

**NORMAS URBANÍSTICAS
E SUA INFLUÊNCIA
NA CONFIGURAÇÃO ESPACIAL:
O CASO DE SÃO CRISTOVÃO,
RIO DE JANEIRO**



**ANDRÉA DA ROSA SAMPAIO
DOUTORADO PROURB / FAU-UFRJ**

ANDRÉA DA ROSA SAMPAIO

NORMAS URBANÍSTICAS E SUA INFLUÊNCIA
NO PROCESSO DE CONFIGURAÇÃO ESPACIAL:
O CASO DE SÃO CRISTOVÃO, RIO DE JANEIRO

Tese de Doutorado em Urbanismo
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rachel Coutinho Marques da Silva
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo - PROURB

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Rio de Janeiro
2006

ANDRÉA DA ROSA SAMPAIO

**NORMAS URBANÍSTICAS E SUA INFLUÊNCIA
NO PROCESSO DE CONFIGURAÇÃO ESPACIAL:
O CASO DE SÃO CRISTOVÃO, RIO DE JANEIRO**

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo -PROURB, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Urbanismo.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rachel Coutinho Marques da Silva

Rio de Janeiro
2006

S192n Sampaio, Andréa da Rosa.

Normas urbanísticas e sua influência no processo de configuração espacial : o caso de São Cristóvão, Rio de Janeiro / Andréa da Rosa Sampaio.– 2006.

217 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Rachel Coutinho Marques da Silva.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, 2006.

Bibliografia: f. 193-203

1. Urbanismo – Teses. 2. Direito urbanístico. 3. Espaço urbano. 4. São Cristóvão (Rio de Janeiro, RJ). I. Silva, Rachel Coutinho Marques da. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. III. Título.

CDD: 711.4098153

ANDRÉA DA ROSA SAMPAIO

NORMAS URBANÍSTICAS E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE CONFIGURAÇÃO ESPACIAL DE SÃO CRISTOVÃO, RIO DE JANEIRO

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo - PROURB, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Urbanismo.

Aprovada por:



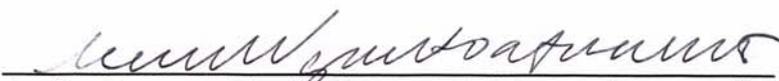
Prof^a. Doutora Rachel Coutinho Marques da Silva
(Orientadora) PROURB/ FAU-UFRJ



Prof^a. Doutora Denise Pinheiro Machado
PROURB/ FAU-UFRJ



Prof. Doutor Pablo Cesar Benetti
PROURB/ FAU-UFRJ



Prof^a. Doutora Marlice Nazareth Soares de Azevedo
PPGAU/EAU/ UFF



Prof^a. Doutora Vera Lucia Ferreira Motta Rezende
PPGAU/EAU/ UFF

Rio de Janeiro
27 de dezembro de 2006

à

Sophia

meu fruto,
a quem me dedico
sempre



AGRADECIMENTOS

Difícil tarefa essa de expressar em palavras o sentimento de gratidão pelo apoio, solidariedade e compreensão das pessoas que tornaram a empreitada dessa tese possível e menos árdua.

Em concisas palavras, agradeço àqueles que apoiaram diretamente a realização da tese: à Rachel Coutinho Marques da Silva, minha orientadora, por ter acolhido o tema e propiciado uma frutífera interlocução; à PROPP/ UFF e aos colegas professores da EAU/ UFF pelo apoio; à Diretoria de Urbanismo do IPP e, em especial, a Luiz Paulo Leal, por disponibilizar material e possibilitar meu acompanhamento do PRI São Cristovão, assim como à Maria Ernestina da 1ª GPL/ SMU, que franqueou o acesso a dados fundamentais;

aos professores que compuseram as bancas de Qualificação Denise Pinheiro Machado, Rosângela Cavallazzi e Lúcia Costa, pelo incentivo e comentários; aos demais professores que compuseram a banca final Vera Rezende, Marlice Azevedo e Pablo Benetti, pela pertinência dos comentários que enriqueceram o debate;

aos amigos de sempre, companheiros de vida, Andréa Borde e Renato Gama-Rosa, juntos também, e, sobretudo, no Doutorado, Mônica Bahia, companheira inclusive nos estudos sobre São Cristovão, Luis Madeira, incansável debatedor do Urbanismo, pela cumplicidade nos risos e nas dificuldades; à Tainá, cuja dedicação fez nascer os mapas, à generosidade de Valerie Tomsic pelo *design* da capa da tese, à Professora Carminha Rosas pela revisão do texto, aos alunos pela compreensão;

e, sobretudo, à minha família: aos meus pais, pela vida, por tudo a Nelsinho, pelo amor e compreensão, e à pequena Sophia, que passou de bebê a menina, nestes quatro anos, vendo a mãe sempre diante do computador, sem poder desfrutar plenamente de suas graças.

RESUMO

Esta tese tem como objeto de estudo a correlação da configuração espacial urbana e normas urbanísticas, observada na cidade do Rio de Janeiro, examinando particularmente o caso do bairro de São Cristóvão. Parte-se da hipótese de que a legislação urbanística se apresentaria em descompasso com o local, particularmente em relação à sua configuração espacial, o que estaria gerando conflitos na dinâmica urbana. Sublinha-se a dialética da normatividade jurídica do preceito legal, aplicada à dinâmica da configuração espacial urbana.

Sob a ótica do urbanismo, construiu-se um quadro referencial teórico interdisciplinar, articulando-se fundamentos do direito urbanístico, do planejamento urbano e de patrimônio cultural. O desenvolvimento de cartografia temática foi ferramenta metodológica essencial para análise da configuração espacial resultante do processo de transformações urbanas, reguladas por sucessivas legislações urbanísticas vigentes no período entre 1935 e 2004. Busca-se revelar a dimensão morfológica da legislação e sua influência no processo de transformação de tecidos urbanos do bairro, correlacionado à sua dinâmica de crescimento.

A trajetória histórica da legislação urbanística, correlacionada à sua influência na configuração espacial é tratada nas escalas da cidade e do local, sendo examinados os antecedentes, as normas precursoras, o zoneamento para a cidade, e finalmente, a transição para um planejamento pautado em Planos Locais. Verifica-se um contínuo editar de normas urbanísticas, que materializam seus preceitos em graus variados, na configuração urbana. Constata-se que São Cristóvão foi um laboratório de experiências da prática de planejamento urbano, operado através de normas urbanísticas, já tendo sido objeto de três Planos Locais (PEUs - Projeto de Estruturação Urbana), que definiram duas Áreas de Preservação sucessivamente.

Na problematização do tema, incorpora-se o desenho do espaço como dimensão normativa do planejamento, conjugando-se aos aspectos urbanísticos e arquitetônicos, os contornos jurídicos, políticos e administrativos relativos à gestão e à dinâmica de produção da cidade em contínua transformação. Demonstra-se que a norma urbanística possui, indubitavelmente, um papel decisivo, mas não isolado, no controle do processo de crescimento desordenado da cidade.

ABSTRACT

The study object of this thesis is the correlation between spatial configuration and urban ordinances, observed in the city of Rio de Janeiro, examining the case of São Cristovão district. The thesis works with the hypothesis that urban legislation would be in dissonance with the place, particularly in regard to its spatial configuration, which would be generating conflicts in the urban dynamics. It has been underlined the dialectics of normative ordinances, applied to a dynamic urban spatial configuration.

From the viewpoint of urbanism, it has been built an interdisciplinary framework of theoretical reference, articulating concepts from urban planning, urban law and cultural heritage. The development of cartographic basis has been an essential methodological tool for analysing the spatial configuration of São Cristovão, resulting from the process of urban transformations during the 20th century, mediated by successive urban ordinances, which regulated different historical moments of the city, placing emphasis on the period from 1935 to 2004. It has been sought to reveal the morphological dimension of urban legislation and its influence on the process of transformation of the urban tissue, correlated with the growth dynamics of the district.

The historical trajectory of urban legislation, correlated to its influence in the spatial configuration is tackled both in local and city scales, being examined the antecedents, the precursory norms, the zoning ordinances, and finally, the transition to urban planning operated on local plans. It has been verified a continuous issuing of urban ordinances, which have materialized their guidance, in various levels, on urban configuration. São Cristovão has been an experimental laboratory for the urban planning practice based on zoning ordinances. It has already been object of three Local Plans, which determined two Conservation Areas successively.

Spatial design has been encompassed as a normative dimension of planning, associating to urban and architectural issues, the juridical, political and management outlines due to the dynamics of a continuous city production. It has been demonstrated that urban ordinance does have a decisive role, but not solely, on the attempt of controlling the disordered process of city growth.

LISTA DE FIGURAS

Nº	Título da figura [Crédito e Fonte]	Página
1.	Localização VII RA na área central [base: Mapa Anuário Estatístico 1998/ Des:TRP]	11
2.	VII RA circunscrita por eixos viários. [Base: Mapa/ortofoto; Rio Mapas. A. Dados]	11
3.	Rua Bela sob o viaduto [ARS, 2002]	11
4.	Vista aérea Igreja de São Cristovão e entorno [DUR/ IPP, 2006]	11
5.	Praça Pinto Peixoto [DUR/ IPP, 2005]	11
6.	Inauguração do Coreto, Campo São Cristovão, 1906 [Malta, AGCRJ]	11
7.	Capa de CD Forró da Feira. [http://www.feiradesaocristovao.com.br]	11
8.	Campo e Pavilhão de São Cristovão. Vista de Edifício no Campo [NBS, 2003]	11
9.	Bairro de Santa Genoveva. [ARS, 2006]	11
10.	Pórtico do Jardim Zoológico, Quinta da Boavista. [ARS, 2002]	11
11.	Vista aérea da Quinta da Boavista e edifícios residenciais. [DUR/ IPP, 2006]	11
CAPÍTULO 1		
12.	Tecido urbano: vias, parcelamento, edificações – recorte São Cristovão [Des. TRP]	18
13.	Tecido urbano. Mapa Figura e fundo VII RA/ [Des. TRP]	18
14.	Brasília [http://www.arcoweb.com.br/arquitetura/arquitetura237.asp]	27
15.	Brasília [http://www.arcoweb.com.br/arquitetura/arquitetura237.asp]	27
16.	Vista aérea de Seaside - Tecido Urbano. [LARA, 2001]	27
17.	Seaside - cena do filme <i>Show de Truman</i> [LARA, 2001]	27
18.	Seaside - cena do filme <i>Show de Truman</i> [LARA, 2001]	27
19.	Escala: Cidade – Município [A. Dados]	35
20.	Escala: VII RA São Cristovão [A. Dados]	35
21.	Escala: Rua; base: recorte da Ortofoto 287A [DIG/ IPP]	35
CAPÍTULO 4		
22.	Vista de São Cristovão. Estrutura portuária. [ARS, 2006]	115
23.	Vista aérea de São Cristovão. Avenida Brasil e Porto delimitam RA. [DUR/ IPP, 2005]	115
24.	Ferrovia e Metrô: barreiras físicas e visuais. [ARS, 2005]	115
25.	Acesso à rua Figueira de Melo, esquina com rua Antunes Maciel. [ARS, 2005]	115

26.	Elevado da Linha Vermelha e fachada na Figueira de Melo [ARS, 2005]	115
27.	Gráfico 1 - Imóveis prediais por Utilização	117
28.	Gráfico 2 - Áreas construídas por Utilização	118
29.	Gráfico 3 - Imóveis Prediais por faixa de idade, segundo tipologias	118
30.	Gráfico 4 - Área Construída por faixa de idade, segundo tipologias	119
31.	Tecido Urbano tradicional. Vista aérea do Largo da Cancela (APAC). [DUR/ IPP, 2005]	130
32.	Tecido Urbano tradicional. Vista aérea da rua São Luiz Gonzaga. [DUR/ IPP, 2005]	130
33.	Tecido Urbano portuário. Rua São Cristovão - Gasômetro. [ARS, 2005]	130
34.	Tecido Urbano portuário. Rua Benedito Ottoni – antiga orla. [ARS, 2005]	130
35.	Renovação do Tecido Urbano na Rua São Januário (APAC). [ARS, 2005]	130
36.	Tecido Urbano. Praça Argentina e arredores (APAC). [DUR/ IPP, 2005]	130
37.	Campo de São Cristovão embelezado e orla, 1922. [Vianna, 2001]	131
38.	Campo de São Cristovão, 1935 [MUSAL]	131
39.	Campo de São Cristovão, 1934 [MUSAL]	131
40.	Campo de São Cristovão e Pavilhão de Exposições, 1965 [SILVA, 1965]	131
41.	Campo de São Cristovão e Pavilhão de Exposições, 1970 [RJ. DGPC, 1991]	131
42.	Campo e Pavilhão de São Cristovão, 1971 [CP Doc, Jornal do Brasil, 1971]	131
43.	Galpões na área portuária e Campo de São Cristovão ao fundo [CP Doc, JB, 1973]	131
44.	Pavilhão de São Cristovão sem cobertura - década de 90 [COHEN, 1998]	131
45.	Vista aérea do Campo. Pavilhão com a Feira de São Cristovão [DUR/ IPP, 2005]	131
46.	Contrastes do tecido urbano. Vista aérea do Estádio do Vasco e entorno, 1934 [MUSAL]	132
47.	Contrastes do tecido urbano. Vista aérea geral de São Cristovão, 1934 [MUSAL]	132
48.	Vista aérea. Tipologias verticalizadas. Reservatório da Quinta. [AGCRJ, 1971-1973?]	132
49.	Tipologias residenciais multifamiliares – Rua São Luiz Gonzaga. [ARS, 2005]	146
50.	Rua São Luiz Gonzaga. Edifício multifamiliar recuado conforme P.A. [ARS, 2005]	146
51.	Rua Chaves Farias: edifício multifamiliar. [ARS, 2005]	146
52.	Rua Chaves Farias: edifício multifamiliar em tipologia de pilotis. [ARS, 2005]	146
53.	Rua do Parque – edifício multifamiliar no entorno da Quinta. [ARS, 2006]	146
54.	Rua Fonseca Teles – edifício multifamiliar. [ARS, 2006]	146
55.	Rua Euclides da Cunha – condomínio multifamiliar com 3 blocos. [ARS, 2006]	146

56.	APAC. Casario na Rua Santos Lima, esquina com Largo da Igrejinha. [ARS, 2003]	178
57.	APAC. Casario comercial do Largo da Cancela. Ao fundo, Rua São Luis Gonzaga [ARS, 2005]	178
58.	Rua Bela. Interferência do viaduto da Linha Vermelha no espaço público [ARS, 2003]	181
59.	Rua Bela esquina com Gal. Bruce. Sobrados anteriormente na APA 1986 [ARS, 2003]	182
60.	Capa de O Globo, Zona Norte. 01/08/2004. <i>Passado Demolido</i> .	182
61.	Vista aérea do Largo da Cancela. APAC. [DUR/ IPP, 2005]	182
62.	Vista aérea geral. Rua São Cristovão e Linha Vermelha [DUR/ IPP, 2005]	182
63.	Largo da Cancela, P.A. atual: confluência de veículos [ARS, 2005]	184
64.	Largo da Cancela: antiga parada de bondes [Malta/ AGCRJ, 1929]	184
65.	Rua São Luiz Gonzaga: ruptura do alinhamento tradicional devido ao P.A. [ARS, 2005]	184
66.	Rua São Luiz Gonzaga: casario condenado/preservado pelo P.A. [ARS, 2006]	184
67.	Rua São Luiz Gonzaga: empena cega gerada pela descontinuidade do P.A. [ARS, 2005]	184

Autorias Fotos/ Desenhos:

TRP: Tainá dos Reis Paula

ARS: Andréa da Rosa Sampaio

NBS: Nelson José Batista da Silva

DUR/ IPP : Diretoria de Urbanismo/ Instituto Pereira Passos

Capa - Design: Valerie Tomsic

LISTA DE MAPAS

Nº	Título do Mapa [Fonte]	Página
CAPÍTULO 3		
1.	Mapa Esquemático Decretos de 1924 e 1925 – Distrito Federal [Des. ARS/ TRP]	87
2.	Densidade Populacional Distrito Federal. [Recenseamento 1920 - www.ibge.gov.br]	87
3.	Zona Central – 1922. [base: Carta Cadastral, 1922. Fol. 4, AGCRJ]	87
4.	Decreto 6000/1937 – Código de Obras do Distrito Federal [DISTRITO FEDERAL (1939)]	91
5.	Zona Industrial - Decreto 8140/1945 (modificador do dec. 6000). [AGCRJ]	91
6.	Decreto 6000/1937. Estado da Guanabara 1967 [DIG/ IPP]	91
7.	Uso do Solo 1970 - Estado da Guanabara [PUB-Rio, 1976]	99
8.	Gabarito 1970 - Estado da Guanabara [PUB-Rio, 1976]	99
9.	Decreto nº 322/1976 – Município do Rio de Janeiro [RIO DE JANEIRO (1976)]	99
CAPÍTULO 4		
10.	Projeto de Prolongamento do Canal do Mangue e do Caes... ,1877 [AN]	124
11.	Planta da Cidade do Rio de Janeiro e subúrbios. (18...) [Almanaque Laemmert, AN]	124
12.	Planta Cadastral, 1922. Fol. 4. Recorte São Cristovão [AGCRJ]	124
13.	Região de São Cristovão, 1929. [Planta Informativa Briguier, 1929. ERMAKOFF (2001)]	124
14.	Tecidos urbanos. Síntese - São Cristovão [ARS/ Des: TRP]	134
15.	Tecido Urbano São Cristovão,1935 [aerofotogrametria 1935, montagem. DIG/ IPP]	145
16.	Decreto nº 6000/1937 — Recorte São Cristovão sobre base do Mapa 4	145
17.	Zona Industrial – Decreto nº 8140/1945 Recorte São Cristovão sobre base do Mapa 5	145
18.	Decreto nº 6000/1937 - Recorte São Cristovão sobre base do Mapa 6 [DIG/ IPP]	145
19.	Trajetos dos bondes – 1922. Recorte São Cristovão sobre base do Mapa 3 [AGCRJ]	150
20.	Decreto E nº 3800/ 1970 - VII RA com CBs realçados [Des: TRP]	150
21.	Sobreposição de linhas de bonde 1922 e CBs 1970 – VII RA [Des: TRP]	150
22.	Decreto E nº 3800/1970 – vigente na VII RA. [base: cadastral 1975. Des: TD/ TRP]	151
23.	Uso de solo – 1974 – Anuário Estatístico (1998)	151
24.	Decreto nº 322/1976. – vigente na VII RA [base: cadastral 1975. Des: TD/ TRP]	151
25.	Uso de solo – 1984 – [Anuário Estatístico (1998), PCRJ]	158

26. Uso de solo – 1999 – [Anuário Estatístico (1998), PCRJ]	158
27. PEU São Cristovão 1986 – zoneamento [base: cadastral 1975. Des: TD/ TRP]	159
28. PEU São Cristovão 1986 - gabarito [base: cadastral 1975. Des: TD/ TRP]	159
29. Localização da ZUPI – Lei nº 466/1983. Croqui [Des: TRP]	159
30. Mapa comparativo das APACs:1986 e 1993 (atual) [base: cadastral 1999. Des: TRP]	160
31. PEU São Cristovão 1993 – zoneamento. [base: cadastral 1999. Des: TRP]	162
32. PEU São Cristovão 1993 - gabarito. [base: cadastral 1999. Des: TRP]	162
33. PEU São Cristovão 2004 – zoneamento. [base: cadastral 1999. Des: TRP]	165
34. PEU São Cristovão 2004 – gabarito. [base: cadastral 1999. Des: TRP]	165
35. Bens Tombados e APAC vigente. [base: cadastral 1999. Des: TRP]	166
36. A, B, C. Tecido Urbano: Vias, Parcelamento, Edificações [base cadastral 1999. Des:TRP]	174
37. A, B, C. Base atual - Sobreposição no tecido antigo. [base: cadastral 1999. Des: TRP]	175
38. Tecido Urbano 1935 – [base: aerofotogrametria 1935. Montagem. DIG/ IPP]	176
39. Tecido urbano 1953/56 [base: montagem das cadastrais 1953/56. DIG/ IPP]	176
40. Tecido Urbano 1975 – [base: cadastral 1975. DIG/ IPP]	176
41. Usos atuais - Área de Estudo [extraído de mapa de PU2 – UFF/ 2º sem. 2006]	178
42. Zoneamento - Decreto nº 322/1976 - Comparativo - Área de Estudo. [Des: TRP]	179
43. Zoneamento - PEU São Cristovão 1986 – Comparativo - Área de Estudo [Des: TRP]	179
44. Zoneamento - PEU São Cristovão 1993 – Comparativo - Área de Estudo [Des: TRP]	179
45. Zoneamento - PEU São Cristovão 2004 – Comparativo - Área de Estudo [Des: TRP]	179
46. Gabarito PEU São Cristovão 1986 - Comparativo - Área de Estudo [Des: TRP]	180
47. Gabarito PEU São Cristovão 1993 - Comparativo - Área de Estudo [Des: TRP]	180
48. Gabarito PEU São Cristovão 2004 - Comparativo - Área de Estudo [Des: TRP]	180
49. Gabarito atual rua São Luiz Gonzaga- Comparativo - Área de Estudo [Des: TRP]	180
50. Planta Rua São Luiz Gonzaga – P.A.s [base: cadastral 1975. Des: TRP]	184
51. VII R.A. – ortofoto, 2000 – [DIG/ IPP]	185

APÊNDICE D

Mapas Originais Zoneamentos	211
Mapas Originais PEUs	212

LISTA DE QUADROS

Nº	Título	Página
CAPÍTULO 3		
1	Regulação do Uso e Ocupação - Séc. XIX a 2004	82
2	Síntese da evolução dos parâmetros urbanísticos - 1924 a 2004	83
CAPÍTULO 4		
3	Transformações urbanas e quadro normativo - Séc XIX a 2004	140
4	Regulação do Uso e Ocupação – Normas Locais	152
5	Evolução do Zoneamento vigente em São Cristovão - 1935 a 2004	153
6	Tipologia e Usos Residenciais - 1970 a 1993	154
7	Síntese da evolução dos parâmetros urbanísticos - 1986 a 2004	169
8	Normas Urbanísticas São Cristovão – PEUs - 1986 a 2004	170
APÊNDICES		
9	A - Normas Urbanísticas Gerais (1900 a 1992)	205
10	B - Quadro comparativo de CBs - 1970 a 1990	208
11	C - Quadro de Bens Tombados	210

LISTA DE ABREVIATURAS

A. Dados: <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>

AGCRJ: Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro

AN: Arquivo Nacional

DIG/ IPP: Diretoria de Informações Geográficas – Cartografia/ IPP.

DGPC: Departamento Geral de Patrimônio Cultural (Secretaria Municipal de Cultura) – extinto, substituído pela SEDREPAHC - Secretaria Extraordinária de Promoção, Defesa, Desenvolvimento e Revitalização do Patrimônio e da Memória Histórico Cultural da Cidade do Rio de Janeiro

DUR/ IPP: Diretoria de Urbanismo / IPP

IBAM: Instituto Brasileiro de Administração Municipal

INEPAC: Instituto Estadual do Patrimônio Cultural

IPHAN: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPP: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos

PCRJ: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

PEU: Projeto de Estruturação urbana

SMU: Secretaria Municipal de Urbanismo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. QUADRO TEÓRICO-METODOLÓGICO	13
1.1. BASE CONCEITUAL: NOÇÕES FUNDAMENTAIS	15
1.1.1. Morfologia Urbana e Tecido urbano	16
1.1.2. Processo Urbano: formação e transformação	20
1.1.3. Configuração Urbanística: uma perspectiva histórica	22
1.1.4. Arquitetura e Espaço Público: a dimensão urbana da arquitetura	30
1.2. TECIDO URBANO: FERRAMENTAS DE ANÁLISE	34
1.2.1. Escalas Analíticas	35
1.2.2. Processo Evolutivo: crescimento e adensamento	38
1.2.3. Morfologia e Patrimônio Cultural	39
1.3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	41
2. REGULAÇÃO URBANÍSTICA: UMA CONSTRUÇÃO TEÓRICA INTER-DISCIPLINAR	46
2.1. INTERFACES E CONTRIBUIÇÕES DO DIREITO URBANÍSTICO	47
2.1.1. O Direito e a racionalidade moderna	51
2.2. NORMAS URBANÍSTICAS: REGULAÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	54
2.3. O (DES)CONTROLE: CIDADE ILEGAL NA CIDADE REAL	58
2.4. REGULAÇÃO URBANÍSTICA E O MERCADO IMOBILIÁRIO	61
2.5. NOVOS HORIZONTES REGULATÓRIOS	63
2.6. NORMAS DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO	67
2.6.1. Patrimônio cultural urbano: uma trajetória conceitual	68
2.6.2. O discurso na prática: a proteção legal	71
3. NORMAS URBANÍSTICAS NO RIO DE JANEIRO: DO ZONEAMENTO AOS PLANOS LOCAIS	75
3.1. ANTECEDENTES E NORMAS PRECURSORAS	78
3.1.1. Normas de controle higiênico e estético	80
3.1.2. Normas precursoras: Regulamentos de Construção	81
3.1.3. Os Primórdios do Zoneamento: 1924 e 1925	84
3.2. NORMAS URBANÍSTICAS NA ESCALA DA CIDADE: O ZONEAMENTO	88
3.2.1. O marco normativo: O Código de Obras de 1937	89
3.2.1.1. A contínua revisão: Decretos complementares	92
3.2.2. A regulação total: Zoneamento funcional e tipologias	94
3.2.2.1. Regulamento de Zoneamento: Dec. 3800/ 1970 e complementares	95
3.2.2.2. O Zoneamento atual: Dec. 322/ 1976	100

3.2.3. A transição de escalas de planejamento: cidade e local no PUB Rio e Plano Diretor	101
3.3. NORMAS URBANÍSTICAS NA ESCALA LOCAL: OS PEUs	103
3.4. NORMAS DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL	104
3.5. EXCESSO DE NORMAS, INSUFICIÊNCIA DE PLANEJAMENTO	106
4. SÃO CRISTOVÃO: MUDANÇAS NA CONFIGURAÇÃO ESPACIAL E NORMAS URBANÍSTICAS	109
4.1. SÃO CRISTOVÃO CONTEMPORÂNEO	112
4.2. PROCESSO DE OCUPAÇÃO E CRESCIMENTO DO BAIRRO	120
4.2.1. Formação e transformação do bairro	121
4.2.2. Processos de Crescimento	127
4.2.3. Tipos de Tecido urbano	133
4.3. SÃO CRISTOVÃO REAL E SÃO CRISTOVÃO <i>LEGAL</i>: NORMAS URBANÍSTICAS	136
4.3.1. Antecedentes do Bairro Industrial	137
4.3.2. São Cristovão: de bairro industrial à Zona Industrial	142
4.3.3. Zoneamento funcional e tipologias	147
4.3.4. As normas locais: PEUS e Áreas de Preservação	155
4.3.4.1. O resgate do Bairro Imperial e os PEUs São Cristóvão de 1986 e 1990	156
4.3.4.2. A luta contra a estagnação: PEU de 1993	161
4.3.4.3. Expectativas de reabilitação: o PEU atual	163
4.4. ANÁLISE MORFOLÓGICA: A DIMENSÃO NORMATIVA	171
4.4.1. Tecido urbano passado a limpo: os PAs	182
CONCLUSÕES	187
REFERÊNCIAS	193
APÊNDICES	
A - Quadro 9	205
B - Quadro 10	208
C - Quadro 11	210
D - Fontes Cartográficas - Mapas originais de Zoneamento	211
Mapas originais dos PEUs	212
ANEXOS	
A - Tabela População, área construída residencial, segundo A.P. e R.A. 2000	214
B - Tabela Imóveis prediais e área construída por utilização, segundo A.P., R.A. e bairro 1999	215
C - Tabela Imóveis prediais e área construída por idade, segundo tipologias, por A.P. e R.A. 1999	216
D - Tabela Imóveis residenciais, por tipologia e área construída, por A.P., R.A. e bairro 2000	217

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objeto de estudo a relação entre configuração espacial urbana e normas urbanísticas, observada na cidade do Rio de Janeiro. Para desenvolver este estudo, propõe-se uma análise da configuração espacial urbana, resultante da aplicação dos dispositivos da legislação urbanística, entendida nesta tese como *configuração urbanística*.

A fragmentação da paisagem observada em inúmeras cidades brasileiras, e em especial, na cidade do Rio de Janeiro, leva ao questionamento do sistema normativo vigente, no sentido de este não vir sendo capaz de regular a configuração espacial urbana, em conformidade com os preceitos dos instrumentos urbanísticos, nem tampouco sendo eficaz em contribuir para a garantia ao direito à cidade¹. É possível observar, em graus variáveis, em grande parte dessas cidades, que as normas urbanísticas enfatizam o controle de alturas e densidades e a compatibilização de usos e atividades, segundo impactos na geração de tráfego e incomodidades. O equacionamento destas variáveis acaba por resumir-se na mera aplicação de índices de uma “matemática urbana”, referenciados à edificabilidade do lote.

A observação da configuração espacial urbana carioca, modelada segundo os preceitos – e por que não dizer prescrições - das normas urbanísticas, revela um desenho urbano, que mesmo não sendo intencional, não é aleatório, resultando da interpretação dos dispositivos normativos, lote por lote, segundo a lógica capitalista do incorporador imobiliário, ou seja, a maximização do potencial construtivo e, conseqüentemente, de seu lucro. Intencional ou implícito, este desenho da cidade é preconcebido na norma urbanística, que por sua vez é formulada pelo poder público. O ente estatal, como agente regulador, é o mediador da articulação de interesses sociais, econômicos e políticos, conforme a relação de forças da sociedade e do mercado.

¹ O Direito à cidade é premissa do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10257/ 2001), que estabelece as diretrizes gerais para a política urbana brasileira. O pleno exercício deste direito compreende o direito a cidades sustentáveis, em termos de patrimônio ambiental e cultural, bem como condições dignas de vida e cidadania.

A investigação de trabalhos correlatos à tese constatou uma lacuna em pesquisas sobre a legislação urbanística sob o prisma de sua influência no processo de transformação da configuração espacial. Partiu-se, assim, para a construção de um percurso teórico-metodológico próprio que acrescentasse um novo ângulo aos estudos sobre legislação urbanística vigente na cidade, que em geral, têm priorizado aspectos sócio-econômicos, de gestão e de história urbana.

Considerando-se a relação dialética estabelecida entre o fazer arquitetônico e o fazer urbano, e a atuação da norma urbanística, não apenas como instrumento modelador da forma urbana, mas também como mediador dos conflitos de interesses públicos e privados, como pensar a regulação urbanística na contemporaneidade? Qual a influência que as normas efetivamente têm sobre a configuração espacial?

Tomando-se como premissa que a regulação urbanística possui uma dimensão morfológica que modela o espaço urbano, projetando uma configuração urbanística, ainda que esta não seja intencional, busca-se revelar a dimensão normativa implícita em sua configuração espacial.

