela coletividade, um direito que ganha lugar na legislação urbana carioca a partir deste momento.

A declaração e registro de “paisagem cultural” passa a ser um instrumento básico para a proteção do patrimônio cultural, integrando os instrumentos de gestão do patrimônio cultural (Seção II). A Subseção IV retoma e detalha as categorias “Sítios Culturais” e “Paisagens Culturais”. O inciso II do artigo 140 define esta última categoria como “a porção do território onde a *cultura humana imprimiu marcas significativas no ambiente natural*, propiciando a aparição de *obras combinadas de cultura e natureza*, que conferem à paisagem identidade e valores singulares”. Estas, bem como os sítios culturais, podem estar sobrepostas às categorias “Unidades de Conservação da Natureza, “Áreas de Preservação Permanente”, “Áreas de Proteção do Ambiente Cultural” e “Áreas de Entorno de Bem Tombado”.

As paisagens culturais corresponderiam, portanto, a uma categoria que identifica e constrói um híbrido, uma combinação entre a ação humana e a natureza. Ou seja, uma composição de formas baseada na separação e purificação, conforme aponta Latour (1994) destas duas entidades distintas que, por sua vez, possibilitam a produção dos híbridos. Este híbrido “paisagem cultural”, de acordo com o Plano Diretor, possui valores singulares e porta uma identidade, justamente por ter sido construído na imbricação destas entidades.

#### *Das Políticas Públicas Setoriais*

O Título IV apresenta as políticas públicas setoriais previstas por este Plano Diretor. O Capítulo II é dedicado à Política de Meio Ambiente, que tem como objetos “os recursos naturais, a paisagem natural, a paisagem antrópica, os agentes modificadores do meio ambiente efetivos ou potenciais e suas intervenções” (artigo 160, parágrafo único). É interessante notar como, para esta política, a paisagem como um híbrido não é um objeto de sua intervenção, mas sim duas categorias distintas, a “paisagem natural” e a “paisagem antrópica”, que remetem, respectivamente, aos mundos não-humano e humano.

Os objetivos desta política setorial são expostos pelo artigo 160, através de seus incisos. O inciso I menciona a incorporação da proteção e conservação do patrimônio natural “ao processo permanente de planejamento urbano da Cidade”, em consonância com a própria denominação deste Plano, que realça a participação das “questões ambientais” na planificação do Rio de Janeiro. O inciso VII trata da “garantia de qualidade da ambiência urbana no processo de planejamento e ordenação do território municipal”. O inciso V, por sua vez, trata da

compatibilização do “desenvolvimento econômico-social com a proteção, conservação, valorização e recuperação do meio ambiente e do patrimônio natural, cultural e paisagístico”.

Outro objetivo contido no inciso I é a garantia da integridade do patrimônio ecológico, genético e paisagístico da cidade. O inciso II trata da proteção, preservação e recuperação de recursos ambientais para fins de utilização racional e para o “equilíbrio entre o espaço construído e o natural”. O inciso VI trata da melhoria dos padrões de qualidade ambiental da cidade, a partir das normas relativas ao uso e ao manejo dos recursos ambientais. O inciso VIII, por fim, indica o objetivo de estabelecimento de diretrizes para controle e acompanhamento de áreas com passivos ambientais e áreas degradadas ou contaminadas, com o intuito de recuperá-las ambientalmente.

As diretrizes da Política de Meio Ambiente, expostas através dos incisos do artigo 161, podem ser divididas em quatro grupos. O primeiro inclui as diretrizes que tratam da restauração ecológica de ecossistemas, recuperação ambiental e prevenção à extinção de espécies de fauna e flora. O segundo grupo busca compatibilizar o desenvolvimento urbano com a proteção de recursos naturais, com vistas à melhoria das condições de vida na cidade. Estas diretrizes incluem o aumento dos índices de cobertura vegetal na cidade, o controle e monitoramento das áreas protegidas municipais, espaços livres públicos, água, ar, solo e subsolo, além do controle da instalação e operação “de empreendimentos, construções e atividades que comportem risco potencial ou efetivo ao meio ambiente”.

O terceiro grupo trata mais diretamente das unidades de conservação da natureza. Nele estão incluídas diretrizes a respeito da elaboração de Planos de Manejo, com prioridade para os Parques Naturais Municipais, e a respeito da regulação de zonas de amortecimento das áreas protegidas e entre estas e a malha urbana. O quarto e último grupo reúne as diretrizes acerca do uso e ocupação do solo. Estas tratam do controle do uso e ocupação dos fundos de vale, talvegues, cabeceiras de drenagem e das áreas frágeis de baixada sujeitas à inundação; da gestão da orla municipal, e do reassentamento de ocupações irregulares em unidades de conservação ou áreas de preservação permanente.

As ações estruturantes para a realização da política de Meio Ambiente se relacionam

“à proteção do Bioma Mata Atlântica, à biodiversidade, às áreas verdes e espaços livres, às práticas sustentáveis e à educação ambiental, bem como na colaboração para a efetivação das ações estruturantes relativas à proteção da paisagem, dos

recursos hídricos, à gestão da zona costeira e às referentes à prevenção contra mudanças climáticas danosas, junto aos demais órgãos vinculados ao sistema de planejamento e gestão ambiental” (RIO DE JANEIRO, 2011: artigo 163).

O parágrafo único do artigo 163 apresenta ainda “áreas consideradas estratégicas”, onde a proteção da cobertura vegetal deve ser promovida. Estas áreas estratégicas são assim categorizadas por serem “ambientalmente vulneráveis” ou por serem “de importante valor ecológico, paisagístico e ambiental”. Os incisos I a VII especificam as áreas assim consideradas: “floresta de Mata Atlântica, nos maciços da Pedra Branca, Tijuca e Gericinó”; “restingas nas regiões da Marambaia, praia do Grumari e baixada litorânea de Jacarepaguá”; “vegetação ciliar dos sistemas lagunares e canais, como a Lagoa Rodrigues de Freitas, as lagoas da Baixada de Jacarepaguá e a Lagoinha”; “comunidades vegetais da areia de praia”; “vegetação de costão rochoso”; “vegetação de áreas de brejo e áreas inundáveis, como os Campos de Sernambetiba e a baixada de Guaratiba”, e “vegetação nas áreas de reflorestamento”.

Em conformidade com as diretrizes desta política, bem como com o caput do artigo 163, as ações estruturantes são subdivididas em seis subseções. Cada uma delas trata de um tema ou objeto específico da Política de Meio Ambiente: paisagem, recursos hídricos, zona costeira, proteção do Bioma Mata Atlântica, biodiversidade, e áreas verdes e espaços livres.

A subseção dedicada à paisagem define esta categoria como “a configuração visual da cidade e seus componentes, resultante da interação entre os elementos naturais, edificados, históricos e culturais” (RIO DE JANEIRO, 2011, artigo 168). Esta seria “o mais valioso ativo da cidade, responsável pela sua consagração como um ícone mundial e por sua inserção na economia turística do país gerando emprego e renda” (RIO DE JANEIRO, 2011: artigo 168, parágrafo único). Embora ao longo deste Plano Diretor, inclusive neste capítulo dedicado à Política de Meio Ambiente, a paisagem tenha sido apresentada como ou paisagem natural ou paisagem construída, nota-se, a partir deste esforço de definição, a tendência de considerar esta categoria como uma unidade sintética ou híbrida. Esta síntese ocorreria em termos de uma visualidade, de uma “configuração visual da cidade”, um “panorama” como um quadro que compõe elementos variados, sejam eles “naturais”, “edificados”, “históricos” ou “culturais”. Este quadro, por sua vez, conforme o Plano Diretor, seria o responsável pela inserção da cidade do Rio de Janeiro no imaginário mundial e na economia turística brasileira, incluindo a criação de empregos e a geração de renda.

As diretrizes gerais para a política de paisagem, expressas no artigo 170, trazem à baila duas questões importantes. A primeira é a relação entre componentes públicos e componentes privados da paisagem. O inciso II indica a seguinte diretriz: “promover o ordenamento dos componentes públicos e privados da paisagem, assegurando o equilíbrio visual entre os diversos elementos que a constituem”. A segunda questão diz respeito à participação ou “conscientização” da população frente à conservação da paisagem. A diretriz expressa pelo inciso IV – “promover a participação da comunidade na identificação, valorização, preservação e conservação dos elementos significativos da paisagem” – chama a atenção para a necessidade de construir uma política da paisagem significativa para a população da cidade do Rio de Janeiro. A participação, todavia, se daria em torno dos elementos significativos da paisagem e não no desenho mais geral de uma política pública da paisagem.

O inciso VI, por sua vez, trata da conscientização da população “a respeito da valorização da paisagem como fator de melhoria da qualidade de vida, por meio de programas de educação ambiental e cultural”. O texto não deixa claro, no entanto, como a paisagem poderia auxiliar na melhora da qualidade de vida e coloca a “população” em situação de “passividade” ao pretender dar-lhe consciência, negando o seu papel ativo estipulado pelo inciso citado anteriormente.

A subseção indica também as responsabilidades referentes à proteção da paisagem atribuídas aos órgãos vinculados ao sistema de planejamento e gestão ambiental da cidade. Estão incluídas nestas responsabilidades: “identificar elementos relevantes que constituem a paisagem”; “garantir ao cidadão o direito de usufruir a paisagem”; “assegurar a harmonização entre os diversos elementos que a compõem”, e “criar medidas de preservação da paisagem no ordenamento do território e nas políticas setoriais que possam evitar impactos diretos ou indiretos” (artigo 166).

As ações estruturantes, apresentadas pelo artigo 167 incluem o planejamento e execução de “ações de conservação, monitoramento e manutenção dos traços significativos ou característicos da paisagem”, a elaboração de “legislação específica que trate da paisagem urbana, incluindo normas e programas para as distintas áreas da Cidade, considerando a diversidade da paisagem da cidade”; o impedimento da intrusão “formas construtivas que obliterem elementos significativos da paisagem natural e construída” e a criação de “mecanismos eficazes de fiscalização sobre as diversas intervenções na paisagem urbana”.

Acerca da política de recursos hídricos, três ações estruturantes podem ser destacadas. A primeira é a ação de renaturalização dos corpos hídricos, suas faixas marginais e matas ciliares no intuito de “conservar suas condições funcionais, recreativas, paisagísticas e ecológicas” (artigo 172, inciso IV). Renaturalizar, dotar de natureza, ou melhor, atuar para uma volta a um pretense estado de natureza, é entendido como uma ação capaz de promover e conservar as condições dos corpos hídricos. É interessante notar que estas condições são mais abrangentes do que aquelas que poderiam ser imaginadas quando se trata de “recursos hídricos”: não se trata apenas de abastecimento de água, mas também das funções recreativas, paisagísticas e ecológicas que podem ser desempenhadas pelos corpos hídricos.

A segunda ação estruturante diz respeito à proteção das “áreas lindeiras dos cursos d’água” de modo que sejam resguardados os “locais inundáveis” e preservadas as “matas úmidas de baixadas inundáveis” (artigo 172, inciso V). Nota-se, portanto, a preocupação não apenas com os corpos hídricos, mas também com as suas bordas, uma vez que os terrenos próximos aos rios e lagoas participam significativamente de seu funcionamento. A legislação municipal, portanto, reconhece a função ecológica destas áreas “de entorno” e procura também regulá-las.

A terceira e última ação estruturante relativa à política de recursos hídricos a ser destacada é aquela descrita pelo inciso X do artigo 172: “estabelecer marcos físicos das faixas “non aedificandi” de drenagem”. Esta ação chama a atenção para a intenção contida no Plano Diretor de dar forma a uma descontinuidade produzida legalmente. As faixas no entorno dos corpos hídricos onde não podem ser realizadas construções não deveriam estar inscritas apenas no texto legal. Seria necessário, para este Plano Diretor, inscrever esta descontinuidade também no terreno, ou seja, (de)limitar visual e fisicamente a categoria “faixa non aedificandi de drenagem” e, portanto, ao menos em tese, impedir novas construções.

A seção dedicada à zona costeira determina a implantação de um Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, sob responsabilidade dos órgãos vinculados aos sistemas Integrado de Planejamento e Gestão Urbana e de Planejamento e Gestão Ambiental. A “zona costeira” é definida como uma categoria de interface, articulando dois domínios distintos, o continente e o mar:

“Fica definida como zona costeira a *região de interface entre o continente e o mar*, cuja faixa terrestre é identificada preliminarmente por uma distância de cinco mil metros sobre uma perpendicular, contados a partir da Linha da Costa, e por uma faixa marítima de cinco mil e seiscentos metros com mesma origem, bem como todas as

ilhas pertencentes ao Município” (RIO DE JANEIRO, 2011: artigo 173, parágrafo único, grifos meus).

O Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro deve estabelecer medidas para a proteção, restauração e fiscalização das regiões litorâneas, conservando seus recursos naturais, a paisagem e outros atributos essenciais. Nota-se que a categoria utilizada não é mais a de “zona costeira”, mas a de “regiões litorâneas” que não são, todavia, definidas na presente lei. A abrangência territorial do Plano será, no entanto, por ele mesmo definida, além das prioridades na gestão costeira do município.

O mesmo Plano de Gerenciamento deve também estabelecer parâmetros para as edificações que garantam a preservação e fruição da paisagem e o direito ao sol, além de restrições a edificações e obras públicas sobre a “faixa de areia das praias”. O parágrafo 2º do mesmo artigo 173 impede a “construção de qualquer natureza com gabarito capaz de projetar sombra sobre o calçadão e/ou areal” na “área fronteira às praias”, identificada com a “orla marítima de todo o Município”. Estas categorias não são, no entanto, definidas por este plano, muito embora sejam objeto de regulação e restrição à ocupação urbana.

Esta restrição demonstra a importância da ideia de direito ao sol construída no município do Rio de Janeiro, e, portanto, a própria valorização destas áreas. Os calçadões e areais, ou a “faixa de areia das praias” são reguladas em suas próprias áreas mas também consideram as áreas adjacentes, uma vez que as construções nelas realizadas devem apresentar gabaritos tais que não projetem as suas sombras sobre elas. A paisagem da zona costeira é também uma categoria destacada, que deve ser preservada e está associada ao direito de fruição.

Das ações estruturantes relativas à gestão costeira, destaco quatro contidas no artigo 174. A primeira diz respeito à avaliação de áreas para a criação de “unidades de conservação que incluam ecossistemas costeiros e marinhos”. A segunda reforça a fruição, preservação e conservação da “paisagem natural”, além da qualidade da areia das praias e do direito ao sol. Outra ação estruturante se volta para a compatibilização das atividades turísticas com a proteção do “ambiente natural costeiro”, chamando atenção para as funções econômicas desempenhadas por estas áreas. A última ação a ser destacada é aquela referente à implantação de obras de proteção costeira, que devem considerar as variações do nível do mar, tanto as variações presentes como aquelas previstas para o futuro, indicando a conexão deste Plano com uma visão de projeção para o futuro e com a discussão acerca das mudanças climáticas globais.

A subseção V do capítulo referente à Política de Meio Ambiente é dedicada à proteção do Bioma Mata Atlântica. Seu artigo 178, único da subseção, apresenta as ações estruturantes relativas à proteção do Bioma nos incisos de I a IX. O inciso IV trata da criação de “corredores ecológicos” que conectem os fragmentos florestais presentes no município, visando a mitigação das consequências advindas da fragmentação dos ecossistemas, além do aumento do potencial de sobrevivência das espécies e a conservação da biodiversidade. O inciso IX, por sua vez, trata da criação de instrumento legal que viabilize a instituição de “Reservas do Patrimônio Natural”, sem, contudo, defini-las.

Já os incisos VII e VIII tratam da delimitação física. O inciso VII indica as ações de mapeamento, cadastramento e delimitação física dos “remanescentes florestais” e “áreas de preservação permanente” que estejam “sob risco de ocupação irregular”, embora o texto não apresente a maneira pela qual este risco pode ser reconhecido. O inciso VIII, por sua vez, trata da implantação de “delimitadores físicos georreferenciados” com vistas à proteção da “Mata Atlântica” e de outras “áreas de relevância ambiental”, categoria esta que também não é precisada ou definida e é novamente citada na seção seguinte, que trata da biodiversidade.

As ações estruturantes relativas à biodiversidade são apresentadas nos incisos I a XIV do artigo 179 da subseção VI. O inciso I trata da garantia e da conservação de “áreas adequadas para a manutenção de populações de fauna e flora mínimas viáveis”. O inciso II refere-se à proteção de espécies de fauna e flora ameaçadas de extinção em seus “locais de ocorrência natural”. O inciso III cita novamente as “áreas de relevância ambiental”, prevendo o impedimento e prevenção das pressões antrópicas sobre estas de modo a garantir a diversidade biológica. Os “corredores ecológicos” são retomados no inciso IV, devendo ser implantados através de projetos visando a interligação dos “remanescentes naturais”.

A prevenção e impedimento da introdução e disseminação de espécies alóctones são apresentados pelo inciso V, enquanto o inciso VI trata da preservação “in situ” de populações de flora e fauna, destacando aquelas que ocupam “pequenos fragmentos” e que se encontram, via de regra, “isoladas física e geneticamente”. Finalmente, os incisos IX e X tratam das informações acerca da biodiversidade. Enquanto o inciso IX se refere à criação e manutenção de um banco de dados sobre a ocorrência de espécies silvestres no município, o inciso X trata da ampliação do conhecimento sobre a biodiversidade através do acesso a informações científicas e econômicas.

O último tema ou objeto da Política de Meio Ambiente é o das “áreas verdes e espaços livres”, que são apresentados pela Subseção VII. O artigo 180 define esta categoria como o conjunto formado por Unidades de Conservação da Natureza Municipais; Zonas de Conservação Ambiental<sup>70</sup>; Áreas de Preservação Permanente, Áreas de Especial Interesse Ambiental, e

“espaços públicos ou privados do Município, com ou sem cobertura vegetal remanescente, possuindo ou não bens arquitetônicos, sob regimes diferenciados de proteção e conservação em função de seus atributos naturais, paisagísticos, históricos e culturais” (RIO DE JANEIRO, 2011: artigo 180).

A categoria “espaços públicos ou privados do Município (...)” é detalhada por meio das alíneas que compõem o inciso I do artigo 180. Estes espaços podem ser “bosques”; “corredores urbanos arborizados”; “parques urbanos”; “parques históricos”; “praças”; “jardins públicos”; “reservas de arborização”; “áreas do Bioma de Mata Atlântica acima da cota de cem metros em todo o município”, e “demais áreas verdes públicas e privadas de interesse ambiental”.

Ainda que estas categorias que especificam os “espaços públicos e privados do município (...)” não sejam claramente definidas, é interessante notar a construção de uma categoria a partir de uma delimitação. Refiro-me, especificamente, às “áreas do Bioma de Mata Atlântica acima da cota de cem metros em todo o município”. É importante lembrar que a categoria “áreas acima da cota de cem metros em todo o Município” deve ser também considerada como uma Zona De Conservação Ambiental (conforme a seção sobre a LUOS, já citada neste texto).

Embora o conteúdo desta categoria seja Bioma Mata Atlântica, o que a define como categoria a ser incluída por esta política é a sua localização que, por sua vez, é descrita por um limite altimétrico. É, portanto, objeto desta política, não somente por seu conteúdo, mas fundamentalmente, pela localização em que se encontra e esta, por sua vez, é definida por um limite genérico e abstrato. Ou seja, não se refere a um caso específico, mas a todas as áreas de Mata Atlântica que estejam acima da cota altimétrica de 100 metros.

A política relativa às “áreas verdes e espaços livres” tem por objetivo fundamental a “a proteção e conservação do Bioma de Mata Atlântica” (artigo 181). Segundo o artigo 182, as “áreas verdes” e os “espaços livres” são elementos estruturadores da “malha verde municipal”,

---

<sup>70</sup> Definidas pelo inciso III do artigo 180 “(...) como aquelas que, por suas relevantes características ambientais e paisagísticas, poderão ser transformadas, total ou parcialmente, em Unidades de Conservação da Natureza ou Espaços Livres”, mantendo-se de acordo com a definição expressa nesta mesma lei pelo artigo 48, conforme anteriormente apresentado neste texto.

entendida como um “contínuo que integra todos os seus componentes no território do Município”, incluindo a arborização pública. A categoria “malha verde” é mobilizada também no capítulo dedicado à política de habitação (Capítulo IV), na seção relativa à ocupação dos vazios urbanos e imóveis subutilizados. Seu artigo 212 estabelece que os vazios urbanos, bem como os imóveis subutilizados possam ser destinados à formação de “áreas da malha verde urbana”, e à implantação de áreas de lazer e integração social, desde que apresentem “alta taxa de permeabilidade e presença significativa de vegetação, que proporcionem função ecológica e/ou serviços ambientais à cidade”. Espera-se, portanto, que esta “malha verde”, bem como os seus elementos, desempenhem funções ou de sociabilidade pública ou ecológicas e de serviços ambientais.

O artigo 183 apresenta as ações estruturantes associadas às “áreas verdes urbanas”, não incluindo os “espaços livres” e qualificando como urbanas as áreas verdes que até então eram nomeadas apenas como “áreas verdes”. O inciso I trata do diagnóstico urbano ambiental com vistas à “criação, implantação e incremento de praças e parques urbanos” no intuito de “atenuar o adensamento da malha urbana”. Nota-se que, para este Plano Diretor, o adensamento urbano é visto como um processo indesejado e as “áreas verdes urbanas”, com seus “parques urbanos” e “praças” seriam elementos fundamentais nesta contenção. Já o inciso XVII preconiza a criação de “parques dotados de equipamentos comunitários de lazer” nas “proximidades das faixas marginais de rios e lagoas”, no intuito de desestimular invasões e ocupações indevidas. Desta maneira, o Plano Diretor expressa e reitera o entendimento de que espaços de lazer, desta vez que apresentem equipamentos, funcionam como dispositivos de contenção da ocupação urbana indesejada, neste caso, nas áreas marginais de rios e lagoas.

Os incisos VI, IX, VIII e III tratam da regulação e da gestão das “áreas verdes urbanas”. O inciso VI refere-se à elaboração de normas para controlar usos e atividades nas “áreas verdes urbanas” e no “entorno de bens tombados naturais”. Esta última categoria foi também objeto de apreciação do artigo 39 da Lei ora tratada. No entanto, no artigo 39, a referência à edição de normas se faz com relação a uma categoria mais genérica, não incluindo o atributo “natural”, as “áreas de proteção do entorno de bens tombados”. O inciso IX trata da execução de planos de manejo, visando a compatibilização do fluxo de usuários e visitantes nos “parques públicos urbanos” com a sua conservação. O inciso VIII prevê um programa de adoção de áreas verdes, criando incentivos à conservação e à manutenção destas áreas públicas. O inciso III, por sua

vez, trata do cadastramento e do estímulo à implantação e proteção de “áreas verdes de domínio privado de interesse ambiental”.

Estas áreas de domínio privado parecem fundamentais para a adequação aos índices de áreas verdes de que tratam os incisos V e XVI, uma vez que estas áreas poderiam ser contabilizadas, junto às áreas verdes de domínio público, no total de áreas verdes a ser dividido pelo número de habitantes da cidade. O inciso V trata justamente do “estabelecimento de índice de área de lazer e de áreas verdes por habitante”. Já o inciso XVI prevê a ampliação dos índices de “áreas verdes” e de “áreas permeáveis”, “visando à melhoria da ambiência urbana e a qualidade de vida da população”, seguindo o preconizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pela Sociedade Brasileira de Arborização Urbana (SBAU), que definiu o Índice de Áreas Verdes (IAV) mínimo como 15m<sup>2</sup> por habitante (RUFFATO-FERREIRA, 2016).

A categoria “áreas permeáveis” é, para além do inciso já citado, mobilizada no artigo 41 da Seção I, referente à Lei de Parcelamento do Solo Urbano<sup>71</sup>, e no artigo 212 da Seção VII, referente à Ocupação de Vazios Urbanos e Imóveis Subutilizados<sup>72</sup>. O artigo 41 trata dos parâmetros urbanísticos a serem considerados para o parcelamento do solo para fins urbanos que devem ser estabelecidos pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano. O inciso X deste artigo estabelece a percentagem e localização de “áreas permeáveis” como um desses parâmetros. O artigo 212, por sua vez, estabelece aquilo que será compreendido na ocupação de vazios urbanos e imóveis subutilizados. O seu parágrafo 2º afirma que a implantação de projetos habitacionais deve se dar em “locais mais degradados ambientalmente”, sem que haja prejuízo ambiental para área. Para tanto, devem ser consideradas a presença de vegetação, corpos hídricos e, finalmente, as áreas permeáveis. Desta maneira, as “áreas permeáveis” condicionam a ocupação urbana e, mais especificamente, o parcelamento do solo e a implantação de projetos habitacionais.

A arborização urbana é diretamente tratada pelos incisos II e IV do artigo 183. O inciso II refere-se à elaboração e implantação de um Plano Diretor de Arborização com o intuito de planejar e adequar o manejo do arboreto urbano. Já o inciso IV preconiza o levantamento e tratamento fitossanitário dos indivíduos arbóreos da arborização pública. O cultivo orgânico e a produção de composto orgânico são tematizados pelo inciso VII. O inciso XVIII, por fim, trata do fomento às iniciativas de plantio verde em calçadas, coberturas e telhados.

---

<sup>71</sup> Constante do Capítulo I, Dos Instrumentos Gerais de Regulação Urbanística, Edilícia e Ambiental, do Título III, Dos Instrumentos da Política Urbana.

<sup>72</sup> Constante do Capítulo IV, Da Política de Habitação, do Título IV, Das Políticas Públicas Setoriais.

A Política do Patrimônio Cultural é tratada pelo Capítulo III do Título IV, Das Políticas Públicas Setoriais. Dentre os objetivos desta política, apresentados pelo artigo 197, cabe destacar o inciso III: “identificar, proteger e conservar a ambiência dos conjuntos urbanos, a paisagem natural e as relações econômicas inerentes, de relevante interesse cultural” (RIO DE JANEIRO, 2011, grifos meus). A “paisagem natural”, categoria citada diversas vezes ao longo deste Plano Diretor é associada, pela Política de Patrimônio Cultural, às relações econômicas. Do ponto de vista do Patrimônio Cultural, portanto, a “paisagem natural” a ser considerada é aquela investida de relações sociais, passando a ser apreendida, mesmo que não explicitamente como uma paisagem cultural ou paisagem geográfica, desde que considerada como de “relevante interesse cultural”.

Ainda considerando as Políticas Setoriais, o Capítulo VI trata da Política de Saneamento Ambiental e Serviços Públicos. Dentre as diretrizes para esta política, destaco o inciso V do artigo 220, que tematiza o controle de inundações. Neste inciso, preconiza-se o controle de inundações na fonte, além da definição de áreas públicas que atuem como “reservas fundiárias de controle de inundações”. Considerando os riscos advindos das inundações nos casos onde esta ocorre em ambiente construído, este Plano Diretor considera que seja necessário criar áreas “*non aedificandi*” para que se efetue o controle.

A Seção III do mesmo Capítulo apresenta as ações estruturantes da Política de Saneamento Ambiental e Serviços Públicos. O artigo 226 apresenta as ações estruturantes relativas à drenagem urbana. Os incisos III e XVIII tratam de faixas ‘*non aedificandi*’. O inciso III indica a manutenção das “faixas ‘*non aedificandi*’ de cursos d’água”. Já o inciso XVIII repete o texto constante do capítulo acerca da Política de Meio Ambiente<sup>73</sup>: “estabelecer marcos físicos das faixas ‘*non aedificandi*’ de drenagem”. Essa mesma categoria é mobilizada também na Subseção que trata das Áreas de Preservação Permanente, da Seção Dos Instrumentos de Gestão Ambiental<sup>74</sup>. O parágrafo 2º do artigo 116 estabelece que as “faixas marginais”, tais como definidas pelo Código Florestal e suas alterações, “destinam-se à proteção da manutenção dos corpos hídricos em áreas com cobertura vegetal” e são aplicáveis sem prejuízos às “faixas ‘*non aedificandi*’ de drenagem”.

---

<sup>73</sup> Inciso X do artigo 172, acerca das ações estruturantes relativas aos recursos hídricos, Seção III, Das Ações Estruturantes, do Capítulo II, Da Política de Meio Ambiente.

<sup>74</sup> Título III, Dos Instrumentos da Política Urbana, Capítulo IV, Dos Instrumentos de Gestão Ambiental e Cultural, Seção I Dos Instrumentos de Gestão Ambiental, Subseção III, Das Áreas De Preservação Permanente.

Já o inciso XIV do mesmo artigo 226 preconiza a definição de usos do solo compatíveis com as “áreas ao longo das linhas naturais de drenagem”. Os usos possíveis citados, considerando a priorização da manutenção da vegetação nativa, são: “parques lineares”, “área de recreação e lazer” e “hortas comunitárias”. Nota-se, mais uma vez, a mobilização de categorias espaciais relacionadas a usos coletivos, sobretudo recreacionais, com baixa densidade construtiva. É mobilizada também a categoria “hortas comunitárias”, que se associa a um uso coletivo que apela ao sentido de “comunidade” e está em consonância com os preceitos de sustentabilidade e segurança alimentar.

Os incisos V e VI tratam, especificamente, das baixadas inundáveis ou sujeitas à inundação. O inciso V indica a fixação de “limites de expansão urbana nas baixadas inundáveis e nas áreas passíveis de ocupação”, a partir da definição de “cotas de soleira mínimas” levando em conta as condicionantes ambientais. O inciso VI indica o estabelecimento do zoneamento ecológico das “baixadas sujeitas à inundação”, para que seus usos sejam definidos: uso agrícola, uso urbano ou classificação como unidade de conservação.

Ainda a respeito das ações estruturantes relacionadas à drenagem urbana, o inciso VIII preconiza a determinação de taxas de permeabilidade para cada uma das bacias hidrográficas. Estas taxas de permeabilidade ligam-se diretamente às “áreas permeáveis” anteriormente apresentadas. Por fim, o inciso XIX indica a definição de “áreas de risco e/ou impróprias à ocupação urbana”, considerando questões relativas à drenagem urbana, uma vez que este inciso é apresentado na seção dedicada a este tema.

Ainda na Seção III da Política de Saneamento Ambiental e Serviços Públicos, o artigo 228 apresenta as ações estruturantes relativas à proteção geotécnica das encostas em quatro incisos. O inciso I trata do aprimoramento e da aplicação do Plano Diretor de Geotecnia da Cidade do Rio de Janeiro para que este documento sirva como orientação para todas as ações referentes a questões geotécnicas no município. O inciso II refere-se à elaboração de mapas, em escala adequada, de avaliação de risco de escorregamentos de modo que auxilie na identificação de “áreas de restrição urbana”.

O inciso III trata do aumento do número de estações de monitoramento climático que compõem o sistema Alerta Rio<sup>75</sup>. Uma vez que, na cidade do Rio de Janeiro, diversos eventos de chuva estiveram associados a deslizamentos e escorregamentos, ocasionando mortes e perdas

---

<sup>75</sup> Este é o único momento do Plano Diretor de 2011 onde o este sistema é citado.

materiais, um monitoramento climático mais adequado auxiliaria em um sistema de alerta mais bem informado e, portanto, eficaz. Por fim, o inciso IV trata da priorização de obras estabilizantes em “áreas de risco geotécnico”. Esta categoria espacial não é definida de maneira explícita, mas pode-se compreender que o risco geotécnico é aquele associado a eventos de deslizamento e escorregamentos e, portanto, refere-se às encostas da cidade.

O Capítulo VIII do Título IV, dedicado às Políticas Setoriais, apresenta as Políticas Econômicas. A Seção IV deste Capítulo versa sobre a agricultura, a pesca e o abastecimento. Sua subseção I trata dos objetivos relacionados a estas atividades. O inciso I do artigo 253 refere-se ao incremento da produção agrícola e pesqueira “com base nas relações comunitárias e de sustentabilidade”. Já o inciso V do mesmo artigo trata do incentivo à agricultura orgânica e à pesca artesanal responsável. A Subseção II apresenta as diretrizes referentes à Política de Agricultura, Pesca e Abastecimento. Dentre elas, consta a “implementação de projetos de agricultura institucional ou subsidiada em áreas ociosas, vazios urbanos ou áreas impróprias à ocupação” (artigo 254). Desta maneira, a atividade agrícola é concebida como uma estratégia para a contenção da ocupação em áreas consideradas impróprias pela legislação municipal.

#### *Das estratégias de implementação, acompanhamento e controle do Plano Diretor*

O Título V deste Plano Diretor apresenta as suas estratégias de implementação, acompanhamento e controle. Seu Capítulo III discorre sobre o Sistema de Planejamento e Gestão Ambiental. Este sistema tem como objetivo, segundo o artigo 314, a integração das diversas políticas públicas concernentes à efetiva proteção e valorização do meio ambiente. É integrado pelos:

“órgãos executores setoriais, da administração direta, indireta, autárquica ou fundacional do Município e suas empresas públicas, que atuam na gestão ambiental, da drenagem e saneamento, de geotecnia, dos resíduos sólidos, de patrimônio cultural, das informações da cidade, o Conselho Municipal de Meio Ambiente – CONSEMAC, o Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural - CMPC e os fundos a eles vinculados” (RIO DE JANEIRO, 2011: artigo 314, parágrafo 1º).

O Sistema de Defesa da Cidade é apresentado pelo Capítulo V. Este sistema deve ser mantido pelo Poder Executivo, com vistas à coordenação das ações e à atuação preventiva e imediata quando as condições normais de funcionamento da Cidade forem ameaçadas ou sofrerem

danos. De acordo com o parágrafo único do artigo 317, este sistema deve ser constituído por órgãos municipais, sendo facultada a participação de órgãos federais, estaduais e comunitários. O artigo 318, por meio de seus cinco incisos, estabelece aquilo que é compreendido como ameaça ou dano ao funcionamento normal da Cidade, ou seja, “as situações de risco à população e/ou ao patrimônio da cidade” (artigo 318). Para os fins deste trabalho, destacam-se os incisos I, II e IV.

O inciso I identifica as situações de risco associadas às “enchentes, deslizamentos, desmoronamentos, incêndios e outras situações de riscos naturais”. Já os incisos de II a V tratam de situações de risco relacionadas à ocupação inadequada. O inciso II apresenta as “ocupações irregulares em encostas, ravinas, talvegues, margens de rios e cursos d’água, ou áreas sob regime de proteção ambiental”. O inciso IV refere-se às “ocupações em desacordo com a legislação de parcelamento e/ou uso e ocupação do solo”.

Os meios de defesa da Cidade são apresentados pelo artigo 319. A prevenção de efeitos advindos de enchentes, desmoronamentos e outras situações de risco deve se dar através de ações do Poder Público (inciso I) que incluem “o controle, a fiscalização e a remoção das causas de risco” (alínea a) e uma “rede de monitoramento dos índices pluviométricos, fluviométricos, marinhos, geotécnicos, das vias públicas, da qualidade do ar, das águas e do solo” (alínea b). Outro meio de defesa da Cidade é o impedimento e a fiscalização da ocupação de “áreas de risco”, “áreas públicas”, “faixas marginais de rios e lagoas”, “vias públicas” e “áreas de preservação permanente” (inciso II). As “áreas de risco” devem ser definidas por meio de laudos de responsabilidade órgãos técnicos competentes. O inciso IV também se refere às “áreas de risco”, mais especificamente sobre a sua identificação e cadastramento.

O Capítulo VI trata do Sistema de Controle de Uso e Ocupação do Solo. Seu objetivo, definido pelo artigo 322, é:

“criar uma política de controle do uso e ocupação do solo que vise a integração das ações dos diversos órgãos setoriais municipais, voltadas ao efetivo *controle, monitoramento e fiscalização do uso e ocupação do solo*, de acordo com a legislação em vigor, em todo o território municipal” (RIO DE JANEIRO, 2011: artigo 322, grifos meus).

Além de compreender ações voltadas ao controle da ocupação do solo em casos de “ocupações irregulares em encostas, margens de rios e cursos d’água, ou áreas sob regime de proteção

ambiental” (inciso I, alínea a) e “ocupações irregulares, em desacordo com a legislação de parcelamento e/ou uso e ocupação do solo” (inciso I, alínea c), dentre outros, o Sistema de Controle de Uso e Ocupação do Solo também deve se voltar para “a criação de metodologia para manter a ocupação legal do solo e coibir a ocupação ilegal” (artigo 324, inciso II). Outra ação, conforme descrita pelo inciso IV do artigo 324, é a adoção de procedimentos administrativos de fiscalização, considerados os prejuízos causados ao patrimônio municipal.

O mesmo Sistema prevê também a utilização de mecanismos de controle que garantam a obediência aos ecolimites, os “delimitadores físicos”, os quais visam coibir a expansão urbana irregular sobre “áreas que apresentem cobertura vegetal de qualquer natureza (inciso V). Os ecolimites constituem, portanto, um dispositivo materializado no terreno voltado para o impedimento da ocupação irregular de áreas vegetadas. Este sistema prevê ainda a “implantação de sistemas de monitoramento das áreas de ocupação irregular, por meio do Sistema Municipal de Informações Urbanas”, com o objetivo de orientar as ações de controle de uso e ocupação do solo urbano (inciso VI). O Sistema de Controle de Uso e Ocupação do Solo compreenderá ainda a revisão das leis municipais acerca do licenciamento e fiscalização de uso e ocupação do solo de modo a incluir medidas emergenciais de combate à ocupação irregular (inciso VIII), além da revisão de penalidades, prazos e mecanismos de sanção à ocupação irregular, tanto de áreas públicas, quanto de áreas privadas (inciso XIX).

#### *Limite, paisagem, estrutura e risco*

Além da denominação do Plano Diretor de 2011, a qual indica uma participação mais efetiva da política ambiental em sua formulação, destaco o papel de condicionantes à ocupação atribuídos aos “elementos naturais”. Aqueles citados explicitamente são: maciços, morros, florestas e demais áreas com cobertura vegetal, orla marítima e sua vegetação de restinga, corpos hídricos e suas faixas marginais.

Diferentemente do estabelecido pelo Plano Diretor de 1992, esta Lei Complementar inclui o “ambiente natural” como um dos quatro elementos da estrutura urbana básica do município. Este elemento é especificado como maciços e montanhas, vegetação, litoral, sistema hídrico, “áreas de preservação permanente” e “áreas impróprias à ocupação urbana”. Nota-se, portanto, que o presente texto legal combina elementos geobiofísicos e categorias espaciais construídas

legalmente, mobilizando, no caso das “áreas impróprias à ocupação urbana”, a própria “oposição” ao “ambiente natural”, ou seja, a “ocupação urbana”.

Logo no início do texto, mais precisamente no parágrafo 3º, a categoria “paisagem” é mobilizada e definida como “a interação entre o ambiente natural e a cultura, expressa na configuração espacial resultante da relação entre elementos naturais, sociais e culturais, e nas marcas das ações, manifestações e formas de expressão humanas” (RIO DE JANEIRO, 2011). É também definida como “a configuração visual da cidade e seus componentes, resultante da interação entre os elementos naturais, edificados, históricos e culturais” (RIO DE JANEIRO, 2011, artigo 168). Como já citado, a “paisagem” é compreendida como o mais valioso bem da Cidade.