Por outro lado, admite-se que existam duas versões da mesma cidade: a configuração espacial prescrita nas normas urbanísticas - a cidade legal - no papel, e a cidade real – concreta. Qual a repercussão na configuração espacial urbana de uma sobre a outra? Para enfrentar tais questões, parte-se da hipótese de que a legislação urbanística se apresenta em descompasso com o local, particularmente em relação à sua configuração espacial, o que estaria gerando conflitos na dinâmica urbana. Concebe-se tal descompasso como um problema entre as escalas de planejamento, escalas de atuação, as especificidades do local e a dinâmica da cidade.

Ao eleger como **objeto teórico** a cidade configurada pelas normas urbanísticas, propõe-se, como **objetivo geral**, analisar a influência das normas urbanísticas no processo de configuração espacial urbana da cidade. A estratégia metodológica adotada para a verificação da hipótese e sua comprovação, fundamenta-se na

observação direta, interpretada à luz do referencial teórico metodológico interdisciplinar. A problematização da tese, através da seleção do **objeto empírico**, buscará a espacialização da investigação teórica. Na escolha do objeto empírico, consideram-se como premissas: a complexidade da dimensão normativa local, através da incidência de sucessão e sobreposição de diferentes normas, e a possibilidade do embate da preservação *versus* desenvolvimento.

Concorda-se com Argan (1993), que reconhece que *a cidade em seu conjunto, antiga e moderna tem substância histórica* e argumenta que *“não se pode admitir que ela conste de uma parte histórica com um valor qualitativo e de uma parte não-histórica, com caráter puramente quantitativo”*. Desse modo, propõe-se a investigação empírica de uma área cuja configuração espacial abranja tecidos urbanos variados, incluindo antigos e contemporâneos, suscitando o debate em termos de regulação urbanística.

Neste sentido, para averiguação da hipótese, propõe-se como **objeto empírico** a configuração espacial resultante do processo de transformações urbanas, reguladas por sucessivas legislações urbanísticas vigentes no bairro de **São Cristóvão**. Busca-se compreender este processo evolutivo, correlacionado ao contexto da cidade do Rio de Janeiro, através da dinâmica estabelecida entre o processo de crescimento, a regulação urbanística e a configuração espacial correspondente - *a configuração urbanística*.

Considerando-se que os instrumentos e dispositivos normativos pouco diferem no âmbito do emaranhado de normas vigentes na cidade, esta investigação poderia tomar como recorte espacial qualquer área da cidade. Todavia, propõe-se o bairro de São Cristóvão como área de estudo por este reunir características - espaciais e sócio-econômicas - de tal modo plurais que enriquecem o debate em termos de regulação e de gestão, ampliando as possibilidades de análise. Além disso, o bairro concentra amostras de várias situações presentes na cidade, com exceção daquilo que o torna singular: seu sítio e seu patrimônio cultural. Podendo ser considerado uma síntese da

cidade, São Cristovão mostra-se exemplar no sentido de explicitar a complexidade da articulação das normas urbanísticas com a dinâmica urbana da cidade e a proteção do patrimônio cultural.

A observação empírica revela as marcas de diferentes edições de normas urbanísticas na configuração espacial, através de continuidades e discontinuidades no tecido urbano do bairro de São Cristóvão. Propõe-se enfatizar o recorte temporal de 1935 até 2004, período em que foram editadas as legislações que efetivamente influenciariam a morfologia do bairro.

A construção da trajetória histórica da legislação urbanística da cidade tomou como base os textos legais, seus estudos preparatórios e referenciais teóricos² na temática. Ao longo desse percurso foi possível apreender o duplo papel exercido pela legislação – técnico e político - respectivamente como orientadora do crescimento urbano através do controle do uso e ocupação do solo, e como reflexo das pressões e interesses públicos e privados sobre o solo urbano.

A norma urbanística articula conhecimentos próprios dos campos da arquitetura e urbanismo e do planejamento urbano aos do direito urbanístico, a partir do momento em que se constitui como elemento mediador entre o nível decisório, do planejamento urbano, e o nível operativo, da intervenção física na cidade. Esta temática incorpora, assim, o desenho do espaço como dimensão normativa do planejamento, conjugando aos aspectos urbanísticos e arquitetônicos, na problematização do tema, os contornos jurídicos, políticos e administrativos relativos à gestão e à dinâmica de produção da cidade em contínua transformação.

É importante esclarecer que se privilegia, neste trabalho, a ótica do urbanismo, por se entender ser possível, através desta abordagem, traduzir a relação entre configuração espacial urbana e norma urbanística em seu aspecto mais evidente e de

² Contribuem como principais referenciais sobre a legislação aplicada à cidade do Rio de Janeiro, Coutinho (1999), Rezende (1996 e 2002), Xavier (1981), Oliveira (1975), sendo específicos sobre a área de São Cristovão os trabalhos de Santos (1978), Freitas (2003) e Strohaecker (1989).

grande significação social: o estabelecimento de padrões de configuração urbanística, que orientam o desenho do espaço da vida urbana.

Considera-se, assim, fundamental o estudo da forma urbana e a compreensão da sua atuação estruturante e conformadora da relação da arquitetura e cidade (Rossi, 1995), na qual se revela a dimensão urbana da arquitetura. Para identificar a influência da norma urbanística na configuração espacial urbana propõe-se, como eixo analítico, a morfologia urbana, buscando desvendar os nexos entre a dimensão normativa da configuração espacial e a dimensão morfológica da regulação urbanística.

O modo de urbanização da 2ª metade do século XX mudou radicalmente a paisagem: o volume de construções, o seu modo de implantação, as técnicas usadas marcam uma ruptura com o modo precedente de urbanização, em um contexto ao mesmo tempo globalizado e local. A compreensão da atual transição de paradigmas e do papel da regulação neste quadro, são questões que emergem como contexto geral na discussão da tese. A perspectiva abrangente com que Sousa Santos (2001) trabalha a interface do direito com a ciência e com o cotidiano irá ancorar a construção da base teórica sobre regulação, bem como o entendimento das múltiplas dimensões sociais, políticas e culturais do processo histórico vigente.

Os desafios desta investigação teórica devem enfrentar a tensão que se estabelece entre a abstração normativa e a materialidade do espaço urbano: a norma implícita na configuração urbanística. Desta reflexão emerge um dos paradoxos fundamentais que seria a utilização de uma estrutura normativa rígida e estável - por sua própria natureza codificada - com a finalidade de regular transformações morfológicas da paisagem, esta mutante e dinâmica, reflexo dos processos econômicos e sócio-culturais. Identifica-se aí uma relação dialética entre dois conceitos-chave que transpassam a argumentação ao longo da tese: **normatividade** e **processo**. Tais conceitos, intrínsecos à conceituação do urbanismo como disciplina, permeiam o argumento desenvolvido na tese. O processo urbano aparece não como

uma abordagem histórica, mas como uma preocupação contínua que transpassa a discussão da transformação da forma urbana, seja como desafio inerente à dialética do desenvolvimento *versus* preservação, seja como obstáculo na gestão.

No atual momento de revalorização do passado (Arantes, 1999 e 2000; Harvey, 1992; Vaz, 2004), a regulação urbanística vem sendo questionada como prática, tanto pela ótica neoliberal desregulacionista, como, por outro lado, pela ótica preservacionista. Na cidade do Rio de Janeiro têm ocorrido, recentemente, debates acirrados mobilizando poder público, agentes de incorporação imobiliária e comunidades, no embate entre a preservação de ambiências e a intensa renovação de bairros vulneráveis a pressões de verticalização por parte do mercado imobiliário. O foco deste debate tem sido a proteção legal por meio de APACs³ utilizadas como instrumento de restrição à verticalização, e não propriamente de preservação do patrimônio cultural. Por outro lado, áreas ditas menos nobres da cidade não são reconhecidas ou valorizadas como patrimônio cultural, resultando numa imagem de abandono e decadência de bens culturais significativos para a memória da cidade. Tal quadro sugere ser necessária uma investigação mais acurada dos instrumentos normativos, em particular aqueles incidentes em áreas de interesse para a preservação urbana.

Pode-se acrescentar que a intenção de pesquisar a evolução urbana do bairro de São Cristovão deriva ainda da busca da compreensão das transformações espaciais inter-relacionadas à estrutura⁴ territorial da cidade, analisadas de modo articulado ao aparato de controle urbanístico. Considera-se que este aparato de normas urbanísticas consolida uma estrutura regulatória, correspondente às estruturas não territoriais, como a econômica, a política e a ideológica, sendo estas, conforme argumenta Villaça (1998) articuladas à estrutura territorial. Segundo Villaça (1998), o

³ Áreas de Preservação do Ambiente Cultural

⁴ Adota-se o conceito de estrutura conforme Villaça (1998), considerando-se um todo constituído de elementos que se inter-relacionam entre si, de tal forma que o movimento de uma parte altera sua relação com as demais. São considerados elementos da estrutura territorial intra-urbana: o centro principal, os sub-centros, o conjunto de bairros residenciais e as áreas industriais.

simples registro das transformações espaciais não é suficiente para caracterizar a estruturação ou a reestruturação. É preciso mostrar como mudanças em um elemento da estrutura provocam mudanças nos outros elementos.

O percurso histórico do bairro de São Cristovão reúne os dois elementos da estrutura urbana, considerados por Villaça (1998) como mais poderosos na estruturação do espaço metropolitano no Brasil: as zonas industriais e a região de concentração das camadas de mais alta renda. Sob esta perspectiva, interessa compreender as diferentes fases do bairro, que se transformou de área residencial da elite aristocrática em área industrial.

A escolha de São Cristovão como área de estudo justifica-se ainda por este ser justamente um típico cenário do embate da preservação *versus* desenvolvimento, proposto pelo planejamento urbano de cunho tecnocrata e rodoviarista⁵. O bairro é um exemplo significativo das sobreposições sofridas pela cidade ao longo de sua história: diferentes modelos de urbanismo projetados e, muitas vezes implantados parcialmente, aparecem justapostos à cidade não projetada, construída socialmente. As características da área justificaram o interesse do governo federal em realizar um Projeto de Reabilitação Integrada (PRI) conforme os princípios enunciados no Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais do Ministério das Cidades⁶.

O bairro de São Cristovão possui uma multiplicidade de lugares, comerciais, industriais e históricos. Sua imagem está associada principalmente aos galpões de uso industrial – sendo muitos abandonados -, uso comercial, favelas e áreas degradadas, cercados por uma malha de viadutos e vias expressas. Coexistem, nesta paisagem, a Quinta da Boa Vista e outros monumentos históricos notáveis do bairro – vinculados a uma outra temporalidade. O contraste entre a centralidade política e simbólica para o Brasil nos períodos Colonial e Império e o seu atual papel na cidade é um fator instigante que por si só já motiva uma reflexão mais aprofundada sobre a área.

⁵ Nos termos enunciados por Carlo (2004) e Ferrara (2000), em trabalhos sobre cidades paulistas. (SP)

⁶ Este projeto está sendo realizado através de um convênio da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (IPP – Instituto Pereira Passos), Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades, contando com a cooperação internacional da Prefeitura de Paris.

Além do interesse nos aspectos morfológicos e culturais, o ordenamento urbanístico da área apresenta peculiaridades significativas para o debate da tese: a VII R.A - São Cristóvão é regulada por um novo PEU - Projeto de Estruturação Urbana⁷ recentemente aprovado. Porém, cabe ressaltar, que São Cristóvão já está na terceira geração de PEU, e na segunda de APAC, o que sugere que um interesse específico do poder público no bairro. Na medida em que se admite a necessidade de regulação das transformações da configuração urbanística através de normas urbanística, poderia se imaginar que de tão regulada, a estrutura urbana de São Cristóvão deveria ser um modelo para a cidade. No entanto, a observação empírica conduz a concluir justamente o contrário.

A maioria dos estudos sobre São Cristóvão, como bairro ou região, privilegia os aspectos sócio-econômicos do bairro⁸, ressaltando sua potencialidade em termos locais e seu processo de esvaziamento, ou aspectos ambientais⁹. A presente tese busca, assim, também o preenchimento de lacunas, não só nos estudos sobre a configuração espacial de São Cristóvão, mas, principalmente, nas pesquisas sobre a influência da legislação no processo de transformação de tecidos urbanos.

A reflexão sobre a configuração urbanística da cidade do Rio de Janeiro, sob o prisma das normas urbanísticas, conduz ao argumento de que a crítica situação atual parece emergir do foco da regulação estar desviado da configuração do espaço público, com a preponderância de preocupações arquitetônicas/edilícias – do edifício isoladamente - sobre as urbanísticas. No entanto, o espaço público é que deveria ancorar a concepção normativa, como elemento estruturador da configuração urbanística (PANERAI, 1994). As reflexões sobre este ponto tratam da relação de

⁷ PEU de São Cristóvão - Lei Complementar nº-73 de 29 de julho de 2004. Sua abrangência corresponde a UEP-05, que coincide com a VII R.A.São Cristóvão, composta por 4 bairros: São Cristóvão; Mangueira; Benfica e Vasco da Gama, (criado em 1998, desmembrado do bairro de São Cristóvão).

⁸ Pereira (1976); Santos (1978); Strohaecker (1989); Freitas (2003)

⁹ Monteiro (1998)

¹¹A escala Local reporta-se aquela referente aos Planos Locais, os denominados PEUs. A VII RA. São Cristóvão abrange quatro bairros: São Cristóvão, Benfica, Mangueira e Vasco da Gama.

arquitetura e cidade, que pode ser interpretada como a dimensão urbana da arquitetura.

Uma importante contribuição do trabalho decorre do levantamento histórico realizado para o desenvolvimento da tese, que ressalta a evolução do pensamento urbanístico sobre a cidade através das iniciativas de controle do crescimento urbano. O percurso, através da sucessão de legislações urbanísticas editadas para a cidade, buscou correlacionar o objeto empírico com o contexto da cidade, a partir da compreensão do contexto normativo.

Os procedimentos de prospecção na história do arcabouço jurídico que disciplina o uso e a ocupação do solo urbano carioca consistiram no levantamento e consulta de inúmeras normas, que revelam um extenso aparato legal correspondente à variação de *status* político da cidade. O mapeamento fez parte da estratégia metodológica, como elemento propulsor das análises, através da elaboração de uma base cartográfica analítica.

A condução da tese entrelaça pontos de vistas diacrônicos e sincrônicos, sistematizados em Quadros Sinópticos, através dos quais se percorre uma linha evolutiva das normas urbanísticas, paralelamente aos princípios urbanísticos dominantes e às transformações na configuração urbana. Dos quadros extraem-se reflexões facilitadas pelo alinhamento temporal de eventos marcantes, segundo periodização pautada de acordo com normas correlatas.

Inferese que o poder público Municipal arroga à legislação urbanística um poder de transformação urbana maior do que de fato possui. Fato é que no recorte temporal estudado houve um contínuo editar de normas urbanísticas locais e pontuais, enquanto a cidade carece de um efetivo planejamento urbano. Pretende-se demonstrar através desta pesquisa que a norma urbanística possui, indubitavelmente, um papel decisivo, mas não isolado, no processo de crescimento desordenado da cidade. Assim sendo, está sujeita aos interesses presentes na dinâmica urbana, nas diversas escalas, incluindo outras ações estatais como projetos urbanos.

Esta tese estrutura-se em quatro capítulos. No primeiro, dedicado ao quadro teórico-metodológico, desenvolve-se a estratégia metodológica, concebida a partir de reflexões fundamentadas nos principais referenciais teóricos selecionados. Neste capítulo são revisados os conceitos pertinentes à abordagem do objeto de estudo, particularmente no que se refere à configuração espacial e às ferramentas de análise da morfologia urbana. Encerrando o capítulo, apresenta-se a metodologia adotada na pesquisa empírica.

No segundo capítulo são desenvolvidas reflexões sobre a regulação urbanística, a partir de um enfoque interdisciplinar. São revisados conceitos pertinentes à reflexão sobre normas urbanísticas, fundamentados em contribuições teóricas dos campos do Direito e do Planejamento Urbano.

A trajetória histórica da legislação urbanística vigente, correlacionada à sua influência na configuração espacial da cidade é desenvolvida nas escalas de abrangência das legislações vigentes - a cidade e do local, com o seu desdobramento em dois capítulos: terceiro e quarto.

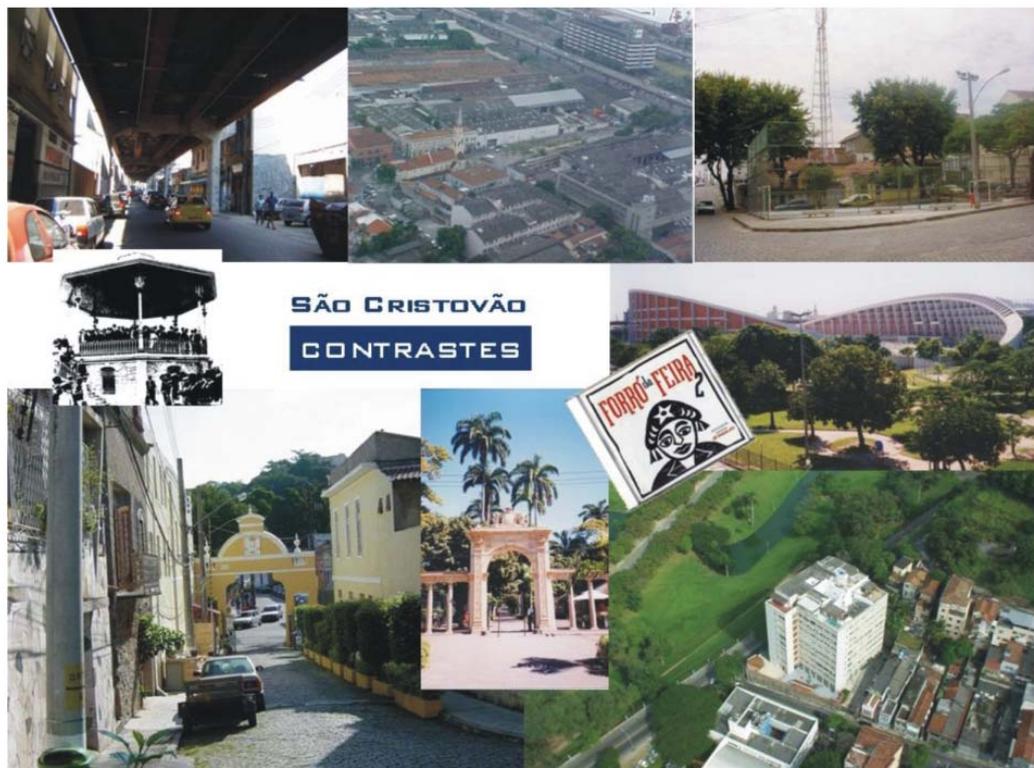
No terceiro capítulo são examinados os antecedentes, as normas precursoras, o zoneamento, e a passagem para um planejamento através de normas locais. No quarto capítulo busca-se demonstrar a influência das normas urbanísticas na configuração espacial do bairro de São Cristovão, em seu contexto na VII R.A¹¹., e como parte da dinâmica da cidade. Nesse capítulo consolida-se a pesquisa empírica através da análise urbana da área de estudo, aliando ao enfoque morfológico questões relativas à dinâmica urbana da área.

Por fim, conduz-se às considerações finais, através da síntese e consolidação da discussão desenvolvida ao longo da tese, apontando conclusões e sugerindo possíveis desdobramentos. Em complemento às análises discursivas, no Apêndice são apresentados Quadros mais detalhados sobre normas urbanísticas, e a reprodução dos mapas originais, fontes primárias de análise, que originaram os mapas analíticos. No Anexo são apresentadas Tabelas Estatísticas e gráficos complementares.



Fig. 01: Localização da VII RA na área central

Fig. 02: VII RA circunscrita por eixos viários



Figs. 03: Rua Bela sob o viaduto; 04: Vista aérea Igreja de São Cristóvão e entorno; 05: Praça Pinto Peixoto; 06: Inauguração do Coreto, Campo São Cristóvão; 07: Capa de CD Fórrô da Feira; 08: Campo e Pavilhão de São Cristóvão; 09: Bairro de Santa Geneveva; 10: Pórtico do Jardim Zoológico; 11: Vista aérea da Quinta da Boavista e edifícios residenciais.

CAPÍTULO 1

1

QUADRO TEÓRICO-METODOLÓGICO

"Pensar na cidade e no que expressa a partir de suas formas e lugares é ser morfo-lógico". (Santos, 1986, p.60)

Para examinar a influência das normas urbanísticas na configuração espacial urbana, verificar seus efeitos, e compreender os descompassos existentes entre a configuração urbanística real e a proposta *no papel*, propõe-se como eixo analítico a morfologia urbana. Assume-se como premissa que a regulação urbanística possui uma dimensão morfológica que modela o espaço urbano através de uma configuração urbanística parametrizada. Assim sendo, busca-se revelar e analisar a dimensão normativa implícita na configuração espacial local. A problematização da tese procura associar as mudanças espaciais ao processo evolutivo do bairro de São Cristovão, pontuando sua correlação com a sucessão de normas urbanísticas, sendo estas tratadas como marcos normativos.

O percurso teórico buscou consubstanciar fundamentos que abarcassem a compreensão do objeto através de suas dimensões espacial e normativa. Tais dimensões comportam interfaces com campos externos ao urbanismo, em função dos contornos jurídicos, políticos, econômicos, administrativos e culturais engendrados na temática, os quais se conjugam com os urbanísticos na problematização do tema. Assim sendo, na abordagem do tema, buscou-se a construção de um quadro referencial teórico-metodológico interdisciplinar, com contribuições pertencentes aos campos da geografia, história e do direito. Foram articulados referenciais que lidam com os fundamentos do urbanismo, do planejamento urbano, do direito urbanístico e do patrimônio cultural, e que forneçam subsídios para qualificar o objeto em sua complexidade e estabelecer nexos aplicados ao objeto empírico.

O desenvolvimento do presente capítulo concentrará aspectos de interesse à fundamentação da discussão em sua dimensão espacial, reunindo subsídios para a

reflexão sobre o **objeto teórico** - a cidade configurada pelas normas urbanísticas. Busca-se explorar os nexos entre a dimensão normativa da configuração espacial e a dimensão morfológica da regulação urbanística. Em outras palavras: o que poderia se interpretar como a dimensão desenho do planejamento¹.

No âmbito do caráter interdisciplinar do urbanismo e da pluralidade de enfoques possíveis pelos quais se podem abordar as questões engendradas na temática da tese, adota-se o enfoque método morfológico, conceituado no presente capítulo. A contribuição teórica que o fundamenta parte, em especial, de autores arquitetos, como Panerai (1994 e 1999), Rossi (1995), Lamas (1992), Lynch (1981), entre outros. Há afinidades entre os autores citados, em especial, quanto às críticas ao legado das teorias modernistas no espaço urbano. A inscrição histórica e sócio-cultural da temática é conduzida, principalmente, com apoio em Choay (1965, 1996, 2001), Kostof (1991 e 1992) e Harvey (1992). Permeiam ainda a linha de análise da tese, os argumentos de Argan (1993 e 2000), Milton Santos (1985 e 1996) e Lefebvre (2002), cujos conceitos apóiam a construção do referencial teórico metodológico. Foram adotados referenciais que pudessem dar suporte à exploração dos conceitos **normatividade** e **processo** em relação aos objetos teórico e empírico.

A reflexão conceitual inicia-se com a fundamentação de conceitos-chave que norteiam teórica e metodologicamente a tese. Prossegue-se, então, com uma breve perspectiva histórica da evolução da configuração urbanística como campo teórico e prático do Urbanismo; em seguida, examina-se a relação Arquitetura e espaço público; para então, tratar das ferramentas analíticas do Tecido Urbano; e, fechando o capítulo, apresentam-se os procedimentos metodológicos da pesquisa.

¹ Remete-se à tradução do título "*Design Dimension of Planning*" do livro sobre o contexto de *Design Control* britânico. Vide PUNTER, John V., CARMONA, Matthew. *Design Dimension of Planning: Content, and Best Practice for Design Policies*. London: Routledge/ Spon Press: 1997.

1.1. BASE CONCEITUAL - NOÇÕES FUNDAMENTAIS

A investigação do objeto fundamenta-se na metodologia de análise urbana proposta por Panerai (1999), por se considerar que seus instrumentos de leitura da forma da cidade possibilitam deslindar o processo de transformação morfológica da configuração espacial, sob o enfoque proposto na tese. Para analisar a dinâmica de formação e transformação dos tecidos urbanos, Panerai (1999) mescla abordagens histórica, geográfica e análise arquitetônica enfatizando a importância do trabalho cartográfico e da articulação de distintas escalas - do local à visão sistêmica da cidade. Seus conceitos possibilitam lidar com a noção de processo, aí incluídas tanto as transformações como as permanências no espaço.

Adota-se a noção de **configuração espacial** urbana², considerando-se esta mais pertinente à presente reflexão do que *forma urbana*, uma vez que se pretende sublinhar o sentido dinâmico do espaço urbano em contínua transformação. Além disso, a noção de *forma urbana* não abarcaria aspectos relacionados ao uso do solo, cuja análise é imprescindível, por tratar-se de tema privilegiado no modelo de legislação urbanística investigado. Cabe esclarecer que a expressão *forma urbana* aparece na revisão conceitual, conforme citada pelos autores³, ressaltando-se que sua noção está aqui compreendida de um modo expandido, tal qual configuração espacial.

Para identificar especificamente a configuração espacial resultante da aplicação de parâmetros urbanísticos estabelecidos por normas ou projetos urbanos, adota-se a expressão **configuração urbanística**, conforme já adiantado na introdução. Deste modo, distingue-se a configuração projetada por projetos e instrumentos urbanísticos daquela espontânea.

² Adota-se a conceituação trabalhada por Vasconcellos (1996), ao procurar uma conotação dinâmica para estudar as transformações da forma urbana resultantes do impacto da ponte Rio-Niterói.

³ Procurou-se manter fiel à expressão usada pelos autores, como Lamas (1992).

1.1.1. Morfologia Urbana e Tecido Urbano

O estudo da Morfologia Urbana sistematizou-se no âmbito do questionamento às atitudes modernistas em relação às cidades históricas. Primeiramente destacaram-se os trabalhos italianos⁴, e, num segundo momento, os ingleses e franceses, cada qual com enfoques particularmente voltados para as demandas sobre suas cidades. Os trabalhos franceses – dentre os quais se destaca Panerai - assumidamente fundamentam-se nos estudos seminais italianos, cujas bases teóricas permanecem válidas.

O conceito de morfologia urbana corresponde ao estudo descritivo e classificatório das formas urbanas⁵, a partir de sua inscrição material no território, sua configuração espacial e estrutura exterior, incluindo o entendimento das relações entre seus elementos e o conjunto, seu processo de formação no tempo e sua paisagem. Na abordagem morfológica, os fenômenos socio-econômicos convergem como explicação da forma, não como objeto de estudo (LAMAS, 1992).

Estreitamente relacionada à morfologia, a noção de tecido urbano, por sua vez, revela-se um rico instrumento de análise morfológica, prestando-se à compreensão do entendimento da história da configuração espacial, abarcando tanto o sentido estático, do estado da forma urbano em um determinado tempo, como dinâmico, portador das possibilidades de evolução das formas (CHOAY e MERLIN, 2005, p.887).

O tecido urbano é a expressão física da forma urbana, configurado pela relação dos espaços edificados e não edificados⁶, sendo constituído pela superposição ou imbricação de três conjuntos de elementos físicos – a rede de vias, os parcelamentos fundiários e as edificações. (fig.12)

⁴ Muratori, Aymonino e Rossi destacam-se entre estes. A Escola de Veneza mantém-se como referência no tema, a partir dos discípulos de Muratori, como Caniggia. Além dos italianos, destacam-se os estudos de Robert Krier (1981) sobre a definição do espaço urbano a partir dos elementos tipológicos e morfológicos, dentro de uma vertente nitidamente pós-modernista, mais preocupada com a estética da composição urbana.

⁵ Ver Choay e Merlin (2005, p. 563) para as diversas correntes teóricas que tratam do assunto.

⁶ Esta definição baseia-se nos conceitos de Choay e Merlin (2005, p.886) e Panerai (1999).

Panerai (2006) defende a pertinência do conceito tecido urbano, apontando o duplo enfoque analítico possível, a partir do tecido urbano: tanto uma visão local, apartada da estrutura, do seu conteúdo; quanto uma visão de uma organização que apresenta forte solidariedade entre seus elementos, tendo, ao mesmo tempo, capacidade de adaptação e modificação. Assim, evocando continuidade e renovação, permanência e variação, a noção de tecido urbano tanto contempla a constituição das cidades antigas, como responde aos modos de urbanizações recentes. Permeiam tanto o comum quanto excepcional - as ruas ordinárias, as construções correntes, os monumentos (PANERAI, 2006, p.77).

A morfologia evidencia a duração das estruturas espaciais – aquilo que se rompe e aquilo que persiste e assim expõe, no espaço, a dialética da continuidade/descontinuidade da cidade, como parte do processo urbano. Esta relação de acúmulos de tempos é reflexo das articulações entre os tempos lentos/ rápidos/ efêmeros que medeiam as relações na metrópole (CARLOS, 2004; SANTOS, 1985).

A materialização dessas transformações como sedimentação e sobreposição de formas no espaço, pode ser interpretada metaforicamente como da escrita em um palimpsesto⁷. Tais quais nos documentos, porções de tecido desapareceram, sendo apagados para que o seu território fosse reutilizado, deixando transparecer as marcas anteriores. Entre os autores que empregam esta metáfora, cita-se Harvey (1992), ao contrapor os planos urbanos Modernistas, aos projetos pós-modernistas:

O pós-modernismo cultiva, em vez disso, um conceito de tecido urbano como algo necessariamente fragmentado, um "palimpsesto" de formas passadas superpostas umas às outras e uma "colagem" de usos recorrentes, muitos dos quais podem ser efêmeros. (HARVEY, 1992, p.69)

A interpretação da morfologia urbana é útil ao revelar a dialética entre espaços públicos e privados, e isso interessa aqui tanto como demarcação física como jurídica. Embora a norma urbanística incida sobre as parcelas (privadas ou estatais) disponíveis para edificação, é de interesse examinar seu impacto no espaço público,

por se considerar este o elemento estruturador da forma urbana, aquele que assegura a permanência da cidade (PANERAI, 1994).

A análise do tecido urbano realiza-se através do exame de seus elementos constituintes⁸, identificando-se cada um dos conjuntos, suas lógicas e relações. O modo de organização do território a partir destes conjuntos – vias, parcelamentos, edificações – condiciona a capacidade do tecido de evoluir e de se adaptar a novas condições. (PANERAI, 1996, p.72)

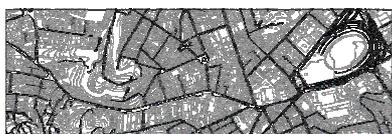


Figura 12 – Vias, parcelamento e edificações – Recorte São Cristovão/ Des. TRP



Figura 13 – Mapa de figura-fundo XVII RA e entorno/ Des. TRP

A análise do tecido urbano, a partir de Panerai (1999) supera a proposição de Aymonino⁹ de observar nas cidades a relação entre a tipologia dos edifícios e a forma urbana e estudar suas variações. As relações entre os três conjuntos formam efetivamente um sistema bastante complexo, conforme a própria imagem da cidade.

Panerai (1996, p.68) extrai três lições fundamentais do trabalho de Muratori: o tipo não se caracteriza fora do tecido; o tecido urbano não se caracteriza fora de seu quadro, isto é, fora do estudo do conjunto da estrutura urbana; e este estudo só se concebe em sua dimensão histórica. Além disso, o autor considera que continuam úteis as noções de: espaço público como organização do tecido e permanência do

⁷ Cf. HOUAISS, papiro ou pergaminho cujo texto primitivo foi raspado, para dar lugar a outro.

⁸ Esta classificação é usada por vários autores, dentre eles Santos (1988) que identifica como elementos estruturantes do espaço urbano: o lote; o quarteirão e a rua.

traçado; parcelamento como base para a edificação e como suporte das práticas; importância do conhecimento das pré-existências em diferentes escalas de análise: território, cidade, bairros, tipo de parcelamento; o papel da tipologia para contemplar o vernacular numa visão do conjunto.

Panerai (1996) compreende tipologia como a expressão *typologia edilizia*¹⁰, englobando não apenas as edificações, mas os muros, as ruas, os jardins - o construído da cidade - a fim de classificá-los em relação a uma forma urbana de um período histórico datado. A tipologia, como instrumento, conduz a uma compreensão da arquitetura dentro do tecido, de tal modo que:

"a tipologia, tal como a entendemos, permite uma compreensão estrutural do tecido. Os tipos construídos aí aparecem duplamente determinados por uma cultura e uma localização. Mas essa determinação não tem nada de determinismo. Em um ponto dado e numa época precisa, várias soluções são passíveis e os traços das ocupações anteriores continuam a marcar a forma urbana." (PANERAI, 1996, p. 69)

Panerai conclui que o estudo da relação entre os tipos construídos e a forma urbana é *"o meio para se compreender a estrutura da cidade ao mesmo tempo enquanto continuidade histórica de um processo e como fenômeno parcial de uma tal continuidade"* (Panerai, 1996, p.69). Observa-se, assim, que o estudo morfológico não se constitui em um fim em si, mas deve ser acompanhado de uma análise dos elementos da estrutura urbana e dos processos de crescimento. Neste sentido, não se trata de fixar uma determinada imagem de um dado momento, mas, sobretudo, de examinar as modificações que afetam a cidade no tempo e no espaço, identificando as rupturas originais da formação da cidade contemporânea.

Cabe esclarecer que o termo tipologia aparece com duas acepções ao longo da tese. Além da conotação morfológica, aqui conceituada, Tipologia também aparece como parâmetro urbanístico previsto nas normas urbanísticas vigentes na cidade a partir de 1970, conforme desenvolvido nos próximos capítulos. A determinação de tipologias permitidas para as zonas é procedente dos princípios funcionalistas de

⁹ Panerai (1999) apud Aymonino. Ver Aymonino, C., Rossi, A. et alli *La Città di Padova*, saggio di analisi urbana. Roma: Officina, 1966.

racionalização arquitetônica¹¹, que incidem também sobre o espaço urbano. Como dispositivo normativo, a tipologia está associada tanto à forma de ocupação, quanto, especialmente, à função do imóvel.

1.1.2. O Processo Urbano: formação e transformação

A compreensão de que se está refletindo sobre uma organização espacial - a configuração espacial urbana - como elemento constituinte de uma estrutura espaço-temporal em permanente transformação deve ser considerada a priori. A incorporação das leituras de Santos (1985) traz valiosos subsídios à compreensão do processo urbano. O autor enfatiza o processo como parte do seu método de reflexão sobre o espaço, e trabalha com a definição de processo como sendo uma ação contínua, desenvolvendo-se em direção a um resultado qualquer, implicando conceitos de tempo: continuidade e mudança. (SANTOS, 1985, p.51)

Santos (1994) ilumina metodologicamente a abordagem através de seu argumento de que para se estudar e interpretar os espaços do passado, é fundamental definir quais são os conceitos e variáveis adequados à análise do tempo que se decidiu estudar. Sendo o objeto de estudo uma cidade, o ponto de partida é a recuperação do quadro referencial maior daquele lugar, naquele tempo, ou seja, o seu enquadramento espaço-temporal. Em outras palavras, temos que recuperar o "tempo do lugar", isto é, "*o conjunto de temporalidades próprias a cada ponto do espaço, [que] não é dado por uma técnica, tomada isoladamente, mas pelo conjunto de técnicas [amplamente definidas] existentes naquele ponto do espaço [naquele momento do tempo]*" (SANTOS, 1994, p.62).

Assim sendo, o tempo deve ser considerado entre as variáveis do processo urbano. Este é justamente o ponto de tensão na relação dialética da normatividade com processo: o descompasso entre as temporalidades do planejamento urbano e a dinâmica urbana.

¹⁰ lb.idem

O processo urbano permeia os conteúdos da tese, não como uma abordagem histórica simplesmente, mas como um fio condutor que transpassa a discussão da transformação da configuração espacial urbana, tanto como desafio inerente à relação dialética do desenvolvimento *versus* preservação, como obstáculo para a gestão normativa.

Vários autores partidários da abordagem histórica utilizam as idéias de formação e transformação da cidade como fio condutor histórico em suas obras¹². Contribuindo significativamente para o argumento da tese, Kostof (1991) refuta a tendência de ver a forma urbana como uma coisa finita, conclusa e complicada, e afirma que uma cidade nunca está completa, nunca pára, por mais perfeita que seja sua forma inicial (KOSTOF, 1991, p.13). O autor distingue o processo urbano em dois sentidos: o primeiro relaciona-se com as pessoas e instituições que produzem a forma urbana (quem desenhou, quais os agentes políticos, leis e planos reguladores); o segundo refere-se às mudanças físicas ao longo do tempo. O interesse desta tese recai sobre a interseção destes dois modos, através da dimensão normativa da configuração urbanística.

Ao longo de sua obra, Santos (1985, 1994) teoriza e apresenta, através de seu método geográfico, o espaço como sendo espaço social. Como conceito básico, o espaço constitui uma realidade objetiva, um produto social em permanente transformação - em processo. Para estudar o espaço, cumpre apreender sua relação com a sociedade, pois é esta que dita a compreensão dos efeitos dos processos (tempo e mudança) e especifica as noções de forma, função e estrutura¹³, elementos fundamentais para a compreensão da produção do espaço.

¹¹ Princípios sintetizados na adoção do *tipo*, como unidade racional básica, reproduzível em grande escala.

¹² Kostof (1991e 1992), entre outros.

¹³ Conforme Santos (1985: 51), estrutura é a inter-relação de as partes de um todo – o modo de organização ou construção; forma é o aspecto visível de uma coisa, pode-se expressar como uma estrutura revelada; função é a tarefa ou atividade esperada de uma forma, pessoa, instituição ou coisa;

1.1.3 Configuração urbanística: uma perspectiva histórica

Ainda que sem a pretensão de esgotar o assunto, considera-se importante delinear uma breve trajetória histórica, que pontue fatos e pensamentos relevantes para a compreensão e análise da configuração espacial como objeto de estudo, projetado e regulado pelo Urbanismo, este entendido tanto ciência como técnica.

Primeiramente, é oportuno lembrar o caráter normativo que a disciplina Urbanismo sustenta desde sua gênese¹⁴. Como reflexão e resposta ao impacto espacial da industrialização e com pretensão de ciência da concepção das cidades, o Urbanismo postula o domínio completo do fato urbano, e formula teorias sobre a organização do espaço. Com a intenção de ser uma nova ciência para uma nova cidade (CHOAY, 1996), o pensamento urbanístico influencia a configuração espacial, mesmo quando esta não é o seu interesse principal.

Estudos sobre a forma da cidade frequentemente classificam os aglomerados urbanos pela distinção entre cidades espontâneas e cidades planejadas¹⁵. Enquanto as formas das primeiras são tidas como orgânicas, resultantes da sucessão de intervenções feitas ao longo do tempo subordinadas às condições do terreno; as planejadas decorrem de um processo de transformação voluntária, no qual a cidade é desenhada de uma só vez. Na realidade percebem-se situações híbridas, onde se mesclam tecidos planejados e orgânicos. Essa distinção do processo urbano em termos de origem e formação do tecido urbano é fundamental, uma vez que a regulação urbanística atua de modo diferenciado em cada caso, ou seja, orientando a renovação ou a formação da configuração urbanística.

Na trajetória do Urbanismo, ao longo da história das cidades, observa-se que sua dimensão normativa esteve implícita, ainda que tenha adquirido, neste processo, diferentes significados, e tenha se expressado através de diferentes instrumentos

¹⁴ Segundo Choay (2003), o neologismo Urbanismo foi cunhado pelo catalão Ildelfons Cerdà em sua *Teoría General de la Urbanización* (1867).

¹⁵ Ver Kostof (1991), por exemplo.

produzindo diferentes configurações urbanísticas. Destacam-se medidas tais como exigências de arruamentos, construção de praças, alinhamento dos edifícios, presentes desde a Antigüidade Clássica, passando pela Idade Média, e que tomam vulto no Renascimento (SILVA, 1995).

A compreensão da modelização da cidade em projetos de cidades ideais filia-se nesta dimensão normativa, combinando projeto e modelo, numa referência idealizada. A investigação do contraponto da cidade ideal e da cidade real será útil para a construção teórica da configuração urbanística como objeto da regulação, já que a cidade ideal seria um ponto de referência pelo qual se mediria o grau de problemas encontrados na cidade real. A cidade ideal, conceito concebido ainda na Antigüidade, muitas vezes é a referência do divino, enquanto a cidade real é referenciada ao *humano* (ARGAN, 1993, p.73).

É possível observar que a idealização da forma da cidade esteve presente em todos os períodos históricos, mesmo seguindo vertentes paralelas ou antagônicas a partir da modernidade¹⁶. Foi particularmente no Renascimento¹⁷ que floresceu a idéia de uma concepção intelectual total do espaço urbano, da cidade ideal projetada sobre o real. Naquele momento, o espaço era uma mesma entidade para a arquitetura e urbanismo, resultando na continuidade entre edifícios, ruas e praças¹⁸. A preocupação estética revelava-se tanto no embelezamento de palácios e construções urbanas, bem como em modelos arquiteturais para ruas, praças ou mesmo cidade inteira.

Os anseios embelezadores transformam-se em regularizadores à medida em que o paradigma da modernidade passa a prevalecer, trazendo a idéia de forma regulada para enfrentar os problemas da cidade industrial. Esse pensamento "*abraçou a idéia de progresso e buscou efetivamente o rompimento com a história e*

¹⁶ Conforme examinado e classificado por Choay (1965).

¹⁷ Argan (1993, p.73) chama a atenção para o período do Renascimento, quando se afirma, pelo menos em hipótese, a possibilidade de existir a cidade ideal, projetada como obra de arte, por um único artista.

¹⁸ Relph (1976) em sua análise sobre o conceito de lugar.

a tradição, esposada pela modernidade", encontrando na cidade seu habitat natural (HARVEY, 1992, p.23).¹⁹

Além da proposta de ciência do estudo da cidade, o Urbanismo pode ser entendido como técnica de intervenção na cidade. Choay (1996) faz distinção, da acepção inicial, de Cerdá, para esta outra que designa o procedimento, sem pretensões científicas, de organização e regularização da cidade, com o máximo de eficácia, em termos de crescimento e fluxos demográficos, de mutação de escala, em atendimento às demandas trazidas pela Revolução Industrial. Choay (1996) aponta como arquétipo deste procedimento, que poderia ser chamado de Plano Regularizador, "as grandes obras" de Haussmann²⁰, antecipando o termo urbanismo. O termo "regularizar" aparece diversas vezes nas *Mémóires* de Haussmann.

Na implantação do projeto de modernidade emergem dilemas práticos: como poderia ser criado um novo mundo sem destruir boa parte do existente? Harvey introduz a imagem da "*destruição criativa*" para a compreensão deste impasse da modernidade (HARVEY, 1992, p.26). Esta expressão englobaria a preocupação significativa com a remodelação das cidades, de caráter, sobretudo, higienista, evidenciada ao longo do século XIX. Nela se enquadram, por exemplo, a reforma de Paris, que se tornou paradigma para outras em vários lugares, inclusive a reforma de Pereira Passos (1906), no Rio de Janeiro. Esta é fase dos planos de embelezamento "*herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia*", que, em muitos casos brasileiros, destruíram a forma colonial (VILLAÇA, 1999, p.182). Neste modelo, a dimensão normativa destacava-se através de preocupações estéticas com a valorização de perspectivas monumentais e principalmente com as fachadas²¹.

A noção de progresso vinculada ao modelo de cidade teve seu ápice no movimento modernista. A cidade modernista imbrica projeto e norma, preconiza a

¹⁹ Harvey (1992, p.23) remonta a origem do chamado projeto de modernidade ao séc. XVIII, como esforço intelectual dos pensadores iluministas para "desenvolver a ciência objetiva, a moralidade e a lei universais e a arte autônoma nos termos da própria lógica interna destas".

²⁰ A Reforma de Paris ocorreu entre 1851 e 1870. (CHOAY, 2003)

monumentalização da construção – em especial a habitação social, a segregação das atividades, o isolamento das formas arquitetônicas e a condenação das formas passadas (PANERAI, 1996; CHOAY, 1996). A idéia de ordenação defendida por Le Corbusier influenciou decisivamente o paradigma de cidade moderna, culminando no extremo disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano. Villaça (1999) identifica este período como o primado da “*cidade eficiente*” sobre a “*cidade bela*”.

Brasília apresenta-se como ícone dos ideais modernistas de cidade, onde foram materializados todos os preceitos, potencializados pela rigidez da regulação urbanística²². Como em outras cidades planejadas, forma e norma nasceram juntas em Brasília, seguindo a idéia de controle total da sua configuração urbanística. Tamanho controle foi legitimado pelo tombamento do Conjunto Urbanístico do Plano Piloto como Patrimônio da Humanidade²³, buscando perenizar sua configuração urbanística. A cidade de formas puras ordenadas recebe duras críticas²⁴, como as de Holston (1993), para quem Brasília “*apresenta a visão estranha de uma ordem urbana total*”. O propósito de um plano urbanístico global é alcançar uma homologia racionalmente estruturada entre a organização sócio-funcional e a organização arquitetônico-formal. Neste modelo, a zona é a unidade básica, sendo concebida como uma correlação única entre forma e função, por exemplo, entre residência e superquadra (HOLSTON, 1993, p.153). (Ver figs. 14 e 15)

A relação de críticos à ordem rígida e à segregação espacial impostas pelo urbanismo modernista, operada pela técnica do zoneamento, é vasta. Nestes termos, destacam-se, no âmbito da arquitetura e urbanismo, trabalhos que refutam os efeitos

²¹ Ver por ex., Concurso de Fachadas da Av. Central, por ocasião da sua abertura (1906). Observam-se disposições estéticas sobre fachadas nos primeiros regulamentos da cidade, (Ver capítulo 3).

²² Sobre as idiossincrasias da regulação de Brasília, ver crítica de Carlos Lemos. O professor comenta que só se preserva o gabarito, mas não a qualidade formal, pois não há censura estética, podendo-se construir edifícios de todos os estilos e gostos duvidosos. Ver entrevista na Projeto e Design, edição 242, abril 2000, disponível em www.arcoweb.com.br/entrevistas.

²³ UNESCO, em 1987. O Conjunto urbanístico foi tombado pelo IPHAN, no Livro Histórico, em 1990.

²⁴ Holston (1993, p.150) analisa o tecido urbano moderno em relação às práticas dos habitantes. Ver também Panerai (2006) que desenvolve um capítulo sobre Brasília especialmente para a edição brasileira de sua obra. Ver ainda Kohlsdorf, Maria Elaine. Brasília entre a Preservação e o Crescimento. In: Ribas, Otto T. (org.): *Visões de Brasília*. 2004. disponível em http://www.unb.br/fau/cidade_arquitetura/banco.htm

do legado modernista sobre a cidade e desenvolvem correntes teóricas influentes. As contundentes críticas quanto à “esterilização” do espaço urbano (JACOBS, 2000) e ao reducionismo da vida urbana a padrões homogêneos e quantitativos do habitat (LEFEBVRE, 2002)²⁵, chamam a atenção para o retomada dos tecidos urbanos tradicionais. Emergem nesta conjuntura - em meio às turbulências da década de 1960 - os estudos morfológicos, a preocupação com a paisagem urbana²⁶ e os movimentos preservacionistas.

A saturação e o fracasso do modelo modernista acarretaram a imprecisa denominação da fase pós-moderna. Segundo Harvey (1992), essa mudança abissal nas práticas culturais, bem como as político-econômicas, iniciadas por volta de 1972, estão vinculadas à emergência de novas maneiras de experimentação do tempo e do espaço. No campo da arquitetura e do projeto urbano, o pós-modernismo apresenta-se como uma ruptura com a idéia modernista de planos urbanos de larga escala, de alcance metropolitano, tecnologicamente racionais e eficientes, sustentados por uma arquitetura absolutamente despojada - *as superfícies “funcionalistas” austeras do modernismo de “estilo internacional”*. (HARVEY, 1992, p.69).

A pluralidade de modelos é uma das características da conjuntura atual pós-moderna²⁷. O mundo globalizado abriga movimentos aparentemente antagônicos. Neste sentido, parecendo estar na contra-mão da desregulação e da flexibilização, destaca-se o “*New Urbanism*”²⁸, movimento fundado como crítica ao modernismo.

O “*New Urbanism*” preconiza o restabelecimento da autenticidade e do caráter tradicional da paisagem, com a recuperação (ou invenção) da memória coletiva e da estabilidade da vida em comunidade. Seu modelo de cidade incute a construção de uma nostálgica imagem de comunidade através de uma retórica de orgulho cívico

²⁵ Para Lefebvre (2002) a padronização provoca a destruição do cotidiano e do sentido de *habitar*, nos termos de Heidegger. Vide, a respeito, HEIDEGGER, M. Ensaios e Conferências. Petrópolis: Vozes, 2002.

²⁶ Como marco teórico, destaca-se Gordon Cullen, cuja influente obra *Townscape* (1961) fundou uma corrente na Grã-Bretanha, ganhando afiliados pelo mundo.

²⁷ Este aspecto é tratado por muitos autores. Dentre estes, além de Harvey (1992), vide Zukin (1996)

centrada na noção de lugar. Seguindo os postulados da Carta do *New Urbanism*, foram projetadas e realizadas algumas cidades, como Seaside²⁹ e Celebration³⁰, bem como os projetos de Leon Krier na Grã-Bretanha³¹. (figs 16 a 18)



Figs. 14 e 15: Brasília - Paisagem Urbana.



Fig. 16: Seaside – Tecido urbano; Figs. 17 e 18: Seaside, cenas do filme *Show de Truman*.

²⁸ O primeiro Congresso do New Urbanism realizou-se em 1993, na Virginia (EUA), reunindo arquitetos e urbanistas, empresários e líderes comunitários norte-americanos. A Carta do *New Urbanism* com seus 27 postulados passou a ser adotada a partir de 1996, como um manifesto. Ver Leccese & McCormick (2000).

²⁹ Projetada em 1982 pelos expoentes do movimento, o casal Andrés Duany e Elisabeth Plater-Zyberg. Situada na Flórida, a cidade tornou-se notória como cenário do filme *Show de Truman*. (Segre, 2002, p. 76). Vide projetos das cidades em Duany & Plater-Zyberg (1992).

³⁰ Para Segre (2002, p. 76) *Celebration* constitui-se em uma nova utopia, fundada pela Disney em Orlando (1996).

³¹ Pode-se citar o *Duchy of Cornwall's estate* em Dorchester, Dorset (1989).

Interessam particularmente à discussão desenvolvida nesta tese, os princípios de ordenação espacial preconizados no modelo de cidade do *New Urbanism*. Tal qual o modelo racionalista do Modernismo, o *New Urbanism* propõe uma rígida codificação de tipologias construtivas, numa tentativa não só de regulação, mas de controle total da forma urbana. Os códigos regulatórios são o cerne do trabalho do casal Duany & Plater-Zyberg em suas cidades projetadas. Neste caso, o zoneamento, baseado em tipologias, parte da noção de integração de usos, ao invés de segregação. Além do desenho urbano, há regulações arquitetônicas e paisagísticas - os códigos regulatórios - bastante prescritivos e detalhadamente desenhados, que regulam todos os elementos que conformam o espaço público: configurações, materiais e cores. Cabe ressaltar que, neste caso, somente estão sujeitos à regulação os edifícios particulares, pois os públicos devem ser distintos e cumprir o papel de monumentos³².

A regulação urbanística é objeto de uma das críticas centrais de Harvey (1997) ao movimento. O autor argumenta que o *New Urbanism*, apesar de refutar o modelo Modernista, repete sua mesma falácia, ao defender a idéia de ordenação espacial como uma nova ordem estética e moral, e ao pressupor que um desenho apropriado e a qualidade arquitetônica trariam a salvação não só das cidades americanas, mas da vida social, política e econômica em geral.

Além da parametrização arquitetônica, as obras e enunciados teóricos deste movimento receberam duras críticas por parte de vários autores³³, em parte pela exclusividade social das cidades - verdadeiros guetos de classe média-alta branca americana - e também pela criação de cenários assépticos, distantes da realidade urbana, e pela imposição de uma ditadura urbana e arquitetônica (SEGRE, 2002).

Evidencia-se um crescente reconhecimento da importância da qualidade do ambiente urbano para a dinâmica - econômica, social e cultural - da cidade

³² Vide apresentação de Duany & Plater-Zyberg (1992)

contemporânea, através da retomada de iniciativas do poder público, por vezes em parcerias público-privado, no campo do urbanismo. Fruto da nova lógica globalizante, nesta tendência de âmbito internacional, são expoentes os grandes projetos urbanos, assim como novos instrumentos de planejamento mais flexíveis de modo a adaptarem-se aos seus contextos. No âmbito internacional, na França³⁴ e Grã-Bretanha³⁵, os governos editam recomendações sobre a qualidade da arquitetura e do desenho urbano e reformulam seus sistemas normativos incluindo recomendações de "boas práticas" em relação ao ambiente construído de modo a compatibilizar as demandas contemporâneas.

Essa breve retrospectiva em que foram pontuados aspectos de determinismo formal ao longo da história revela que preocupações com o desenho da cidade e com o bem-estar social ora convergiram, ora se alternaram. Foi possível observar que freqüentemente os modelos de cidade preconizados por correntes diversas trataram da forma, independentemente do processo urbano e de sua gestão. É oportuno inferir que a norma urbanística, elaborada com a pretensão de ser modelo de cidade, prefigura um determinado projeto de cidade, tratado como uma forma acabada, o que acaba por declarar sua falência, uma vez que não tem fim, é um processo.

O argumento de Grumbach (1996) reforça este ponto, quando sugere que, em nome da modernidade, os arquitetos ao assumirem o domínio da questão urbana:

"...querem terminar a cidade como se termina uma construção. Ora, em sentido oposto, a cidade, de fato, é um eterno inacabado. (...)A cidade terminada não é senão ou a cidade morta ou a cidade impossível; são os grandes conjuntos."(GRUMBACH, 1996, p. 75)

³³ Segre (2002), Harvey (1997), entre outros. Harvey (1997) considera que o conservadorismo e o comunitarismo do *New Urbanism*, acrescidos da recusa em confrontar a economia política do poder, enfraqueceram o potencial revolucionário do movimento.

³⁴ Destaca-se a política inter-ministerial, que propõe ações de níveis legislativo, técnico e financeiro em prol da qualidade do ambiente construído. Ver MISSION conjointe Equipement / Culture / Logement et Ville., 2004. O sistema normativo francês está sendo revisado com a introdução de um novo ordenamento, constituído no âmbito local pelo PLU - Plan Local d'Urbanisme. Devem ser destacados o tratamento conferido às áreas preservadas, à transição de escalas reguladas, e à preocupação de coerência dos coeficientes urbanísticos com aspectos morfológicos – este um dos aspectos críticos no modelo carioca, problematizados na tese.

³⁵ O modelo britânico de *design control* vem sendo rediscutido desde os anos 90. Ver CARMONA (2003). Uma nova geração de normas e políticas urbanas está sendo desenvolvido com a atuação da CABE - Commission for Architecture and the Built Environment. Ver DEPARTMENT for the Environment, Transport and the Regions and CABE. *By Design, Urban Design in the Planning System: Towards Better Practice*. London: Thomas Telford, 2000.

Qual a relação deste argumento com a norma? A norma determina, ou traz implícita, uma configuração urbanística parametrizada em seu potencial construtivo máximo. Este potencial irá, ou não, materializar-se de acordo com a dinâmica local, ao longo do tempo. A norma não é um projeto urbano, consumado e construído como um todo. Pelo contrário, a norma é passiva e depende das circunstâncias inerentes ao processo.

Dentre os aspectos deixados em aberto em sua teoria da Boa Forma da Cidade³⁶: Lynch enuncia que a idéia de controle ambiental ainda não teria sido devidamente tratada e questiona: *“Como o sistema de controle pode ser ajustado às mudanças de circunstâncias? O que chamamos de controle justo e como obtê-lo?”* (LYNCH, 1999, p.302). Essas perguntas continuam no ar e relacionam-se aos conceitos tratados preliminarmente – normatividade e processo.

A crítica aos enunciados da cidade moderna, assim como da pós-moderna, demonstra que o que foi sendo alterado é o modo como se estabelece a relação entre arquitetura e espaço público, mais propriamente identificada em seu rebatimento na morfologia urbana. Torna-se, então, pertinente acrescentar à compreensão da Configuração Urbanística, a atuação estruturante e reguladora das interfaces entre arquitetura -espaços privados (edificados) - e espaços públicos.

1.1.4 Arquitetura e Espaço público: a dimensão urbana da arquitetura

A compreensão da relação intrínseca entre arquitetura e cidade pode fornecer pistas para solucionar o que Barnett (1982, p.60) considera como o mais fundamental problema de desenho das cidades: *como desenhar uma cidade se não se podem desenhar todos os edifícios?* Apesar da aplicação das normas urbanísticas ser referenciada ao lote, à medida que cada propriedade individual é construída, Barnett defende ser importante não se ter dúvidas de que as normas são escritas para a cidade ou bairro, e não para a propriedade individual. Este ponto será importante

na reflexão sobre a regulação urbanística exercida na cidade. Neste sentido, é fundamental analisar a relação arquitetura e cidade, considerando-se estar nesta relação o cerne da regulação urbanística.

A dimensão urbana da arquitetura revela-se tanto na participação dos tipos construídos no tecido urbano, quanto nas interfaces entre espaços públicos e privados, que coincidem com apropriações coletivas e individuais. São justamente os modos como se realizam as interferências e contribuições entre estes espaços que interessam em termos de regulação urbanística. Na relação que se estabelece entre o espaço construído e o espaço público pode estar a chave para a verificação da hipótese aqui proposta, de que as normas urbanísticas estariam em descompasso com o local, particularmente em relação à sua configuração espacial.

Através da perspectiva histórica, observou-se que não só a cidade se transformou no processo espaço-tempo, como, principalmente, a relação entre arquitetura e cidade sofreu profundas alterações, deixando de refletir o espírito do lugar – o *genius loci* – para se alinhar ao espírito do tempo - *Zeitgeist*. Ao romper com a parcela, o urbanismo moderno rompe também com a relação entre tipologia arquitetônica e morfologia urbana e, portanto, com a composição urbana. Para Panerai “*a reconstrução e os grandes conjuntos consagram a ruptura entre a arquitetura e a cidade: os edifícios tornados autônomos não se inscrevem mais num tecido.*” (PANERAI, 1996, p.72).

A influência da ruptura desta relação historicamente construída atinge a essência do fazer arquitetônico. Neste sentido, Panerai detecta que a crise da arquitetura (e de seu ensino), enfrentada na década de 1970 era, antes de mais nada, “*a crise das relações entre arquitetura e as cidades*”. (PANERAI, 1996, p. 67)

Em sua teoria sobre o desenho da cidade, Lamas (1992) considera a arquitetura como a chave de interpretação correta e global da cidade como estrutura espacial, e

³⁶ Lynch (1999) focaliza em sua teoria as relações entre os valores humanos e o espaço, a cidade física, sendo esta entendida, como já dito, de modo abrangente, isto é, incluindo a sociedade, suas instituições e atitudes.

se remete à teoria de Rossi como esclarecedora das relações entre arquitetura e cidade. Já Rossi (1995) pensa a forma urbana a partir das tipologias, sendo estas, seu princípio ordenador. Para este autor a arquitetura da cidade não é a arquitetura do edifício isolado, conforme os preceitos modernistas.

Tocando especificamente no ponto da regulação, Lamas afirma que *"a forma urbana deve constituir uma solução para o conjunto de problemas que o planejamento urbanístico pretende organizar e controlar"* (LAMAS, 1992, p.48). Neste sentido, o autor sugere que o desenho e a morfologia urbana devem ser reconduzidos ao centro da produção da cidade, para que se criem espaços urbanos e transformações qualitativas do território. Ele propõe que *"o projecto do edifício comece no desenho da cidade"*, revalorizando o desenho urbano através da reversão da tendência do planejamento gerir a apropriação do espaço, independente da forma física. Esta concepção parece fundamental como princípio para a regulação urbana: transpondo para a prática normativa, isto significa regular a arquitetura a partir de normas urbanísticas, considerando a contribuição de cada lote no conjunto urbano - na configuração urbanística. Cabe esclarecer que, na prática, a arquitetura efetivamente se sujeita às normas urbanísticas, no entanto, não se percebe uma preocupação com a configuração urbanística.

A participação da massa edificada na conformação dos espaços públicos pode se revelar como continuidade ou ruptura na configuração do tecido urbano. Na realidade, a relação que se estabelece dá-se entre a unidade do lote privado ou estatal a ser edificado e o espaço público. Entende-se a mediação desta interface como o cerne da regulação urbanística e que sua compreensão seja essencial para a investigação da configuração urbanística como objeto regulado. Para tanto, faz-se necessária a caracterização dos atributos dos espaços público e privados em sua relação dialética.

Panerai (1994) lembra que o espaço público é o espaço *do* público, coisa pública. Sendo domínio público, diferencia-se juridicamente das propriedades

(privadas ou estatais) disponíveis para edificação, renováveis em ritmo mais acelerado que o espaço público. A relação espaço público – espaço privado deve ser regulada de maneira a potencializar o primeiro e dirimir eventuais interferências negativas do espaço privado sobre o público. Segundo o arquiteto francês, o projeto urbano consiste na formalização do jurídico e em uma decisão técnica que permite o controle da paisagem urbana, através do estabelecimento de regras mínimas relacionando a construção ao espaço público, de modo que se confirme o caráter deste. Panerai acrescenta que:

“...o caráter dos espaços públicos não se resume às suas dimensões. Trata-se na verdade de pensá-lo como um elemento positivo do projeto e não como um vazio residual a organizar por último; ele não deve estar isolado das construções suscetíveis de virem a edificar em seus limites...os edifícios são por natureza chamados a se modificar, a se transformar, a ser substituídos por outros.” (PANERAI, 1994, p.80)

Panerai (1994) recomenda uma inversão de perspectiva, pois, ao invés de pensar a cidade ou bairro em termos de quantidade de edifícios a construir, supõe-se o espaço público como origem e base fundamental do trabalho do projeto urbano. Entende-o como um sistema de espaços públicos formando a base estável do projeto, a partir da qual os investidores e construtores se orientam. Esta relação pode ser analogamente pensada em termos de configuração urbanística resultante de normas urbanísticas.