De modo geral, o “ambiente natural” e o “ambiente construído” são os dois grandes conjuntos que organizam o território da cidade. O Plano Diretor, porta, portanto, a ideia de oposição e complementariedade entre natureza e artifício, entre espaço natural e espaço social ou construído que, num cenário, numa visão para o futuro da cidade, se integrariam na paisagem, esta harmônica, bela, equilibrada. Esta imagem seria responsável pela atração de atividades turísticas que gerariam emprego e renda. No entanto, o cenário proposto para a cidade do Rio de Janeiro encontra, para a sua efetivação, a questão da expansão urbana. O dinamismo da ocupação urbana ameaçaria a distinção entre os grandes conjuntos “ambiente natural” e “ambiente construído”, uma vez que este último seria capaz de descaracterizar o primeiro, incorporando-o e, portanto, movendo, no terreno, a limitação entre eles.

Ainda acerca da paisagem, destaco a categoria “Sítios de Relevante Interesse Paisagístico e Ambiental”, os quais constituem-se como “referência para a paisagem da Cidade do Rio de Janeiro”. Outra categoria associada é a de “paisagem cultural”, definida como “a porção do território onde a cultura humana imprimiu marcas significativas no ambiente natural”. Em que pese a sua declaração e registro ser considerada como um instrumento para a proteção do patrimônio cultural, a paisagem aí mobilizada refere-se a uma combinação entre marcas humanas e ambientes naturais.

O esforço de combinação ou hibridização relativo à paisagem parece ser abandonado na política setorial de Meio Ambiente, uma vez que seus objetos incluem a “paisagem natural” e a “paisagem antrópica”. Dentre as responsabilidades frente à proteção da paisagem destaco a

identificação de seus elementos relevantes e a harmonização entre eles, o que atribui à paisagem a potência de harmonia entre o “natural” e o “construído”.

O crescimento urbano é entendido por esta Lei em termos de densificação e expansão. Em relação à densidade, seus parâmetros devem ser definidos levando em consideração “as restrições de natureza ambiental” e “os elementos de relevante interesse da paisagem e do ambiente urbano”. Acerca da expansão urbana (assim denominada por várias vezes), destaco a sua associação com a noção de irregularidade. A expansão das favelas é particularmente citada, devendo ser contida através da implantação de “limites físicos”, além de regras urbanísticas especiais.

Nota-se ainda a utilização dos “ecolimites” e dos “delimitadores físicos”, com o intuito de coibir a expansão urbana irregular sobre “áreas que apresentem cobertura vegetal de qualquer natureza. Os limites materializados no terreno são também mobilizados como “marcos físicos das faixas “non aedificandi” de drenagem”. Outro limite mobilizado por este Plano Diretor é a “cota de cem metros” que, embora não materializada no terreno, constitui também um limite para a ocupação dos morros da cidade.

Ainda a respeito da ocupação irregular, o Sistema de Controle de Uso e Ocupação do Solo se desdobraria na implantação de sistemas de monitoramento das áreas de ocupação irregular. Dentre os objetivos do Sistema de Controle de Uso e Ocupação do Solo destaca-se o controle da ocupação do solo em casos de “ocupações irregulares em encostas, margens de rios e cursos d’água, ou áreas sob regime de proteção ambiental” (inciso I, alínea a), além da criação de uma metodologia para coibir a ocupação ilegal.

Se estas ações estão voltadas para a ocupação irregular, o Plano Diretor de 2011 também concebe instrumentos para controlar “o outro lado” da interface. Com relação aos “remanescentes florestais” e “áreas de preservação permanente” que estejam “sob risco de ocupação irregular”, devem ser elaborados mapeamentos, cadastramento, além de delimitação física. Para a proteção “Mata Atlântica” e de outras “áreas de relevância ambiental”, são mobilizados os “delimitadores físicos georreferenciados”.

Das categorias mobilizadas na relação entre expansão e “ambiente natural” destaco as “áreas consideradas impróprias pela administração municipal” e as “área de restrição à ocupação urbana”. As primeiras são identificadas por elementos como faixas marginais de proteção de águas superficiais, áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação da Natureza,

áreas externas aos ecolimites, que assinalam a fronteira entre as áreas ocupadas e as destinadas à proteção ambiental ou que apresentam cobertura vegetal de qualquer natureza, áreas frágeis de encostas, e áreas frágeis de baixadas.

Já as “áreas de restrição à ocupação urbana”, identificadas como “Macrozona de Restrição à Ocupação Urbana” no Plano Diretor de 1992, são aqui definidas segundo três tipos: áreas “objeto de proteção ambiental”, áreas “com condições físicas adversas à ocupação” e áreas “de transição entre as áreas objeto de proteção ambiental e as áreas com ocupação urbana”. Além do significado de adversidade atribuída às “condições físicas”, destaco a visão presente no terceiro tipo de que é necessário produzir uma transição entre áreas de proteção ambiental e as de ocupação urbana.

A respeito das “Unidades de Conservação da Natureza”, entendidas como instrumentos de gestão ambiental, é possível afirmar que as categorias a elas associadas aparecem aqui com maior diversidade e melhor definição. Embora não apresentem todas as categorias possíveis, isto pode ser atribuído à sistematização, no âmbito federal, relativa à conservação ambiental através do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, instituído pela Lei federal 9.985/2000.

Outras categorias classificadas como instrumentos de gestão ambiental são as “áreas de preservação permanente”, as “áreas de especial interesse ambiental” e os “corredores verdes”, os quais devem conectar os fragmentos florestais presentes no município. Ainda em relação à Política de Meio Ambiente, é possível observar a emergência da categoria “áreas verdes e espaços livres”. Nesta lei, é definida como um conjunto de outras categorias, incluindo, por exemplo, as Unidades de Conservação da Natureza, “Áreas de Especial Interesse Ambiental e “espaços públicos ou privados do Município, com ou sem cobertura vegetal remanescente”.

Um último aspecto a ser destacado acerca do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável é a relação entre o conhecimento técnico e o risco. A avaliação de risco de escorregamentos e a posterior identificação de “áreas de restrição urbana” deve ser elaborada a partir de mapas em escala adequada. Deste modo, “áreas de risco” e “áreas de risco geotécnico” devem ser definidas por meio de laudos elaborados pelos órgãos técnicos competentes. Este Plano prevê ainda uma ampliação da “rede de monitoramento dos índices pluviométricos, fluviométricos, marinhos, geotécnicos, das vias públicas, da qualidade do ar, das águas e do solo” com vistas a um melhor desempenho do sistema Alerta Rio.

#### 4.4.A LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO (2013): UM NOVO ZONEAMENTO PARA A CIDADE DO RIO DE JANEIRO

A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) é um instrumento legal previsto pela Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, bem como pelo Plano Diretor, tanto na Lei aprovada em 1992, como em sua revisão de 2011. De acordo com o Plano de 1992, o município deveria ser dividido em zonas para fins de controle do uso e ocupação do solo, para as quais deveriam ser previstos “controles de densidade demográfica e de limites de construção e a intensidade dos diversos usos e atividades econômicas, sociais e culturais” (RIO DE JANEIRO, 1992: artigo 105). As zonas indicadas eram a residencial, a industrial, a comercial e de serviços, a de uso misto, a agrícola, e a de conservação ambiental, sendo esta definida como aquelas que apresentam “características ambientais e paisagísticas relevantes para a proteção” (RIO DE JANEIRO, 1992: artigo 106, inciso V).

No Plano Diretor aprovado em 2011, a Lei de Uso e Ocupação do Solo é designada como o instrumento legal que deve expressar “a espacialização da política de ordenamento territorial”, através do estabelecimento de índices, parâmetros e condições que disciplinem o uso e ocupação do solo, do subsolo e do espaço aéreo da cidade, levando em conta a estrutura urbana básica (RIO DE JANEIRO, 2011: artigo 44). Neste sentido, caberia à LUOS o zoneamento do território municipal a partir da sistematização das normas vigentes, objetivando a ampliação das “condições de regularidade” e o “desenvolvimento urbano equânime da cidade”. Caberia, portanto, à Lei de Uso e Ocupação do Solo sistematizar e aperfeiçoar as normas de controle ambiental no território municipal de modo a compatibilizar usos e densidades com a proteção ambiental.

Em cumprimento ao estabelecido pelo PDDUS (2011), uma proposta de lei complementar, a PLC 33/2013, foi enviada pelo Poder Executivo para apreciação da Câmara Municipal, com o intuito de definir, segundo a sua ementa, “as condições disciplinadoras de uso e ocupação para ordenamento territorial da Cidade do Rio de Janeiro”. Conforme a justificativa assinada pelo então Prefeito Eduardo Paes, esta proposta derivou exclusivamente da visão técnica da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e pretendia subsidiar a discussão sobre o assunto na Câmara Municipal, estando aberta, portanto às contribuições que dela derivarem.

Esta proposta integra o instrumental geral de regulação urbanística, edilícia e ambiental da Cidade do Rio de Janeiro e objetiva instituir normas gerais para disciplinar o uso e ocupação do solo no território do município, a partir da sistematização e da revisão das normas até então

vigentes, “visando à ampliação das condições de regularidade e ao desenvolvimento urbano sustentável equânime da cidade” (mobilizando o mesmo texto presente no PDDUS). Ainda de acordo com a justificativa integrante do PLC 33/2013:

“A regulação do uso e ocupação do solo adota como diretrizes básicas, dentre outras, a limitação das densidades demográficas, da intensidade construtiva e das atividades econômicas; as restrições de natureza ambiental; os aspectos paisagísticos e culturais; a disponibilidade de infraestrutura; e a capacidade de suporte de cada área do Município, visando a possibilitar sua aplicação pelas legislações de uso e ocupação do solo local. Ao detalhar a legislação de uso e ocupação do solo para áreas específicas da Cidade, as legislações locais, posteriores a esta Lei Complementar, o farão dentro dos critérios e modelos aqui apresentados, adequando-se às diretrizes e às Zonas estabelecidas no Plano Diretor, de forma que o conjunto de normas de uso e ocupação do solo para a Cidade do Rio de Janeiro apresente uniformidade e seja de fácil leitura para a população” (RIO DE JANEIRO, 2013a).

Por fim, o então prefeito ressaltou que esta proposta referente à Lei de Uso e Ocupação do Solo integra o conjunto de cinco regulamentos propostos pelo Plano Diretor de 2011 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável) e que estavam sendo encaminhados para a apreciação da Câmara Municipal. Além da Lei de Uso e Ocupação do Solo, este conjunto continha a Lei de Parcelamento do Solo (LPS)<sup>76</sup>, o Código de Obras e Edificações (COE)<sup>77</sup>, o Código de Licenciamento e Fiscalização de Obras Públicas e privadas (CLFOPP)<sup>78</sup> e o Código Ambiental (CA)<sup>79</sup>.

Após longo período de discussão e tramitação em diversas Comissões da Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, a proposta de Lei de Uso e Ocupação do Solo foi reapresentada, já bastante modificada, como Projeto de Lei Complementar 57/2018 e encontra-se, neste momento, em tramitação nas devidas Comissões. De acordo com a justificativa apresentada ao final do projeto, assinada pelo atual Prefeito da Cidade, Marcelo Crivella, a proposta anterior (PLC 33/2013) era “mais complexa” e “endurecida”, o que dificultava a sua aplicação. De acordo com o texto, a legislação ora vigente acerca do uso e ocupação do solo fora elaborada nos

---

<sup>76</sup> PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 29/2013, ainda em tramitação.

<sup>77</sup> PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 31/2013, apresentado em 2017 como PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 40/2017.

<sup>78</sup> PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 32/2013, ainda em tramitação.

<sup>79</sup> PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 30/2013, ainda em tramitação.

anos 1970, quando prevalecia uma visão para a cidade baseada nos preceitos modernistas de separação dos usos em zonas bem definidas<sup>80</sup>.

Ainda de acordo com o texto assinado pelo atual Prefeito:

“Hoje, a dinâmica urbana contemporânea é mais fluida, mais diversificada e singularizada. Os cariocas querem experiências mais personalizadas, mais adaptadas aos seus gostos, mais voltadas para os espaços abertos, públicos ou semi-públicos, para o contato mais próximo com a natureza e com amigos e parentes. A legislação urbana vigente de uso e ocupação do solo atrapalha e não permite que muitos desses desejos se concretizem. A *segregação dos usos* força a criação de espaços residenciais sempre vazios, exceto nas horas de chegada e saída de seus moradores. Gera também espaços comerciais ou de serviço que apenas funcionam em horário comercial, com grandes prejuízos na alocação de recursos e de infraestruturas. A cidade contemporânea deve ser múltipla, deve poder renovar suas dinâmicas sempre que necessário, deve fomentar a *mistura dos usos e dos habitantes*, de modo a criar vida em seus ambientes (...). Do ponto de vista econômico, esta proposta permite simplificar o licenciamento das atividades, permitindo a legalização de vários estabelecimentos que hoje funcionam clandestinamente ou que têm suas capacidades reduzidas devido às exigências da legislação vigente (...). Mas essa simplificação nas regras e a *permissão do convívio de usos e atividades diversos não prejudicará o bem-estar dos cidadãos*. As atividades só serão permitidas em zonas residenciais caso não causem impactos à vizinhança ou caso tenham seus possíveis impactos efetivamente mitigados (...). [A] nova legislação estabelece um marco simples e fácil para identificar quando o poder público precisará intervir para assegurar *a paz e a correta convivência entre os diversos usos*” (RIO DE JANEIRO, 2018, grifos meus).

---

<sup>80</sup> “Construída com um forte sabor modernista, a Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente era baseada na visão da cidade como uma “máquina de morar”, onde a vida cotidiana seria desconstruída em “processos” repetitivos e contínuos, que poderiam ser ajustados e dispostos espacialmente como em uma linha de produção de uma fábrica automatizada. Junto à uma fé inabalável no papel do automóvel particular, a cidade projetada era compartimentada, zoneada em espaços estanques nos quais apenas uma atividade era permitida. Brasília é o grande exemplo desse pensamento tão avesso à cidade tradicional. Cada setor tem seu uso e são acessados por veículos particulares em largas avenidas construídas fora da escala humana. Para os grandes arquitetos dessa época, a cidade tradicional, construída com a espontaneidade de séculos de vivências, era um estorvo ao progresso, uma relíquia de um passado improdutivo e selvagem, que merecia a destruição e a substituição pelo novo eldorado de concreto, vidro e aço. Um dos principais expoentes do urbanismo modernista, Le Corbusier, chegou a propor a retirada dos edifícios na área central de Paris e sua substituição por altíssimas torres isoladas. Felizmente, essas idéias extremas não vingaram nas áreas já consolidadas das cidades, mas, especialmente no Rio, sua influência foi bastante sentida nas zonas de expansão e na renovação urbana das áreas de ocupação recente ou degradadas. O resultado foi uma cidade voltada para o automóvel, com grande concentração de zonas comerciais e de serviços e alta pendularidade no uso de sua rede de transportes” (RIO DE JANEIRO, 2018).

O novo Projeto de Lei (PLC 57/2018) reconhece, portanto, a necessidade de legislar sobre o uso e ocupação do solo de maneira a combinar usos e atividades a partir da crítica feita ao zoneamento funcional. A mistura de usos, além de possibilitar ganhos financeiros advindos da legalização de diversos estabelecimentos, seria capaz também de promover experiências mais adequadas da cidade. No entanto, identifica que caberia ao Poder Público a intervenção sobre a convivência problemática entre os diversos usos. Considerando que o PLC 57/2018 é um instrumento apresentado há pouco tempo (fevereiro de 2018), optou-se, nesta tese, por descrever minuciosamente o Projeto de 2013 (PLC 33/2013), cotejando-o com os aspectos mais relevantes para os nossos propósitos os quais tenham sido alterados na proposta mais recente.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo regulamenta o disposto no Plano Diretor de 2011, em seus artigos de 44 a 54, já descritos em capítulo anterior desta tese. De acordo com o artigo 2<sup>o</sup><sup>81</sup>, as normas definidas por esta Lei devem ser adotadas na “elaboração de legislações de uso e ocupação do solo local e legislações específicas, projetos urbanísticos ou demais legislações referentes à matéria”, considerando o estabelecido pelo Plano Diretor em relação às Macrozonas de Ocupação. De acordo com o artigo 3<sup>o</sup><sup>82</sup>, o uso e ocupação do solo nesta cidade serão regulados pela limitação das densidades demográficas, da intensidade de construção e das atividades econômicas, através da definição de índices e parâmetros. Soma-se a estas limitações as “restrições de natureza ambiental”, definidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (2011) e pelo Código Ambiental da Cidade do Rio de Janeiro.

Os objetivos principais dos instrumentos de controle de usos e da intensidade da ocupação do solo são, conforme o artigo 4<sup>o</sup><sup>83</sup>: “disciplinar a utilização e a ocupação do solo” (inciso I); “proteger ambientes naturais e construídos e elementos da paisagem” (inciso II); “possibilitar a diversidade de tipologias de edificações e a coexistência de usos compatíveis entre si” (inciso III), e “garantir os espaços necessários ao desenvolvimento das diversas funções urbanas” (inciso IV). Nota-se aqui a intenção de promover a coexistência de usos, destacando a importância de que sejam “compatíveis entre si”. O inciso II coloca o ambiente e a paisagem como elementos a serem considerados na regulação da utilização e ocupação do solo. Contudo, o “ambiente” é construído como uma categoria que se desdobra em duas, em um movimento de purificação: “ambientes naturais” e “ambientes construídos”.

---

<sup>81</sup> Título I - Das Disposições Iniciais

<sup>82</sup> Título I - Das Disposições Iniciais.

<sup>83</sup> Título I - Das Disposições Iniciais.

No Projeto de 2018, conforme seu artigo 1º<sup>84</sup>, os padrões de ocupação e de intensidade dos usos do solo que ordenarão o território municipal serão indicados pelas Macrozonas, Áreas de Restrição à Ocupação, Sistema de Centros e Subcentros e Vetores de Desenvolvimento Orientados ao Transporte. As restrições adicionais não são relativas aos “ambientes” e à “paisagem”, mas são tomadas como “restrições de natureza ambiental e cultural”, mantendo, portanto, a distinção entre “natureza” e “cultura”.

#### *Das Macrozonas de Ocupação e do adensamento*

Para fins de macroplanejamento, o Projeto de 2013 considera as quatro Macrozonas de Ocupação instituídas pelo Plano Diretor de 2011<sup>85</sup>. São elas: a Macrozona de Ocupação Controlada, a Macrozona de Ocupação Incentivada, a Macrozona de Ocupação Condicionada e a Macrozona de Ocupação Assistida. Seus conteúdos e limites são mantidos com relação ao disposto em 2011. Já o Projeto de 2018, conforme o seu artigo 2º, “detalha e complementa o Macrozoneamento definido no Plano Diretor e divide o Município em seis Macrozonas”, conforme a Figura 12, abaixo.

---

<sup>84</sup> Título I - Dos Elementos Estruturadores do Território, Capítulo I - Das Disposições Iniciais.

<sup>85</sup> Título II - Do Macrozoneamento e da Restrição à Ocupação Urbana, Capítulo I - Do Macrozoneamento, artigo 6º.