Panerai (1994) aponta caminhos no sentido de enfatizar-se o papel do espaço público como elemento estruturador da forma urbana, aquele que assegura a permanência da cidade. Em pensamento análogo ao de Zevi³⁷ para arquitetura - em que o espaço seria o protagonista da arquitetura - poder-se-ia pensar no espaço público como protagonista da relação morfológica da arquitetura e cidade.

O debate entre o *saber arquitetônico e o saber urbano*³⁸ trata da relação da arquitetura e cidade. Esta relação pode ser interpretada como a dimensão urbana da arquitetura. As teorias de Lamas e Rossi, aqui sinteticamente delineadas, partilham da compreensão desta dimensão, que também se expressa na relação tipologia e

³⁷ ZEVI, Bruno. *Saber Ver Arquitetura*. 5ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

morfologia urbana. O entendimento da dimensão urbana da arquitetura na conformação do conjunto urbano - da paisagem - em muito pode contribuir aos princípios normativos que orientam a configuração espacial.

1.2. TECIDO URBANO: FERRAMENTAS DE ANÁLISE

Considerando que a norma urbanística atua, tanto como instrumento modelador da forma urbana, como também mediador de interesses dos níveis públicos e privados, como pensar a regulação urbanística na contemporaneidade? Até que ponto a norma influencia a configuração urbanística? Quais os descompassos verificados? Quais as categorias analíticas que podem auxiliar nas respostas estas questões?

Busca-se apoio na conceituação de Panerai³⁹, que defende que a análise urbana *"mais que colocar em evidência formas-objetos oferecidas em modos sucessivos, (...) deve perseguir a compreensão dos fenômenos que ancoram a cidade na duração"* (PANERAI, 1996, p.72)

Assim como Panerai (1999) e Lynch (1999), valoriza-se a representação gráfica como instrumento metodológico fundamental para a análise morfológica. Compreende-se o desenho como um processo analítico e projetivo que suplanta o produto gráfico. O desenho, entendido como instrumento, filtra e seleciona informação de modo a elucidar específicos aspectos, oferece potencialidades para organizar a percepção e o entendimento necessário àquela fase do objeto representado⁴⁰. Nesta tese, os mapas são ferramentas analíticas primordiais para tratamento do objeto empírico. A elaboração de bases cartográficas fez parte da estratégia metodológica.

³⁸ Expressão usada por Panerai (2006, p.12)

³⁹ Definição com base nos estudos tipo-morfológicos italianos. (PANERAI, 1996, p.72)

⁴⁰ Sobre desenho como ferramenta de visualização e projeção, vide: FRASER, Ian e HENMI, Rod. *Envisioning Architecture: an analysis of drawing*. New York: J. Wiley & Sons, 1994; ROWE, Peter G. *Design Thinking*. Cambridge (MA): The MIT Press, 1987.

Diante da complexidade do objeto, torna-se necessário uma abordagem que permeie diferentes escalas, permitindo ênfases específicas, tanto do ponto de vista gráfico quanto conceitual. Neste sentido, a escala será uma ferramenta de análise, que possibilitará hierarquizar os elementos constitutivos da configuração espacial e sistematizar os temas analisados.

Além da escala, a lógica do crescimento, de seu processo evolutivo será uma ferramenta analítica que propiciará a identificação da organização do tecido em diferentes momentos históricos, nos quais incidiram os dispositivos normativos. O estudo dos modos de crescimento e adensamento permite ainda identificar as permanências, ou resistências nas modificações do tecido urbano.

Consideram-se como categorias analíticas da Morfologia Urbana, o tecido urbano (tipos de tecido), a tipologia e o uso. Nessas escolhas está implícito um deslocamento de escalas, partindo de uma escala ampla, territorial - a cidade, passando por uma intermediária, da Região Administrativa para o Bairro, até a unidade mínima – a parcela, na escala arquitetônica. (figs. 19 a 21)



FIG. 19: Escalas do Município/ A. Dados



FIG.20: Escala RA/ A. Dados



FIG 21: Escala local - rua/ A. Dados

1.2.1 Escalas Analíticas

Várias escalas encontram-se imbricadas na reflexão sobre a configuração urbana: da escala da arquitetura que se edifica e se insere na paisagem; a escala da rua, que, por sua vez, configura um sistema viário na escala da cidade; a escala da região para a qual as normas urbanísticas são formuladas; a escala da cidade para a qual as políticas urbanas são propostas. Todas essas escalas são instrumentos técnicos

úteis em projetos e estudos que só fazem sentido quando referenciados à escala humana, na qual se vive a experiência do ambiente construído. (Aymonino, 1984, p.21).

Em sua análise sobre a forma urbana e a escala dos edifícios, Aymonino (1984), afirma que a escala não é apenas uma grandeza, mas também uma "*técnica, uma colocação, uma interpretação*". É uma relação que emprega tanto o que existe, como o projetado; sendo ainda "*uma intervenção parcial que pressupõe, porém, uma idéia geral, expressa com instrumentos arquitetônicos*" (AYMONINO, 1984, p.21).

Observa-se que o conceito de escala pode ser trabalhado tanto na sua acepção genérica⁴¹ de *relação entre a configuração ou as dimensões de um desenho e o objeto por ele representado*, como na relação visual entre elementos e o todo ou seu entorno, como, por exemplo, na escala humana.

A investigação sobre os impactos da regulação urbanística na configuração espacial da cidade, aplicada ao objeto empírico, é conduzida através de dois pares dicotômicos de escalas revelados na problematização do assunto: *a) as escalas geral - da cidade - e local; b) as escalas urbana e arquitetônica*. Este deslocamento entre escalas tem o espaço público como foco, observando "*o edifício através da cidade e a cidade através do edifício*"⁴².

Quais as relações que se estabelecem entre os planejamentos geral e local? Como verificar os nexos entre as escalas urbana e arquitetônica? Pretende-se buscar respostas para esses questionamentos nos próximos capítulos.

Sendo as normas urbanísticas o prisma de análise da tese, optou-se por escalas de análises correspondentes à abrangência espacial das normas preliminarmente. Neste sentido, distinguem-se duas escalas normativas: a da cidade e a do local. Deve-se esclarecer, todavia, que o ordenamento urbanístico⁴³ vigente na cidade trata como escala local aquela referente às Unidades Espaciais de Planejamento, objetos de

⁴¹ Cf. Houaiss.

⁴² Procedimento adotado por Rodrigues (2005, p.5) em abordagem sobre a área central de Niterói.

Planos Locais, os denominados PEUs. Assim, o Local para a SMU abrange, no caso de São Cristovão, toda a RA, isto é, quatro bairros, o que se amplo demais para ser considerado como local, podendo ser entendido como uma escala intermediária.

Este tipo de problema de escalas de abordagem é analisado por Panerai (1999). Diante da dicotomia entre a abordagem globalizante do geógrafo e a particularizada do arquiteto, Panerai (1999) propõe o cruzamento entre os modos de leituras do espaço urbano de ambos. O arquiteto e urbanista francês critica a abordagem funcionalista do tecido urbano por parte da geografia tradicional através de escalas tão amplas que parecem desterritorializadas. Esta afirmação remete à hipótese de que a escala seria um dos descompassos das normas urbanísticas vigentes na cidade, cujo grau de abstração e distanciamento da realidade beira a desterritorialização.

A escolha da escala implica a decisão sobre o grau de pormenorização da representação. Neste sentido, um dado fenômeno só pode ser representado em uma determinada escala, o que o leva a constatar que "*mudar de escala implica mudar o fenômeno*". (SOUSA SANTOS, 2001) pelo menos a sua relação com os demais elementos. Assim, a escala mais ampliada possibilita observar o local em detalhes que se tornam invisíveis quando se reduz a escala. Já na escala menor, tem-se uma visão sistêmica, podendo-se examinar a estrutura geral.

Neste ponto é pertinente citar Sousa Santos (2001)⁴⁴, que relaciona os padrões de regulação do Direito às diferentes escalas. A utilização de várias escalas simultaneamente pode ser entendida como patamares de regulação – empregando um conceito de Sousa Santos (2001).

Além da escala espacial, o recorte metodológico trabalha com a noção de escala temporal. A partir deste entendimento, os dados para o recorte temporal (1935 a 2004) foram mais detalhadamente levantados, enquanto que para o período

⁴³ A hierarquia do ordenamento jurídico reflete-se na estrutura organizacional da SMU/PCRJ.

⁴⁴ Em sua original abordagem, o autor introduz o conceito de *Cartografia simbólica do direito*.

anterior - particularmente o século XIX - foram menos detalhados. Estes dados foram sistematizados no formato de um breve histórico, no qual se buscou salientar elementos que conduzam à compreensão da evolução da ocupação da área, sua transição de rural para urbana, correlacionada à dinâmica da cidade.

Do ponto de vista da escala temporal, a condução da tese irá entrelaçar pontos de vistas diacrônicos e sincrônicos, sistematizados em Quadros Sinóticos. Através destes, percorre-se uma linha evolutiva das normas urbanísticas, paralelamente aos princípios urbanísticos dominantes e às transformações na configuração urbana. Os quadros possibilitam reflexões através do alinhamento temporal de eventos marcantes, segundo periodização pautada de acordo com normas correlatas.

1.2.2. Processo evolutivo: crescimento e adensamento

A abordagem da configuração urbanística, através de uma perspectiva dinâmica, como parte do processo urbano⁴⁵, pressupõe a análise dos estados sucessivos da configuração espacial, visando identificar a possível influência da regulação urbanística exercida sobre esta. Para tanto, faz-se necessário analisar os modos de crescimento do tecido urbano e verificar suas lógicas de crescimento e os modos de adensamento em cada tipo de tecido. Através da análise empírica pretende-se detectar o papel das normas neste processo e sua atuação mais incisiva nos modos de adensamento.

A análise do crescimento da cidade revela sua evolução através dos pontos fixos de transformações anteriores, desenha lógicas profundamente inscritas nos territórios as quais esclarecem os desafios do planejamento atual. Panerai (1999) enfatiza a importância dos estudos de crescimento para uma apreensão global da aglomeração através de uma perspectiva dinâmica. Cita este como sendo o ponto de vista de Aymonino⁴⁶, que afirma que a forma urbana é um processo contínuo e que só é

⁴⁵ Processo entendido conforme Kostof (1991) e Santos (1985 e 1999).

⁴⁶ Aymonino, C., Rossi, A. et alli. *La Città di Padova, saggio di analisi urbana*. Roma: Officina, 1966

possível a compreensão e caracterização precisa de um período, a partir dos estudos dos períodos anteriores, que condicionam seu desenvolvimento e literalmente a formam.

A investigação histórica dos processos de crescimento é conduzida com base em seus elementos reguladores, que ora os induziram, ora os contiveram (Panerai, 1999). Esse método pode ser articulado ao ponto de vista de Grumbach (1996), cujos instrumentos de análise também são a observação histórica e a representação das formas. Grumbach (1996, p. 76) reúne os fenômenos inerentes ao processo de transformação das cidades na expressão “dialética das restrições”⁴⁷. Limites físicos, enclaves, reservas fundiárias, normas, seriam restrições, obstáculos a serem vencidos pelo processo de crescimento, direcionado pela dialética das necessidades e das recomposições que sobrevêm a partir das primeiras.

Os argumentos de Grumbach afinam-se particularmente com o enfoque da tese, uma vez que ele propõe associar ao estudo físico do território e de sua geografia, o *sítio de papel* constituído pelos conjuntos normativos que regem o direito do solo e a construção, buscando discernir as forças que moldam as formas urbanas. Para ele, assim como nesta tese, “a restrição normativa é tão importante quanto aquela relativa à materialidade da cidade.” (Grumbach, 1996, p. 76)

1.2.3. Morfologia e Patrimônio Cultural

O interesse de investigação do patrimônio cultural, no âmbito da análise morfológica, reside em dois principais aspectos: i) alimentar a reflexão sobre a configuração espacial regulada, de modo que se possa situar o patrimônio - sua preservação ou demolição - em relação às escolhas normativas do urbanismo e do planejamento urbano; ii) investigar o patrimônio como permanência no tecido urbano, capaz de estruturar transformações morfológicas e ancorar o sentido de lugar.

⁴⁷ *La Dialectique des contraintes* no original. No artigo, *constraint* foi traduzido como restrição, podendo ser entendido também como obstáculo.

Conforme já examinado, os estudos morfológicos evidenciam a importância do processo cumulativo na formação do tecido urbano. A partir da análise morfológica é possível compreender a especificidade dos elementos do tecido urbano e verificar seu grau de relevância em termos de interesse para a conservação e preservação urbanas.

Neste ponto, é oportuno recorrer à teoria de Rossi para o entendimento da relação espaço - tempo na cidade inscrita em suas permanências e vazios. Rossi (1995), em sua teoria dos fatos urbanos, identifica a cidade como um artefato e a forma da cidade como a forma de um tempo da cidade. O arquiteto italiano reconhece muitos tempos na cidade e analisa suas permanências a partir do estudo da morfologia urbana. Considerados fatos urbanos primários na teoria de Rossi, (1995), os monumentos são elementos permanentes e significam um passado que ainda experimentamos. A teoria deste autor auxilia na compreensão do papel dos monumentos na construção da memória e sua aplicação em políticas de preservação do patrimônio.

É essencial esclarecer que o conceito de preservação urbana, através de instrumentos de proteção do patrimônio cultural, não deve ser associado ao congelamento da cidade, ou sua imobilização. Argan (1993) sustenta a compreensão da cidade como um todo histórico, pois *a cidade em seu conjunto, antiga e moderna tem substância histórica*. Ainda que Argan aceite a utilidade instrumental do conceito de centro histórico, no sentido de conter a invasão das zonas antigas por novas funções que poderiam conduzir à sua destruição, o autor critica o tratamento diferenciado, não admitindo que a cidade "*conste de uma parte histórica com um valor qualitativo e de uma parte não-histórica, com caráter puramente quantitativo*". (ARGAN, 1993, p. 79)

A abordagem da configuração espacial como configuração urbanística passível de ser preservada explicita a dialética da *normatividade* e *processo* anteriormente sublinhada. Reafirma-se que a política de preservação que não coadune com a noção

de processo, e que trate o tecido histórico como intocável ou “congelado” pode ser considerada uma ruptura na continuidade do processo urbano. Kostof (1992) é esclarecedor a este respeito:

“...nós não podemos ser inocentes em relação ao processo urbano como um princípio. Com as pretensões de purismo histórico por um lado e uma abordagem científica sobre a conservação urbana de modo modesto e condicional, nós podemos retomar a direção central de avaliação das cidades. Estas são vivas, coisas mutantes, e não artefatos duros necessitando de embelezamento e revisão calculada. Cidades nunca param; elas resistem aos esforços de organização. Nós precisamos respeitar seus ritmos e reconhecer que a vida da forma urbana deve situar-se folgadoamente em algum lugar entre o controle total e a liberdade de ação completa. Entre conservação e processo, o processo deve ser a palavra final. No final, a verdade urbana é o fluxo”.
(KOSTOF, 1992, p.305)

1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Através da observação empírica de situações emblemáticas do ambiente construído de São Cristóvão pretende-se revelar e analisar as marcas de diferentes edições de normas urbanísticas na forma urbana. A pesquisa sobre o contexto normativo vigente na área identificou marcos normativos que delimitaram o recorte temporal da tese. Esta pesquisa, consolidada em quadros sintéticos da legislação para o bairro⁴⁸, destaca como marcos normativos as legislações datadas de 1935, 1937, 1976, 1986, 1990, 1993 e 2004 – por se tratarem de normas urbanísticas que efetivamente influenciaram a morfologia do bairro, conforme será tratado no capítulo 4. São Cristóvão foi ponto de partida e de chegada para uma abordagem ampliada ao contexto normativo vigente na cidade. O contexto da cidade precede, no capítulo 3, o de São Cristóvão, analisado no capítulo 4.

Tomou-se como marco inicial a legislação de 1935, estendendo o recorte temporal até a atualidade, ainda que a aprovação da revisão do PEU 2004 seja muito recente, mas entende-se que este deva ser incluído, tendo em vista os levantamentos realizados pela PCRJ disponíveis.

⁴⁸ Os quadros sistematizam o conteúdo do Capítulo 4.

Além dos referenciais teóricos que embasam o objeto teórico, a investigação do objeto empírico abarca o contexto histórico e a situação atual do bairro de São Cristóvão, inserido na VII R.A. e no contexto da cidade do Rio de Janeiro.

Os procedimentos metodológicos desdobram-se em três etapas: levantamento de dados (documentais e empíricos); análise e interpretação dos dados; e produção e finalização dos resultados da pesquisa, conforme a seguir:

Etapa 1 - Levantamento de dados

Obteve-se a consolidação do referencial teórico-metodológico através do levantamento de fontes bibliográficas e iconográficas nacionais e internacionais em arquivos públicos e privados, bibliotecas e instituições (SMU/ DGPC/ IPP/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; IPHAN; IBAM) sobre os assuntos relacionados aos objetos teórico e empírico. Na pesquisa sobre as normas vigentes na área, foram tomados como base documentação primária: atos normativos, seus estudos preparatórios, assim como referenciais teóricos que analisam seus conteúdos. Consideram-se ainda os documentos oficiais (dados estatísticos, relatórios de licenciamento urbano, entre outros), planos, projetos e legislação urbanística pertinentes, livros e textos acadêmicos relacionados ao tema, artigos publicados em revistas, jornais e internet, relevantes para a análise do estudo de caso.

Os procedimentos de prospecção na história do arcabouço jurídico que disciplina o uso e a ocupação do solo urbano carioca revelam um extenso aparato legal correspondente à variação de *status* político da cidade. A pesquisa para a tese consistiu no levantamento e consulta de normas de vários níveis: decretos imperiais, leis orgânicas e complementares, leis e decretos federais, estaduais (Guanabara e Rio de Janeiro) e municipais, resoluções, portarias, códigos de obras, plano diretor e planos locais. Embora se tratassem de diplomas legais, publicados oficialmente, a

pesquisa revelou-se um verdadeiro garimpo nas bibliotecas e arquivos⁴⁹, com maior grau de dificuldade no que se refere à cartografia⁵⁰, pois esta nem sempre chegou a ser publicada, ou foi publicada em data diferente, não indexada, ou ainda foi reproduzida em qualidade sofrível para reprodução.

Foram muitas as dificuldades nessa etapa, uma vez que a constituição de um acervo que registre a memória do urbanismo da cidade parece se constituir em uma prática relativamente recente, e demonstra a preocupação pessoal de alguns técnicos da prefeitura, porém esta não é uma prática institucionalizada. Assim, na medida em que as normas foram sendo modificadas, a documentação anterior foi sendo descartada. Esta situação foi agravada pelas mudanças de instâncias político-administrativas e reestruturações de setores, o que inviabilizou, por exemplo, o levantamento quantitativo de licenciamento por RA⁵¹.

O levantamento iconográfico inclui a consulta de: bases cartográficas oficiais, planos e projetos para a área, fotografias, desenhos e pinturas, representativos dos diferentes momentos do planejamento urbano da cidade do Rio de Janeiro.

Observação Empírica

Esta etapa trata da ampliação do levantamento documental através da pesquisa de campo, com a observação local e produção de registros fotográficos atuais. A observação empírica da área de estudo busca revelar, a partir das situações exemplares ou atípicas, as marcas das diferentes gerações de normas urbanísticas na paisagem na forma de continuidades e descontinuidades no tecido urbano.

Visando compreender os conceitos e valores norteadores da concepção normativa, foram realizadas entrevistas com técnicos da Prefeitura envolvidos na formulação e aplicação da legislação urbanística local.

⁴⁹ A impossibilidade de reprodução do material apresentou-se como um grande impeditivo na pesquisa, particularmente no AGCRJ, onde se concentram as informações sobre a cidade. Como alternativa, a maioria dos decretos antigos foi obtida na biblioteca da ALERJ e no Núcleo de Documentação da SMU/ PCRJ.

⁵⁰ O grau de dificuldade em relação à pesquisa da cartografia do zoneamento pode ser constatado pela ausência de indexação deste tema nos catálogos dos acervos cartográficos consultados.

⁵¹ Os dados foram agrupados por DLF, que no caso do 1DLF Centro, inclui toda a AP1.

Etapa 2 - Análise e Interpretação dos Dados

Os dados coletados foram sistematizados, analisados e interpretados, segundo as categorias fundamentadas no quadro referencial teórico-metodológico. Consiste no exercício de análise morfológica do bairro de São Cristóvão com base em recortes espaciais, escolhidos por apresentarem características exemplares que propiciam a discussão da temática proposta.

Foram elaborados quadros analíticos das normas, relacionando elementos morfológicos, os critérios regulatórios, os índices urbanísticos com o resultado formal, para subsidiar a interpretação e síntese da relação forma-norma, apresentados no capítulo 3, para a cidade, e no capítulo 4, para São Cristóvão.

Fez-se necessário o mapeamento dos dispositivos normativos, tais como zoneamento e gabarito em mapas temáticos. Para viabilizar uma leitura interpretativa das mudanças dos conteúdos normativos, foi preciso construir uma base cartográfica analítica, na qual houvesse clareza e legibilidade dos conteúdos normativos. Para tanto, buscou-se a padronização das bases, utilizando-se plantas cadastrais contemporâneas às normas, sempre que disponíveis; de escalas, tanto geral, quanto da R.A.; e principalmente das cores utilizadas em todos os mapas, correlacionadas aos temas, representando claramente as gradações de intensidades de usos e alturas. Tais procedimentos revelam que o mapeamento fez parte da estratégia metodológica, como elemento propulsor das análises. Os mapas estão apresentados no capítulo 3, para a cidade, e no capítulo 4, para São Cristóvão. No Apêndice são apresentados os mapas originais, que serviram de fonte primária.

Etapa 3 - Produção e Finalização dos resultados da pesquisa

Esta etapa é dedicada à sistematização, à produção e finalização do texto, a mapas e à iconografia que compõem a tese, apresentando os resultados finais da pesquisa. Consiste na avaliação, síntese e consolidação da discussão desenvolvida ao longo da pesquisa, apontando conclusões e sugerindo possíveis desdobramentos.

CAPÍTULO 2

2

REGULAÇÃO URBANÍSTICA: UMA CONSTRUÇÃO TEÓRICA INTER-DISCIPLINAR

A casa, a rua, a cidade são pontos de aplicação do trabalho humano; devem estar em ordem, senão contrariam os princípios fundamentais pelos quais nos norteamos; em desordem, elas se opõem a nós, nos entavam, como nos entavava a natureza que combatíamos, que combatemos todos os dias. (LE CORBUSIER, 2000, p.15)

Os ideais de ordem presentes nas polêmicas palavras do Mestre modernista, nos idos de 1925, transcritas na epígrafe, revelam a normatividade subjacente ao paradigma de cidade moderna. O panorama histórico discorrido no capítulo anterior apontou como tais ideais influenciaram o planejamento urbano, conduzindo ao extremo disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano. Neste segundo capítulo, pretende-se contextualizar a dimensão normativa da discussão em relação ao paradigma da modernidade, e expor as interfaces entre os fundamentos jurídicos e urbanísticos.

Para tanto, são fundamentados os conceitos pertinentes à reflexão sobre normas urbanísticas através de contribuições teóricas dos campos do Direito e do Planejamento Urbano. Cabe ressaltar, no entanto, que não se pretende aprofundar o assunto nos citados campos, uma vez que não se pretende perder de vista a proposta da tese em examinar e refletir sobre normas urbanísticas sob a ótica do urbanismo. É através deste prisma, que se busca, primeiramente, demarcar os contornos jurídicos e políticos relevantes ao tema, acolhendo-se a contribuição essencial do Direito Urbanístico na elucidação de conceitos-chave e na discussão do cerne da questão.

A revisão dos conceitos abarca o lugar do Direito na racionalidade moderna, no sentido de compreender a ênfase conferida à normatividade pelo planejamento, para então examinar a noção de norma urbanística. São, ainda, levantados aspectos críticos relacionados à irregularidade urbanística e a denominada cidade ilegal, bem como sobre a regulação e o mercado imobiliário. Revistos os conceitos e delimitado o

campo de reflexão, passa-se à discussão sobre novos horizontes normativos, e finalmente sobre as particularidades das normas de proteção ao património.

Os estudos sobre a regulação urbanística concentram-se nos campos da economia urbana (GOTTDIENER, 1996, entre outros) e do Direito Urbanístico (SILVA, 1995; LIRA, 1997; FERNANDES & RUGANI, 2002). Também numerosos são os estudos que abordam a norma pelo prisma do planeamento urbano, e escassos os que tratam o tema sob a ótica do urbanismo conforme proposto nesta tese¹. Na vertente do planeamento, cabe destacar os trabalhos de Villaça (1999), Maricato (2000) e do Instituto Polis (2001) abordando várias cidades, de Feldman (2001) e Rolnik (1999) com ênfase em São Paulo, e de Coutinho M. da Silva (1999 e 2002), Rezende (1996 e 1999), Oliveira (1977) e Xavier (1981) no âmbito do Rio de Janeiro. Vale ressaltar as valiosas contribuições de referenciais menos específicos em relação às normas, mas não menos significativos, como Argan (2000), Santos (1988), Portas (1996 e 2000), Vaz (1994) nos quais o tema é trabalhado.

2.1. INTERFACES E CONTRIBUIÇÕES DO DIREITO URBANÍSTICO

O processo de planeamento adquire sentido jurídico quando se traduz em planos urbanísticos, regulamentados através de normas – leis, decretos e resoluções. A institucionalização do processo de planeamento importou em convertê-lo num tema do Direito, tornando uma entidade basicamente técnica, em instituição jurídica, sem que perdesse as características técnicas (SILVA, 1995, p.78). Os dispositivos normativos devem ser entendidos como parte constituinte da estrutura burocrática do Estado, assente nos paradigmas vigentes. Os princípios da racionalidade moderna

¹ Pode-se citar o trabalho de Krebs, que realiza um amplo histórico da legislação no mundo, na fundamentação da análise sobre a urbanidade de um local em Florianópolis. Vide KREBS, Alzira Pereira. *Legislação urbana e (des)construção da urbanidade: uma análise observacional dos efeitos das leis municipais na perspectiva de um técnico*. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)- Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Santa Catarina, 2002.

culminaram na extrema burocratização da estrutura administrativa, operada por técnicos especialistas, com base na profícua criação de instrumentos normativos².

Como fruto desta racionalidade, o solo urbano está submetido a um regime urbanístico constituído por um conjunto de normas, Instituições e Institutos que disciplinam sua utilização pela sociedade. Trata-se da formulação jurídica da política do solo, objeto do Direito Urbanístico³.

A evolução do campo do Direito Urbanístico reflete a trajetória da regulação urbanística aqui tratada. Pires (2002) sintetiza que o direito urbanístico evoluiu da compreensão de imposições urbanísticas do velho direito luso-brasileiro, passando pelas noções de ordem e estética, pela regulação das relações de acesso ao espaço urbano e de apropriação deste, até chegar ao campo das cogitações de sustentabilidade social, econômica e ambiental da cidade sob inspiração democrática, a partir dos anos 80. Alcança, então, o campo da política urbana voltada para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, entremeadas de conflitos urbanos, decorrentes da pressão das desigualdades sociais históricas, das demandas da ordem global e dos avanços tecnológicos.

Essa trajetória do campo disciplinar é refletida na literatura, podendo-se encontrar cada vez mais autores juristas que tratam a cidade - o objeto central do Direito Urbanístico - por uma abordagem que não se detém na perspectiva da ordenação territorial, mas, sim, reconhecem sua dimensão social, como bem de fruição por seus habitantes. Alguns trabalhos recentes vêm incorporando a dimensão ambiental na ótica do Direito Urbanístico, assim como o patrimônio cultural, conforme reunidos por Fernandes e Rugani (2002)⁴.

² Para aprofundamento sobre a relação do aparelhamento do Estado e a burocracia, vide Weber. WEBER, Max. "Burocracia" in: *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.

³ Silva (1995, p. 32) distingue duas vertentes de estudo: o *Direito Urbanístico objetivo*, que é o conjunto das normas que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo urbano, a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização de instrumentos de intervenção urbanística; o *Direito Urbanístico como ciência*, que busca o conhecimento sistematizado das normas e princípios reguladores da atividade urbanística.

⁴ Dos trabalhos apresentados no 1º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico (2000), foram publicados nesta obra, aqueles relacionados à preservação do patrimônio cultural e ambiental.

O principal ponto de apoio da tese no direito urbanístico verifica-se na necessidade de composição dos conflitos de interesses – coletivos e privados - engendrados na regulação da configuração urbana. Despontam-se conflitos entre o interesse coletivo à ordenação adequada do espaço físico para o melhor exercício das funções sociais da cidade, e os interesses dos proprietários, fundados numa concepção individualista da propriedade como direito absoluto. A composição destes conflitos é função das normas jurídicas que surgem, então, para regular e fundamentar as intervenções no território (SILVA, 1995, p.28).

Ao discorrer sobre os conceitos envolvidos na regulação urbanística, é importante precisar as noções de controle, ordenação e regulação. Primeiramente deve-se elucidar que o *Controle* Urbanístico, consiste nos atos e medidas, destinados a verificar a observância das normas e planos urbanísticos pelos seus destinatários, sendo estes majoritariamente privados. Esse controle é sempre do poder público, podendo ser de iniciativa deste ou de interessados particulares (SILVA, 1995, p. 385).

O *controle* da atividade edilícia inclui momentos antes, durante e depois da construção, sendo instrumentos de controle as autorizações, alvarás, fiscalizações e vistorias de conclusão de obra. A atividade edilícia é ordenada pelo duplo aspecto do controle da construção⁵: i) estrutural, referente à obra, as construções isoladamente – são os códigos de edificações ou obras; ii) o urbanístico, diz respeito ao conjunto das construções da cidade - são as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo e de zoneamento. O interesse da tese recai sobre o segundo aspecto, que consiste no conjunto de medidas que visa realizar a adequação da atividade construtiva de particulares (e de entidades públicas), ao modelo de assentamento urbano previsto para o local (SILVA, 1995, p. 156). Interessante observar que nesta conceituação do Direito pressupõe-se a projeção de um modelo prévio para a cidade.

Para o Direito, a *ordenação* do solo caracteriza-se pelo conjunto de medidas destinadas a realizar o conteúdo do plano urbanístico. Consiste assim, na

⁵ Meirelles (1994) apud Silva (1995). MEIRELLES, H. L. Direito de Construir. São Paulo: Malheiros Ed, 1994, p. 156.

sistematização do solo municipal, destinando-se a cumprir certos objetivos urbanísticos. O regime urbanístico da ordenação do solo desenvolve um conjunto de normas urbanísticas, que podem ser definidas como normas jurídicas de ordenação dos espaços habitáveis (SILVA, 1995). Acredita-se que a materialidade da configuração urbanística depende, em grande parte, do arcabouço jurídico que a legitima.