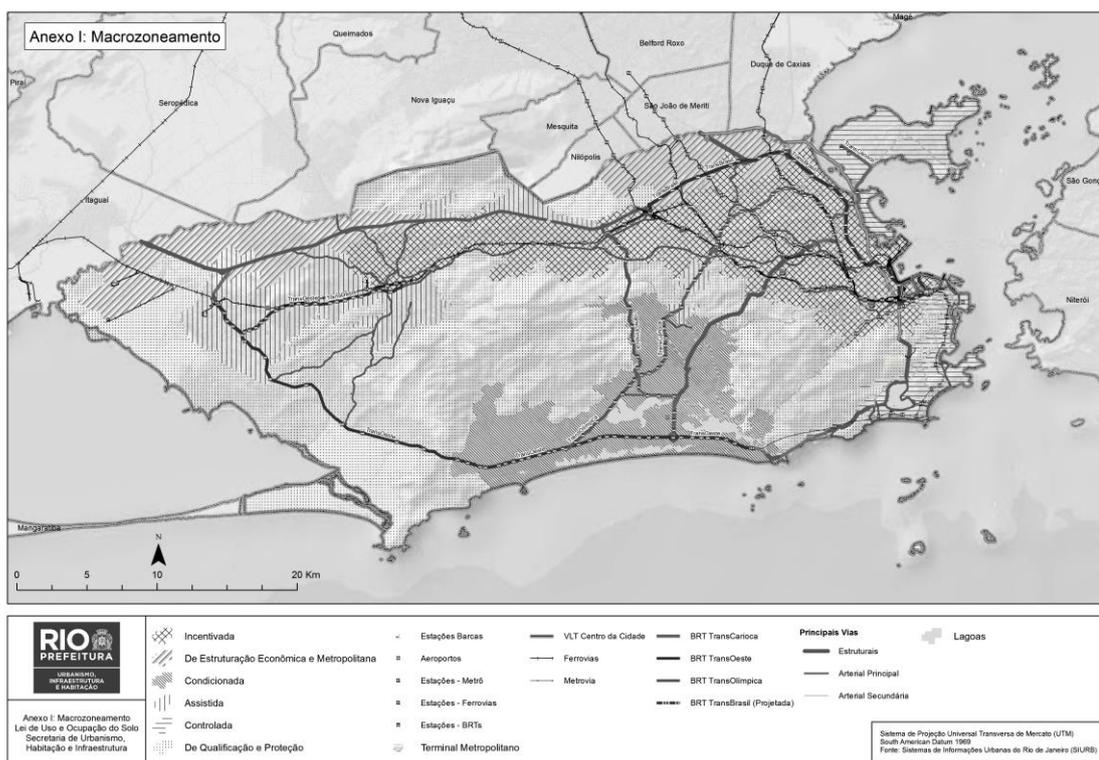


Figura 12: Macrozoneamento da Cidade do Rio de Janeiro (PLC 57/2018)

Fonte: Projeto de Lei Complementar 57/2018, Lei de Uso e Ocupação do Solo (RIO DE JANEIRO, 2018)

Como podemos visualizar através da Tabela 2 e da figura acima, há, em relação ao Macrozoneamento proposto pelo Plano Diretor de 2011 e corroborado pelo PLC 33/2013, uma adição de duas novas categorias, a “Macrozona de Qualificação e Proteção Ambiental” e a “Macrozona de Estruturação Econômica e Metropolitana”, além da redefinição das áreas a serem categorizadas segundo cada um dos tipos de Macrozonas.

	PLC 33/2013	PLC 57/2018
<b>Macrozona de Ocupação Controlada</b>	onde o adensamento populacional e a intensidade construtiva serão limitados, a renovação urbana se dará preferencialmente pela reconstrução ou pela reconversão de edificações existentes e o crescimento das atividades de comércio e serviços em locais onde a infraestrutura seja suficiente, respeitadas as áreas predominantemente residenciais	Áreas consolidadas, com patrimônio cultural e natural de grande valor, cujas diretrizes de ocupação são: a) limitar o adensamento à capacidade de suporte da área; b) promover a ocupação ou reconversão de imóveis vazios ou subutilizados, em especial das edificações tombadas ou preservadas; c) estimular o uso residencial nas áreas centrais da cidade
<b>Macrozona de Ocupação Incentivada</b>	onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o incremento das atividades econômicas e equipamentos de grande porte serão estimulados, preferencialmente nas áreas com maior disponibilidade ou potencial de implantação de infraestrutura	Áreas consolidadas, ainda com potencial de adensamento, dotadas de infraestrutura de transportes, cujas diretrizes de ocupação são: a) estimular o adensamento nas áreas com maior disponibilidade de infraestruturas; b) estimular o uso residencial e a mistura de usos ao longo dos eixos de transporte; c) promover a reconversão e a ocupação de imóveis vazios ou subutilizados;

		d) estimular o incremento de atividades econômicas, fortalecer as centralidades locais e a relação com a região metropolitana.
<b>Macrozona de Ocupação Condicionada</b>	onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e a instalação das atividades econômicas serão restringidos de acordo com a capacidade das redes de infraestrutura e subordinados à proteção ambiental e paisagística, podendo ser progressivamente ampliados com o aporte de recursos privados	Áreas da vertente sul de expansão da cidade com carência de infraestrutura e alta vulnerabilidade ambiental, cujas diretrizes de ocupação são: a) restringir o adensamento à capacidade de suporte local; b) melhorar a infraestrutura de saneamento, despoluir corpos hídricos e proteger as áreas de interesse ambiental; c) condicionar a ocupação urbana ao aporte público ou privado de investimentos em infraestrutura e meio ambiente.
<b>Macrozona de Ocupação Assistida</b>	onde o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e a instalação de complexos econômicos deverão ser acompanhados por investimentos públicos em infraestrutura e por medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola	Áreas da vertente norte de expansão da cidade, com grande vulnerabilidade social e pouca infraestrutura, cujas diretrizes de ocupação são: a) condicionar o adensamento a investimentos em infraestrutura e proteção sócio-ambiental; b) fortalecer as centralidades ao longo dos eixos estruturadores de transportes.
<b>Macrozona de Qualificação e Proteção Ambiental</b>		Áreas de conservação ou preservação ambiental, com fragilidades ou vulnerabilidades sócio-ambientais e baixa intensidade de ocupação, com as seguintes diretrizes de ocupação: a) compatibilizar o uso e a ocupação do solo às legislações de proteção ambiental e cultural; b) viabilizar atividades econômicas de baixo impacto; c) reduzir situações de vulnerabilidade socioambiental; d) assegurar a proteção e a defesa da Mata Atlântica e dos recursos hídricos.
<b>Macrozona de Estruturação Econômica e Metropolitana</b>		Áreas limítrofes aos municípios da Região Metropolitana, articuladas por vias estruturais, cujas diretrizes de ocupação são: a) viabilizar a instalação de novas atividades econômicas de grande porte com abrangência metropolitana, como complexos industriais e logísticos; b) incrementar e qualificar os sistemas de transporte estruturantes; c) recuperar a qualidade ambiental, incluindo rios e córregos; d) estimular a regularização e a instalação de habitação nas zonas com oferta adequada de infraestrutura e transportes; e) viabilizar a aplicação de instrumentos previstos no Estatuto da MetrÓpole.

Tabela 2: Macrozonas de Ocupação (PLC 33/2013 e PLC 57/2018)

Fonte: Artigo 6º do PLC 33/2013 (RIO DE JANEIRO, 2013a) e artigo 2º do PLC 57/2018 (RIO DE JANEIRO, 2018)

Observa-se ainda que a própria definição destas categorias é alterada, passando a serem construídas por sentenças sintéticas e descritivas, antes que as ações e diretrizes sejam apresentadas. Desta maneira, a “macrozona de ocupação controlada” é caracterizada por “áreas consolidadas, com patrimônio cultural e natural de grande valor”. A “macrozona de ocupação incentivada” corresponde às “áreas consolidadas, ainda com potencial de adensamento, dotadas de infraestrutura de transportes”. Já a “macrozona de ocupação condicionada” caracteriza-se por “áreas da vertente sul de expansão da cidade com carência de infraestrutura e alta vulnerabilidade ambiental”. A “macrozona de ocupação assistida” corresponde às “áreas da vertente norte de expansão da cidade, com grande vulnerabilidade social e pouca infraestrutura”. A “macrozona de qualificação e proteção ambiental” é a categoria que agrupa as “áreas de conservação ou preservação ambiental, com fragilidades ou vulnerabilidades sócio-ambientais e baixa intensidade de ocupação”. Por fim, a “macrozona de estruturação econômica e metropolitana” corresponde às “áreas limítrofes aos municípios da Região Metropolitana, articuladas por vias estruturais”.

Uma vez que as macrozonas se prestam ao controle da expansão da cidade, o conjunto das seis macrozonas apresenta uma visão acerca deste processo, mobilizando categorias associadas à “natureza”. O crescimento da cidade deve se dar através do adensamento de áreas que disponham de infraestrutura de transportes e nas áreas limdeiras às divisas do município com os outros que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), através da instalação de novas atividades econômicas e de habitação. Nota-se a utilização de categorias tais como o “patrimônio natural de grande valor”, ao lado do “patrimônio cultural”, e a caracterização das áreas da vertente sul de expansão da cidade pela “alta vulnerabilidade ambiental”.

Destaca-se, por fim, a criação da categoria “macrozona de qualificação e proteção ambiental” que se destina à compatibilização do uso e ocupação do solo às leis de proteção ambiental e cultural e à proteção e defesa da “Mata Atlântica” e de “recursos hídricos”. Esta macrozona qualifica, sobretudo, as áreas dos maciços montanhosos (Tijuca, Pedra Branca e Mendanha), da Zona Sul e aquelas adjacentes à Baía de Sepetiba, incluindo a Restinga da Marambaia. Um último aspecto a destacar a respeito das Macrozonas, conforme construídas pelo PLC 57/2018, é a perda do aspecto de contiguidade das áreas categorizadas como uma “macrozona”. Se para o Plano Diretor de 2011 e para a proposta de LUOS de 2013 as macrozonas correspondem a áreas “únicas”, contíguas, na proposta de 2018, observa-se a “dispersão” da categoria, criando mais de uma “mancha” categorizada com a mesma macrozona.

Acerca do adensamento da ocupação urbana, a proposta de 2013 preconiza o direcionamento para “áreas infraestruturadas”, próximas a centros de comércio e serviços, além de eixos de transportes estruturadores (artigo 7º). Já os “terrenos não ocupados e imóveis não edificadas, não utilizados ou subutilizados” devem se destinar, preferencialmente, (quando não coincidirem com “áreas de restrição à ocupação urbana”) à implantação de unidades escolares, de saúde e culturais, e “espaços livres públicos urbanos (desde que apresentem alta taxa de permeabilidade)<sup>86</sup>, destinados à prática de esporte e lazer, convivência e integração social”, “áreas para desenvolvimento de agricultura urbana sustentável”, e “corredores verdes como fator de sustentabilidade para o acervo natural da cidade e melhoria de sua ambiência urbana” (artigo 8º). Destacam-se aqui a associação à agricultura urbana sustentável e a mobilização de duas categorias constantes no debate ao longo dos anos 2000 e 2010, os corredores verdes e os espaços livres.

#### *Das “áreas de restrição à ocupação urbana”*

A categoria “áreas de restrição à ocupação urbana” é discutida pelo PLC 33/2013 no capítulo intitulado “Da Restrição à Ocupação Urbana”<sup>87</sup>. Em conformidade com o Plano Diretor de 2011, esta categoria descreve as “áreas objeto de proteção ambiental”, as “áreas com condições físicas adversas à ocupação” e as “áreas de transição entre as áreas objeto de proteção ambiental e as áreas com ocupação urbana”. Nestes três tipos destacam-se, respectivamente, a “natureza” como bem a ser protegido, a “natureza” como “física” que condiciona a ocupação, e a mobilização de uma interface entre áreas protegidas e as com ocupação urbana. Nas duas últimas, nota-se com clareza a “purificação” entre a “natureza” ou ambiente e as “áreas ocupadas”, o que, no entanto, resulta na construção de categorias híbridas, compostas pelos dois domínios antes separados.

Por serem sobrepostas às Macrozonas de Ocupação, devem observar as suas condicionantes e restrições ambientais e o previsto no Código Ambiental (artigo 10). De acordo com o artigo 11, e levando em conta o disposto no Plano Diretor (2011)<sup>88</sup>, a categoria “áreas de restrição à

<sup>86</sup> Tais como “reservas florestais, bosques, parques, praças e jardins públicos, áreas de reserva de arborização, e áreas de lazer, convivência e integração social” (artigo 8º, parágrafo 4º).

<sup>87</sup> Título II - Do Macrozoneamento e da Restrição à Ocupação Urbana, Capítulo II - Da Restrição à Ocupação Urbana.

<sup>88</sup> “A ocupação urbana é condicionada à preservação dos maciços e morros; das florestas e demais áreas com cobertura vegetal; da orla marítima e sua vegetação de restinga; dos corpos hídricos, complexos lagunares e suas faixas marginais; dos manguezais; dos marcos referenciais e da paisagem da Cidade” (RIO DE JANEIRO, 2011, parágrafo 1º do artigo 2º).

ocupação urbana” é detalhada através da mobilização de outras categorias espaciais e limites. São eles:

- I - Áreas **frágeis**, com alta **suscetibilidade** ou **risco** a movimentos de massa, situadas nos domínios montanhosos;
- II - Áreas **frágeis**, com alta **suscetibilidade** à inundação;
- III - Áreas com cobertura vegetal remanescente, afloramentos ou escarpas rochosas, restingas, manguezais e ecossistemas associados;
- IV - Áreas acima da **cota 100 metros**;
- V - Unidades de Conservação de Proteção Integral;
- VI - Unidades de Conservação de Uso Sustentável;
- VII – Áreas de Preservação Permanente;
- VIII – **Faixas Marginais de Proteção** e **Faixas *Non Aedificandi*** dos cursos d’água;
- IX - Cursos d’água e sistemas lagunares;
- X - Florestas de Proteção do Parque Nacional da Tijuca;
- XI – Áreas de Reserva de Arborização, conforme disposto no Código Ambiental e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (RIO DE JANEIRO, 2013, artigo 11, grifos meus).

Além da mobilização de categorias advindas inclusive da legislação federal e já bastante reconhecidas, tais como “Unidades de Conservação” e “Áreas de Preservação Permanente”, destaca-se aqui a restrição à ocupação relacionada, sobretudo, a “áreas com cobertura vegetal”, à floresta, aos domínios montanhosos e aos corpos hídricos. Os limites mobilizados, a “cota 100 metros”, as “faixas marginais de proteção” e as “faixas *non aedificandi*” estão relacionadas aos ambientes montanhosos e aos cursos d’água. No caso da “cota 100 metros” o limite à ocupação se dá, conforme já discutido por uma delimitação altimétrica. No caso das “faixas marginais de proteção” e das “faixas *non aedificandi*”, o limite não é uma linha, mas tem espessura, configurando-se como uma área ao longo dos cursos d’água e sistemas lagunares. Para esta última, nota-se que é justamente a impossibilidade de construir que a nomeia, destacando o “papel da natureza” na cidade como condicionante da ocupação e questionando a própria separação entre a “natureza” e a “cidade”.

Nota-se ainda a utilização de termos como “risco”, “suscetibilidade” e “frágeis”, um outro conjunto de significados associados à “natureza na cidade”. O parágrafo único do mesmo artigo

11 atribui a identificação e delimitação das “áreas frágeis” com suscetibilidade a movimentos de massa ou inundações aos órgãos municipais responsáveis pela estabilidade das encostas e à gestão das águas pluviais. Cabe a estes órgãos, além da identificação, o mapeamento, como uma forma de visualização destas áreas restritas à ocupação urbana.

Conforme o artigo 13, as “áreas de restrição à ocupação urbana” devem ser classificadas, preferencialmente, como Zonas de Conservação Ambiental (as zonas estabelecidas por este projeto de lei serão discutidas adiante). De acordo com o parágrafo 1º do referido artigo, “Zonas de Conservação Ambiental são aquelas localizadas em domínios montanhosos ou em domínios de baixada e nas áreas com características ambientais relevantes para sua proteção”. Aquelas que ultrapassarem os limites das “áreas de restrição à ocupação urbana” estabelecidos no mapa que consta dos anexos do PLC 33/2013 e que figura abaixo (Figura 13) devem ser incorporadas imediatamente a esta categoria.

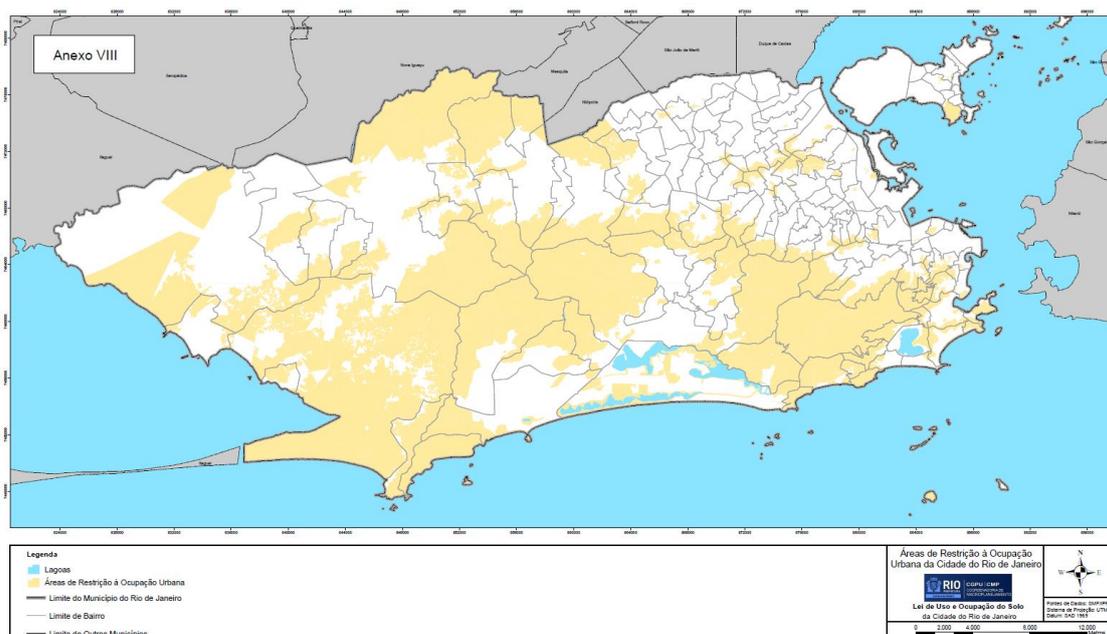


Figura 13: Áreas de Restrição à Ocupação Urbana, 2013  
Fonte: Anexo VIII do Projeto de Lei Complementar PLC 33/2013

O mapa acima é bastante elucidativo acerca da importância da categoria ora tratada. Como é possível observar, as “áreas de restrição à ocupação urbana”, representadas em amarelo, ocupam a maior parte do território municipal. Uma vez que esta categoria é definida sobretudo por “elementos naturais”, é possível afirmar que a “natureza” desempenha um papel proeminente no controle da ocupação urbana e, portanto, da cidade.

Uma apresentação elaborada em 2014 por membro do corpo técnico da Secretaria Municipal de Urbanismo, mais especificamente da Coordenadoria de Macroplanejamento, intitulada “Áreas de Restrição à Ocupação Urbana”, demonstra a natureza experimental e construída desta categoria. Os objetivos deste trabalho eram “mapear as áreas de restrição à ocupação urbana na cidade do Rio de Janeiro”, “desenvolver o conceito segundo as determinações do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável – PDDUS”, e “elaborar proposta metodológica para identificação e mapeamento das áreas de restrição à ocupação urbana na cidade”.

Para que o conceito fosse desenvolvido e as “áreas de restrição à ocupação urbana” pudessem ser mapeadas e, portanto, apoiassem os mecanismos de controle de uso e ocupação do solo, foi necessário analisar as determinações gerais para esta categoria, bem como as determinações mais específicas, as quais identificavam as “áreas de restrição à ocupação urbana” segundo três tipos: “áreas objeto de proteção ambiental”, “áreas com condições físicas adversas à ocupação”, e “áreas de transição entre as áreas objeto de proteção ambiental e as áreas com ocupação urbana”.