O conceito de ordenamento pode ser útil para embasar a compreensão do universo de normas vigentes na cidade, uma vez que, para o campo jurídico, tecnicamente, pode-se dizer que a validade de uma norma depende do *ordenamento* no qual está inserida. Além de um conjunto de normas, um ordenamento é um *conjunto de elementos* normativos (normas) e não-normativos, sendo também uma estrutura, isto é, um *conjunto de regras* que determinam as relações entre os elementos. (FERRAZ, 1994, p.175).

De acordo com o ordenamento⁶ jurídico brasileiro e com sua natureza de norma do direito público, as normas urbanísticas fundamentam-se no conceito de controle coercitivo, ou seja, na fiscalização sobre o uso e ocupação do solo, visando impedir desvios do cumprimento do ordenamento. Com a crise do Estado e do planejamento tradicional, como ajustar as normas urbanísticas a esta nova realidade? (COUTINHO M. DA SILVA, 1999) A evolução do campo do Direito Urbanístico, aqui brevemente sistematizada, revelou que novos mecanismos estão emergindo, na busca de uma gestão mais democrática da cidade.⁷

Cabe à coletividade e ao Poder Público projetar a configuração da cidade por meio das leis oriundas de processos democráticos de produção de consenso, do planejamento e da gestão da política urbana, garantida a integração intra-institucional e interinstitucional e o compartilhamento das múltiplas instâncias sociais e econômicas.
(PIRES, 2002: 153)

O entendimento de Pires sobre a configuração da cidade a partir do consenso, está afinado com a idéia de um pacto urbano, o que requer um modelo normativo

⁶ A noção de ordenamento é complexa. Em princípio, um ordenamento é um conjunto de normas. O ordenamento jurídico brasileiro é o conjunto de todas as suas normas. (FERRAZ Jr., 1994: 174)

⁷ Este assunto será aprofundado mais adiante no item 2.5.

mais flexível do que a ordenação urbanística vigente na maior parte dos municípios. Cabe ressaltar que a obrigatória adequação dos ordenamentos municipais ao Estatuto da Cidade⁸, deverá alterar este quadro, no sentido de incorporar instrumentos para a gestão democrática da cidade. Ciente das dificuldades operacionais, partilha-se a idéia de busca de consenso e compartilhamento defendida por Pires (2002, p.153).

Esta flexibilização aparece como uma nova abordagem de planejamento adotada por algumas cidades, baseada no conceito de regulação, que pressupõe estabelecer princípios, guiar e orientar. No entanto, sua aplicação implica a responsabilidade da sociedade e da iniciativa privada, o que significa diminuir o controle e aumentar a responsabilidade social e a cidadania. (COUTINHO M. DA SILVA, 1999, p.250)

É oportuno esclarecer que se reconhece a necessidade de regulação urbanística, tendo em vista, na realidade capitalista vigente, não ser o Estado o sujeito da construção da cidade, mas entes privados. Associando-se o entendimento de Pires (2002) com a abordagem de Coutinho (1999), incorpora-se aqui a utilização do termo *regulação*, cuja conotação será mais apropriada e abrangente do que *ordenação* na condução, ao longo da tese e da discussão sobre a configuração urbanística. Com isso, pretende-se despír a reflexão do cunho racionalista inerente ao termo ordenação⁹, e inseri-lo no contexto atual, onde frutifica o debate regulação *versus* desregulação, tão bem analisado por Harvey (1992) e Sousa Santos (2001), entre outros, conforme será tratado adiante.

2.1.1. O Direito e a racionalidade moderna

Ao tratar da prevalência da norma urbanística como instrumento oficial de ordenação do espaço urbano, é preciso compreender o contexto cultural e político do debate desta pesquisa, incluindo a demarcação do direito na racionalidade moderna.

⁸ Lei Federal 10.257/ 2001. Este assunto será retomado ao final deste capítulo.

Sousa Santos (2001) é o teórico escolhido para solidificar esta base teórica, por sua particular abordagem do processo histórico vigente em suas múltiplas dimensões sociais, políticas e culturais. Através de uma perspectiva abrangente, o autor trabalha a interface do direito com a ciência e com o cotidiano, bem como fundamenta teoricamente o conceito de regulação. O autor argumenta que a assunção da hegemonia da ciência e do direito na racionalidade moderna ocidental e que o centro desse regime são os olhares científico e jurídico. (SOUSA SANTOS, 2001). Esse argumento ilumina o percurso teórico dessa tese, que se propõe a articular ambos os olhares sobre o espaço da cidade.

Sousa Santos (2001) sustenta em sua teoria crítica que o paradigma da modernidade, apoia-se em seus dois pilares, o da regulação e da emancipação. Cada um dos pilares é constituído por três princípios ou lógicas: o pilar da regulação é constituído pelos princípios do Estado, do Mercado e da Comunidade; o pilar da emancipação é constituído pelas três lógicas de racionalidade¹⁰: a racionalidade estética-expressiva das artes e da literatura, a racionalidade cognitiva instrumental da ciência e tecnologia e a racionalidade moral-prática da ética e do Direito.

Especialmente elucidativo para esta tese é a compreensão do desenvolvimento desequilibrado do pilar da regulação em favor do mercado (um dos princípios) em detrimento do Estado e da Comunidade, o que será verificado na investigação sobre regulação urbanística desenvolvida nos próximos capítulos. Um dos processos que levaram ao desequilíbrio entre regulação e emancipação a favor da regulação, foi a redução da política a uma prática setorial e especializada, excluindo os cidadãos dos processos participativos. A participação, quando é autorizada, é rigidamente regulada, transformando-se na sua própria regulação. Por outro lado, a hipercientificação da emancipação moderna, rendeu-se à regulação moderna,

⁹ O termo ordenação será utilizado segundo a acepção jurídica do termo, segundo o Dicionário Houaiss: o que tem força legal, como, p.ex., lei, decreto, mandado, regulamento etc.; estatuto legal; codificação de leis e preceitos legais.

¹⁰ Sousa Santos (2001) inspira-se em Weber, atualizando as lógicas, para o momento de transição paradigmática.

neutralizando os anseios de transformação social e futuros alternativos. A regulação tornou-se impossível e a emancipação impensável.

Sousa Santos (2001) decifra como o modelo de racionalidade incorporado pela ciência moderna atribui à matemática um lugar central, expondo como conseqüências principais: que em primeiro lugar o rigor científico é aferido através de medições, isto é, "*conhecer significa quantificar*". Nesta lógica, o que não é quantificável seria cientificamente irrelevante; em segundo, "*o método científico assenta na redução da complexidade*." Para compreender completamente o mundo, o homem se vale da simplificação. "*Conhecer significa dividir e classificar para depois poder determinar relações sistemáticas entre o que se separou*." A natureza teórica do conhecimento científico decorre destes pressupostos e regras metodológicas. "*É um conhecimento causal que aspira à formulação de leis, à luz de regularidades observadas, com vista a prever o comportamento futuro dos fenômenos*". (SOUSA SANTOS, 2001, p.63). O autor infere:

Um conhecimento baseado na formulação de leis tem como pressuposto meta teórico a idéia de ordem e de estabilidade do mundo, a idéia de que o passado se repete no futuro. (...) Esta idéia de mundo-máquina é de tal modo poderosa que vai transformar-se na grande hipótese universal da época moderna. (SOUSA SANTOS, 2001, p.64)

No entanto, transpondo estas idéias para o território concreto da cidade, cabe lembrar que não há garantia de que o seu desenvolvimento vá ocorrer da maneira planejada nas leis, nem que o crescimento seja homogêneo, uma vez que se estabelece o paradoxo entre a imobilidade temporal da norma e o dinamismo espacial da cidade. A suposição de progresso linear, em que a cidade cresceria continuamente conforme o potencial máximo previsto nos planos, fracassou junto com o ideário da modernidade, e seu legado desponta na paisagem fragmentada como descontinuidades e rupturas no tecido urbano. Planos totalizantes, calcados em modelos descontextualizados, por vezes implantados parcialmente, materializaram na paisagem fragmentos tais como empenas cegas, áreas residuais, recuos e trechos de galerias sob pilotis sem continuidade. Carlos Nelson (SANTOS, 1986, p.61) resume

ironicamente esta questão: *“as leis do crescimento urbano não correspondem à dos vegetais no trópico”*.

O colapso da crença no controle racional e centralizado, juntamente com os reflexos da globalização na flexibilização da produção, do trabalho e do consumo, e com ela, a quebra do Estado-providência, caminha em direção à desregulamentação e ao equilíbrio segundo as forças do mercado (HARVEY, 1992). No quadro contemporâneo, observa-se o planejamento urbano cedendo lugar ao planejamento estratégico, à gerência de grandes projetos e ao modelo de cidade-empresa.

Este novo cenário descortina conflitos entre os dispositivos normativos e as demandas da sociedade para a cidade. Os entraves e limitações passam a ser cada vez mais questionados, dentro de um quadro maior – o da crise do Estado. Assim como Feldman (2001), compreende-se que a crise da regulação urbanística está atrelada à crise do Estado, numa visão que incorpora a gestão como aspecto relevante para a consecução de eficácia normativa.

2.2. NORMAS URBANÍSTICAS: REGULAÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Primeiramente será esclarecedor examinar o conceito de norma no direito: a norma tem o caráter de orientação, acrescido do caráter imperativo, dada sua impositividade contra qualquer resistência (obriga ou proíbe).

O conteúdo da norma é um pensamento, uma proposição (proposição jurídica) de natureza prática, isto é, uma orientação para a ação humana; a norma é, portanto, uma regra conforme a qual nos devemos guiar. (FERRAZ Jr., 1994, p. 101)

Mais específica, a norma urbanística, conforme já colocado, é definida como uma norma jurídica de ordenação dos espaços habitáveis (SILVA, 1995, p.52). A norma urbanística é o principal instrumento da atividade urbanística, sem a qual seria impossível o disciplinamento do uso e ocupação do solo¹¹.

¹¹ Silva (1995: 53) esclarece que as normas urbanísticas são de Direito Público, já que regulam (regram, normatizam, impõem um modo de agir) uma função pública, que é a atividade urbanística, conformando, por outro lado, a conduta e as propriedades dos particulares a seus ditames.

No sistema brasileiro, o controle do uso e ocupação do solo é exercido pelo poder público, precipuamente o municipal, através de normas urbanísticas – leis, decretos e projetos de alinhamento. A competência para estabelecer limitações administrativas ao direito de construir é fundamentalmente municipal, conforme o sistema de competências enumeradas da Constituição Federal¹². Aos Municípios compete, complementar a legislação federal e estadual (art. 30, II da Constituição Federal), legislar sobre direito urbanístico¹³, além de executar a política local de desenvolvimento urbano, elaborar e executar o Plano Diretor (arts.30, II; 182, caput e § 1º todos da CF). A competência dos Municípios é exclusiva em matéria de política urbana, onde está incluída a política edilícia (ALVES, s/d.).

A peculiaridade da norma urbanística em relação a outras normas jurídicas é de suma importância para a linha de argumentação da tese, em torno da dinâmica de transformação da cidade: *“a norma urbanística é, por sua natureza, uma disciplina, um modo, um método de transformação da realidade, de superposição daquilo que será a realidade do futuro àquilo que é a realidade atual.”* (SILVA, 1995, p. 53)

Com base nesta concepção dinâmica de norma urbanística, assume-se o seu papel regulador da configuração espacial urbana, como condicionante na fisionomia da cidade. Sob o ponto de vista jurídico, Silva (1995, p.226) refere-se ao modelo de assentamento urbano, resultante das regras de ocupação, definidas a partir de índices urbanísticos¹⁴ - não necessariamente através de zonas - visando, segundo o autor, assegurar a insolação e o conforto ambiental, favorecer a estética urbana e realizar o equilíbrio da densidade urbana (densidade populacional e de edificação). Com base nesta premissa, o zoneamento é reconhecido como um procedimento urbanístico no campo do Direito Urbanístico. (SILVA, 1995, p.217)

12 Especialmente face ao art.30, II e VII. Cabe à União legislar sobre normas gerais em matéria urbanística e aos Estados editar normas de aplicação - regional ou até mesmo geral quando a lei federal for omissa ou inexistente.

13 Art. 182, caput, Constituição Federal.

14 Índices constituem, com as dimensões dos lotes, os instrumentos normativos por meio dos quais se definem os modelos de assentamento urbano, em função das densidades populacional e edilícia desejáveis para determinada zona ou área. (Silva, 1995, p.227)

Este modelo de parametrização arquitetônica utiliza o lote como sua unidade referencial. É operado através da aplicação de índices, como uma “matemática urbana”. Sendo o lote *“uma criação da atividade urbanística”*, conforme observação acurada de Silva (1995), sua edificabilidade torna-se um atributo determinado pelos índices estabelecidos pela legislação urbanística. Ao poder público se reconhece a faculdade de intervir, por ação direta, na ordem econômica e social, e, portanto, na propriedade e no direito de construir, a fim de, restringindo-os no interesse público, conformá-los e condicioná-los à sua função social. Trata-se, deste modo, de regulação pública da edificabilidade do lote urbano.

A centralidade da legislação urbanística como instrumento regulador do crescimento da cidade é fruto da abordagem legalista que prevalece no Brasil, há meio século, nos setores de urbanismo nas administrações municipais. Neste quadro a legislação aparece como uma meta em si, e não como um dos instrumentos para atingir metas de desenvolvimento urbano. Autores como Villaça (1999) e Feldman (2001) apontam a origem deste problema na década de 1940, quando o novo saber urbanístico, aplicado através de órgãos de planejamento extremamente normativos, marcou a cisão entre arquitetura e urbanismo.

É nesse momento que se dá uma fissura entre arquitetura e urbanismo: planejar passa a constituir-se como atividade desligada do projetar, e o zoneamento – abrangente ao conjunto da cidade e articulador de um conjunto de parâmetros urbanísticos em zonas funcionais – consolida-se como o principal instrumento de planejamento. (FELDMAN, 2001, p.37)

Os ecos do ideário moderno marcaram fortemente o planejamento urbano brasileiro, havendo, porém, um desvio no seu foco (FELDMAN, 2001 e 2005). No âmbito da utopia modernista, era defendida a racionalização do espaço urbano através da segregação funcional, mas não social¹⁵.

De origem racionalista, o zoneamento funcional tornou-se um dos principais instrumentos do planejamento urbano municipal, estabelecendo regras de ordenação do uso e ocupação do solo através da associação de formas de ocupação aos

¹⁵ Vide, a respeito, Cardoso (2003) e Feldman (2005)

usos permitidos em cada zona. O zoneamento tem sido utilizado, em geral, a partir de critérios quantitativos, baseados principalmente na demanda do sistema viário¹⁶, na convivência ou incompatibilidade de usos e na capacidade de provisão de infraestrutura. Estes critérios, além da difícil quantificação em relacionar a capacidade de adensamento urbano com a infra-estrutura, não têm resultado direto na configuração espacial urbana. Esta resulta, principalmente, da forma de ocupação do espaço: largura de vias e passeios, recuos, etc. São os parâmetros volumétricos, como gabaritos e afastamentos que vão configurar a ocupação (MENDONÇA, 1996)¹⁷.

Visões críticas ao zoneamento tal como tem sido aplicado no Brasil, sugerem a necessidade de se romper com a autonomia adquirida por este tipo de legislação na gestão do espaço urbano, a partir da revisão do seu papel como um instrumento em si, que vem sendo aplicado isoladamente de políticas setoriais¹⁸. Compartilha-se com Feldman (1996) o entendimento de que *"esta autonomia favorece uma legislação detalhista, quantitativa, e distante da realidade das cidades"*. Como alternativa, a autora sugere mudar a lógica do zoneamento, o que implica *"conceber o controle de usos e ocupação do solo como apenas um dos instrumentos para direcionar o crescimento da cidade"*. Ou seja, a regulação deveria estar associada aos projetos urbanos e a políticas habitacionais. (FELDMAN, 1996, p.116)

Convém destacar a peculiaridade da norma urbanística, conforme é tratada por Silva (1995): *"a normatividade urbanística impõe uma visão dinâmica dirigida ao complexo das normas e dos instrumentos urbanísticos."* Tal característica, denominada de coesão dinâmica, faz com que a eficácia social da norma urbanística decorra de um enquadramento em conjuntos complexos e coerentes de normas, numa visão dinâmica com outras normas. Entende-se a natureza dinâmica referida por Silva

¹⁶ Legislações de urbanísticas de vários municípios classificam usos e atividades em função da geração de tráfego decorrente do seu funcionamento, com especial tratamento para os PGTs (Pólos Geradores de Tráfego). Vide as LUOS (Lei de Uso e Ocupação do Solo) de Niterói e São Paulo.

¹⁷ Vide conclusão dos debates realizados no workshop 1 Formas de controle de densidade e ocupação, no Seminário Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano, realizado em São Carlos, 1996.

¹⁸ Críticas pontuadas por Feldman (1996) e também Xavier (2002).

(1995) mais no sentido da lógica normativa dentro do ordenamento, do que propriamente em relação ao caráter processual da dinâmica urbana.

Em relação à dialética entre normatividade e processo, devem-se colocar ainda considerações. A morosidade na elaboração e na aprovação do aparato legal aparece como um aspecto crítico da regulação instrumentalizada pelas normas urbanísticas, observando-se um descompasso de temporalidades da norma com a dinâmica de urbanização nos moldes recentes (COUTINHO M. DA SILVA, 1999). Com isso, a norma aprovada parece estar sempre defasada temporalmente em relação ao fato urbano. Evidencia-se a falta de agilidade do sistema vigente, tanto em relação à elaboração das normas, quanto em relação à tramitação das aprovações de projetos normativos. Esses entraves operacionais revelam os conflitos que se apresentam na gestão da regulação urbanística.

Tamanha complexidade operacional e os conseqüentes descompassos levam ao questionamento do modelo vigente em relação às demandas da cidade contemporânea. Tais críticas filiam-se ao quadro globalizado atual, convergindo para a flexibilização de normas e desregulação, e justificam, em parte, as tendências atuais, expostas por Portas (1996), em inverter o processo de planejamento, com a elaboração do *Projeto Urbano* antecipadamente em relação ao *Plano Global*. Deve-se alertar, que a flexibilização, por outro lado, incorre no risco de negociações nem sempre transparentes, até mesmo atos do Poder Executivo atendendo ao interesse de alguns, em detrimento do coletivo. Vale ressaltar que cabe à norma instrumentalizar a ação do poder público na mediação dos interesses diversos.

2.3. O (DES)CONTROLE: CIDADE ILEGAL NA CIDADE REAL

A concepção estática de legislação, em que o desenho prefigurado para a cidade é materializado através da prescrição de parâmetros rígidos, apresenta-se como inibidora de potencialidades próprias ao dinamismo da cidade contemporânea, enquanto consolida tendências de desigualdade na cidade (ROLNIK, 1999). Assim,

ao delinear como objeto de estudo a cidade, modelada pelas normas urbanísticas, é inevitável mencionar que uma parcela significativa da cidade tem crescido à margem da norma urbanística. Tal fato remete ao questionamento sobre a eficácia – social e jurídica - da norma. Neste sentido, Maricato (2000), considera o urbanismo brasileiro excludente, uma vez que não reconhece e não se aplica à cidade como um todo. A crítica da autora é incisiva a este respeito:

O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas (...). Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das idéias. (MARICATO, 2000, p.122)

A consideração da criticidade da regulação urbanística exposta pelas situações de ilegalidade encontradas nas cidades brasileiras é pertinente ao debate da tese, todavia não é o seu foco, mas deve ser discutida como delimitação da temática. Cabe lembrar que o objeto da tese trata justamente do outro lado da mesma moeda, ou seja, da cidade configurada pelas normas urbanísticas, e não, à margem destas. Cabe discutir, todavia, como determinados parâmetros urbanísticos incrementam esta situação.

Muito embora a denominada *cidade ilegal* também possa ser enquadrada como resultante dos descompassos da norma com o local¹⁹, infere-se que esta resulta, sobretudo, de uma questão maior de ausência de prioridade por parte do Governo nas demandas sociais²⁰. A temática da irregularidade urbanística vem sendo recorrentemente discutida, sendo significativos os trabalhos que tratam dos efeitos perversos de normas urbanísticas desvinculadas da realidade e de um planejamento global (ROLNIK, 1999 e 2000; MARICATO, 2000; CARDOSO, 2003, entre outros). Muito se discute a respeito, mas faltam resultados práticos, que esbarram em entraves jurídicos, institucionais, políticos.

¹⁹ Rolnik (1999), a respeito da legislação paulistana, trata a ilegalidade como um subproduto e não um desvio da regulação tradicional.

²⁰ Como por exemplo, políticas voltadas para solucionar a demanda habitacional de baixa renda.

A expressiva quantidade de situações urbanísticas em desacordo com a legislação vigente, no Rio de Janeiro e em grandes cidades brasileiras, deve-se, em parte, à rigidez dos parâmetros e a inadequação da norma à realidade local, ao se utilizar a cidade formal como matriz para o planejamento do uso e ocupação do solo. Tal fato demonstra o caráter frequentemente elitista da legislação urbanística. As regras idealizadas para as áreas mais favorecidas, em termos de infra-estrutura e renda são aplicadas para a cidade como um todo, gerando inúmeras situações de incompatibilidade com vocações e potenciais existentes (ROLNIK, 1999). Tal quadro será exemplificado nos capítulos 3 e 4, com situações do Rio de Janeiro e São Cristóvão respectivamente.

Os instrumentos tradicionais de planejamento baseiam-se na idealização de um modelo de cidade, traduzido em índices urbanísticos a serem aplicados como parâmetros projetuais. Os padrões minuciosos e de difícil compreensão, e a alta complexidade do ordenamento urbanístico são condizentes com a hegemonia de uma visão *tecnocrática* da legislação urbanística. Isso significa considerar a cidade como um objeto puramente técnico, no qual a função da lei seria apenas estabelecer os padrões satisfatórios de qualidade para seu funcionamento, não reconhecendo os conflitos e a realidade de desigualdade sócio-econômica, assim como sua influência sobre o mercado imobiliário urbano (ROLNIK, 2000).

A tese defendida por Rolnik é que, mesmo quando a lei não opera no sentido de determinar a forma da cidade, como é o caso mais frequente nas nossas cidades, "é aí onde ela é mais poderosa no sentido de relacionar diferenças culturais com sistemas hierárquicos." A autora procura demonstrar que "sua ineficácia em regular a cidade é a verdadeira fonte de seu sucesso político, financeiro e cultural, em uma cidade em que a riqueza e o poder estiveram historicamente bastante concentrados." (ROLNIK, 1999, p.14) ²¹

²¹ Rolnik (1999) define sua tese como "operação desmonte" da legislação urbanística da cidade São Paulo.

O disciplinamento do uso e ocupação do solo deve focalizar objetivos e estratégias claras, ao invés de se apresentar pulverizado em inúmeras leis e controles difíceis de efetivamente fiscalizar. Assume-se, seguindo Rolnik (2000), que a regulação urbanística deva ser, sobretudo, de domínio público e vinculada a uma estratégia de intervenção na cidade.

2.4. REGULAÇÃO URBANÍSTICA E O MERCADO IMOBILIÁRIO

Reconhecida a criticidade do modelo normativo vigente, verifica-se, ainda, que regulação urbanística vem sendo questionada como prática urbanística, tanto pela ótica neoliberal desregulacionista, como pela ótica preservacionista. Será a regulação urbanística um mal necessário? Vários autores abordam a questão sobre esta ótica, trazendo para a discussão o papel do estado e a lógica do mercado.

“As formas físicas falam das formas econômicas e sociais” (SANTOS, 1988). Assim, ainda que não se pretenda um aprofundamento nas implicações econômicas da normatividade urbanística no mercado imobiliário, não há como deixar de tratar do debate mercado livre *versus* regulação, uma vez que as forças de mercado atuam significativamente na produção do espaço urbano. O mercado, com sua lógica invariável, está cada vez mais apto a capitalizar as fragilidades da sociedade e do Estado. Pires (2002) argumenta que o poder econômico, se não regulado,

tende a arvorar-se titular do poder de conformação da cidade e até de sua desfiguração ou destruição, do que decorre virtual ameaça ao patrimônio cultural pela predominância da ordem de mercado da terra e dos interesses econômicos....Faz parte da reação do mercado, por exemplo, a sua malfazeja interferência no plano de produção da norma, quebrando a vocação da lei para o relacionamento com a comunidade, imprimindo-lhe papel tático e projetando sua relação intrusa com a sociedade. (PIRES, 2002, p. 148)

Gottdiener (1996) alerta que a liberação total do mercado traz conseqüências as mais adversas, como áreas de exclusão e segregação. Por outro lado, este autor demonstra, através de exemplos norte-americanos, como a *especulação* imobiliária pode minar o planejamento urbano, mesmo em áreas de severo controle do uso do

solo. Gottdiener sintetiza seu argumento em defesa da regulação ao concluir que “o mercado livre conduz o desenvolvimento imobiliário a problemas urbanos intratáveis – mesmo com a administração do crescimento pelo governo local.” (GOTTDIENER, 1996, p.23). Além dos altos custos para a sociedade, o mercado imobiliário livre de regulação impede o governo de planejar adequadamente, só restando administrar “*ex post*”.

O erro conceitual maior de todos aqueles que questionaram o sentido de precisar ou não do controle do solo urbano consistia em considerar somente os custos imediatos da produção do ambiente construído e ignorar os custos sociais mais importantes depois que o desenvolvimento tinha ocorrido, isto é, o assim chamado destino das externalidades que, quando aplicado na terra, comprova claramente a natureza social de qualquer desenvolvimento imobiliário. (GOTTDIENER, 1996, p. 24)

Os manuais de Direito Urbanístico, como o de Silva (1995), mostram que os fundamentos da função social da propriedade urbana derivam da prerrogativa do Estado em arbitrar os interesses comuns e os conflitos existentes. Consolidou-se uma cultura de produção da cidade brasileira onde o setor imobiliário tem um papel decisivo. Neste modelo, a cidade é concebida como uma grande reserva de valor onde a legislação urbanística manteve a perspectiva de regulação do mercado imobiliário para otimização e maximização dos empreendimentos imobiliários em detrimento de uma possível inclusão de segmentos fora do mercado (QUINTO Jr., 2003; ROLNIK, 2000). A legislação urbanística brasileira evoluiu dentro da cultura jurídica de pensar a cidade em função da restrição de atividades e usos, conforme será apresentado no terceiro capítulo.

Buscou-se o apoio do Direito para iluminar os conflitos de interesses, buscando garantir o coletivo sobre o individual, o público sobre o privado. O Direito assegura ao poder público a atribuição da ordenação e do planejamento das cidades, bem como a gestão democrática de nossas cidades. No entanto, pode-se inferir que a prevalência da retórica jurídica na regulação urbanística é uma das dificuldades para a incorporação dos leigos ao debate.

Compreendendo configuração espacial e seu conteúdo social inseparavelmente, e reconhecendo a função social da propriedade, defende-se a regulação urbanística

como necessária. Assim sendo, é premente a ampliação do debate sobre o tema, no sentido de alcançar, e efetivamente garantir, não apenas a eficácia social através da norma, mas a qualificação do ambiente configurado à luz das normas urbanísticas.

Reafirma-se, então, a recomendação de Rolnik (2000) de que planos, projetos urbanísticos e legislação sejam congruentes com a gestão da cidade, isto é, com a capacidade de organização e com as possibilidades de implementação e controle, sem o que, não adianta inventar planos e projetos de cidade cheia de qualidades.

A formulação de políticas de desenvolvimento urbano no âmbito nacional ganhou representatividade a partir da criação do Ministério das Cidades²² em 2002. O discurso do MCidades concebe o planejamento territorial como mecanismo de conversão da cidade em benefício para todos e considera que, através do planejamento, o melhor modo de ocupação, as localizações das atividades e usos do espaço, presentes e futuros, *“podem-se democratizar as oportunidades para todos os moradores; podem-se garantir condições satisfatórias para financiar o desenvolvimento municipal; e podem-se democratizar as condições para usar os recursos disponíveis, de forma democrática e sustentável”*.

2.5 NOVOS HORIZONTES REGULATÓRIOS

O planejamento urbano brasileiro, particularmente, no que se refere à regulação urbanística, vem experimentando significativas transformações decorrentes de novos horizontes regulatórios, inaugurados pela Constituição de 1988, e legitimados no Estatuto da Cidade²³, ambos considerados marcos nacionais da gestão democrática da cidade.

Um ambiente de crescente conscientização dos direitos de cidadania e do direito à cidade marcam conquistas na década de 80 do século XX. Após o período

²² Órgão federal responsável pela formulação de políticas e estratégias na área do desenvolvimento urbano. O apoio aos municípios para a implementação do Estatuto da Cidade e o fortalecimento dos processos de planejamento e gestão territorial e urbana é exercido pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU).

²³ Lei Federal nº. 10257/ 2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

da ditadura, o país experimenta uma participação política inédita na história, culminada pela promulgação de uma nova Constituição Federal, em 1988, que incorpora temas inovadores, com destaque para a política urbana (COUTINHO M. DA SILVA, 1999; ROLNIK, 2000). No entanto, a ruptura conceitual trazida com a nova Constituição, ao incorporar como princípio a função social da propriedade²⁴, ainda não se garantiu como prática, até os dias de hoje, devido à prevalência das matrizes do liberalismo econômico (PIRES, 2002).

Pires afirma que *“o paradoxo continua explícito – espaço urbano limitado e propriedade privada ilimitada”* (PIRES, 2002, p.151). Neste contexto, com a intenção de combater esta lógica, foi aprovado o Estatuto da Cidade, regulamentando artigos constitucionais até então não aplicáveis. A nova lei foi promulgada no âmbito da expectativa de facilitar o equacionamento da dinâmica urbana, não só em relação à regulação do mercado imobiliário, mas, principalmente, quanto à gestão democrática das decisões sobre a cidade. Esta Lei, em combinação com o capítulo de política urbana da Constituição de 1988, e com a Medida Provisória 2.220/2001, define a política urbana do país, nos níveis federal, estadual e municipal. Apesar de recente, já se produziu extensa literatura sobre o Estatuto, tanto no campo do Direito Urbanístico (ALFONSIN, 2001, entre outros²⁵), quanto do planejamento urbano (INSTITUTO POLIS, 2001).

Além disso, o Estatuto possibilita a regulamentação dos instrumentos urbanísticos de negociação²⁶, muitos deles já previstos em legislações municipais precedentes,

²⁴ A Carta Federal de 1988 inclui a função social da propriedade como princípio da ordem econômica e social, no art. 170, III, assim como as duas últimas constituições. A diferença das anteriores é que ao invés de estar inserida na ordem econômica, passou a constar dos direitos fundamentais do cidadão, no art. 5º, XXIII. O direito de propriedade é garantido, desde que cumprida a sua função social. Vide, a respeito, BERNARDES, Juliano T. “Da função social da propriedade imóvel. Estudos do princípio constitucional e de sua regulamentação pelo novo Código Civil brasileiro”. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 151, 4 dez. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4573> acesso em 23 de out. 2006.

²⁵ Cabe ressaltar que, face à longa tramitação do Projeto de Lei 5.788, de 1990, muitas análises sobre o Estatuto foram produzidos com base no referido projeto. Vide OLIVEIRA, Regis F. Comentários ao Estatuto da Cidade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002; OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

²⁶ Estes mecanismos devem estar previstos no Plano Diretor e serem regulamentados pelos Municípios por instrumentos específicos.

inclusive no Plano Diretor do Rio de Janeiro²⁷. Através da aplicação de alguns destes instrumentos, a configuração espacial urbana passa a se desdobrar em cenários negociados, resultando em paisagens diferentes daquela idealizada simplesmente pela aplicação direta dos parâmetros urbanísticos. Seria esta uma das respostas para a crítica de imobilidade temporal da norma?

De qualquer modo, na realidade, serão sempre cenários idealizados, pois não há garantia de que a cidade vai se desenvolver da maneira planejada, nem que o seu crescimento seja simultâneo. O estudo de São Cristovão vem mostrar exatamente este quadro, em que o potencial construtivo não se realiza. A disponibilidade de um leque de instrumentos urbanísticos só reforça a necessidade de discuti-los no âmbito de uma reflexão sobre os conceitos norteadores da regulação urbanística no âmbito de sua repercussão em diferentes escalas – da cidade ao lote.

Rolnik (2000) pondera que os novos instrumentos urbanísticos, reconhecem a cidade como um palco de conflitos, pressupondo a construção permanente de um espaço público de mediação e negociação. Sob esse enfoque, a autora advoga que a prática do planejamento deve transformar-se: no lugar do modelo quase único de cidade saudável; um plano de intervenção, nos processos reais de produção da cidade; no lugar de instrumentos incidindo indiscriminadamente em todos os espaços, a identificação da necessidade de parâmetros específicos; no lugar de instrumentos de preservação ambiental que paralisam a ocupação legal – abrindo flancos para a predatória ocupação ilegal – uma preocupação com a viabilidade de ocupação ambientalmente sustentável e, simultaneamente, acessível para muitos.

Além disso, o Estatuto da Cidade legitima os instrumentos de democratização das decisões locais. A recente mobilização da opinião pública em relação à renovação urbana de seus bairros²⁸, na cidade do Rio de Janeiro, aponta para

²⁷ Lei Complementar 16 de 1992 – Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, em fase atual de revisão.

²⁸ Parte da comunidade da Zona Sul da cidade está mobilizada no debate sobre as APACs. Apesar dos interesses imobiliários subjacentes ao debate, é notável a discussão sobre a cidade. Vide “Jornal do Brasil” e “O Globo”, principalmente entre agosto e outubro de 2001 e entre agosto e dezembro de 2002. O debate voltou à cena em novembro de 2006, com a anulação da APAC Leblon, pelo STJ, devido à falta de consulta popular.

caminhos de retomada de uma maior participação popular no processo decisório das políticas urbanas. É oportuno resgatar o argumento de Carlos Nelson, de instigante atualidade, que em 1988²⁹ já argumentava:

As leis urbanas não podem ser “esterilizadas”, “frias”. Instruções relativas a edificações, parcelamento e zoneamento, proteção do meio ambiente construído e natural têm de se calcar em comportamentos já estabelecidos e refletir consensos. Caso não haja forte participação popular, estatutos jurídicos por si mesmos nada mudarão na América Latina. Será mantida a tendência a escrever documentos formais, às vezes com aparência de muito avançados, mas sem refletir a experiência e as expectativas da massa. Na ausência de um grande envolvimento coletivo, as cidades continuarão regidas por normas ambiciosas que saem do nada e desagradam até as elites, acusadas, com frequência, de as manipularem, visando seus próprios fins. Pior que uma lei injusta, só uma lei burocrática que não sabe a que visa. (SANTOS, 1988)

Emerge, assim, a questão da gestão, conjugada ao processo de planejamento, suturando a cisão entre ambas as dimensões, ou seja, o planejamento apenas opera na esfera técnica e a gestão na dimensão política. Para Rolnik (2000), o novo paradigma parte do pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes, que devem ter sua ação coordenada, gerando um pacto que corresponda ao interesse público da cidade. Este pressupõe uma revisão permanente, que acompanhe a dinâmica de produção e reprodução da cidade.

Os conceitos e instrumentos relativos ao controle e regulação urbanística foram discutidos neste capítulo para elucidar a complexidade da relação da norma urbanística com a configuração espacial urbana, isto é, no que se está denominando de configuração urbanística. Em se tratando de áreas de interesse para a preservação urbana, a gestão torna-se ainda mais complexa e, ao mesmo tempo específica e interdisciplinar. Encaminha-se, na próxima seção, o exame dos conceitos relevantes à investigação sobre a preservação urbana, visando iluminar conceitos e práticas, e tornar mais precisa a dimensão normativa da proteção do patrimônio cultural, o que será útil para a análise do objeto empírico.

²⁹ Vale destacar que foi o ano em que a Constituição Brasileira foi promulgada, atribuindo ao Município o controle do uso e ocupação do solo.

2.6 NORMAS DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO

O conceito de patrimônio é um tema de caráter cultural e histórico, sujeito às mutações advindas do transcorrer do tempo – do processo urbano. Como discurso e representação da sociedade, o conceito de patrimônio foi sendo revisado ao longo de sua trajetória histórica³⁰, conforme brevemente apresentado nesta seção. Além do reconhecimento das implicações simbólicas e políticas relativas ao patrimônio, interessa particularmente ao argumento da tese sua dimensão jurídica. Propõe-se, assim, reunir subsídios para a discussão sobre as normas de proteção ao patrimônio, revisadas a partir da contribuição de Fonseca (1997) e Pires (2002), entre outros.

O interesse em examinar questões relativas ao patrimônio emerge do reconhecimento do objeto empírico – São Cristovão, onde se situam bens tombados e conjuntos urbanos de interesse para preservação urbana, conforme será tratado no capítulo 4.

É sempre oportuno recorrer ao argumento de Argan (1993) para a compreensão da importância da memória e da valorização dos signos frente às transformações e descontinuidades do tecido urbano configuradas, muitas vezes, como sobreposições no tecido existente. Considerando a inexorabilidade do processo urbano, destaca-se, então, o que Argan considera como problema de fundo:

A cidade moderna não pode se agregar e funcionar a não ser à custa, pelo menos em parte, da cidade antiga. Uma vez que nem tudo pode ser conservado, é preciso estabelecer o que deve ser preservado custe o que custar. (ARGAN, 1993, p. 77)

Assim como Argan (1993), compreende-se a cidade como um todo qualitativo, antigo e moderno, permeado e, nestes termos, defende-se a incorporação dos discursos do patrimônio na discussão sobre planejamento urbano. Deve-se evitar, sobretudo, um tratamento estanque do patrimônio cultural, desvinculado das normas urbanísticas e da gestão do planejamento, como se houvesse uma redoma em volta do tema e de seus respectivos profissionais.

³⁰ Tratam do tema, sob esta abordagem, Gonçalves (1996 e 2002), Argan (1993 e 2000), Waisman (1994), Kuhl (1998) e Choay (2001).

A estratégia dos discursos discursos do patrimônio³¹ funciona a partir da figura da perda³² de valores culturais, considerados sob risco iminente de desaparecimento, cuja permanência somente poderá ser assegurada através dos mecanismos de salvaguarda e proteção.

2.6.1. Patrimônio cultural urbano: uma trajetória conceitual

A noção de patrimônio histórico corrente em cada época reflete o modelo de urbanismo vigente em sua temporalidade, constatando-se que a preservação sempre esteve na contramão do processo de urbanização dominante. Aliás, foi justamente tornando-se obstáculo ao livre exercício do urbanismo, que o patrimônio desenvolveu sua identidade conceitual (CHOAY, 2001, p.179).

Para o argumento da tese, a trajetória do patrimônio histórico como conceito³³ interessa mais especificamente a partir dos anos 30 do século XX, quando as diretrizes de preservação e de restauração tornaram-se objeto de debates, no Brasil e no mundo, em conferências e formalizadas em Declarações e Cartas Internacionais³⁴. A noção de patrimônio foi sendo revisada através da edição e revisão das Cartas Patrimoniais editadas nos Congressos Internacionais do ICOMOS³⁵.

Resumidamente, pode-se dizer que o patrimônio deixou de ser valorizado simplesmente pelos seus aspectos artísticos e históricos, passando a noção mais abrangente de patrimônio cultural. Observa-se, ainda, o crescente peso da cultura no planejamento e projeto urbanos a partir da década de 1960. Vaz (2004) delinea uma perspectiva histórica, na qual identifica dois pontos de inflexão: um primeiro,

³¹ Como método, Gonçalves (2002) pensa os patrimônios culturais como um "gênero de discurso", partindo do pressuposto de que objetos e estruturas materiais identificadas e preservadas como patrimônios culturais, de uma nação ou de um grupo social, só existem como tais, a partir do momento em que são classificadas nos discursos. O autor distingue duas modalidades de discurso do patrimônio: o da "monumentalidade", e o do "cotidiano".

³² Conforme argumento de seu trabalho anterior, "A Retórica da Perda" (Gonçalves, 1996)

³³ Sobre o assunto, vide Kuhl(1998). Como base conceitual para tratar da preservação da arquitetura do ferro e arquitetura ferroviária em São Paulo, a autora realiza consistente revisão das teorias de preservação e restauração do patrimônio histórico, a partir do nascimento da disciplina, no séc. XIX. (KUHHL, 1998).

³⁴ A primeira conferência é formalizada na Carta de Atenas, 1931, anterior à carta de mesmo nome do CIAM (1933). Vide as cartas em IPHAN (1995).

quando a cultura passa a fazer parte dos recursos da prática urbanística (anos 60/70), remete-se à revitalização associada à memória, ao patrimônio, e às demandas locais, onde se destacam valores artísticos e antropológicos; e um segundo, quando esta cultura se constitui em mercadoria (anos 80/90), e remete à mercantilização, à globalização e à espetacularização da cidade e da cultura – em que o valor maior é indiscutivelmente o econômico.

O marco conceitual desta trajetória foi a Carta de Veneza³⁶, através da qual a noção de monumento histórico foi reexaminada em 1964. Mesmo havendo alguma defasagem em relação às demandas contemporâneas, esta Carta continua sendo referência ao assunto. As principais contribuições do documento são: a consideração do monumento como bem cultural comum à humanidade; a incorporação de sítios urbanos ou rurais; abrangendo não só as *grandes criações*, mas também as *obras modestas*; a noção de entorno do monumento.

Na década de 1970 a indissociabilidade da estrutura física de seu conteúdo social também passou a ser preconizada internacionalmente. Cabe destacar, como particular interesse, a inserção de políticas de preservação no planejamento urbano regional recomendada na Declaração de Amsterdam, em 1975.

Esses conceitos mais recentes foram incorporados no Brasil, e, no Rio de Janeiro efetiva-se com certo atraso, em parte pelo momento político vivido nos anos de ditadura, em parte pela estruturação insipiente do poder municipal para a gestão do patrimônio cultural. Muito embora a gestão dos bens de interesse histórico e artístico tenha nascido, em nível federal, ainda em 1937 com o Decreto nº 25/1937 e a criação do SPHAN, somente no início da década de 80, no Rio de Janeiro, foi

³⁵ Da sigla inglesa para Conselho Internacional dos Monumentos e dos Sítios, fundado em 1965 por recomendação do Congresso de Veneza, no ano anterior.

³⁶ Carta Internacional sobre a Conservação e a Restauração dos Monumentos e Sítios. II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos, Veneza, 1964. Publicada em 1966. (IPHAN, 1995)

delineada uma política municipal de preservação de sítios urbanos de interesse histórico, conjugada ao planejamento urbano, com o projeto Corredor Cultural³⁷.

Como parte das bandeiras levantadas pelo Pós-modernismo, na década de 80, desenvolve-se um culto à memória³⁸, com o consumo de formas culturais históricas - museus e ambientes históricos artificiais – alguns caracterizados como se fossem cenários, simulacros de momentos históricos desvinculados do local. Na década de 1990, o enfoque cultural passa a incorporar um novo tipo de renovação urbana, orientado pela lógica da dinamização econômica, valorização imobiliária e controle social, que transforma a cidade histórica em cidade-atração, conforme observa Sant’anna (2004)³⁹. Assim, ao invés de preservar, vale-se da aparência de formas antigas para estabelecer um tipo de homogeneização espacial, de cunho fachadista. (ARANTES, 1998 e 2000; VAZ, 2004; SANT’A’NNA, 2004).

Os anos 90 foram profícuos em experiências de intervenções de salvaguarda em áreas de interesse histórico cultural tanto no Brasil⁴⁰, como no cenário internacional. No final dos anos 90, a arquitetura vernacular foi reconhecida como patrimônio⁴¹ e, mais recentemente, passam a ser valorizados, também, o patrimônio industrial, a herança do movimento moderno⁴² e o patrimônio imaterial⁴³.

O atual culto que se rende ao patrimônio histórico é a gênese do questionamento que Choay (2001) desenvolve em sua obra. Esta euforia preservacionista – fenômeno contemporâneo internacional que Choay (2001) denomina como “Complexo de Noé”, banaliza os instrumentos de preservação e deslegitima o próprio conceito de monumento histórico (CHOAY, 2001). É importante frisar que a luta pela preservação

³⁷ Este projeto foi propulsor de uma série de áreas de preservação nas capitais brasileiras. Vide PINHEIRO, Augusto Ivan de F. “Aprendendo com o Patrimônio” in OLIVEIRA, Lucia L. (Org.) *Cidade: História e Desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, pp141-155.

³⁸ Abordam o tema, entre outros, Choay (2001), Huyssen (2000) e Abreu (1998)

³⁹ Sobre intervenções realizadas na década de 90 nos centros históricos de Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo,

⁴⁰ Destacam-se Salvador e Recife, entre outras cidades.

⁴¹ Em Carta específica (Carta do México, 1999)

⁴² É fundado em 1990, o DOCOMOMO (International Working Party for DOcumentation and COnservation of Buildings, Sites and Neighbourhoods of the MOdern MOvement), organismo assessor do World Heritage Center da UNESCO para a herança do Movimento Moderno. Sediada em Paris, possui representações no Brasil.

⁴³ O registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 3551/2000.

urbana deve-se pautar no conceito de significação cultural⁴⁴, não devendo ser associada ao congelamento da cidade, à sua imobilização.

2.6.2. O discurso na prática: a proteção legal

A necessidade de efetivação e institucionalização da prática de conservação e proteção dos bens culturais impõe-se, tornando o patrimônio não apenas um objeto legislado por um corpo normativo próprio, mas também tema de reflexão. Os contornos jurídicos, administrativos e políticos do patrimônio como bem cultural vêm sendo examinados em trabalhos relacionados à Arquitetura e Urbanismo, à gestão do patrimônio cultural e também ao campo jurídico⁴⁵.

O principal instrumento jurídico utilizado para a proteção do patrimônio é o tombamento⁴⁶. Além deste instrumento, existem outras modalidades de preservação, como as Áreas ou Zonas de Preservação urbana, estabelecidas através de normas urbanísticas, em especial os Planos Diretores e leis específicas. A aplicação destes instrumentos reflete a noção de patrimônio vigente em cada momento, como bem retrata Fonseca (1997). Neste sentido, pode-se relatar a história conceitual da proteção ao patrimônio, nesta cidade, a partir do estudo da datação dos bens tombados e preservados em São Cristóvão, conforme será visto no capítulo 4.

No âmbito da cidade do Rio de Janeiro, o Plano Diretor Decenal da Cidade (1992) previu a criação de Áreas de Preservação do Ambiente Cultural – APAC - as definindo, como:

uma área de domínio público ou privado, que apresenta relevante interesse cultural e características paisagísticas notáveis, cuja ocupação deve ser compatível com a valorização e proteção da paisagem e do seu ambiente urbano, e com a preservação e recuperação dos conjuntos urbanos (art.124, PDDC/ RJ).

⁴⁴ Conforme a Carta de Burra (ICOMOS, 1980) o termo significação cultural designa valor estético, histórico, científico ou social de um bem para as gerações passadas, presentes e futuras.

⁴⁵ Vide as obras de Guimaraens (2002), Fonseca (1997) e Pessoa (1999). No campo jurídico, vide as obras de Castro (1991), Souza Filho (1999), Fernandes e Rugani (2002) e Pires (2002)

⁴⁶ Ato administrativo, realizado pelo Poder Público com o objetivo de preservar, por intermédio da aplicação de legislação específica, bens de valor histórico, cultural, arquitetônico, ambiental e também de valor afetivo para a população, impedindo que venham a ser destruídos ou descaracterizados. É regido pela Constituição Federal e pelo decreto 25/ 1937 no âmbito federal, havendo normas específicas nas esferas estaduais e municipais.

A norma jurídica, além de definir direitos e deveres para o Estado e para o cidadão, inscreve ícones no espaço social: objetos concretos que representam os valores a serem transmitidos e preservados. Dentre as dificuldades enfrentadas para a gestão democrática, em se tratando de áreas de interesse de preservação, uma delas certamente é a da demanda social ser difusa em termos de atribuição de valor ao patrimônio cultural (FONSECA, 1997).

Pires (2002) destaca o campo de interseção dos domínios social e urbanístico na relação cidade e cultura, não obstante o enquadramento constitucional da cultura e da política urbana em títulos diversos da Carta Magna de 1988⁴⁷. Tal enquadramento, seguido pelos Estados e Municípios, tem levado a freqüente vinculação das políticas de patrimônio cultural aos órgãos da área de cultura, enquanto que o Planejamento urbano fica a cargo dos Setores de urbanismo ou Planejamento. Menos freqüente é o atrelamento da gestão do patrimônio às políticas urbanas, apesar da necessária interface da política de proteção do patrimônio de valor cultural com a atuação urbanística. Tal situação acarreta entraves na gestão, como se pode observar na cidade do Rio de Janeiro, em várias regiões, inclusive São Cristovão.

Pires (2002) aponta o papel do direito, como mediador, atuando sobre conflitos e antagonismos. No campo da proteção do patrimônio cultural, vislumbra-se o duelo das forças progressistas, defensoras da conservação, como garantia da identidade e resposta à massificação da cultura, contra as forças transformadoras da cidade, apoiadas na estrutura econômica, centrada na valorização da propriedade privada do solo urbano, esta protegida pelo liberalismo jurídico clássico.

Revisados os conceitos inerentes ao debate em prol da forma preservada, através do reconhecimento do patrimônio, de sua valorização e proteção, busca-se, mais uma vez, a contribuição de Choay (2001), à guisa de conclusão das questões levantadas nesta seção. A autora infere que a preservação urbana não é uma questão

a ser formalizada somente através de leis, mas sim, antes de tudo, trata-se de uma atitude de formação de mentalidade. Assim, sendo mais do que uma política cultural, é necessária a inclusão do patrimônio na formação de uma cultura política.

Observou-se, pela amplitude dos temas levantados, que a gestão de áreas de interesse para a preservação urbana é ainda mais complexa do que o tecido urbano em geral, pois, ao mesmo tempo em que lida com conceitos específicos, necessita de uma abordagem interdisciplinar, que amplifique seu potencial de estruturação do lugar, como produção de sentido e de qualidade morfológica.

A revisão dos conceitos tratados na literatura científica conduziu à interface com campos teóricos distintos entrelaçados na prática: urbanismo e planejamento urbano; Direito Urbanístico e patrimônio cultural. O percurso conceitual deste capítulo demonstra ser possível, no nível reflexivo, a articulação dos discursos do urbanismo, planejamento urbano, direito urbanístico e do patrimônio cultural. Propõe-se esta articulação como estratégia metodológica, ao longo da tese, ao mesmo tempo em que se defende sua prática na gestão urbanística de modo a evitar um tratamento estanque da preservação em relação ao planejamento, como se houvesse uma redoma em torno da temática do patrimônio cultural e de seus respectivos profissionais. Assim, além da dimensão política, busca-se consolidar uma cultura urbanística de patrimônio cultural.

⁴⁷ A base da política cultural nacional está definida no art. 216 da Constituição da República, no Título VIII – Da Ordem Social, no Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção II – Da Cultura.

CAPÍTULO 3

3

NORMAS URBANÍSTICAS NO RIO DE JANEIRO: DO ZONEAMENTO AOS PLANOS LOCAIS

As abordagens teóricas sobre configuração espacial e regulação urbanística realizadas nos capítulos precedentes convergem, no presente capítulo, para a discussão aplicada ao caso do Rio de Janeiro, contexto para análise sobre São Cristóvão no capítulo seguinte. Traçar a evolução do ordenamento urbanístico vigente na cidade e correlacioná-la aos seus momentos históricos, buscando demonstrar a influência das normas urbanísticas na configuração espacial da cidade, é o objetivo deste terceiro capítulo.

Mas, em que medida os dispositivos normativos incidem sobre a configuração espacial da cidade e que interferências recíprocas existem entre as normas e as transformações urbanas? Quais as relações entre o planejamento na escala geral e a local? Essas são questões norteadoras para a problematização do tema.

Essa reflexão foi construída a partir da periodização pautada em marcos normativos. As normas urbanísticas foram classificadas em conjuntos, sistematizados segundo afinidades em seus princípios e conteúdos normativos. A visão retrospectiva do processo de regulação urbanística na cidade pretende construir um fio condutor para o entendimento das normas como eventos¹ determinantes no processo de planejamento urbano da cidade.

O levantamento das normas foi sistematizado em Quadros Sinópticos (1, 2 e 9), através dos quais percorre-se uma linha evolutiva das normas urbanísticas gerais, paralelamente às transformações na configuração urbana e aos princípios urbanísticos dominantes. Conforme já esclarecido na metodologia, os quadros facilitam a reflexão entrelaçando pontos de vistas diacrônicos e sincrônicos. Os quadros analíticos buscam relacionar os conjuntos normativos, seus critérios

¹ Evento está sendo aplicado aqui como categoria analítica, que permite unir as noções de tempo e espaço, conforme conceituado por Santos (1999).

regulatórios, sua repercussão na cidade às transformações urbanas provenientes de intervenções e projetos, evidenciando a conjuntura da cidade em cada momento.

Deve-se destacar que o foco da pesquisa concentra-se nas normas urbanísticas, entendidas como condicionantes ao projeto arquitetônico. Já as normas edilícias são mencionadas somente no que tange à interface da arquitetura com a morfologia urbana. Não cabendo assim, no escopo da tese, examinar os aspectos internos à habitação, relativos ao conforto ambiental, salubridade e segurança, tão detalhadamente regulados por estas normas².

O percurso histórico da legislação urbanística da cidade já foi anteriormente objeto de renomados pesquisadores, precursores para a presente pesquisa. Dentre os referenciais³, destacam-se as contribuições de Coutinho (1999), Rezende (1996; 2002), Oliveira (1978), Xavier (1981)⁴, Araújo (2005)⁵ e Cardeman (2004)⁶ para a abordagem proposta. Estudos sobre a história urbana do Rio de Janeiro também foram valiosas fontes, reportando-se às preocupações iniciais sobre a regulação edilícia, urbanística e dos costumes⁷.

O percurso deste capítulo identifica a coexistência de diferentes modelos normativos e a passagem do planejamento urbano geral para o local. Serão examinados os antecedentes e as normas precursoras, o zoneamento, e finalmente, a passagem para um planejamento descentralizado, pautado em normas locais. Atuando sobre a regulação do espaço edificável, verifica-se um leque de normas que

² Ver RCE – Regulamento de Construção e Edificação - do dec. 3800/1970 e seus modificadores.

³ Entre os exíguos trabalhos que abordam o tema, pode-se citar COSTA, Maria de Lourdes P. M. *Transformação do espaço da cidade do Rio de Janeiro sob a ação do poder público entre 1964 e 1988*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FAU/ USP, 1997.

⁴ A autora pesquisa a evolução da legislação urbanística na cidade, com foco no bairro de Laranjeiras.

⁵ Trata da relação das normas editadas na cidade com o planejamento urbano na década de 90.

⁶ Os Cardeman (2004) abordam a influência das variações da legislação urbanística sobre os bairros da cidade ao longo do tempo. Desenvolvem um apanhado geral sobre o tema, através de um histórico ilustrado sobre o conjunto de normas, com ênfase naquelas voltada para as alturas das edificações.

⁷ Sobre as reformas urbanas, vide Benchimol (1990); Sobre a história da habitação coletiva, vide: Vaz (1994); sobre o período precedente ao recorte da tese, vide CARVALHO, Lia de Aquino. *Contribuição ao estudo das habitações populares: Rio de Janeiro (1886-1906)*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, DGPC, 1995; ALBERNAZ, Maria Paula. *As vilas: uma contribuição à história da arquitetura popular no Rio de Janeiro através do estudo do espaço urbano*. Dissertação de mestrado, PUR-UFRJ, 1985.

equacionam o modelo de ocupação, balizadas em parâmetros urbanísticos ora indutores, ora restritivos, em relação ao adensamento e transformação de usos.

Ao traçar a história do planejamento urbano no Brasil, Villaça (1999) distingue o zoneamento⁸, entre as vertentes do planejamento, como tendo uma história própria, freqüentemente descolada do planejamento, movida por aspectos operacionais e políticos. No caso do Rio de Janeiro, pode-se adiantar que, de um modo geral, também foram processos dissociados, devendo-se relativizar a influência dos planos sobre as normas. Os planos tentam, em maior ou menor grau, estabelecer uma lógica de planejamento na cidade, integrando as intervenções sob a forma de obras ou, dentro da dimensão normativa, sob a forma de projetos de alinhamento, decretos e leis de uso e ocupação do solo (REZENDE, 2002).

Não cabe, no escopo da tese, analisar detidamente os planos urbanísticos formulados para a cidade, esforço já realizado por alguns autores⁹. Os Planos Agache (1927-1930), Doxiadis (1965), o Plano Urbanístico Básico - PUB RIO – (1977), e Plano Diretor Decenal da Cidade - PDDC(1992) aparecem na discussão da tese de forma tangencial, por sua relação com as normas urbanísticas.

Refletir sobre a cidade prefigurada nas normas urbanísticas, pode ser assumido como analisar a cidade no papel, pressupondo-se haver duas versões da mesma cidade: a legal – no papel; e a cidade real – concreta. Qual a repercussão na configuração espacial urbana de uma sobre a outra?

Em seus trabalhos, Rezende (2002) procura demonstrar que o planejamento municipal praticado na cidade do Rio de Janeiro não interferiu diretamente na produção do espaço, tendo consistido em planos não implementados e substituídos pelo contínuo editar de leis e decretos sem integração entre si. Se por um lado, os planos demonstram as intenções de ordenamento do espaço urbano, é através da

⁸ Villaça utiliza o termo zoneamento para tratar das normas urbanísticas de disciplinamento do uso e ocupação.

⁹ Ver Rezende (1982). A autora analisa os Planos Agache, Doxiadis, PUB Rio e PIT Metrô.

legislação urbanística e, ainda dos projetos de alinhamento¹⁰, que o crescimento da cidade é orientado. A ausência de planejamento parece ter sido a forma de ação escolhida pelas diversas administrações locais (REZENDE, 2002, p.275).

Na maior parte das vezes, a legislação, pulverizada em decretos, limitou-se a referendar os caminhos espontâneos do crescimento da cidade e as tendências já existentes, além de concretizar as expectativas de grupos ligados ao setor da construção civil. Em sua maioria, decretos e códigos estabeleceram parâmetros de uso e ocupação que objetivaram orientar a produção do espaço construído, constituindo normas de desenho urbano. A alteração das relações sociais e a melhoria das condições de acesso aos bens sociais pelos grupos de diferentes níveis de renda não se encontravam entre os motivos e objetivos dessas normas (REZENDE, 2002).

A contradição entre a tentativa de controle da cidade através do zoneamento e regras gerais e, ao mesmo tempo, contemplar as especificidades, caracterizará a legislação vigente na cidade ao longo do tempo¹¹, conforme poderá ser observado no decorrer do panorama histórico sobre a regulação urbanística nesta cidade. O Quadro Sinóptico 1 (p. 82) sistematiza as discussões levantadas a seguir.

3.1. ANTECEDENTES E NORMAS PRECURSORAS

Do ponto de vista urbanístico, o estabelecimento da Corte no Rio de Janeiro representou um ponto de inflexão na ocupação territorial da cidade. As primeiras diretrizes de desenvolvimento urbanístico da cidade foram expedidas pela autoridade portuguesa como normas de arruamento e ocupação, através da intermediação e ação do Intendente Geral da Polícia¹².

¹⁰ Instrumento criado em 1903, pelo Prefeito Pereira Passos em 1904, para viabilizar a implantação do seu projeto de reforma urbana, desonerando o Estado da desapropriação dos imóveis. O instrumento espelha-se na "*servitude d'alignement*" estabelecida por Haussmann em Paris, meio século antes, por ocasião da grande Reforma urbana. Ver CHOAY, Françoise e MERLIN, Pierre. (2005).

¹¹ Esta questão já aparecia em 1937, nos primórdios da legislação urbanística do Rio de Janeiro, conforme apontado por Rezende (1999).

¹² Cargo equivalente ao atual prefeito. O Desembargador Paulo Fernandes Viana foi o titular do cargo durante todo o período da Corte no Brasil (1808-1821). Sobre o assunto, vide Cavalcanti (2003).

Importante medida, de cunho tributário, mas com evidente impacto no crescimento e na configuração urbanística da cidade, é o Alvará Régio, expedido em 1811. O referido ato estabelecia um incentivo fiscal para a ocupação urbanística da área da Cidade Nova, ou outro lugar pantanoso, isentando de imposto – a chamada décima urbana – por 10 ou 20 anos, conforme o porte da casa, todos que edificassem casas de sobrado, proibindo a construção de casas térreas nos terrenos da Cidade Nova. Tal medida estimulou a expansão da cidade rumo a oeste, na direção de São Cristóvão. (CAVALCANTI, 2003)

Ainda no séc. XIX, a cidade já havia sido objeto de dois planos urbanísticos: o Relatório *Remodelação do Rio de Janeiro* de Baurepaire (1843) e o Plano de Intervenções da Comissão de Melhoramentos (1895). O Relatório Baurepaire, além de trazer um diagnóstico da cidade, aponta propostas de parâmetros urbanísticos, que definiam largura do arruamento, dimensão dos quarteirões e testada mínima dos lotes¹³, segundo critérios urbanísticos e estéticos.

O final do século XIX é um momento profícuo no pensamento sobre a cidade, focando os problemas de saneamento, circulação, embelezamento e expansão urbana. Com a finalidade de remodelar, embelezar e melhorar as condições de saneamento, foi realizada uma série de intervenções, particularmente o arrasamento dos morros Castelo, Santo Antônio e Senado, aberturas de ruas, incluindo o canal do Manguê¹⁴. Os dois relatórios da Comissão de Melhoramentos¹⁵ (1875 e 1876) embasariam, no início do século XX, as reformas de Pereira Passos, grande obra de remodelação da cidade (1903-1906), complementando as transformações

¹³ Ver Cavalcanti (2003). Para aprofundamento sobre o Relatório apresentado à Câmara Municipal em 1843, ver: IPP/ SMU. Um modelo de plano urbanístico para o Rio. Rio Estudos no. 211. agosto 2006. Disponível em <www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>

¹⁴ Neste contexto foi instituída a Comissão de Melhoramentos da Cidade, com a finalidade de estudar e propor ações articuladas para estas questões. Para a realização dos trabalhos da Comissão foi elaborada uma planta geral da cidade, que serviu de base para projetar as intervenções.