A partir destas definições e na tentativa de compatibilizar a categoria “zona de amortecimento” (tal como proposta pelo SNUC) com a categoria “zona de transição” (segundo a UNESCO, uma vez que a paisagem da cidade foi inscrita em sua lista de patrimônio), foram selecionadas as feições mapeáveis que se enquadravam diretamente em pelo menos um dos três tipos citados cujas informações estavam disponíveis. As feições selecionadas foram: “Unidades de conservação da natureza” e outras “áreas protegidas”, “áreas acima da cota 100 metros”, “áreas com alta susceptibilidade a movimentos de massa”, “áreas com alto risco a movimentos de massa”, “lagoas”, e “áreas sujeitas à inundação”. Esta etapa permitiu a elaboração de um mapa denominado “Mapa Básico”, apresentado abaixo (Figura 14).

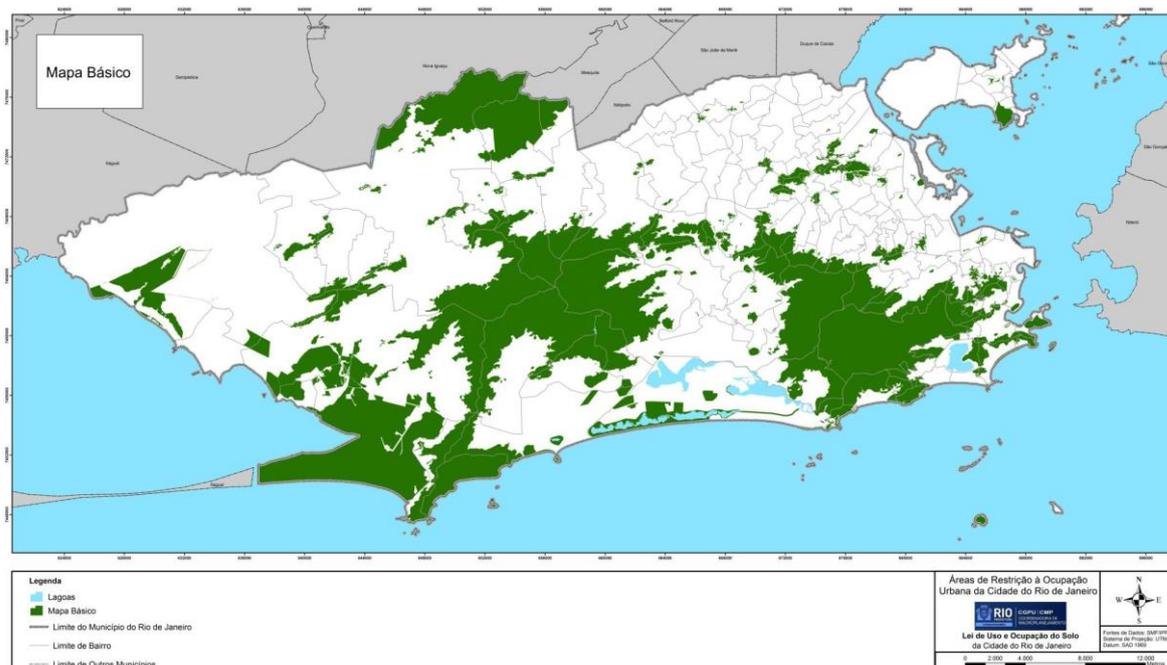


Figura 14: Áreas de Restrição à Ocupação Urbana (Mapa Básico), 2014  
Fonte: SMU (2014)

A etapa seguinte foi a elaboração de um “Mapa Potencial”, o qual adicionava ao Mapa Básico as feições que não se enquadravam diretamente nos três tipos citados, mas que eram consideradas como “outras áreas passíveis de proteção” ou “áreas de transição”. Para tanto, foram selecionadas algumas categorias de uso e cobertura do solo, quais sejam: “afloramentos rochosos e depósitos sedimentares”, “cobertura arbórea e arbustiva”, “cobertura gramíneo lenhosa”, “áreas agrícolas”, “áreas de exploração mineral”, “áreas sujeitas à inundação, e “rios”. O resultado pode ser visto abaixo na Figura 15:

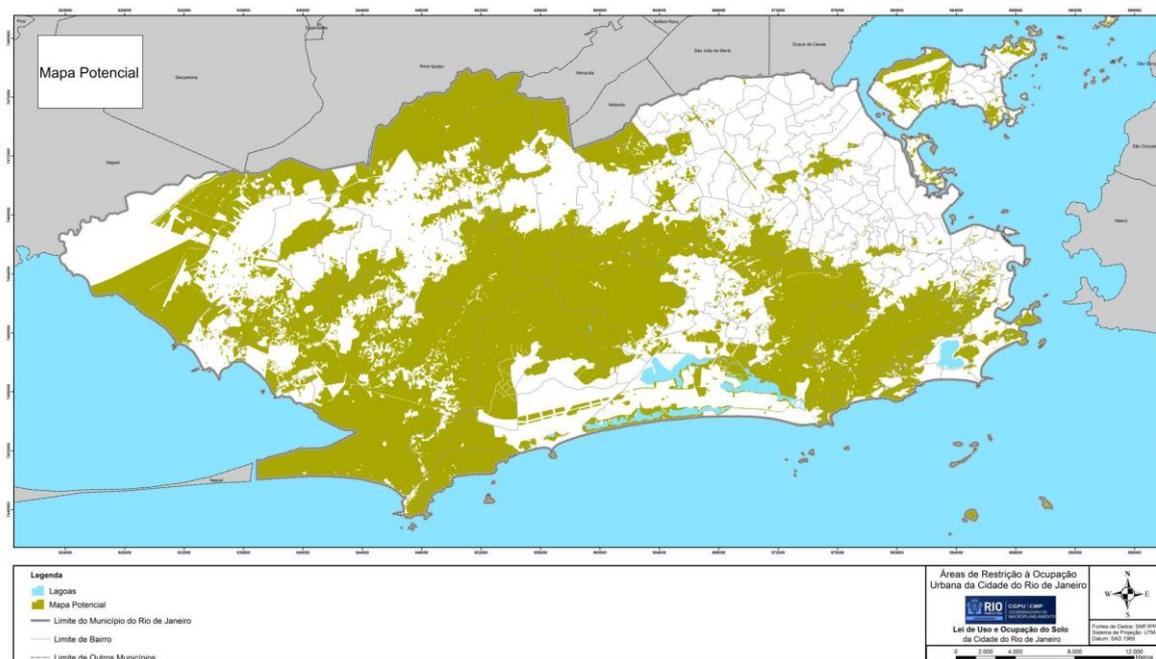


Figura 15: Áreas de Restrição à Ocupação Urbana (Mapa Potencial), 2014  
Fonte: SMU (2014)

O “Mapa Final”, o qual consta nos Anexos do PLC 33/2013 com outro tratamento imagético, resultou de uma terceira etapa. Esta etapa combinou os resultados obtidos nos Mapa Básico e Mapa Potencial, aplicando o critério de conectividade espacial. Desta maneira, o resultado obtido no Mapa Básico foi somado às feições do Mapa Potencial que fossem contíguas às suas áreas, gerando o “Mapa Final”, conforme segue abaixo (Figura 16):

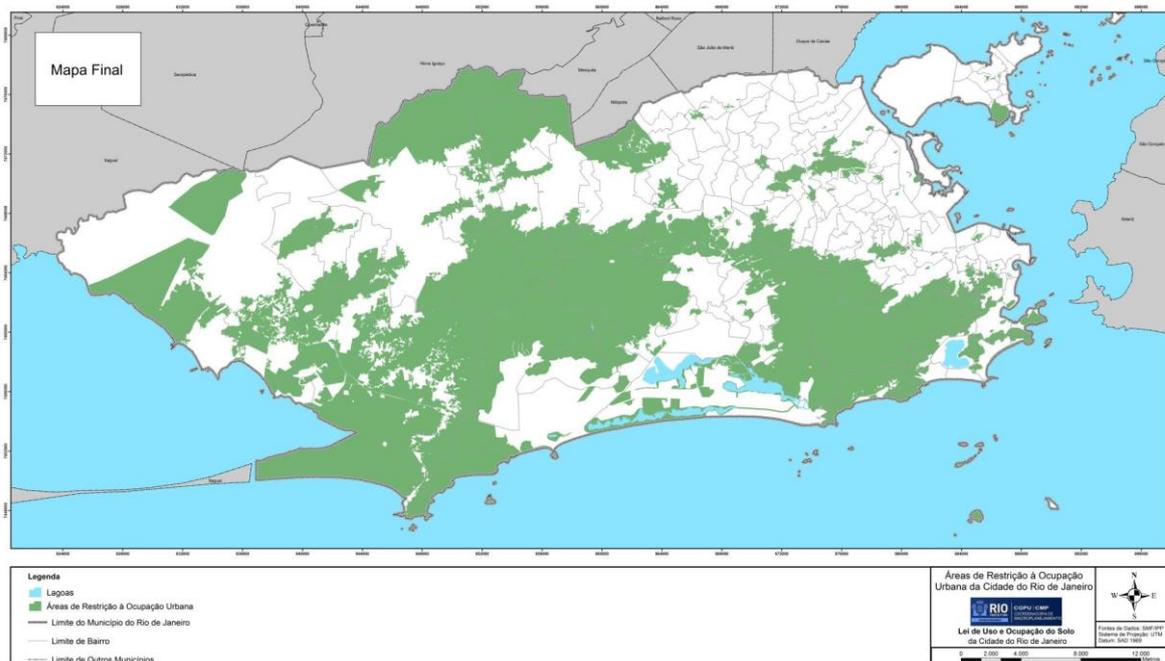


Figura 16: Áreas de Restrição à Ocupação Urbana (Mapa Final), 2014  
Fonte: SMU (2014)

De volta ao PLC 33/2013, as “áreas de restrição à ocupação urbana”, desde que não coincidentes com as “Zonas de Conservação Ambiental” do subtipo ZCA-1, podem comportar usos e atividades compatíveis com o uso residencial de baixa densidade (artigo 15). Quando coincidirem com “Unidades de Conservação de Uso Sustentável”, deverão ser reguladas pelos parâmetros estabelecidos pelo zoneamento ambiental (artigo 16). Já as “áreas de restrição à ocupação urbana” consideradas como “áreas de transição entre as áreas objeto de proteção ambiental e as áreas com ocupação urbana” devem ser classificadas no zoneamento urbanístico como “Zona Agrícola” ou “Zona Residencial de densidade controlada” (artigo 14). Por fim, as “áreas frágeis de baixada” que integram as “áreas de restrição à ocupação urbana” poderão, em função de sua localização e “relevância ambiental” ser destinadas ou à proteção ambiental ou ao uso agrícola, de lazer ou residencial de baixa densidade (artigo 19).

Se no PLC 33/2013 a categoria “áreas de restrição à ocupação urbana” goza de grande importância, sendo tematizada em doze artigos, citada quatorze vezes e mapeada no Anexo VIII, no PLC 57/2018, a sua situação não é a mesma. Na proposta mais recente, a categoria “áreas de restrição à ocupação urbana” é discutida em apenas um artigo e citada apenas duas vezes. Segundo o seu artigo 3º<sup>89</sup>, estas áreas devem estar “inseridas no perímetro da Macrozona de Qualificação e Proteção Ambiental e em fragmentos isolados de relevância ambiental”.

Nota-se, portanto, a intenção de concentrar as “áreas de restrição à ocupação urbana” em uma única macrozona, diferentemente do PLC 33/2013, quando aquelas estavam dispersas em todas as quatro macrozonas. Esta concentração significa o relativo retorno à situação estabelecida pelo Plano Diretor de 1992, quando foi mobilizada a categoria “macrozona de restrição à ocupação urbana” (ao lado das “macrozona de expansão urbana” e “macrozona urbana”), que correspondia às áreas “com condições físicas adversas à ocupação; as destinadas à ocupação agrícola; as sujeitas à proteção ambiental; as impróprias à urbanização” (RIO DE JANEIRO, 2011).

---

<sup>89</sup> Título I - Dos Elementos Estruturadores do Território, Capítulo II - Do Macro Ordenamento Territorial, Seção II - Da Restrição à Ocupação Urbana.

### *Da Capacidade de Suporte da Ocupação*

O Capítulo III do Título II<sup>90</sup> do PLC 33/2013 é dedicado à “capacidade de suporte da ocupação”. O artigo 22 estabelece que a intensidade da ocupação do solo, das atividades econômicas e as densidades populacionais e construtivas sejam “compatíveis com os elementos estruturadores do espaço urbano disponíveis e projetados e com o patrimônio ambiental, cultural e paisagístico a ser protegido”. Os parâmetros e índices elaborados devem, portanto, respeitar a capacidade de suporte ambiental do território em seus aspectos geobiofísicos e antrópicos (inciso I); considerar a fragilidade local em termos de drenagem e deslizamento de terras (inciso II); possibilitar a coexistência de usos e atividades (inciso III); ser compatíveis com o ambiente urbano e a paisagem do local (inciso IV); impedir o adensamento populacional maior que a capacidade de suporte da infraestrutura de saneamento e dos serviços públicos existentes e projetados (inciso V), e ser proporcionais às redes viárias e de transportes que atendam ao local (inciso VI).

Destacam-se, portanto, com relação à “capacidade de suporte da ocupação”, as categorias “patrimônio ambiental” e “patrimônio paisagístico” (ao lado do “patrimônio cultural”), os “aspectos geobiofísicos” do território (ao lado dos “aspectos antrópicos”), e a “fragilidade local”, sobretudo aquela referente à drenagem e aos deslizamentos. Aqui, o “ambiente natural” é tomado como patrimônio, aquilo que deve ser preservado; como conjunto de características “naturais” de uma área, e a partir do risco, particularmente associado a inundações e deslizamentos.

O artigo 23 do mesmo Capítulo apresenta os “elementos estruturadores do espaço urbano”, os quais estariam de acordo com o artigo 9º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (2011). No entanto, conforme já apresentado no capítulo referente a este Plano, o referido artigo 9º identifica quatro elementos formadores da “estrutura urbana básica do município”, quais sejam: “ambiente natural”, “ambiente construído”, “sistemas de centros e subcentros” e “infraestrutura”. Já O PLC 33/2013 apresenta, através de cinco incisos do artigo 23, os seguintes elementos: “sistema de transportes urbano”, “sistema viário”, “sistema de saneamento

---

<sup>90</sup> Título II - Do Macrozoneamento e da Restrição à Ocupação Urbana, Capítulo III - Da Capacidade de Suporte da Ocupação.

ambiental e serviços públicos essenciais”<sup>91</sup>, “sistema de centros e subcentros”, e “sistema de Áreas Verdes e Espaços Livres”.

Observa-se, então, bastante claramente a redefinição de categorias, processo central para a formulação de um problema público, conforme defendido por esta tese. O “ambiente natural” de 2011 é transformado em “sistema de Áreas Verdes e Espaços Livres”. A “infraestrutura” é redefinida e especificada por três outras categorias associadas: “sistema de transportes urbano”, “sistema viário”, “sistema de saneamento ambiental e serviços públicos essenciais”. O “sistema de centros e subcentros” é mantido, enquanto o “ambiente construído” não encontra correspondente direto.

De acordo com o artigo 68<sup>92</sup> do PLC 33/2013, o Sistema de Áreas Verdes e Espaços Livres do Município constitui o patrimônio ambiental municipal. Este artigo reproduz, em grande medida, o texto apresentado pelo artigo 180<sup>93</sup> do Plano Diretor de 2011. Para melhor entendimento e para fins de comparação, os elementos integrantes e estruturadores para cada um dos textos legais serão abaixo apresentados pela Tabela 3.

Plano Diretor (2011)		PLC 33/2013	
<b>Espaços públicos ou privados do Município, com ou sem cobertura vegetal remanescente, possuindo ou não bens arquitetônicos, sob regimes diferenciados de proteção e conservação em função de seus atributos naturais, paisagísticos, históricos e culturais</b>	a) bosques	<b>Espaços públicos ou privados no território municipal, com ou sem cobertura vegetal, possuindo ou não bens arquitetônicos, sob regimes diferenciados de proteção e conservação em função de seus atributos naturais, paisagísticos, históricos e sócio-culturais</b>	a) bosques
	b) corredores urbanos arborizados		b) arborização urbana
	c) parques urbanos		c) parques urbanos, que incluem parques lineares, históricos e esportivos ou temáticos
	d) parques históricos		
	e) praças		
	f) jardins públicos		d) parques e jardins públicos
	g) reservas de arborização		e) áreas de reserva de arborização (ARA);
	h) as áreas do Bioma de Mata Atlântica acima da cota de cem metros em todo o município		f) áreas do Bioma de Mata Atlântica em todo o município

<sup>91</sup> Os quais são ainda especificados pelas alíneas de *a* a *e* como: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, coleta, limpeza de logradouros, transferência, tratamento e disposição final, e proteção geotécnica das encostas.

<sup>92</sup> Título II - Do Macrozoneamento e da Restrição à Ocupação Urbana, Capítulo III - Da Capacidade de Suporte da Ocupação, Seção IV - Das Áreas Verdes e Espaços Livres.

<sup>93</sup> Título IV - Das Políticas Públicas Setoriais, Capítulo II - Da Política de Meio Ambiente, Seção III - Das Ações Estruturantes, Subseção VII - Das Áreas Verdes e Espaços Livres.

	i) demais áreas verdes públicas e privadas de interesse ambiental		h) demais áreas verdes públicas e privadas de interesse ambiental
			g) sítios de relevante interesse paisagístico e ambiental
<b>Unidades de Conservação da Natureza Municipais</b>	Sem especificação por alíneas	<b>Unidades de Conservação da Natureza Municipais, Estaduais e Federais</b>	Sem especificação por alíneas
<b>Zonas de Conservação Ambiental</b>		<b>Zonas de Conservação Ambiental</b>	
<b>Áreas de Preservação Permanente</b>		<b>Áreas de Preservação Permanente</b>	
<b>Áreas de Especial Interesse Ambiental</b>		<b>Áreas de Especial Interesse Ambiental</b>	
		<b>Corredores Ecológicos ou Verdes</b>	

Tabela 3: Sistema de Áreas Verdes e Espaços Livres, 2011 e 2013

Fonte: PDDUS (2011) e PLC 33/2013

Considerando a tabela acima, podemos constatar algumas diferenças entre os dois textos legais a respeito do Sistema de Áreas Verdes e Espaços Livres. A subcategoria “corredores urbanos arborizados” desdobrou-se em uma subcategoria da mesma categoria (Espaços públicos ou privados do Município...), a “arborização urbana” e na nova categoria “Corredores Ecológicos ou Verdes”. A subcategoria “parques urbanos” passou a incluir a subcategoria “parques históricos”, além de “parques lineares”, “parques esportivos” e “parques temáticos”. Já a subcategoria “praças” não é citada no PLC 33/2013. A subcategoria “jardins públicos” passou a ser identificada como “parques e jardins públicos”, enquanto as “reservas de arborização” passaram a “áreas de reserva de arborização”. As “áreas do Bioma de Mata Atlântica acima da cota de cem metros em todo o município” perdem a caracterização relativa ao limite altimétrico (cota de cem metros) e passaram a ser denominadas “áreas do Bioma de Mata Atlântica em todo o município”. Já os “sítios de relevante interesse paisagístico e ambiental” passam a figurar em 2013, não havendo menção a eles em 2011. Acerca das “unidades de conservação”, além

das municipais, conforme estabelecido em 2011, o PLC 33/2013 passa a considerar como integrantes do sistema ora discutido também as unidades estaduais e federais.