¹⁵ O plano de Intervenções da Comissão de Melhoramentos previa a abertura de grandes eixos de circulação na cidade: avenida Central (atual Rio Branco), av. Beira-Mar, av. Atlântica, túnel do Leme, av. Mem de Sá, avenida Salvador de Sá, av. Estácio de Sá, av. Francisco Bicalho, av. Marechal Floriano, rua Visconde de Inhaúma, ave Rodrigues Alves, as obras do cais do Porto, além de obras de higiene, passeios e praças. O Plano também inclui a polêmica vacinação obrigatória contra a febre amarela.

executadas pelo então presidente Rodrigues Alves. Do ponto de vista aqui trabalhado, interessa observar que naquele momento se verificava uma polêmica sobre o controle estético, ou seja, defendendo-se ou condenando-se a prescrição das fachadas, nas posturas municipais. Esta temática é interessante, mas abre outros caminhos de pesquisa¹⁶, fugindo ao objeto da tese.

A reforma urbana ocorrida neste período consumou a separação de usos e classes sociais que, anteriormente, estavam bastante próximos. Motivada pela vontade de ordenação da circulação e do controle urbanístico¹⁷, a reforma urbana acabou por definir diferentes espaços para a produção e o consumo, separando os locais de trabalho dos de moradia, que, até então, entrecruzavam-se. (ABREU, 1988)

3.1.1. Normas de controle higiênico e estético

No Brasil, os aspectos estéticos das cidades, como a continuidade dos alinhamentos das edificações - os "cordoamentos"¹⁸, a harmonia de fachadas, através do ritmo de envazaduras, níveis das cimalhas, etc, eram regulados e fiscalizados pela legislação de controle das edificações urbanas, que vigorou do período colonial até o Império (LEMOS, 1999). Desde o período colonial, a liberdade de construir e os direitos de vizinhança estiveram condicionados às posturas administrativas, especialmente nas Ordenações do Reino, e posteriormente, no Código Civil e na legislação republicana.

Desde fins do séc. XIX a exclusão de usos indesejáveis em áreas nobres das cidades, foi prática instituída nas administrações municipais, visando, em última instância o controle social e econômico de conflitos urbanos (FELDMAN, 1996). Com o esforço modernizador implementado pela República foram introduzidas nos códigos exigências relativas à higiene, sobretudo à da habitação. Nas palavras de Lemos (1999, p.17), *"a lei entrou dentro de casa, não ficando só nas veleidades estéticas"*

¹⁶ Passaria por pesquisar sobre a atuação dos órgãos de censura das fachadas.

¹⁷ Benchimol (1990) aprofunda esse ponto.

¹⁸ Continuidade das cumeeiras de construções geminadas para assegurar ruas regulares. (LEMOS, 1999, p. 17).

dos frontispícios". Nesse contexto são editadas normas proibindo construções de cortiços e reformas nos existentes, sob a justificativa de critérios de higiene pública¹⁹. Interessante observar que as proibições e demolições de cortiços ocorrem primeiro na área nobre, no centro, o que coloca em xeque se as justificativas seriam simplesmente sanitárias. Tais episódios enunciam os primórdios da segregação social, que marcaria a lógica da destinação do uso do solo na cidade.

3.1.2. Normas precursoras: Regulamentos de Construção

A origem da moderna legislação urbanística funda-se na preocupação com questões sanitárias, conforme afirma Benévolo (1994). Evidencia-se uma dupla origem, técnica e moralista, nas primeiras experiências da Inglaterra e França, sendo o caso inglês considerado precursor das leis sanitárias no sentido de fundamentar uma legislação urbanística geral.

Foi no século XX que, de fato, o ímpeto de ordenação urbanística se institucionalizou e complexificou, influenciando de modo radical a estrutura da paisagem contemporânea. Rolnik (1999) destaca duas correntes que influenciaram os primórdios da legislação urbanística no Brasil: a tradição higienista francesa, com seu paradigma de cidade medicalizada, e o discurso, sobretudo norte-americano, sobre a rentabilidade do solo urbano, com a idéia de que os avanços técnicos garantiriam as condições higiênicas, aliadas ao rendimento máximo da produção imobiliária.

Época dos Planos de embelezamentos em várias cidades, inclusive no Rio de Janeiro, observa-se que o ímpeto pelo controle higiênico, aliava-se ao estético e social. Neste período destacam-se os Regulamentos de Construção de 1900 e 1903, cujos objetos de regulação seriam principalmente a edificação. As disposições destes decretos encontram-se sintetizadas nos Quadros Sinóticos 1 - Regulação do Uso e Ocupação e 2 - Síntese da Evolução dos Parâmetros Urbanísticos, a seguir.

¹⁹ Sobre o assunto, ver Benchimol (1990) e GRUPO de Pesquisa Habitação e Uso do Solo (1983);

QUADRO SINÓPTICO 1 – REGULAÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO - RIO DE JANEIRO

Legislação vigente	Princípios orientadores	Zoneamento	Tipologias/ Usos		Morfologia Urbana Desenho urbano	Arquitetura Elementos arquitetônicos	
			adequados	restritos			
ANTECEDENTES	Posturas séc. XIX	Controle através das normas sanitárias	-----	-----	Cortiços, cocheiras,	Compartimentos mínimos; ventilação e iluminação,	
	Decreto nº 762 de 01/06/1900	Embelezamento e higienismo: Controle sanitário.	-----	-----	Cortiços, cocheiras	Definição de largura mínima de terrenos, gabaritos vinculados à largura das ruas;	tipologia de casas e sobrados com porão de 50cm. Pé direito 4,5m no térreo e 4m
	Decreto nº 391 de 10/02/1903	Regula condições de higiene, segurança e estéticas	-----	-----	Cortiços	Regula a altura dos prédios em relação à largura dos logradouros	Proíbe beirais no alinhamento, chalés na região central, (exceto recuados); determina esquinas dos prédios;
PRECURSORAS	Decreto nº 2021 de 11/09/1924	Eficiência urbana com o adensamento. Disciplina o uso e ocupação; controle da segurança dos arranha-céus.	4 zonas: 1ª central ZC, 2ª urbana, 3ª suburbana e 4ª rural	-----	Indústrias e cocheiras na 1ª, ZC; estábulos na 1ª e 2ª zonas	Altura máxima de 50m; alturas mínimas (1 a 6), conforme zona e largura das ruas. ZC e ruas bondes: mais altas; Morros: mais baixas. Define alinhamentos.	Condições de projetos, de sistemas construtivos, de ventilação e iluminação. Regula fachadas e prevê concurso.
	Decreto nº 2087 de 19/01/1925	Eficiência urbana com o adensamento. Disciplina o uso e ocupação; controle da segurança dos arranha-céus.	Mantém a divisão de 1924 em 4 zonas e inclui áreas rurais mais povoadas na zona suburbana	-----	Indústrias nocivas na área central da ZC.	Repete o anterior, com a altura mínima reduzida. Zona Central e ruas bondes: alturas maiores; Área comercial da ZC: normas de desenho urbano.	Introduz a tipologia de vilas higiênicas como habitação coletiva, no lugar de avenidas. Aprovação das fachadas
ZONEAMENTO	Decreto nº 5595 de 10/07/1935; Decretos 6000 de 01/07/1937 e complementares	Plano Agache; Adequar a norma ao crescimento urbano. 1º zoneamento funcional; eficiência e adensamento; restrição às favelas.	Zonas especializadas em funções: Zonas Central ZC, Industrial ZI e Portuária; Zona residencial ZR dividida em 3 partes;	Por zona, adequados e tolerados (usos existentes: regime da zona correspondente ao uso)	Usos nocivos, emissores de ruídos, inclusive em ZI	Gabaritos vinculados às zonas e proporcionais às larguras das ruas; Vilas só nos fundos, fora de zonas valorizadas; Inicia a tendência de torres afastadas e recuadas.	Aprovação das fachadas Harmonia das fachadas em relação às vizinhas; regula quadras, esquinas e saliências.
	Lei nº 1574 de 11/12/1967; Decretos 3800 de 20/04/1970 e 322 de 03/03/1976 e complementares	Plano Doxiadis; Funcionalismo e rodoviarismo	Acrescentam ZT (Turística), ZE (Especiais) e CBs (Centro de Bairro); ZR dividida em 6 tipos	Por zona, listando usos e tipologias adequados.	Tolerados não podiam se renovar nem ampliar; todos os não previstos seriam restritos.	Gabarito liberado a partir de 1970, com exceções; A partir de 1975, redução conforme a elevação topográfica; a partir de 76, conforme topografia e zonas.	Separação dos Regulamentos. RCE regula conforto ambiental e segurança das edificações

QUADRO 2 - SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DOS PARÂMETROS – ESCALA GERAL (CIDADE)

Parâmetros Legislação	Gabarito	Usos	Lotes	Volumetria	Tipologia	Princípios orientadores
Decreto nº 2021/1924	Mínimo por Zona, mais elevado nas vias servidas por bondes; proporcional à largura das vias	Não distingue, exceto industriais, que devem se localizar fora do centro				Estética urbana
Decreto nº 2087/1925	Mínimo por Zona; mais elevado nas vias servidas por bondes; reduziu o mínimo na zona urbana em relação ao anterior.	Não distingue, exceto industriais, que devem se localizar fora do centro Menciona ruídos e incômodos.	Estabelece largura mínima para ser edificável.			Estética urbana
Decreto nº 5595/1935	Máximo e mínimo (fachadas), vinculados à zona, ao tipo de rua e ao uso	Vinculado à zona.	Industriais maiores	Limitada pela TO (Taxa de Ocupação). Industriais maior TO.		Estética urbana
Decreto nº 6000/1937	Máximo e mínimo (fachadas)	Vinculados à zona. Tolerados: parâmetros diferenciados, referentes à sua zona funcional.	Industriais maiores	Limitada pela TO. Industriais maior TO.	Definição de quadras, em áreas específicas; Harmonia de conjuntos	Estética urbana
Decreto E nº 3800/1970	Máximo, vinculado à tipologia e zona	Vinculado à zona, instalado na tipologia permitida.	Categorias por dimensões mínimas, vinculadas à zona	Industriais maior TO. Limitada pelo IAT	Vinculada à zona.	Cidade Funcional; Segregação de usos. Incômodos em áreas menos valorizadas
Decreto nº 322/1976	Máximo, vinculado à tipologia e zona.	Vinculado à zona, instalado na tipologia permitida.	Mantém o anterior	Industriais maior TO. IAT	Vinculada à zona.	
Síntese	Inicialmente incentivado o adensamento com alturas mínimas por zona; logo essas foram reduzidas; com gabarito máximo liberado, houve verticalização das áreas valorizadas; fez-se necessário controlar o gabarito máximo, sendo que ainda vigorou o mínimo em áreas comerciais.	Primeiros os usos “sujos” foram regulados e restritos nas áreas nobres. A partir de 1935 há preocupação com os incômodos.	Edificabilidade compatível com o uso. Não há preocupação com o remembramento, facilitando renovação.			

Importante destacar que a regulação efetiva do espaço urbano pelo poder público tem início em 1903, com a criação do instrumento Projeto de Alinhamento – P.A., solucionando impasses com os altos custos de desapropriação de imóveis para alargamentos viários. Através do recuo progressivo, à medida que os lotes seriam renovados, o Projeto de Alinhamento seria implantado. Os P.As. definiam o desenho das ruas, inclusive suas larguras, extensões e os recuos das edificações; neles podiam estar vinculados parâmetros urbanísticos, como alturas, gabaritos, taxas de ocupação e, até mesmo, projeções das edificações. Os Projetos de Alinhamento atuam sobre o espaço urbano, delimitando a interface entre os espaços público e privado, produzindo o desenho urbano sob a lógica de alargamento de vias. O impacto do presente instrumento sobre a configuração urbanística será examinado no próximo capítulo, através da análise empírica.

Deve ainda ser mencionado, dentro deste período, ainda que tenha caráter tributário e não urbanístico, o Decreto nº1185 de 05/01/1918, que estabelece a primeira divisão oficial do Distrito Federal em zonas. Este decreto definiu três zonas: urbana, suburbana e rural, que posteriormente serviram de base para o zoneamento.

3.1.3. Os Primórdios do Zoneamento: 1924 e 1925

A partir dos anos 20, com o processo de industrialização do país, o Rio de Janeiro, então capital da república, passa a sofrer grandes transformações em seu espaço urbano devido não só ao crescimento populacional, como para acomodar a atividade industrial, sendo já observada a formação do mercado imobiliário²⁰. Nesta época surgem os primeiros prédios altos - os *arranha-céus* - com o advento da tecnologia do concreto armado. Impõe-se, assim, a necessidade de regulamentar principalmente as construções e a ocupação da cidade. Ideais de progresso, de rompimento com as formas arcaicas anteriores e preocupações higienistas, potencializam a ocupação visando um adensamento ordenado.

²⁰ Sobre o período, ver Vaz (1994) e Cardoso (2003)

Neste período destacam-se os Regulamentos para Construções e Reconstruções de 1924 e 1925, que estabelecem a divisão da cidade em zonas, para efeito de execução dos dispositivos normativos, que regulavam basicamente as alturas dos edifícios, e aproveitamento de terreno, havendo algumas poucas restrições relativas aos usos, particularmente na Zona Central. Embora já estivesse estabelecido um zoneamento, ainda não se tratava propriamente do zoneamento funcional, pois não havia vinculação determinante das zonas com suas funções.

Há ligeiras diferenças em relação à delimitação de zonas dos dois decretos, podendo assim ser agrupados para efeito de visualização do zoneamento²¹. Foi elaborado Mapa esquemático (Mapa 1), realizado a partir de conjecturas sobre a espacialização do zoneamento, não sendo possível maior precisão, tendo em vista haver pontos vagos, em alguns trechos, em relação aos limites das zonas urbana para suburbana e da suburbana para rural. Cotejando o Zoneamento com o Mapa de Densidades Populacionais de 1920 (Mapa 2), verifica-se que os critérios para definição das zonas fundamentavam-se principalmente na densidade dos distritos, mas não somente, uma vez que distritos populosos, como Inhaúma, foram considerados parte da Zona Suburbana. Assim sendo, a distância do centro e a caracterização de configurações espaciais típicas de área central, urbana, subúrbio ou rural possivelmente foram critérios definidores das quatro zonas.

Cabe destacar a exigência de gabarito mínimo como uma questão interessante regulada pelos dois decretos. Sob a égide da eficiência do meio urbano, os decretos buscam ordenar o adensamento da cidade a partir da disposição de gabaritos mínimos por zonas, sendo a verticalização incentivada principalmente na Zona Central e permitidos gabaritos mais altos que as respectivas zonas nas ruas servidas de bondes, que coincidem com os eixos comerciais. Esse critério de valorização prosseguirá até os dias de hoje, conforme será tratado adiante.

²¹ Não caberia realizar minucioso levantamento da delimitação das zonas, que passaria por rastrear as partes mais densas de determinados distritos.

Observam-se nestas normas também critérios estéticos de composição urbanística: os projetos eram examinados pela Secção de Arquitetura, segundo parâmetros reguladores de motivos arquitetônicos e harmonia do conjunto, inspirados na arquitetura europeia.

Decreto nº 2021 de 11/09/1924

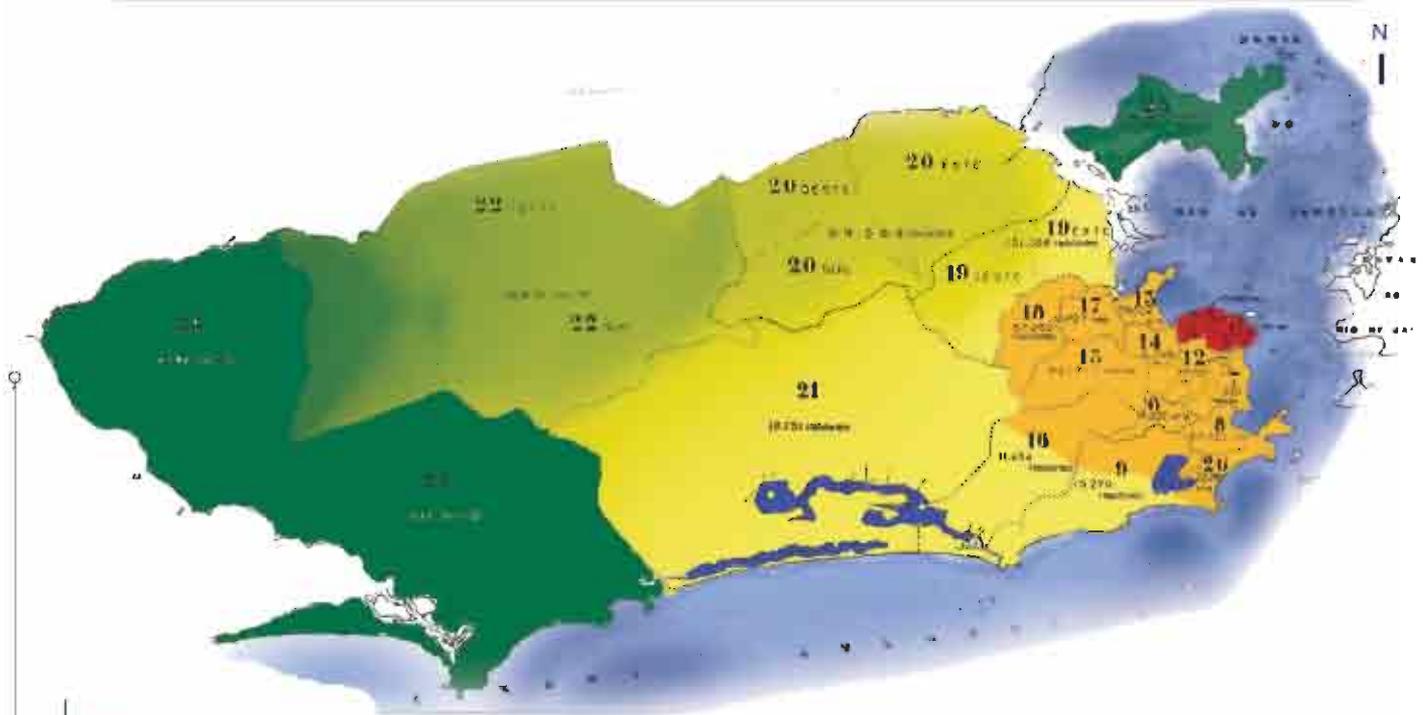
○ Novo Regulamento para Construções, reconstruções, acréscimos e modificações de prédios do Distrito Federal disciplina o uso e ocupação nos primórdios da verticalização da cidade. Dispõe sobre as condições para obtenção de licenças (seções II e III); condições de emprego do concreto armado; divide a cidade em 4 áreas: 1ª central, 2ª urbana, 3ª suburbana e 4ª rural (art. 2º.).

Embora o decreto seguinte, de 1925 seja considerado por muitos autores a primeira tentativa real de regular o uso do solo, foi o decreto de 1924 que teve este papel.

Decreto nº 2087 de 19/01/1925

○ também Novo Regulamento para construções, reconstruções, acréscimos, modificações de prédios substitui o anterior, possuindo a mesma estrutura de proposições deste. Mantém a classificação de quatro Zonas, apresentando ligeiras alterações na delimitação das zonas. Distingue-se do anterior por liberar o gabarito nas áreas mais valorizadas, porém diminui o limite mínimo de 2 para 1 pavimento na zona urbana e suburbana. Nas ruas servidas por bondes, o gabarito passa de 3 para 2 na zona urbana (Ver Mapa 3).

○ número de pavimentos variava de 1 a 6, conforme a largura do logradouro, estabelecendo-se o gabarito mínimo para cada zona e logradouro. Não se tratava do uso industrial distintamente, porém restringia-se sua localização na parte comercial da zona central, quando considerado nocivo ou incômodo à vizinhança.

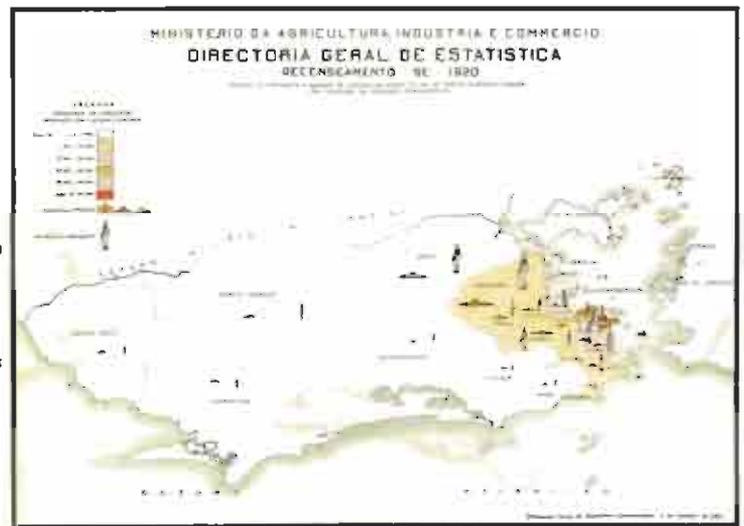


- Zona Rural
- Zona Suburbana
- Zona Urbana
- Zona Central

Mapa 1: mapa esquemático, com base nos Decretos nº 2021/1924 e 2.087/1925. A mancha em verde ascendente indica áreas consideradas como zona suburbana em parte da rural, descrita de forma imprecisa na legislação, conforme artigos abaixo:

§ 3º - A Terceira Zona ou Zona Suburbana compreenderá as partes populosas dos Distritos de Inhaúma, Irajá, Jacarepaguá, Campo Grande, Santa Cruz e Ilhas, e as partes dos Distritos de Gávea, Tijuca, Engenho Novo e Moyer, não compreendidas na Segunda Zona."

§ 4º - A Quarta Zona ou Zona Rural compreenderá as partes dos Distritos de Inhaúma, Irajá, Jacarepaguá, Campo Grande, Santa Cruz, Guaratiba e Ilhas não compreendidas na Terceira Zona.



Mapa 2 - Densidade Populacional do Distrito Federal - [Recenseamento de 1920, www.ibge.gov.br]



Mapa 3 - Zona Central. Vê-se trajeto de bondes. Planta Cadastral, 1922 [AGCRJ].

3.2. REGULAÇÃO URBANÍSTICA NA ESCALA DA CIDADE: O ZONEAMENTO

A cidade ordenada pelo zoneamento nasce, ainda no final do século XIX, na Alemanha, a partir da nova experiência de controle do crescimento da cidade através do *zoning* (Rolnik, 1999 apud Mancuso, 1980²²). Este instrumento multiplicou-se nos Estados Unidos, merecendo destaque o primeiro ordenamento de zoneamento americano, para Nova York, em 1916, com imposições de padrões mínimos de luz e ventilação para as ruas²³. Esta legislação resultou nos arranha-céus escalonados, que se tornaram emblemáticos na imagem de Nova York. O modelo de zoneamento tornou-se paradigmático, influenciando o mundo, inclusive prevalecendo como modelo de planejamento urbano, de acordo com a prática americana de se estabelecer o zoneamento previamente ao planejamento urbano (BARNETT, 1982; VILLAÇA, 1999).

Ao final dos anos 20, foi elaborado o Plano Agache²⁴, o qual é considerado, por vários autores, o primeiro Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Na realidade o Plano Agache, de 1930, *“é o primeiro plano a apresentar a expressão plano diretor”*²⁵. Embora dotado de cunho de embelezamento da cidade, o Plano Agache embasava-se em abrangente diagnóstico de base científica, propondo meios para sua implementação através de regulamentos de edificações e Zoneamento, que separava áreas para moradia, comércio ou indústrias. O plano foi formulado de acordo com a tônica do pensamento higienista da época, onde preocupações com a higiene e saúde pública se traduziam nas idéias de aeração e ventilação do meio urbano. O rigoroso cuidado formal aliava-se à tendência elitista, manifesta na separação de bairros residenciais segundo as classes sociais, ainda que se propusesse a integração de áreas e serviços públicos. Mesmo não tendo sido implantado, este plano serviu de inspiração para uma série de normas posteriores,

²² MANCUSO, Franco. *Las experiencias del zoning*. Barcelona: Gustavo Gili, 1980.

²³ As ruas estavam se tornando escuras e em forma de *canyon*, conforme os edifícios se tornavam cada vez mais altos em Lower Manhattan. (Barnett, 1982, p.61)

²⁴ Encomendado em 1927 e entregue em 1930

²⁵ A respeito do assunto, ver Villaça (1999); AGACHE, Alfred. *Cidade do Rio de Janeiro: remodelação, extensão e embelezamento*. Paris: Foyer Brésilien, 1930.

particularmente para o primeiro zoneamento da cidade, através da dupla de decretos nºs 5595 de 1935 e 6000 de 1937, examinados a seguir.

3.2.1. O marco normativo: O Código de Obras de 1937

Entre 1925 e 1934, o Decreto 2.087/ 1925 passou por várias modificações através de edições de decretos que estabeleciam novas medidas para as construções na cidade, culminando na necessidade de sua reforma geral, que veio através do Decreto 5595/ 1935. Este decreto estabelece o primeiro zoneamento da cidade e antecedente o Decreto 6000/ 1937, embora frequentemente seja atribuído ao de 1937 o papel fundador. Entre as suas disposições, o Decreto 5595/ 1935 determina a consolidação da legislação em vigor, ainda não incorporada naquele decreto, com a "*possível brevidade*", a constituir o *Código de Obras do Distrito Federal*²⁶. Embora o Código de Obras já estivesse com sua estrutura pré-definida no decreto de 1935, a referida disposição lhe confere um caráter transitório. Assim sendo, vigorou por menos de dois anos, em oposição à longa vigência do dec. 6000/ 1937, o que pode explicar seu reconhecimento mínimo nos dias de hoje. Com isso, o decreto 6000/ 1937 tornou-se um marco normativo em termos de zoneamento.

Como as delimitações do zoneamento diferem minimamente entre os dois decretos²⁷, o mapeamento apresentado agrega os dois decretos. Os mapas originais do Decreto de 1937 e seus complementares foram reproduzidos como Mapas 4,5 e 6, datados de 1937, 1945 e 1967, respectivamente.

Decreto nº 5595 de 10/07/1935

O Novo Regulamento para Obras do distrito Federal busca adequar a legislação ao crescimento da cidade, conforme descrito nas considerações iniciais, onde o Prefeito menciona condições opostas àquelas de dez (10) anos antes. Enquanto o decreto de 1925 estimulava limites mínimos de altura, naquele momento

²⁶ Ver art. 749º do Dec. 5595/ 1935.

²⁷ Ocorrem particularmente na Área Central: nas áreas da Esplanada do Castelo e Aeroporto Santos Dumont.

se tornava necessário "*impedir que as construções ultrapassem o limite do razoável*"²⁸. Já aparece mencionado nesse decreto o termo Zoneamento na subdivisão do território em zonas, correspondentes a usos e funções específicos. Foram definidas as seguintes Zonas: Comercial (subdividida em 2 partes); Portuária; Industrial (2 partes); Residencial (subdividida em 3 partes); Rural. A Zona Industrial é formada pela zona contínua e pelos núcleos industriais instalados anteriormente, em outras zonas.

Decreto nº 6.000 de 1937 - Código de Obras do Distrito Federal

O Decreto 6000/ 1937²⁹ está organizado em estrutura semelhante ao seu predecessor, com alguns capítulos a mais, também começando com um glossário das definições que devem ser adotadas "*para melhor entendimento do Código de Obras*". Aperfeiçoa os instrumentos do decreto anterior e revê minimamente a delimitação das zonas e incentiva a verticalização em zonas valorizadas.

Destacam-se preocupações com as favelas³⁰, não permitindo a construção de casebres em morros, e paisagísticas como no Artigo 30:

Quando da construção em um lote situado nos morros puder resultar prejuízo para um ponto panorâmico ou para um aspecto paisagístico da cidade, a Diretoria de Engenharia poderá, para defendê-los, limitar o nível acima do qual a construção não deverá subir. (Decreto 6000/ 1937, art. 30)

²⁸ Cabe ressaltar que houve participação de entidades civis nas discussões sobre o regulamento, incluindo o Instituto Central de Arquitetos, a Associação Brasileira de Concreto e o CREA. Ver Mensagem no. 4 do Prefeito Pedro Ernesto submetendo o decreto à Câmara Municipal do Distrito Federal, em 10/07/1935.

²⁹ Ver matéria no Jornal do Brasil, sexta-feira, 2 de julho de 1937, reproduzida abaixo:

Código de obras

Está concluído e em condições de entrar em execução o Código de Obras do Distrito Federal.

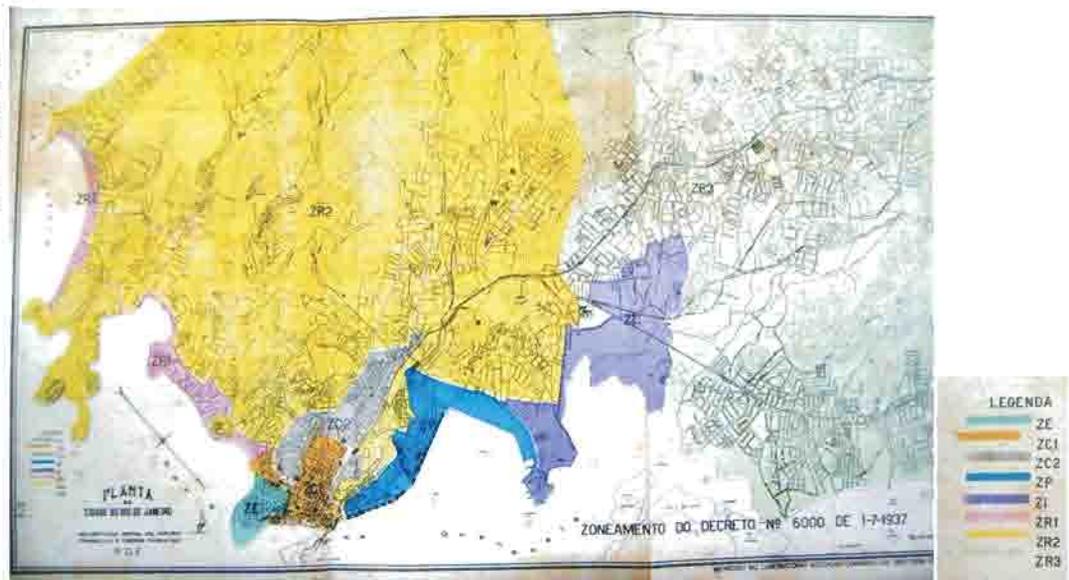
Será desnecessário, por certo, enaltecer o valor e a importância, para o Rio, de um roteiro sobre zoneamento, áreas, vãos de iluminação e ventilação, classificação e condições dos compartimentos, estética dos edifícios, fechamento dos terrenos, vilas, construções no mesmo lote e especificações relativas a construções para fins especiais. Sempre vivemos a matroca em questão do urbanismo.