No Plano de 2011 e no projeto de lei de 2013, a noção de “Sistema de Áreas Verdes e Espaços Livres” desempenha papel fundamental na elaboração de uma visão acerca da ocupação urbana. Em 2013, ela ocupa, inclusive o lugar da categoria considerada estruturadora do território em 2011, o “ambiente natural”. Esta emergência pode estar relacionada ao desenvolvimento de uma rede de pesquisa denominada QUAPÁ-SEL<sup>94</sup>, à qual membros do corpo técnico da Prefeitura se associaram, como no caso de Mônica Schlee Bahia, gerente de Macroplanejamento da SMU. Na proposta para a LUOS de 2018, no entanto, além de não haver menção à “capacidade de suporte da ocupação”, não há mobilização do “Sistema de Áreas Verdes e Espaços Livres”, sendo esta categoria completamente apagada.

As “áreas verdes e espaços livres” são retomados na Seção V do Capítulo referente à paisagem<sup>95</sup> do PLC 33/2013. Seu artigo 262 trata das estratégias para a conservação e revitalização das “áreas verdes e espaços livres”, as quais são listadas abaixo:

- I – Implantação do Plano Municipal de Áreas Verdes e Espaços Livres;
- II - Melhoria da **distribuição e conexão** do sistema de espaços livres públicos e áreas verdes;
- III – **Conexão**, através da **implantação de corredores verdes**, dos diversos elementos integrantes da **malha verde urbana**, aproveitando estoque de áreas vegetadas ou livres do Município;
- IV - Implantação de espaços livres públicos ou privados e áreas verdes ao longo dos fundos de vale e em locais de recarga de aquíferos, onde couber;
- V - Implementação de projetos de **tratamento paisagístico dos espaços livres públicos** ao longo dos eixos estruturais de mobilidade e circulação viária;
- VI - Melhoria da arborização e manutenção dos equipamentos e mobiliários nos espaços livres públicos existentes;
- VII - Implementação e padronização da acessibilidade para pedestres, principalmente para acesso aos meios de transporte, espaços livres e edifícios públicos, orlas marítimas e corpos d’água;
- VIII - Estabelecimento de **parâmetros e índices de espaços livres e áreas verdes** vinculados à densidade construtiva e correspondentes a percentual mínimo de espaços livres por tipo de grupamento;
- IX – Proteção, manutenção e recuperação das características dos jardins históricos (RIO DE JANEIRO, 2013, grifos meus).

<sup>94</sup> <https://quapasel.wordpress.com/quem-somos/>

<sup>95</sup> Título IV- Da Proteção do Meio Ambiente, da Paisagem, do Patrimônio Cultural, Capítulo III - Da Paisagem, Seção V - Das Áreas Verdes e Espaços Livres.

Destaco aqui três aspectos expressos por ditas estratégias. O primeiro é relativo à conexão entre os elementos constitutivos do Sistema. Uma vez que as áreas verdes e espaços livres se encontram dispersos na cidade, a solução para que haja uma conectividade espacial é a criação de corredores verdes que interliguem os “elementos integrantes da malha verde urbana”. O segundo aspecto diz respeito ao tratamento paisagístico destes elementos. Este tratamento inclui a melhoria da arborização, além da manutenção dos equipamentos e mobiliários existentes. Este tratamento demonstra que, para os planejadores, as áreas verdes e espaços livres devem constituir espaços para a realização de atividades, para a permanência e para o gozo.

O terceiro e último aspecto a ser destacado é relativo ao estabelecimento de parâmetros e índices de espaços livres e áreas verdes. No PDDUS (2011), os índices correlatos são denominados como “índices de cobertura vegetal na cidade” e “índices de áreas verdes”. Neste projeto de lei, no entanto, a categoria ser considerada para o estabelecimento de índices é a de “espaços livres e áreas verdes”, reforçando, novamente, a emergência e mobilização de uma nova concepção de categorias centrais para a estrutura territorial da cidade.

#### *Das Zonas e Subzonas no PLC 33/2013 e no PLC 57/2018*

As zonas e subzonas a serem adotadas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo são propostas, no projeto de 2013, pelos artigos 73 a 104<sup>96</sup>, enquanto na proposta de 2018 apenas os artigos 6º e 7º<sup>97</sup> são dedicados a esta classificação. Segue abaixo uma tabela (Tabela 4) que permite visualizar as zonas e subzonas mobilizadas por cada um dos textos, permitindo uma melhor comparação.

PLC 33/2013		PLC 57/2018	
Zonas	Subzonas	Zonas	Subzonas
<b>Zona de Conservação Ambiental (ZCA)</b> é aquela que apresenta características naturais, culturais ou paisagísticas relevantes para a preservação	<b>Zona de Conservação Ambiental 1 (ZCA 1)</b> Zona que apresenta características naturais e paisagísticas relevantes para a preservação e recuperação, permitindo-se apenas edificações de apoio às atividades de controle ambiental	<b>Zona de Conservação Ambiental (ZCA)</b> apresenta características naturais, culturais ou paisagísticas relevantes para a preservação	<b>Zona de Conservação Ambiental 1 (ZCA-1)</b> Zona com ocupação não permitida, salvo para apoio às atividades de proteção e controle ambiental
	<b>Zona de Conservação Ambiental 2 (ZCA)</b> Zona que apresenta características naturais e paisagísticas relevantes para a preservação e recuperação, onde admite-se a ocupação com baixa densidade		<b>Zona de Conservação Ambiental 2 (ZCA-2)</b> Permitida a ocupação de baixa densidade, desde que adequada às características da zona

<sup>96</sup> Título III - Do Ordenamento Territorial para o Planejamento, Capítulo I - Do Zoneamento.

<sup>97</sup> Título II - Do Ordenamento Territorial para o Planejamento, Capítulo I - Do Zoneamento.

PLC 33/2013		PLC 57/2018	
Zonas	Subzonas	Zonas	Subzonas
	<p><b>Zona de Conservação Ambiental 3 (ZCA 3)</b> Zona que apresenta densidade populacional e construtiva consolidada, que por sua localização e características ambientais e paisagísticas necessita de restrições específicas e controle da ocupação existente</p>		
<p><b>Zona Agrícola (ZA)</b> é aquela onde prevalecem atividades agrícolas, de criação animal e aquelas de apoio e complementação, compatíveis entre si</p>		<p><b>Zona Agrícola (ZA)</b> Zona onde prevalecem atividades agrícolas ou de criação animal e aquelas de apoio e complementação, compatíveis entre si</p>	
<p><b>Zona Residencial Unifamiliar (ZRU)</b> é a zona onde o uso residencial se restringe a edificações unifamiliares, isoladas ou em grupamentos, que de acordo com as características locais e das atividades econômicas permitidas</p>	<p><b>Zona Residencial Unifamiliar 1 (ZRU 1)</b> zona residencial unifamiliar onde é permitida apenas uma unidade residencial por terreno</p>	<p><b>Zona Residencial Unifamiliar (ZRU)</b> Zona onde o uso residencial é permitido apenas em edificações uni ou bifamiliares, isoladas ou em grupamentos</p>	<p><b>Zona Residencial Unifamiliar 1 (ZRU-1)</b> Permite atividades de serviços compatíveis com as características da zona</p>
	<p><b>Zona Residencial Unifamiliar 2 (ZRU 2)</b> zona onde o uso residencial unifamiliar pode ocorrer em edificação isolada ou em grupamentos</p>		<p><b>Zona Residencial Unifamiliar 2 (ZRU-2)</b> Permite atividades não residenciais, compatíveis com as características da zona</p>
	<p><b>Zona Residencial Unifamiliar 3 (ZRU 3)</b> zona onde o uso residencial unifamiliar pode ocorrer em edificação isolada ou em grupamentos, permitido o uso de Serviço, restrito a algumas atividades compatíveis com a característica da zona</p>		
	<p><b>Zona Residencial Unifamiliar 4 (ZRU 4)</b> zona onde o uso residencial unifamiliar pode ocorrer em edificação isolada ou em grupamentos, permitidos usos não residenciais, desde que compatíveis entre si e com a característica da zona</p>		
<p><b>Zona Residencial Multifamiliar (ZRM)</b> caracteriza-se pela predominância do uso residencial multifamiliar, em edificação única no terreno ou em grupamento, admitindo a convivência com outros usos, compatíveis entre si</p>	<p><b>Zona Residencial Multifamiliar 1 (ZRM 1)</b> zona residencial multifamiliar que não permite a convivência com os demais usos</p>	<p><b>Zona Residencial Multifamiliar (ZRM)</b> Zona caracterizada pela predominância do uso residencial multifamiliar, em edificação única no terreno ou em grupamentos, admitida a convivência com outros usos, compatíveis entre si, de acordo com suas características e intensidades</p>	<p><b>Zona Residencial Multifamiliar 1 (ZRM -1)</b> Permite atividades de serviços compatíveis com as características da zona</p>
	<p><b>Zona Residencial Multifamiliar 2 (ZRM 2)</b> zona predominantemente residencial multifamiliar que permite o uso de Serviço, restrito a algumas atividades compatíveis com a característica da zona</p>		<p><b>Zona Residencial Multifamiliar 2 (ZRM - 2)</b> Permite algumas atividades de comércio e serviços de apoio e complementariedade ao uso residencial</p>
	<p><b>Zona Residencial Multifamiliar 3 (ZRM 3)</b></p> <p><b>Zona Residencial Multifamiliar 3 – Local (ZRM 3 L)</b> zona predominantemente residencial multifamiliar que permite algumas atividades de comércio e serviços de característica local, de apoio e complementariedade ao uso residencial</p>		<p><b>Zona Residencial Multifamiliar 3 (ZRM-3)</b> Permite a convivência com usos não residenciais diversificados</p>

PLC 33/2013		PLC 57/2018	
Zonas	Subzonas	Zonas	Subzonas
	<p>zona predominantemente residencial multifamiliar que permite a convivência com uso comercial e de serviços e que, de acordo com a intensidade e característica das atividades permitidas</p> <p><b>Zona Residencial Multifamiliar 3 – Turística (ZRM 3 T)</b> zona predominantemente residencial multifamiliar que por sua localização em áreas com potencial turístico, permite a convivência com atividades de comércio e serviços relacionadas ao turismo</p>		
	<p><b>Zona Residencial Multifamiliar 4 (ZRM 4)</b> Zona predominantemente residencial multifamiliar, que permite a convivência com usos não residenciais</p>		<p><b>Zona Residencial Multifamiliar 4 (ZRM-4)</b> Zona constituída por áreas consolidadas, de origem informal, cujas características de ocupação não permitem a consideração do lote como referência para o estabelecimento dos parâmetros urbanísticos. Permite a convivência com usos não residenciais compatíveis com as características da área e terá seus parâmetros regulamentados por legislação específica</p>
<p><b>Zona Comercial e de Serviços (ZCS)</b> aquela onde predominam as atividades comerciais e de prestação de serviços</p>	<p><b>Zona Comercial e de Serviços 1 (ZCS 1)</b> zona onde prevalecem as atividades comerciais e de serviços que podem alcançar níveis de centralidade regional</p>	<p><b>Zona Comercial e de Serviços (ZCS)</b> Zona onde predominam as atividades comerciais e de prestação de serviços de alcance regional ou municipal, localizadas preferencialmente junto aos eixos de transportes</p>	
	<p><b>Zona Comercial e de Serviços 2 (ZCS 2)</b> zona onde prevalecem as atividades comerciais e de serviços que podem alcançar níveis de centralidade municipal</p>		
	<p><b>Zona Comercial e de Serviços 3 (ZCS 3)</b> zona onde prevalecem as atividades comerciais e de serviços que em face de suas características específicas exigem planejamento para sua implantação e logística de armazenagem e transportes próprios</p>		
	<p><b>Zona Comercial e de Serviços 4 (ZCS 4)</b> zona com concentração de atividades de comerciais e de serviços constituindo centralidade que excede o alcance municipal, pressupondo tratamento diferenciado</p>		
		<p><b>Zona Consolidada Central (ZCC)</b> Zona correspondente à área central da Cidade com concentração de atividades comerciais e de serviços de alcance metropolitano</p>	
<p><b>Zona de Uso Misto (ZUM)</b></p>		<p><b>Zona de Uso Misto (ZUM)</b></p>	

PLC 33/2013		PLC 57/2018	
Zonas	Subzonas	Zonas	Subzonas
é aquela onde os usos residencial, comercial, de serviços e industrial podem ocorrer sem predominância, ressalvadas as situações de impacto pertinentes à convivência entre os diferentes usos		Zona onde os usos residencial, comercial, de serviços e industrial podem ocorrer sem predominância, ressalvadas as situações de impacto pertinentes à convivência entre os diferentes usos	
<b>Zona Industrial</b> é aquela onde predomina a existência de indústrias e de atividades correlatas de apoio e complementariedade	<b>Zona de Uso Predominantemente Industrial (ZUPI)</b> zona destinada à instalação de indústrias cujos processos produtivos, submetidos a métodos adequados de controle de impactos, não causem incômodos à população, podendo conviver com os demais usos urbanos, inclusive o uso residencial	<b>Zona Industrial</b> Zona caracterizada pela predominância de indústrias e de atividades de apoio e complementariedade	<b>Zona de Uso Predominantemente Industrial (ZUPI)</b> Destinada à instalação de indústrias cujos processos produtivos não causem incômodos à população, permitindo sua convivência com os demais usos, inclusive o uso residencial
	<b>Zona de Uso Estritamente Industrial (ZEI)</b> zona destinada à instalação de indústrias cujos resíduos, ruídos, emanações, radiações e necessidades de transporte de carga podem causar prejuízos e impactos significativos ao ambiente urbano, cabendo planejamento específico para sua implantação, admitindo convivência limitada com usos de comércio e serviços complementares ao seu funcionamento, não sendo permitido o uso residencial		<b>Zona de Uso Estritamente Industrial (ZEI)</b> Destinada à instalação de indústrias cuja operação pode causar prejuízos e impactos significativos ao ambiente urbano, cabendo planejamento específico para sua implantação, admitindo convivência limitada com usos de comércio e serviços complementares ao seu funcionamento, não sendo permitido o uso residencial
			<b>Zona de Desenvolvimento Econômico Metropolitano (ZDM)</b> Destinada ao desenvolvimento do setor industrial e logístico, com alcance além do território municipal, pressupondo tratamento diferenciado, podendo conviver com os demais usos urbanos
		<b>Zona do Plano Piloto da Baixada de Jacarepaguá (ZPP)</b> Zona constituída pelo Plano Piloto da Baixada de Jacarepaguá, cuja ocupação planejada obedece a padrões específicos	
		<b>Zona de Operações Especiais (ZOE)</b> constituída por áreas sujeitas a regime específico, sob jurisdição pública, como áreas militares ou federais	

Tabela 4: Definição de Zonas e Subzonas nos PLC 33/2013 e 57/2018

Fonte: PLC 33/2013 e PLC 57/2018

Destaca-se, para os fins desta tese, que a definição da Zona de Conservação Ambiental (ZCA) é igual para ambos os projetos de lei. A mudança observada refere-se à subzona Zona de Conservação Ambiental 3 (ZCA 3), presente no projeto de 2013, mas ausente no projeto de 2018. Ela se refere a zonas de ocupação com densidades populacional e construtiva consolidada, mas que, por apresentarem determinadas características ambientais e paisagísticas, merecem restrições específicas à ocupação existente. Nota-se ainda a construção de três novas categorias: a Zona de Desenvolvimento Econômico Metropolitano (ZDM), a Zona de Operações Especiais (ZOE) e a Zona do Plano Piloto da Baixada de Jacarepaguá (ZPP). Esta última corresponde a uma área da cidade que, nos últimos anos vem experimentando uma intensa transformação do uso do solo. Cabe ainda destacar que o PLC 57/2018 apresenta, entre os seus anexos, o mapeamento das zonas segundo Áreas de Planejamento.

Uma vez estabelecidas as zonas e subzonas, ambos os projetos se dedicam à definição dos usos previstos no território municipal. São eles: Uso Residencial, Uso Comercial, Uso de serviços, Uso Industrial, Uso Agrícola, Uso Institucional de interesse público, e Serviços públicos (presente apenas no PLC 57/2018). Em seguida, tanto o PLC 33/2013, quanto o PLC 57/2018, tratam da classificação desses usos do solo conforme a área que ocupam ou desejam ocupar.

No projeto de 2013, os usos podem ser classificados como “uso adequado”, “uso adequado com restrição” e “uso vedado”. O “uso adequado” é o “uso ou atividade compatível com a destinação da Zona”. O “uso adequado com restrição” é aquele “uso ou atividade compatível com a destinação da Zona, submetido a restrições específicas”. Por fim, o “uso vedado” é “qualquer uso ou atividade incompatível com a destinação da zona”. Já no projeto de 2018, são indicados apenas o “uso adequado” e o “uso vedado”. O “uso adequado com restrição” é incorporado ao “uso adequado”, que passa a ser definido como “uso ou atividade compatível com a destinação da Zona, ainda que submetido a mecanismos de controle de possíveis impactos”.

Consoante a adoção do ideal de usos mistos na cidade pelo PLC 57/2018, embora as zonas tenham sido definidas, seu artigo 13 estabelece que “todas as atividades são permitidas em todas as zonas, desde que não impliquem em risco de segurança ou de salubridade”. Devem, no entanto, ser observadas as restrições, as quais se dividem em “restrições relativas ao tipo de zona em que se encontrem” e “restrições relativas aos impactos gerados no meio urbano”. Estas últimas são, por sua vez, definidas como “impactos na mobilidade urbana”, “impactos no meio ambiente” e “impactos no ambiente cultural protegido”.

As “áreas de especial interesse”, já apresentadas e discutidas no âmbito do Plano Diretor (1992 e 2011), são retomadas por ambos os projetos de lei complementar destinados à aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo na Cidade do Rio de Janeiro. De acordo com o artigo 110 do PLC 33/2013, as “áreas de especial interesse”

“são espaços da Cidade perfeitamente delimitados sobrepostos em uma ou mais Zonas ou Subzonas, que serão submetidos a regime urbanístico específico, relativo à implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e formas de controle que prevalecerão sobre os controles definidos para as Zonas e Subzonas que as contêm” (RIO DE JANEIRO, 2013, artigo 110).

Trata-se, portanto, de áreas que podem gozar de um regime urbanístico excepcional, sem, necessariamente acompanhar o disposto nas normas relativas ao zoneamento anteriormente apresentado. O projeto de 2013 mantém os tipos estabelecidos pelo artigo 70 do Plano Diretor de 2011, quais sejam: Área de Especial Interesse Urbanístico – AEIU; Área de Especial Interesse Social – AEIS; Área de Especial Interesse Ambiental – AEIA; Área de Especial Interesse Turístico – AEIT; Área de Especial Interesse Funcional – AEIF; Área de Especial Interesse Agrícola – AEIG, e Área de Especial Interesse Cultural – AEIC. Cada uma dessas categorias é retomada em subseções específicas. Seus conteúdos não serão, no entanto, retomados, uma vez que já foram apresentados nos termos do PDDUS.

Já o PLC 57/2018, se limita a criar duas novas categorias, sem mencionar as já instituídas pelo Plano Diretor (PDDUS). A primeira delas é a “Área de Especial Interesse Metropolitano – AEIM”. Trata-se de área “destinada à aplicação de instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo e de instrumentos de cooperação entre o Município do Rio de Janeiro e os demais municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro” (artigo 10, inciso I). A segunda “área de especial interesse” criada é a “Área de Especial Interesse Costeiro – AEICo”. Esta é definida como a área “que poderá ser delimitada ao longo da extensão da costa da cidade, levando em consideração tanto a faixa marítima quanto a faixa terrestre, visando o ordenamento territorial da orla do Município e de seus espelhos d’água” (artigo 10, inciso II).

#### *Da Proteção do Meio Ambiente, da Paisagem, do Patrimônio Cultural*

O Título IV do PLC 33/2013 regula o uso e ocupação do solo em relação à proteção do meio ambiente, da paisagem e do patrimônio cultural. As ações preconizadas para a

operacionalização da proteção ao meio ambiente, à paisagem, e ao patrimônio cultural são: a articulação intergovernamental nas ações de fiscalização, a implantação de planos de manejo de Unidades de Conservação e planos diretores de parques urbanos e outras áreas verdes, a adoção de mecanismos para a participação comunitária nas ações de proteção, e a elaboração de Caderno de Encargos Ambientais e Paisagísticos que possam ser consultados pelos empreendedores (artigo 239).

No intuito de embasar e aprimorar o planejamento e o ordenamento do território com vistas à proteção destes elementos e em conformidade com o PDDUS, o artigo 238 estabelece os planos setoriais a serem formulados. São eles: Plano de Monitoramento Ambiental; Plano Metropolitano de Integração Ambiental; Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro; Planos de Gestão para Áreas de Proteção do Ambiente Cultural, Reservas Arqueológicas, Sítios Culturais e Paisagens Culturais, Jardins Históricos, bens culturais tombados e Áreas de Entorno de Bem Tombado; Plano de Áreas Verdes e Espaços Livres; Planos de Manejo das Unidades de Conservação da Natureza; Planos Diretores dos Parques Urbanos; Plano Diretor de Arborização; Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; Plano Diretor de Manejo de Águas Pluviais; Plano Municipal de Redução de Riscos Geotécnicos; Plano Municipal de Habitação de Interesse Social; Plano Diretor de Transportes; Plano de Operacionalização da Fiscalização em Unidades de Conservação e Zonas de Conservação Ambiental, e Plano Municipal de Saneamento Básico.

O Capítulo III do mesmo Título é dedicado à paisagem. Sua seção I trata das “áreas de interesse paisagístico”, categoria não mobilizada pelos textos legais discutidos anteriormente. De acordo com o artigo 249, estas áreas correspondem a “locais onde a paisagem natural e cultural tenha aspectos notáveis”. Os programas e ações voltados para as “áreas de interesse paisagístico” incluem a criação e recuperação de mirantes, a valorização do tratamento paisagístico local, o manejo da vegetação para a abertura de “janelas da paisagem”, a implantação de sistema de iluminação pública no intuito de destacar os elementos paisagísticos, e sinalização dos principais elementos da “paisagem natural” e da “paisagem construída”. Observa-se, portanto, a distinção entre a “natureza” ou “paisagem natural” e a “cultura”, “paisagem cultural” ou “paisagem construída”.

O artigo 250 prevê a classificação de “vias abertas à paisagem” como “vias cênicas”, para as quais serão estabelecidas condições especiais que garantam a “visibilidade pública da paisagem ao longo do seu percurso”. A criação e recuperação de mirantes, a abertura de “janelas da

paisagem” e as “vias cênicas” chamam atenção para a importância atribuída à paisagem desde o PDDUS. Esta categoria está relacionada à criação de uma imagem ou de um imaginário da Cidade, a partir de suas vistas e pontos de vista. A emergência desta categoria se deve, ao menos em parte, ao trabalho da equipe responsável pela elaboração do Dossiê da Candidatura da Cidade do Rio de Janeiro à Paisagem Cultural Brasileira, que culminou na inscrição do Rio de Janeiro na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, na categoria Paisagem Cultural.

As estratégias para impedir a intrusão de formas construtivas que obliterem os elementos significativos da paisagem são apresentadas na seção dedicada à proteção da “paisagem urbana natural e construída”<sup>98</sup>. Dentre elas está a elaboração de um Plano Referencial da Paisagem, com vistas ao estabelecimento de normas e programas de preservação e monitoramento da paisagem, considerando a diversidade da paisagem da cidade. Outra estratégia citada é o mapeamento dos “Sítios de Relevante Interesse Paisagístico e Ambiental”, seus panoramas e seus cones de visibilidade. Destaco ainda a realização de estudos de impacto na paisagem para o licenciamento de empreendimentos situados no entorno de Unidades de Conservação da Natureza, Sítios de Relevante Interesse Paisagístico e Ambiental e de bens tombados e protegidos, além da definição de “marcos urbanos” representativos para a identidade dos bairros.

A arborização urbana é o tema da Seção VI do Capítulo relativo à paisagem<sup>99</sup>. Em seu artigo 263, são apresentadas estratégias para a conservação e a revitalização da arborização urbana. Dentre elas estão a implantação do Plano Diretor de Arborização, a criação de corredores arborizados de conexão entre manchas arbóreas isoladas e a utilização de espécies arbóreas da flora nativa local e adequadas a cada região da cidade.

Já o Capítulo V do Título IV trata da sustentabilidade<sup>100</sup>. No intuito de garantir o desenvolvimento urbano sustentável da Cidade, o artigo 277 preconiza a articulação de planos, programas, projetos e ações ao Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana, os quais devem considerar alguns aspectos em suas ações estruturantes e diretrizes. Um primeiro aspecto a ser destacado é a implantação e conexão da “malha verde municipal”, “composta por

---

<sup>98</sup> Título IV - Da Proteção do Meio Ambiente, da Paisagem, do Patrimônio Cultural, Capítulo III - Da Paisagem, Seção III - Da Proteção da Paisagem Urbana Natural e Construída.

<sup>99</sup> Título IV - Da Proteção do Meio Ambiente, da Paisagem, do Patrimônio Cultural, Capítulo III - Da Paisagem, Seção VI - Da Arborização Urbana.

<sup>100</sup> Título IV - Da Proteção do Meio Ambiente, da Paisagem, do Patrimônio Cultural, Capítulo V - Da Sustentabilidade.

redes multifuncionais de áreas vegetadas e permeáveis”. O segundo é relativo ao fomento à adoção de práticas sustentáveis nas construções, visando o uso racional da água, a eficiência energética, o controle de ruídos e um melhor aproveitamento de insolação e ventilação naturais. O terceiro aspecto é a preservação, inventário e mapeamento das nascentes e fontes de água da cidade que se destinem ao abastecimento humano. O último aspecto a ser destacado é o estímulo aos deslocamentos realizados a pé, em veículos não motorizados e modais coletivos.

#### *Áreas sem uso, paisagem e restrição*

Uma vez que “cidade” e “natureza” não são categorias legais, elas precisam ser construídas através de uma espacialização que envolve a regulação de usos em relação a áreas. A Lei de Uso e Ocupação do Solo, aqui discutida em termos de suas propostas, pretende classificar a adequação dos usos em relação às zonas estabelecidas, regulando, portanto, aquilo que pode ou não ser feito em cada uma das áreas da cidade. Por fim, quatro aspectos referentes à Lei de Uso e Ocupação do Solo merecem ser destacados.

O primeiro é relativo às Zonas de Conservação Ambiental. Conforme o descrito acerca dos usos previstos, não há definição, em ambos os projetos de lei, de usos relativos a essas áreas. É como se não houvesse para a LUOS usos adequados ou característicos dessas zonas, muito embora diversos usos sejam citados em relação a áreas de proteção ambiental, por exemplo, tais como lazer, pesquisa científica e educação ambiental. Esta ausência clarifica a ideia de que, para a legislação urbanística, os “espaços naturais” presentes na cidade se enquadram em outro domínio, o da “natureza”, purificada com relação à “cidade” e, portanto, o uso, categoria “artificial” não pode ser atribuída a tais espaços.

Um segundo aspecto é relacionado à Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). O projeto de 2018 (PLC 57/2018) confere grande visibilidade a esta categoria espacial, diferentemente do projeto de 2013. Esta visibilidade advém da criação de duas novas categorias. A primeira delas é a “Zona de Desenvolvimento Econômico Metropolitano” (ZDM), como um subtipo da Zona Industrial. Conforme já citado, a ZDM se destina ao “desenvolvimento do setor industrial e logístico, com alcance além do território municipal”. A segunda categoria é a “Área de Especial Interesse Metropolitano”, a AEIM. Sua implementação tem por objetivo a aplicação de instrumentos de cooperação entre o Município do Rio de Janeiro e os demais da RMRJ. Estas categorias demonstram o interesse do Poder Público carioca em ampliar a sua atuação

para além dos limites do território municipal, regulando o uso e ocupação do solo em seus limites e adotando os preceitos da cooperação intermunicipal para a gestão de bens de interesse comum.

O terceiro aspecto relaciona-se à mobilização da categoria “paisagem”. No PLC 33/2013, nota-se a emergência da categoria “áreas de interesse paisagístico”, além da manutenção da categoria “sítios de relevante interesse paisagístico e ambiental”, já presentes no PDDUS de 2011<sup>101</sup>. Embora não seja apresentada uma distinção clara entre as duas categorias, a sua mobilização nos dá a ver a importância atribuída à construção de uma paisagem, ou de várias paisagens para a cidade.

Por fim, o quarto e último aspecto a ser destacado é relacionado à categoria “áreas de restrição à ocupação urbana”. Uma vez que esta categoria é construída por “atributos naturais”, observa-se a normatização da categoria geral “natureza” para fins de controle do uso e ocupação do solo. Esta normatização passa por um processo de (re)definição categórica associada à necessidade de estabelecimento de uma forma de visualização para que seja possível a sua aplicação no terreno. Por sua vez, a elaboração desta forma de visualização, neste caso um mapa oficial, tem seus próprios procedimentos técnicos e, portanto, limitações, por exemplo, dos dados disponíveis. Neste sentido, a “natureza” deixa de ser uma categoria oposta à cidade e passa a integrar de maneira sistemática os instrumentos de controle da ocupação urbana.

---

<sup>101</sup> Estes são definidos, segundo o artigo 117 do PDDUS, como “áreas, de domínio público ou privado que, por seus atributos naturais, paisagísticos, históricos e culturais, constituam-se em referência para a paisagem da Cidade do Rio de Janeiro, sujeitas a regime de proteção específico e a intervenções de recuperação ambiental, para efeitos de proteção e manutenção de suas características” (RIO DE JANEIRO, 2011).

## Considerações finais

Esta tese partiu da hipótese de que os limites e categorias espaciais jogaram um papel fundamental na redefinição do problema do crescimento urbano no Rio de Janeiro. Esta redefinição passa, necessariamente, como apontado por Cefai (2018), por uma mudança cognitiva. Esta mudança pode ser observada tanto em termos da transformação do regime de visibilidade do crescimento, como em termos da produção normativa orientada para a sua gestão.

O momento anterior a esta redefinição compreendia o crescimento urbano em termos do crescimento populacional nas favelas, como visto nos trabalhos do Instituto Pereira Passos e nas notícias do jornal O Globo. Na Lei Orgânica do Município, aprovada em 1990, o crescimento urbano não é compreendido como um problema, mas como um processo designado como “desenvolvimento urbano”. É a partir de uma nova visão sobre o crescimento, sobretudo das favelas, que o crescimento urbano passa a ser um problema que demanda, inclusive instrumentos de delimitação física.

A política urbana carioca considera o crescimento ao menos desde 1990, mas os instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo se prestavam à sua orientação. A partir dos anos 2000, e bastante claramente a partir do Plano Diretor de 2011, é que o crescimento passa a ser visto a partir da lógica do uso do solo, onde o que interessa é a variação da área de determinadas “classes de área”, sejam aquelas ligadas ao “urbano”, particularmente as favelas, sejam aquelas ligadas ao seu “oposto”, as categorias associadas à natureza. Trata-se então de uma preocupação acerca da variação de área, seja positiva ou negativa, com o crescimento da ocupação ou com a supressão da cobertura vegetal. As técnicas de visualização, sobretudo as ortofotos e as imagens de satélite, possibilitam, portanto, um novo ponto de vista que passa a ver o crescimento como crescimento horizontal.

Este problema público redefinido é “incorporado”, inscrito em um “ambiente operatório” formado por objetos, organizações, arranjos espaciais, ideias normativas, mas também em técnicas e tecnologias. Assim, o mapeamento, seja como cartografia básica (no caso da Lei Orgânica) seja como georreferenciamento (como no Plano Diretor de 2011), as estações de monitoramento climático, os satélites, os sistemas de alerta, os convênios com universidades e outros centros de pesquisa, o conhecimento geotécnico, os bancos de dados sobre

biodiversidade passam a compor e operar o crescimento urbano redefinido como expansão urbana, ou crescimento/supressão de classes de área, sobretudo as “áreas verdes” e as “favelas”.

Uma vez que este crescimento coloca em relação a “cidade e a “natureza”, a categoria geral “natureza” é, neste processo de redefinição, espacializada e transformada através da normatização em categorias legais, ou seja, em entidades espaciais delimitadas e definidas através de atributos. É interessante notar que a “natureza” é mobilizada como uma “classe de organização espacial” ou como um elemento da própria “estrutura básica urbana”.

De maneira geral, observa-se, ao longo do período analisado, um aumento no número de categorias espaciais mobilizadas, tornando o problema do crescimento urbano mais complexo tanto do ponto de vista normativo como do ponto de vista da aplicação de seus instrumentos de gestão. É possível afirmar que estas categorias assumem diversos significados nos textos analisados. Se na Lei Orgânica a natureza é considerada como patrimônio, já no Plano Diretor de 1992 suas categorias são também construídas como condicionantes para o desenvolvimento urbano. No Plano Diretor de 2011, bem como nos projetos de lei associados à Lei de Uso e ocupação do Solo, a “natureza” atua em termos de restrição ou contenção da expansão urbana.

Além dos sentidos de patrimônio, condicionantes e fatores de restrição, as categorias construídas pelos textos legais analisados expressam também os significados de risco, de sistema, de recursos, de marcos territoriais e de paisagem. O sentido de risco é destacado tanto no documento de 2011, como nos de 2013 e 2018. O risco, via de regra, está associado à ocupação das encostas que, no caso do Rio de Janeiro, está fortemente relacionada às favelas. Uma vez que o princípio de não remoção não pode ser aplicado em situações de risco, a própria construção da ideia de risco natural tem consequências diretas sobre a política habitacional.

O sentido de “sistema” pode ser verificado nas categorias “malha verde” e “sistema de áreas verdes e espaços livres”. A malha verde, em oposição à malha urbana, carrega em si, como um tecido, um princípio de conexão entre as suas diversas partes. O “sistema de áreas verdes e espaços livres” pretende dar um sentido de conjunto e conectividade entre elementos diversos que desempenham funções distintas, tais como praças, jardins, áreas de preservação permanente e unidades de conservação da natureza.

O sentido de “marcos territoriais” é observado apenas na Lei Orgânica do Município. Isto se deve à própria natureza desta lei. Por desempenhar o papel de uma “constituição municipal”, a Lei Orgânica, além de estabelecer princípios bastante gerais para a política e tratar de diversos

temas relativos à administração pública, deve também precisar os limites territoriais do Município. Além de indicar as coordenadas geográficas, este texto legal mobiliza feições geomorfológicas como limitadores do território, os quais possuem grande visibilidade, como serras, picos e ilhas.

O sentido de paisagem é mobilizado por todos os instrumentos legais analisados. No entanto, a paisagem emerge como categoria central no Plano Diretor de 2011 e é assim mantida no Projeto de Lei Complementar 33/2013. Se antes, a “pureza” era assumida na dicotomia entre paisagem natural e paisagem cultural, observa-se, a partir de 2011, uma tentativa, nem sempre bem sucedida de pensar a paisagem como uma possibilidade de hibridização. Talvez, o insucesso se deva à própria restrição que a linguagem nos impõe, uma vez que não é possível falar e pensar para além dela. Em outras linguagens, outras visões de mundo, como nos apontam os antropólogos, tal dicotomia não possui qualquer sentido.

Contribuiu para esta visão, indubitavelmente, a elaboração do Dossiê de candidatura submetido à UNESCO para que as paisagens cariocas fossem incluídas em sua lista na categoria “paisagem cultural”. A paisagem cultural aí adotada, em consonância com o estabelecido na ciência geográfica, significava “a interação entre o ambiente natural e a cultura, expressa na configuração espacial resultante da relação entre elementos naturais, sociais e culturais, e nas marcas das ações, manifestações e formas de expressão humanas” “a configuração visual da cidade e seus componentes, resultante da interação entre os elementos naturais, edificados, históricos e culturais”.

Como um elemento da identidade carioca, ela é considerada o mais valioso bem da Cidade. Assim, começou a ser pensada também em termos de um direito: o direito à paisagem, como no Plano Diretor de 2011. Já no Projeto de Lei Complementar 33/2013 relativo à Lei de Uso e Ocupação do Solo a paisagem se “corporifica” em categorias espaciais, como “áreas de interesse paisagístico”, “vias abertas à paisagem”, “vias cênicas” e “janelas da paisagem”.

Algumas categorias específicas apresentam uma longa permanência neste processo. Este é o caso, por exemplo, de categorias como “área de preservação permanente”, “unidades de conservação” (estas duas concebidas e estabilizadas na legislação ambiental em âmbito federal) e “área de especial interesse ambiental”. Cabe ainda destacar, neste sentido, a categoria “área de restrição à ocupação urbana”. A partir do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, aprovado em 1992, mesmo que como uma “macrozona de restrição à ocupação”, esta categoria

é mobilizada também no Plano Diretor de 2011 e no Projeto de Lei Complementar 33/2013. No entanto, a categoria em questão não está presente no Projeto de Lei Complementar 57/2018, quando parece ter sido incorporada “implicitamente” à nova “Macrozona de Qualificação e Proteção Ambiental”. Observa-se, através do esforço para a sua definição, que os “elementos naturais” participam fortemente da definição de seus atributos, consolidando o significado de restrição atribuído à “natureza”.

Com exceção da Lei Orgânica do Município, todos os textos legais analisados mobilizam discontinuidades no tratamento do crescimento urbano, para além dos limites de densidade e intensidade que tratam o crescimento na relação com o “adensamento” da “malha urbana”. Já no Plano Diretor de 1992, são mobilizadas discontinuidades “espessas” tais como “faixas marginais de proteção de águas superficiais” e das “faixas de transição entre as áreas agrícolas e as macrozonas urbanas ou de expansão urbana”. Outras discontinuidades apresentadas pelos textos selecionados são a “zona de amortecimento” e as “faixas non aedificandi”. As discontinuidades lineares são também mobilizadas. São elas: a “cota de cem metros” e os limites que são ou poderiam ser materializados no terreno, como os “marcos físicos das faixas “non aedificandi” de drenagem”, os “delimitadores físicos”, ou os “ecolimites”. Por fim, uma outra forma de “corporificação” dos limites é a construção de espaços comunitários ou uso coletivo para coibir a expansão urbana irregular sobre unidades de conservação, no entorno de corpos hídricos, ou nas encostas da cidade, como hortas comunitárias e parques lineares, como atesta o Parque Ecológico da Rocinha.

## Referências Bibliográficas

- AGAMBEN, Giorgio. Qué es un dispositivo? *Sociológica*, ano 26, n. 73, 2011, p. 249-264.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, *Formulación Proyectos de Inversión*. Bogotá, 2011. Disponível em <http://www.habitatbogota.gov.co/>. Acesso em 18/11/11.
- ANDRADE, Luciana. Espaço público e favelas: uma análise da dimensão pública dos espaços coletivos não-edificados da Rocinha. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro / Programa de Pós-Graduação em Geografia, Rio de Janeiro, 2002.
- BARNIER, Véronique e TUCOULET, Carole. Avant-propos. In : *Ville et environnement : de l'écologie urbaine à la ville durable. Problèmes politiques et sociaux*. n. 829, 1999.
- BARRACOS em expansão. *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 de maio. 2004.
- BARSKY, A. El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, agosto de 2005, vol. IX, n. 194 (36). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-36.htm>. Acesso em 12/01/2013.
- BENGSTON, D. E YOUN, Y-C. Urban Containment Policies and the Protection of Natural Areas: The Case of Seoul's Greenbelt. *Ecology and Society*, v. 11(1), n. 3. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art3/>.
- BENGSTON, D. FLETCHER, J. e NELSON, K. Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning* n. 69, 2004, p. 271–286.
- BESSERMAN, Sérgio; CAVALLIERI, Fernando. Nota técnica sobre o crescimento da população favelada entre 1991 e 2000 na cidade do Rio de Janeiro. Coleção Estudos Cariocas, n. 20040601, IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, junho de 2004, 5p.
- BIG Brother da natureza. *O Globo*, Rio de Janeiro, 24 de dezembro. 2004.
- BLOMLEY, Nicholas, DELANEY, David e FORD, Richard (ed.). *The Legal Geographies Reader*. Oxford: Blackwell Publishers, 2001.
- BLOMLEY, Nicholas. Cuts, Flows, and the Geographies of Property, Law, Culture and the Humanities, 7 (2), 2010, p. 203-216.
- BLOMLEY, Nicholas. “Land use, planning, and the “difficult character of property””. *Planning Theory and Practice*, 2016. <http://dx.doi.org/10.1080/14649357.2016.1179336>.
- BRAVERMAN. Irus; BLOMLEY, Nicholas; DELANEY, David; KEDAR (ed.). *The expanding spaces of law: a timely legal Geography*. Stanford: Stanford University Press, 2014.
- BRIANO, Luis E.; FRITZSCHE, Frederico J. Transformaciones industriales en el borde metropolitano de Buenos Aires. Pilar como distrito representativo. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (45). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24545.htm>.
- BRUECKNER, Jan. Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies. *International Regional Science Review*, v.23, n.2, 2000, p.160-171.

BRUNET, R., GRASLAND, C. e FRANÇOIS, J-C. La discontinuité en géographie : origines et problèmes de recherche. *L'Espace Géographique*, n.4, 1997, p. 297-308.

BRUNET, Roger. Les phénomènes de discontinuité en Géographie. *Mémoires et documents*, n. 7, 1967.

CARDOSO, Adauto L. e ARAUJO, Rosane L. de. A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, Adauto L (coord.). *Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

CAMARANO, Ana Amélia et al. Tendências demográficas no município do Rio de Janeiro. *Coleção Estudos Cariocas*. Rio de Janeiro, 2004.

CAMARGO, Jean Carlos. Ecolimites ou Sócio-limites: da “preservação ambiental” à segregação sócio-espacial?, 2012. Disponível em: [http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=147:ecolimites-ou-s%C3%B3cio-limites&Itemid=165&Lang=pt](http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=147:ecolimites-ou-s%C3%B3cio-limites&Itemid=165&Lang=pt). Acesso em: 03/02/12.

CAPEL, Horacio. *La Morfología de las ciudades: I. Sociedade, cultura y paisaje urbano*. Barcelona: Ediciones de Serbal, 2002

CAVALLIERI, Fernando e LOPES, Gustavo. Favelas cariocas: comparação das áreas ocupadas – 1999/2004. *Coleção Estudos Cariocas*. Rio de Janeiro, 2006.

CAVALLIERI, Fernando. O momento 2000 do programa Favela-Bairro: avaliação com base nos censos 1991 e 2000. *Coleção Estudos Cariocas*, n. 20050101, IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, janeiro de 2005, 8p.

CAVALLIERI, Fernando; LOPES, Gustavo Peres. Favelas cariocas: comparação das áreas ocupadas - 1999/2004. *Coleção Estudos Cariocas*, n. 20061201, IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, dezembro de 2006, 48p.

CAVALLIERI, Fernando; VIAL, Adriana; LOPES, Gustavo Peres. Diferenciais Intra-urbanos no Rio de Janeiro: contribuição ao cumprimento da meta 11 do milênio. *Coleção Estudos Cariocas*, n. 20070302, IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e Maurício de Almeida Abreu (consultor), março de 2007, 15p.

CEFAI, Daniel. “Público, Socialização e Politização: reler John Dewey na companhia de George Herbert Mead”. In: Diogo Silva Corrêa, Laura Chartain, Rodrigo Cantu, Sayonara Leal (org.). *Crítica e pragmatismo na sociologia: Diálogos entre Brasil e França*. São Paulo: Annablume Editora, 2018, p. 57-88.

CESAR Joga a Toalha. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 de dezembro. 2007.

CEZAR, Paulo Bastos. Evolução da população de favelas na cidade do Rio de Janeiro: uma reflexão sobre os dados mais recentes. *Coleção Estudos Cariocas*, n. 20020201, IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, fevereiro de 2002, 13p.

CIDADE incha pelas favelas: estudo revela que Rio voltou a crescer e ganhou uma Petrópolis entre 96 e 2000. *O Globo*, Rio de Janeiro, 29 de maio. 2001.

CLARK, Audrey (ed.). *Longman Dictionary of Geography: human and physical*. Longman, 1985.

COMPANS, Rose, A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 1, 2007, p. 83-99.

COSTA, Heloisa. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n.2, 1999, p. 56-71.

COSTA, Nadja Maria et al. Significado e importância da zona de amortecimento de unidades de conservação urbanas: o exemplo do entorno das áreas legalmente protegidas da cidade do Rio de Janeiro. *Geo UERJ*, v.1, n.17, 2007: 95-104.

DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO/ DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para El Departamento de Montevideo. Montevideo, Uruguai: 2012.

DORIER-APPRILL, Élisabeth (ed). *Vocabulaire de La ville: notions et références*. Paris: Éditions du Temps, 2001.

DUCCI, María Elena. Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente? *EURE*, vol. 24, n. 72, 1998.

FAVELAS, um problema em expansão na cidade. *O Globo*, Rio de Janeiro, 29 de junho. 2009.

FERREIRA, Álvaro. Favelas no Rio de Janeiro: nascimento, expansão, remoção e, agora, exclusão através de muros. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, v. XIV, n. 828, 2009. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-828.htm>. Acesso em: 20 de novembro de 2012.

FRANÇOIS, J-C. Discontinuité. Disponível em: <http://www.hypergeo.eu/>. Acesso em 21/09/2009.

FRANKHAUSER, Pierre. *La fractalité des structures urbaines*. Economica: Paris, 1994

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, n. 25/26, 1990: 56-80.

GEORGE, Pierre. *Geografia Urbana*. São Paulo: DIFEL, 1983 [1961].

GLAESER, E. e KAHN, M. *Sprawl and urban growth*. NBER Working Paper Series, 2003.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. *O Lugar do Olhar: elementos para uma geografia da visibilidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. *Quadros Geográficos: uma forma de ver, uma forma de pensar*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2017.

GOMES, Paulo Cesar. Espaços públicos: um modo de ser do espaço, um modo de ser no espaço. In: CASTRO, Iná; GOMES, Paulo Cesar; CORRÊA, Roberto. *Olhares Geográficos: modos de ver e viver o espaço*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012: 19-41.

GONÇALVES, Rafael Soares. *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2013.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

- HERNÁNDEZ, Andrés Ramírez. Análisis de los conflictos ambientales en interfases urbano-rurales: generalidades desde dos territorios de Bogotá. *Revista nodo* N° 6, Vol. 3, Año 3: 71-96, 2009
- LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.
- LYNCH, Kevin. *A imagem da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1997 [1959]
- MACHADO, Ana Brasil. *Em cima do muro: um cenário para o ecolimite do Santa Marta*. Monografia (Bacharelado em Geografia) - Departamento de Geografia/IGEO/UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.
- MACHADO, Ana Brasil. *O muro é a notícia: o discurso da ordem e o ecolimite do Santa Marta*. *Revista Espaço Aberto*, v. 1, n.2, 2011: 157-166.
- MACHADO, Ana Brasil. *Os ecolimites como dispositivo para a gestão das discontinuidades internas da cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro / Programa de Pós-Graduação em Geografia, Rio de Janeiro, 2013.
- MACHADO, Ana Brasil. *Os ecolimites no Rio de Janeiro: política e gestão de interfaces urbanas*. Rio de Janeiro: Novas Edições Acadêmicas, 2017.
- MAGALHÃES, Sérgio. *Sobre a cidade: habitação e democracia no Rio de Janeiro*. São Paulo: ProEditores, 2012.
- MAIS 218 Favelas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 01 de outubro. 2009.
- MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 2008[1982]
- MURDOCH, Jonathan. *Post-structuralist geography*. Londres: SAGE Publications, 2006
- NAPOLEÃO, Patrícia; OLIVEIRA, Tania; FERREIRA, Rafael. “Projeto Olho no Verde: o uso de satélites no monitoramento do desmatamento no Estado do Rio de Janeiro”, *Revista Ineana*, 5 (1), 2017, p.6-29.
- NEVES, Estela. *Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil*. *Estudos Avançados*, 26 (74), 2012, p. 137-150.
- OLIVEIRA, Claudía. *O Plano Diretor no ordenamento jurídico brasileiro: Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro como caso de referência*. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Estadual do Rio de Janeiro / Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro, 2011
- OLIVEIRA, Fabrício. *Condicionantes territoriais para a elaboração de estimativas populacionais para unidades submunicipais: considerações a partir do caso do Rio de Janeiro*. Coleção estudos cariocas. Rio de Janeiro, 2008.
- PEDROSO, Isabella. *O Estado e os Muros: um estudo sobre as políticas destinadas às favelas cariocas através da mídia impressa*. Rio de Janeiro, UERJ, Monografia defendida no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Curso de Especialização em Sociologia Urbana, 2009.
- PENDALL, R., MARTIN, J., e FULTON, W. *Holding the line: urban containment in the United States*. The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, 2002

PROVINCIA DE BUENOS AIRES/ SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y VIVIENDA/ MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA. Esquema Director Intermunicipal Del Borde Metropolitano: Región Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina: 20??

PUMAIN, Denise, PAQUOT, Thierry e KLEINSCHMAGER, Richard (ed.). Dictionnaire La ville et l'urbain. Paris: Ed. Economica, 2006

RAFFESTIN, Claude. Autour de la fonction social de la frontière. *Espaces et Sociétés*, n. 70-71, 1992: 157-163.

RIBEIRO, Leticia. As cidades gêmeas Foz do Iguaçu e Ciudad Del Este: interações espaciais na fronteira Brasil-Paraguai. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001

RIBEIRO, Leticia; GOMES, Paulo Cesar. Public spaces as places of politics. Boston: AAG, 2017. (Comunicação oral)

RIO DE JANEIRO, Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, Texto atualizado até a Emenda n.º 20/2009. Segunda edição revista e ampliada, Rio de Janeiro, 2010 [1990]

RIO DE JANEIRO. Lei complementar 16/1992. Dispõe sobre a política urbana do Município, institui o plano diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências, 1992.

RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei 245/09. Institui no Município do Rio de Janeiro regulação para a implementação de ecolimites, 2009.

RIO DE JANEIRO. Decreto 33.371. Dispõe sobre levantamento aerofotogramétrico no município e dá outras providências, 2011.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar 111/2011. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, 2011.

RIO DE JANEIRO. Projeto de lei complementar 33/2013. Define as condições disciplinadoras de uso e ocupação para ordenamento territorial da cidade do Rio de Janeiro, 2013.

RIO DE JANEIRO. Projeto de lei complementar 57/2018. Institui a lei de uso e ocupação do solo da cidade do Rio de Janeiro, 2018.

RIO Ganha 4,5 morros Santa Marta de áreas faveladas em 5 anos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 de setembro. 2007.

ROBIC, Marie-Claire. « La ville, objet ou probleme ? » *La géographie urbaine en France (1890-1960)*, *Sociétés contemporaines*, no 49-50, p. 107-138, 2003

ROBIC, Marie-Claire. A crise dos anos 30 e a emergência de novos temas na geografia. In: SALGUEIRO, Heliana Argotti (org). *Pierre Mombeig e a geografia humana brasileira: a dinâmica da transformação*. Bauru, SP: Edusc, 2006

ROSALES, Verónica e SANCHÉZ, Pedro. Sustentabilidad urbana: planteamientos teóricos y conceptuales. *Quivera*, vol. 13, n. 1, 2011, p.180-196

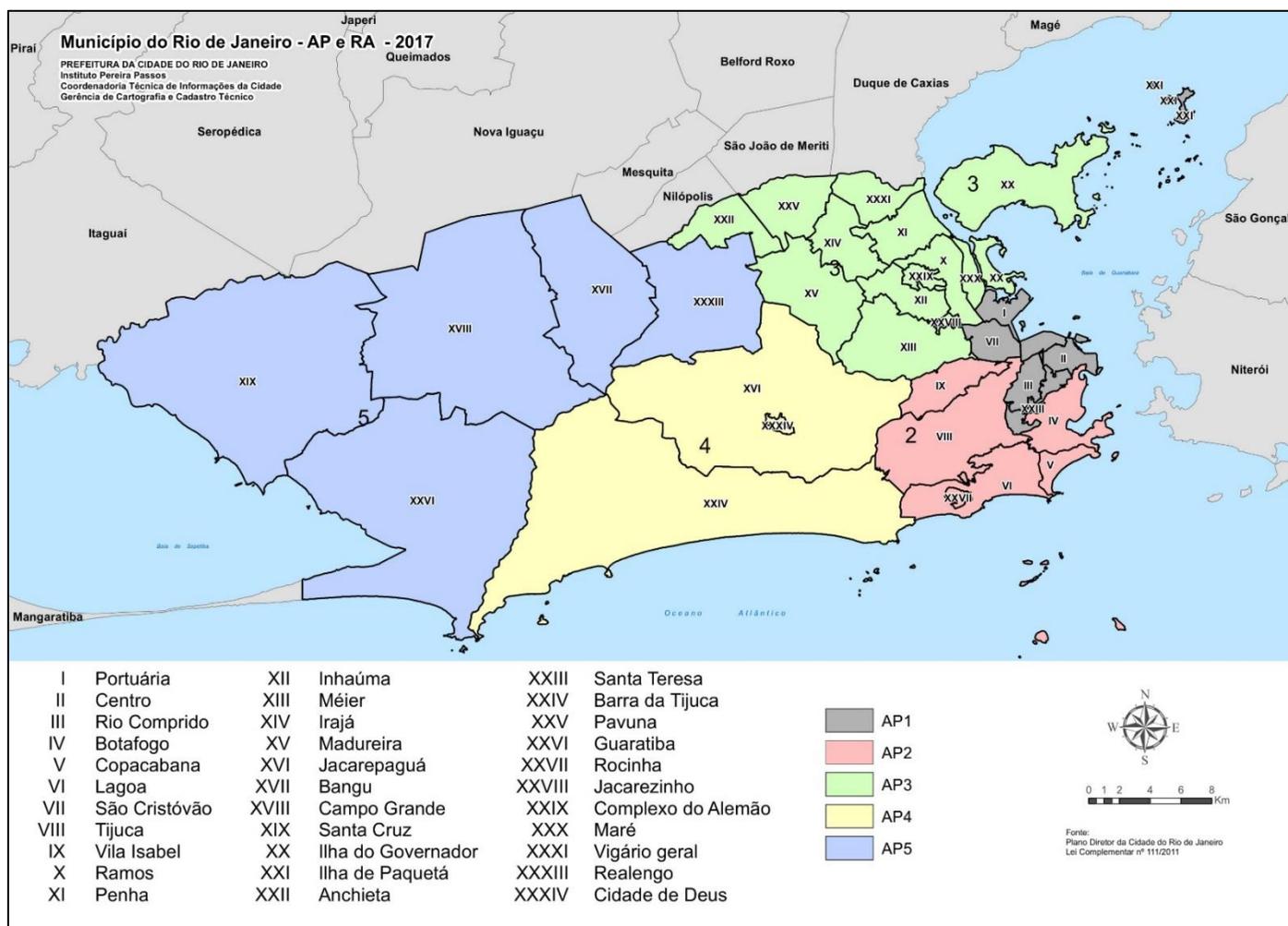
SANTOS, Ângela e VASQUES, Pedro Henrique. Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 7, n. 4, 2015, p. 1771-1790

SANTOS, Ângela. Política Urbana Pós-Constitucional: a experiência do Município do Rio de Janeiro, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 19, n.1, 2017, p. 48-63.

- SANTOS, Milton. Manual de Geografia Urbana. São Paulo: EdUSP, 2008 [1981]
- VALVERDE, Mariana. "Seeing Like a City: The Dialectic of Modern and Premodern Ways of Seeing in Urban Governance". *Law and Society Review*, 45 (2), 2011, p. 277-310.
- VALVERDE, Mariana. "Taking 'land use' seriously: toward an ontology of municipal law". *Law Text Culture*, 9, 2005, p. 34-39.
- VEGA, José Manuel. Diversidad de realidades mutables: bordes urbanos en límites naturales. Escenarios de cohesión social y preservación ambiental. *Traza*, n.5, janeiro-junho de 2012: 120-145
- VIAL, Adriana; CAVALLIERI, Fernando. O efeito da presença governamental sobre a expansão horizontal das favelas do Rio de Janeiro: os Pouso's e o Programa Favela-Bairro. Coleção Estudos Cariocas, n. 20090501, IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, maio de 2009, 9p.
- VILLAMIZAR-DUARTE, Natalia e SÁNCHEZ, Jeny. Bordes urbanos: una pregunta desde el crecimiento de las ciudades hacia la concepción de una categoría para el análisis y la proyectación de territorios urbanos. Seminario Bordes Urbanos: Procesos Territoriales Colombia, Chile, Gran Bretaña, India, China, España, 2012.

## Anexos

## Anexo I



Mapa do Município do Rio de Janeiro: Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento (IPP, 2017)

## Anexo 2

Macrozonas de Ocupação	Regiões de Planejamento	Regiões Administrativas
Controlada	AP 1.1 Centro	II Centro
		XXI Ilha de Paqueta
		XXIII Santa Teresa
	AP 2.1 Zona Sul	IV Botafogo
		V - Copacabana
		VI - Lagoa
XXVII - Rocinha		
AP 2.2 Tijuca	VIII - Tijuca (parte) - Alto da Boavista	
Incentivada	AP 1.1 Centro	I - Portuária
		III - Rio Comprido
		VII - São Cristóvão
	AP 2.2 Tijuca	VIII - Tijuca (parte) - excluído Alto da Boavista
		IX - Vila Isabel
	AP 3.1 Ramos	X - Ramos
		XXX - Complexo da Maré
	AP 3.2 Méier	XIII - Méier
		XXVIII - Jacarezinho
	AP 3.3 Madureira	XIV - Irajá
		XV - Madureira
	AP 3.4 Inhaúma	XII - Inhaúma
		XXIX - Complexo do Alemão
	AP 3.5 Penha	XI - Penha
		XXXI - Vigário Geral
AP 3.6 Pavuna	XXII - Anchieta	
	XXV - Pavuna	
AP 3.7 Ilha Governador	XXXIV - Cidade de Deus	
AP 4.1 Jacarepaguá	XVI - Jacarepaguá (parte) - excluída a área do Decreto Nº 3.046, de 27 de abril de 1981	
	XXXIV - Cidade de Deus	
AP 5.1 Bangu	XXXIII - Realengo	
Condicionada	AP 4.1 Jacarepaguá	XVI - Jacarepaguá (parte) - área do Decreto Nº 3.046, de 27 de abril de 1981
	AP 4.2 Barra da Tijuca	XXIV - Barra da Tijuca
	AP 5.4 Guaratiba	XXVI - Guaratiba
Assistida	AP 5.1 Bangu	XVII - Bangu
	AP 5.2 Campo Grande	XVIII - Campo Grande
	AP 5.3 Santa Cruz	XIX - Santa Cruz

Tabela reorganizada a partir do Anexo II do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (2011)