As administrações que passam, adotam "critério pessoal", por assim dizer, sobre tão magno assunto.

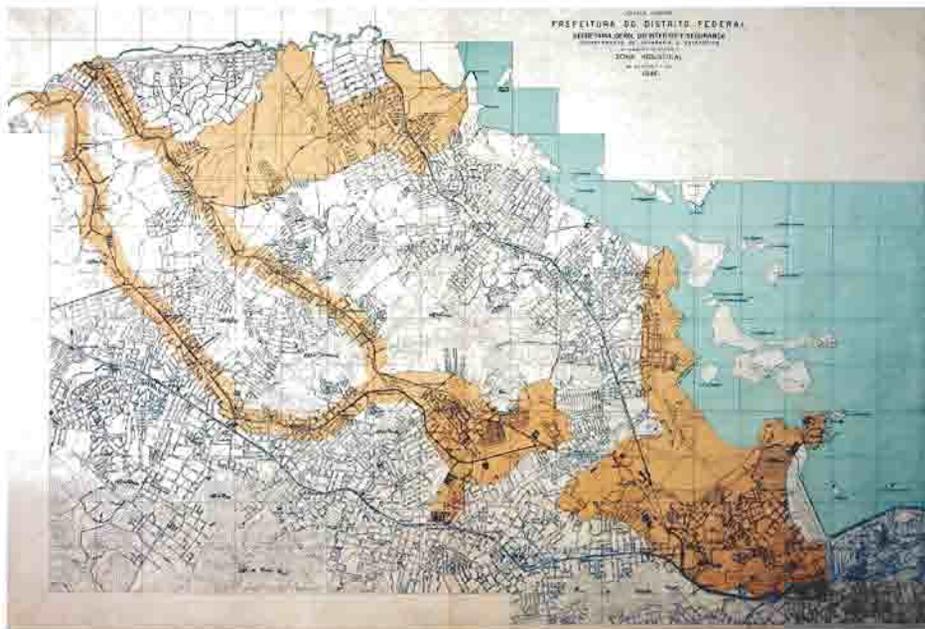
A Prefeitura despendeu vultosas somas com o contrato e os estudos do arquiteto Agache, no propósito de bitolar os vultos de progresso da nossa Capital à maneira por que o fazem as mais modernas e importantes metrópoles do mundo. Como se sabe, porém, redundou em nada o plano traçado pelo conhecido urbanista francês. Esperemos agora, que o importante trabalho elaborado pelos técnicos patricios não venha a ser letra morta como tanta coisa de útil e necessário que se elabora em benefício dos anseios da cidade.

³⁰ No Artigo 349, seção II, "A formação de favelas, isto é, conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste decreto, não será absolutamente permitida".

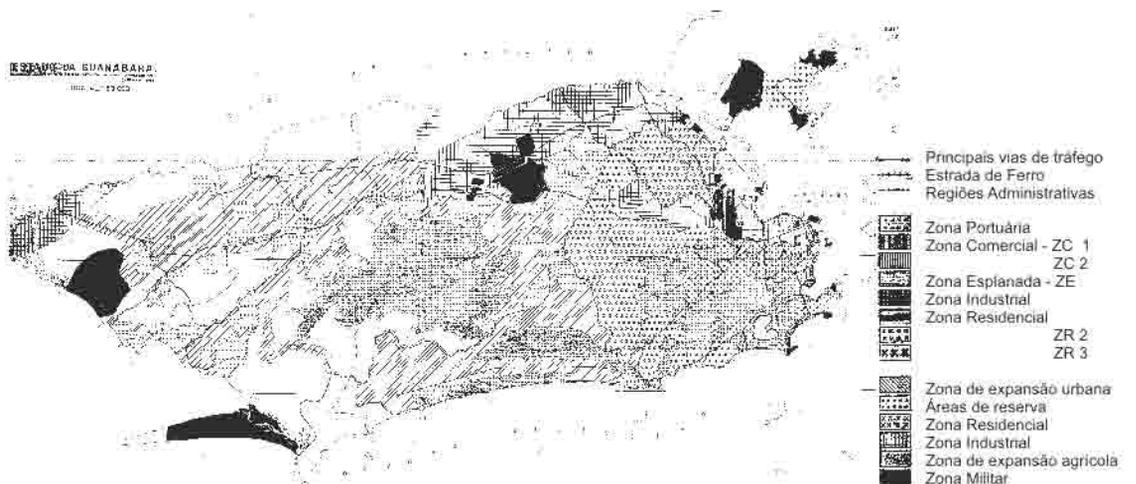
Mapa 04: Decreto 6000/1937 - Secretaria Geral de Viação, Trabalho e Obras Públicas; publicado no Jornal do Brasil em 1938.



Mapa 05: Zona Industrial. Decreto 6000 modificado pelo Decreto 8140/1945, AGCRJ



Mapa 06: Decreto 6000/1037 e legislação complementar; Estado da Guanabara, 1967 [DIG/IPP]



Além da área central, o decreto 6000 permitia o uso comercial em áreas comerciais já consolidadas e nas ruas servidas por bonde, o que resultou em eixos comerciais contínuos, atravessando diversos bairros. Neste centro comercial linear era possível, mas não obrigatório, ter comércio e constituir residências, de modo que a ocupação ficava mais diversificada do que no modelo adotado posteriormente – os Centros de bairros - CBs.³¹

3.2.1.1. A contínua revisão: Decretos complementares

O decreto 6000/ 1937 foi sendo periodicamente alterado por sucessivas administrações, sob a forma de legislação complementar³². Inúmeros decretos complementares modificaram o original, seja em alterações de zonas específicas, seja nos parâmetros de ocupação, como gabarito, ou ainda regulamentações de novas modalidades construtivas, tais como cobertura e pilotis. Ver principais decretos modificadores no Quadro 9, no Apêndice A.

Cabe observar as sucessivas alterações de limites da zona industrial, que foi sendo ampliada progressivamente³³, ao longo da linha férrea e da Avenida Brasil, formando um corredor industrial, excetuado pelas áreas residenciais e balneários. A Zona Industrial avança para as áreas residenciais adjacentes em transição industrial/comercial, assumindo aspectos mistos³⁴

Uma importante constatação é perceber que, apesar das zonas serem funcionais, era possível a instalação dos usos tolerados. Assim, os núcleos industriais que estivessem em outras zonas podiam ser considerados como ZI³⁵, como também, por outro lado, áreas tipicamente de uso residencial que estivessem em ZI, seriam

³¹ Ver Depoimento de Pedro Teixeira Soares em "Administrando o cotidiano: o dia-a-dia do urbanista". In: FREIRE, Américo e OLIVEIRA, Lucia Lippi (2002). pp.142-165.

³² Na edição atualizada até 1959 por Alonso Caldas Brandão verificou-se que em 22 anos de existência foi alterado por 53 leis, um decreto legislativo, 21 decretos-lei, 193 decretos, duas portarias, três circulares, 12 resoluções, duas ordens de serviço e até uma vez pelo Código Civil.

³³ Ver decretos nº 7366 de 30/09/1942, nº 8140 de 17/07/1945, nº. 9669 de 1949 e Lei nº. 370 de 25/10/1949.

³⁴ Posteriormente ratificados na ZIC do dec. 322/1976, conforme tratado no Capítulo 4.

³⁵ Podiam ser declarados como tal, por solicitação do proprietário.

reguladas por parâmetros de ZR, mesmo inseridas na ZI. Considerar a pré-existência em sua especificidade é uma diferença fundamental deste decreto em relação ao decreto 3800/ 1970 e legislações sucessoras.

Entre as normas modificadoras, provocou grande impacto a Lei 894 de 22/08/1957, conhecida como a *Lei das Garages*, que determinou obrigatoriedade de vagas para estacionamento nos edifícios de apartamentos, proporcional ao número de unidades, de acordo com a zona e natureza da construção. Gerou controvérsia ao contrariar os interesses do setor imobiliário, bem como dos proprietários em geral.

Em 1960 o Rio deixa de ser capital federal e torna-se Estado da Guanabara, exigindo adaptações na administração pública. Neste sentido, em 1962 são criadas as Regiões Administrativas – as RAs³⁶ – com intuito de descentralizar os instrumentos de controle. No momento inicial a RA não foi considerada unidade de planejamento, só passando a ser considerada como tal posteriormente.

Merece destaque o Decreto “E” 991/62, que prevê novos índices urbanísticos compatíveis com cada área e propõe um gabarito único para toda a cidade, superior aos doze pavimentos previstos no Decreto 6000/37. Este Decreto permite também a implantação de mais de uma edificação no mesmo lote, excluindo-se apenas aqueles com fixação de limite de profundidade, determinando ainda novos recuos e afastamentos frontais, de forma a permitir a execução de obras viárias previstas. A partir deste decreto define-se uma nova morfologia para as edificações na cidade – a construção afastada das divisas do lote, sem estabelecer, no entanto, limites de altura.

A longa vigência – 30 anos – do decreto 6000/ 1967 transcorreu num período de profundas alterações no planejamento urbano, na qual se deu a transição do paradigma da *cidade bela* para a *cidade eficiente*, em prol dos ideários modernistas, parafraseando os termos de Villaça (1999). Cabe observar que, apesar do corolário modernista já ter se impregnado na arquitetura brasileira desde os seus

³⁶ Decreto nº 698 de 9/3/1962.

primórdios, na década de 30, a influência no Urbanismo chega tardiamente, culminando no projeto de Brasília. Deste modo, o modelo do funcionalismo passa a ser efetivamente seguido nas normas urbanísticas, no período seguinte.

3.2.2. A regulação total: Zoneamento funcional e tipologias

A ascensão do ideário modernista, particularmente através de Le Corbusier³⁷ - para quem a idéia de ordem seria indispensável ao homem e a cidade - culminou no extremo disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano preconizado pelo ideário modernista. Os princípios tecnocráticos da Carta de Atenas (1933) passaram a ser utilizados como justificativas para a ruptura com o passado e as culturas locais, visando à universalização do modelo funcionalista que se encaixava perfeitamente no modelo capitalista monopolista emergente (Harvey, 1992). A generalização dessa teoria funcionalista uniformizou as políticas urbanas, facilitando, através dos planos diretores, a comercialização das terras urbanas e a verticalização das áreas mais valorizadas.

Época do chamado "milagre brasileiro", a década de 70 foi o auge da especulação imobiliária nas grandes cidades brasileiras, facilitada pelo fomento ao crédito habitacional. No Rio, houve maciça destruição de edifícios e um processo de verticalização dos bairros tradicionais. O "boom" de demolições abriu espaço para novos edifícios que pouco agregam valor ao conjunto urbano, ou mesmo desagregam a paisagem. A rejeição da história e o culto à modernidade transformaram a fisionomia da cidade, surgindo os denominados "espigões".

Legislar por decretos foi a tônica daquele momento, que se iniciou com a Lei de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado da Guanabara (1967). A legislação editada neste período filia-se aos moldes do "planejamento tecnocrático" de cunho "controlador" vigente naquele momento, consoante com uma visão desenvolvimentista

³⁷ Conforme epígrafe no capítulo 2.

por parte do Governo. Nesse contexto tecnicista, a cidade-estado foi objeto do Plano Doxiadis (1965)³⁸, que visava prepará-la para o ano 2000.

Cabe mencionar ainda que, em 1975, a cidade passa por outra mudança política-administrativa, passando a ser município capital do novo Estado do Rio de Janeiro, criado a partir da fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

Lei de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado da Guanabara.

A Lei nº1574 de 11/12/1967³⁹ foi a primeira substituição do Decreto 6000/1937, baseando-se também na distinção de zonas, relacionadas aos usos que podiam ser adequados, tolerados, ou inadequados. Os usos previstos nesta Lei foram regulamentados no ano seguinte, através do Decreto "N" 1077/68. Porém, o zoneamento proposto era muito genérico, necessitando de regulamentações⁴⁰, o que só veio ocorrer plenamente quando foi promulgado o Decreto E nº. 3800 de 20/04/1970.

3.2.2.1. Decreto E nº 3800/1970 e complementares – Regulamento de Zoneamento

A partir do decreto 3800/ 1970⁴¹, a legislação adota o modelo modernista de zoneamento funcional, com a especialização de zonas e rígidos parâmetros de ocupação associados ao uso e tipologia. Embora a cidade já estivesse compartimentada em Regiões Administrativas⁴², a legislação era totalizante, independia das divisões administrativas. No entanto, alguns dispositivos foram regulados a partir da regionalização das RAs, como os Centros de bairros (CBs) e quantidade de vagas de estacionamento.

³⁸ Guanabara: a plan for urban development Comissão Executiva para o Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara (CEDUG); Doxiadis Associates, consultants on development and ekistics. Athens, Ga, 1965.

³⁹ Os arquitetos da CEDUG, Helio Marinho, Helio Modesto e Helio Mamede iniciaram um projeto de transformação da legislação vigente com a Lei de Desenvolvimento Urbano de 1967, segundo Pedro T. Soares *in* Freire e Oliveira (2002), pp. 142-165.

⁴⁰ Podiam ser fixadas por atos do Poder Executivo.

⁴¹ Além do Zoneamento, o decreto abrange os Regulamentos de Parcelamento da Terra, de Edificações e Construções, de Assentamento de máquinas e motores e equipamentos e de Licenciamento de Fiscalização.

⁴² Estabelecidas pelo Decreto nº. 898 de 9/3/1962, conforme citado.

A norma apresenta duas inovações: inicia-se o modelo de tipologias vinculadas ao zoneamento e introduz o conceito de eixo comercial linear, denominado como Centro de Bairro, os denominados CBs. Com isso, o Decreto 3800/1970 incentivou o desenvolvimento de determinados tipos de comércio e serviços nos eixos de circulação viária das zonas residenciais e industriais. Na realidade, o conceito de intensificar a ocupação por eixos já existia a partir do regulamento de 1924, que dispunha que as ruas servidas por bondes teriam gabarito mínimo mais elevado do que o restante da zona. (Ver Mapas 19 e 20, aplicados ao caso de São Cristovão).

A diferença básica desta norma para o decreto 6000/ 1937 é o seu caráter de regulação total, com usos e tipologias vinculados, formulado na escala na cidade, sem abrir exceções para a especificidade do local, para as vocações e formas pré-existentes já arraigadas. Um dos problemas constatados é que, a partir deste decreto, uma grande massa construída residencial, existente em 1970 na área central e subúrbios, representada no Mapa 7, passa a pertencer a zonas não residenciais, onde este uso era simplesmente tolerado ou proibido. Além disso, o decreto não previa a tipologia de vilas, ou seja, na prática as proibia.

As manchas do zoneamento atravessavam bairros, e de um modo geral, ratificavam as tendências da cidade real, já absorvidas no zoneamento anterior. Seguindo esta lógica, o Decreto 3800/70 ratificou a Zona Industrial anteriormente estabelecida em São Cristovão e subúrbios da Leopoldina, incentivou o adensamento das zonas de ocupação antiga e definia índices especiais para as construções nas áreas de expansão recente, naquelas renovadas por obras públicas e nos locais onde se desejava a manutenção de determinadas características ambientais. (XAVIER, 1981, p.152). Só existem mapas parciais⁴³ do decreto E 3800/ 1970, não havendo um mapa na escala da cidade, mas pelos trechos estudados, verifica-se que a cidade, no papel, é bem diferente da cidade real, como será tratado no próximo capítulo.

⁴³ O mapeamento deste decreto foi uma grande dificuldade: além de editado em partes, na escala 1:20.000, não havia legenda, sendo a qualidade gráfica sofrível. Além disso, não havia delimitação das zonas transcrita. Não foi constatada a existência do mapa geral para a cidade toda.

Este decreto permitiu máximo aproveitamento da área do terreno, com as construções atingindo todo o limite do lote, mantendo apenas as exigências de prismas de ventilação e iluminação no interior dos blocos, recuos do alinhamento frontal e afastamento de fundos para as quadras onde estivessem em formação áreas de uso coletivo.

Em relação ao gabarito, a redação original do Regulamento de Zoneamento, de 1970, limitava apenas casos específicos, consolidando o conceito de Torre⁴⁴. A cidade real em 1970 apresentava apenas a Zona Sul verticalizada, conforme se vê no Mapa 8 do Pub-Rio, realizado com base no censo de 1970. A partir de então, como área mais valorizada da cidade, a Zona Sul tem ainda maior impulso imobiliário. A Zona Norte também passa por renovação e verticalização nas Zonas Residenciais. No entanto, já adiantando a discussão do próximo capítulo, as Zonas Industriais, tais como São Cristovão, sofrem pouco impacto da verticalização, tendo em vista a restrita possibilidade de implantação do uso habitacional.

Foi criado o Grupo Técnico Executivo para decidir sobre casos omissos, exceções e revisões periódicas dos decretos complementares. Uma série de Decretos Complementares viriam regular novas condições das edificações, como varandas⁴⁵ e vagas de estacionamento, além de disciplinar gabaritos. De maior impacto na cidade foi o Decreto nº 52 de 01/07/1975, que altera dispositivos referentes à guarda de veículos, ampliando exigências de vagas de garagem, visando reduzir o déficit de vagas na cidade⁴⁶. Seu resultado em termos morfológicos foi desastroso, uma vez que o decreto permitia não computar, no gabarito, o número de pavimentos de garagens em edifícios residenciais. Como consequência, surgem edifícios com número de pavimentos de garagem no embasamento igual ao de pavimentos "tipo", principalmente na Zona Sul. Ao invés de disciplinar, o decreto possibilitou aos

⁴⁴ Restrições para a Ilha do Governador e Avenida Niemeyer, além de terrenos com margem reduzida de segurança. Exemplos típicos: Condomínio Selva de Pedra, no Leblon; Edifício do Banco Itaú em São Cristovão.

⁴⁵ Decreto nº. 51 de 01/07/ 1975 permite varandas nas edificações.

⁴⁶ Ver relato de Pedro T. Soares, sobre o levantamento do déficit de vagas realizado em Copacabana, que serviu como projeção da demanda de vagas para a cidade. *in* Freire e Oliveira (2002), pp. 142-165.

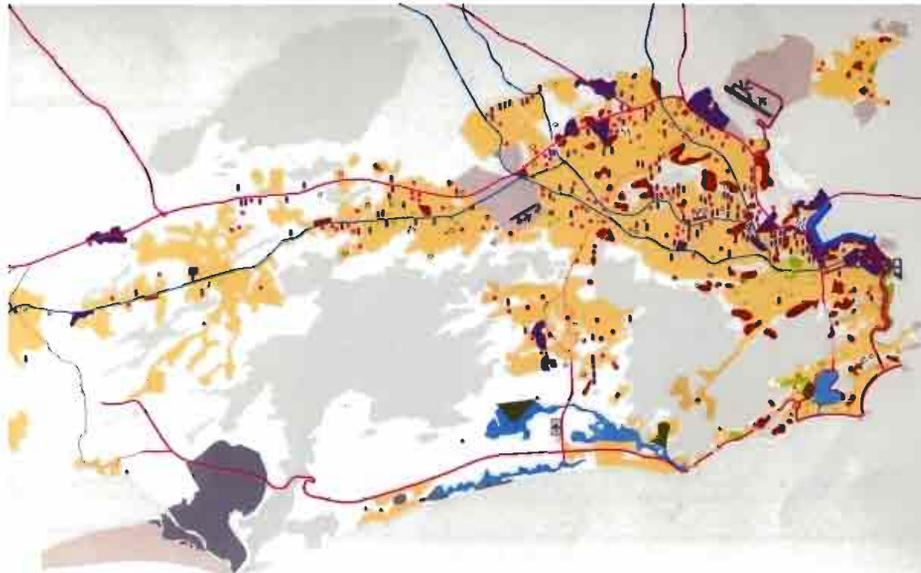
incorporadores imobiliários construam edifícios ainda mais altos, que muitas vezes conquistavam vistas panorâmicas extremamente valorizadas.

A explosão imobiliária conjugada com a verticalização de vários bairros da cidade revelou que o modo de regulação urbanística da cidade não era suficiente para conter a voracidade de potencial construtivo do mercado imobiliário. O mercado era dinâmico e impunha-se a necessidade de uma legislação que acompanhasse tal ritmo. Diante desta situação, entra em cena uma das modificações mais radicais no Regulamento de Zoneamento de 1970, o Decreto-lei no. 77 de 29/04/1975, que disciplina o gabarito de prédios afastados e não afastados da divisa. Essa limitação tinha como objetivo principal conter a verticalização excessiva, especialmente na zona sul, e preservar as encostas de toda a cidade⁴⁷ (bairros da Zona Sul e alguns da Zona Norte) através da redução do número de pavimentos das edificações, à medida que as cotas vão se elevando⁴⁸.

Este decreto dispõe que o gabarito limite passa a ser 5 pavimentos para edifícios não afastados e 18 para afastados da divisa, na melhor das hipóteses, caso ele seja construído até 10 metros do nível do mar. Segundo o decreto, "ficam incluídas na Zona de Reserva Florestal todas as áreas acima do nível de 100 metros", alterando o Regulamento de Zoneamento então vigente, que estabelecia, em quatro morros cariocas, a curva de nível de 60 metros como o limite das áreas consideradas reservas florestais.

⁴⁷ Segundo matéria do JB da época: "As recentes alterações do Decreto 3800, que regula o zoneamento da cidade, se enquadram plenamente na filosofia do Sr. Marcos Tamoio, pois este "é de opinião de que o progresso da cidade não deve exterminar o verde, o que aconteceria se continuasse a construção acelerada de prédios em estilo paredão." JB – Sábado, 3/5/75 – 1º Caderno.

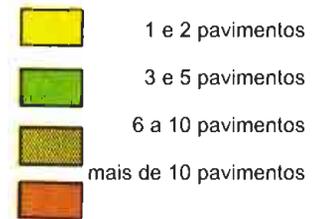
⁴⁸ Ver a respeito do assunto matérias publicadas no Jornal do Brasil - JB – 1º, 2, 3 e 4/5/75 – 1º Caderno. Sobre o dinamismo do Mercado, a matéria da época registra: Hoje, com a alteração, no Decreto 3800 os empresários admitem que "a mecânica da evolução já está se manifestando" e que a mera mudança de uma pequena parte da legislação "representa uma iniciativa positiva e elogiável", fazendo prever o desencadeamento para uma revisão mais profunda e mais ampla. Um mercado essencialmente dinâmico – dizem – só pode ser regulado por uma legislação sempre atualizada, elástica e projetada para muitos anos além da época de sua concepção. JB – Domingo, 4/5/75 – 1º Caderno



Mapa 07: Uso do Solo Pub-Rio - 1977



Mapa 08: Gabarito - PUB-Rio Estado da Guanabara - 1977



Mapa 09: Decreto Lei 322/1976, Rio de Janeiro



Um ponto importante é que este novo gabarito valia também para os hotéis, estivessem em zonas consideradas turísticas, ou não. Até então, os hotéis em áreas turísticas não precisavam obedecer a limitações⁴⁹ quanto à altura e área construída, tais quais as edificações comuns.

3.2.2.2. O Zoneamento atual: Decreto nº 322/ 1976 .

Assim como o anterior, define o Regulamento de Zoneamento e condições de uso e ocupação do solo urbano para a cidade como um todo, especificando por RAs alguns parâmetros como vagas e CBs. Determinadas áreas também são reguladas por dispositivos específicos originalmente, o que foi sendo intensificado à medida que o decreto foi passando por modificações.

Já tendo completado 30 anos, o decreto 322/ 1976 continua sendo a base da legislação urbanística vigente na cidade, enquanto não for revogado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo⁵⁰ Este regulamento de zoneamento continua vigente para as áreas que ainda não foram reguladas por legislações locais, como PEUS. Sobrepõe-se ao zoneamento as áreas de Especial Interesse, aí incluídas as APACs - Áreas de Preservação do Ambiente Cultural.

O Decreto 322/ 1976 mantém os princípios e as mesmas classificações de zonas do decreto 3800/ 1970, criando ainda a ZIC - Zona de Indústria e Comércio, com a finalidade de instalar pequenas indústrias e comércio complementar. A ZIC localizava-se em São Cristovão, conforme será desenvolvido especificamente no próximo capítulo.

A regulação das alturas utiliza-se da lógica e dos preceitos do Decreto Lei nº. 77/ 1975, através da figura da cota de soleira. Neste caso, o gabarito era único para a cidade, regulado conforme a altitude: quanto maior, menor altura. Porém, na prática, a implantação da edificação dependia da adequação da tipologia à zona, o

⁴⁹ Segundo matéria no JB, o Regulamento de Zoneamento (dec. 3800/ 1970) foi modificado sete vezes no que diz respeito à hotelaria. JB – Sábado, 3/5/75 – 1º Caderno.

⁵⁰ Tramitando desde 1997, ainda não foi aprovada.

que fez com que mesmo vigorando o gabarito de 18 pavimentos para a cidade como um todo, não era permitido construir, em qualquer local, determinadas tipologias em alturas, como as residenciais multi-familiares ou comerciais.

A comparação do Mapa de Zoneamento (Mapa 9) com os Mapas de Usos e Gabarito existentes (Mapas 7 e 8), revela nuances da extratificação do gabarito existente na Zona Sul, na década de 1970, em relação aos usos e zonas.

3.2.3. A transição de escalas de planejamento: cidade e local no PUB Rio e Plano Diretor

Enquanto o decreto 322/ 1976 era editado, o poder público municipal elaborava o Plano Urbanístico Básico - PUB-RIO, aprovado pelo Decreto nº 1269 de 27/10/1977. Evidencia-se aí uma dicotomia no planejamento urbano da cidade: enquanto o Decreto 322/ 1976 tratava a cidade como um objeto único, numa escala que pressupunha um distanciamento do local, o PUB-Rio compartimentava o planejamento físico da cidade no nível macro em 6 Áreas de Planejamento – AP⁵¹, e no nível micro, em Unidades Espaciais de Planejamento (UEPs).

O PUB-Rio apresenta recomendações de prioridade de ações para cada AP e instituiu a elaboração dos Projetos de Estruturação Urbana (PEU) para o planejamento local, respeitando as características dos diferentes bairros, além de criar políticas setoriais para o desenvolvimento econômico e social. O Plano foi elaborado a partir de um extenso diagnóstico, contando com relativa participação popular representada por entidades civis, dentro dos limites impostos pelo contexto político autoritário.

Na regulamentação do PUB-RIO, constam as disposições sobre as áreas que seriam objeto de PEUs: áreas de centros e sub-centros funcionais, existentes ou em potencial; áreas remanescentes à execução de obras civis de porte; áreas em processo de renovação ou remanejamento urbano; áreas constituídas por vazios urbanos e áreas de expansão periférica.

⁵¹ Em 1985 passam a ser 5 APs (Decreto nº. 5280 de 23 de agosto de 1985).

Concebidos como planos-projetos específicos para bairros ou conjuntos de bairros agrupados em UEPs, em função de suas peculiaridades, os PEUs se contrapunham à prática totalizante de pensar a cidade, tal qual verificou-se a partir de 1937 até o decreto 322/ 1976. Assim, mesmo que em tese, articulava-se a uma hierarquia de planos tecnoburocráticos e respondia-se às necessidades emergentes de se abordar as especificidades dos bairros, atentando para o universo da micro-escala local, e aperfeiçoando os instrumentos de controle e de gestão do desenvolvimento urbano. (RIO DE JANEIRO. SMU, IBAM, 1994)

O panorama contemporâneo funda-se na redemocratização do país e na crescente participação popular, tendo como marcos normativos a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, ambos referendando o papel dos municípios na regulação do uso e ocupação do solo e a importância dos Planos Diretores. No âmbito municipal, os marcos são a Lei Orgânica do Município⁵² e o Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro (PDDC)⁵³, que exigem a instituição de parâmetros de uso e ocupação do solo através de leis.

O Plano Diretor estabelece diretrizes para o desenvolvimento da cidade, define normas e procedimentos para a política urbana do município. Através de instrumentos e regras para o planejamento, almeja, em tese, a distribuição mais equânime dos recursos aplicados na cidade. O PDDC prevê instrumentos urbanísticos e estabelece o IAT máximo para as 55 UEPs, alterando assim, o decreto 322/ 1976 neste parâmetro. No entanto, muitos dos instrumentos não foram regulamentados, inviabilizando sua aplicação, particularmente os de reforma urbana.

O Plano Diretor (1992) ratificou a atribuição do planejamento em escala local aos PEUs – Projetos de Estruturação Urbana, já enunciado pelo PUB-Rio. No entanto, estes planos locais não foram elaborados em sua totalidade como previsto e assim,

⁵² Datada de 05/04/1990. Apesar do seu caráter mais abrangente, dispôs sobre o gabarito da cidade, limitando a altura máxima de 12m para edificações coladas nas divisas, o que restringiu o aproveitamento de lotes pequenos. (art. modificado por lei de 1991, regulamentando exceções em áreas reguladas por PEUs.

⁵³ Lei Complementar nº 16/92. O PDDC encontra-se atualmente em fase de revisão, após expirado o prazo de 10 anos.

continua em vigor o Dec 322/ 76 nas áreas não reguladas por PEUs. A articulação destes instrumentos locais no planejamento global da cidade é prejudicada pela ausência da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), que vem sendo objeto de longa discussão pelos técnicos da Prefeitura, não tendo sido ainda aprovada.

Finalmente cabe mencionar, ainda que brevemente, o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro elaborado em 1995, embora seja este Plano, estanque em relação ao Plano Diretor, não interfira diretamente na legislação urbanística, não cabendo assim seu aprofundamento⁵⁴. Este Plano foi elaborado com intuito de consolidar a cidade como uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser centro de negócios nacional e internacional. Para tanto, o Plano Estratégico apresenta sete estratégias econômicas que se desdobram em ações e projetos da administração municipal, filiadas ao ideário neoliberal, propondo, em nome de uma modernidade global mundial, cidades funcionais.

3.3. NORMAS URBANÍSTICAS NA ESCALA LOCAL: OS PEUs

Atualmente coexistem áreas reguladas somente pela legislação geral, o Decreto nº 322/76, e áreas com legislações específicas como aquelas que possuem Projetos de Estruturação Urbana – PEUs, ou pertencem a Áreas de Especial Interesse. Na prática, o PEU, como instrumento de planejamento local, surge como resposta às reivindicações das associações de moradores contra os efeitos do Regulamento de Zoneamento, o Decreto nº 322/ 1976 e às preocupações dos técnicos com a descaracterização da cidade, estabelecendo legislações locais, que atendessem às pressões da comunidade ou à necessidade de preservar áreas com características especiais⁵⁵. Dessa forma, os PEUs surgem como importantes instrumentos políticos, na medida em que criam, em tese, a oportunidade de participação da sociedade civil e

⁵⁴ Ver Araújo (2005), que analisa detidamente a década de 1990 e ainda SILVA, Rosemary Compans da. A emergência do empreendedorismo público urbano na cidade do Rio de Janeiro. 2001. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.

⁵⁵ RIO DE JANEIRO. SMU. IBAM (1994). O primeiro PEU foi para o bairro da Urca, em 1978.

permitem a estruturação de áreas da cidade em prazos relativamente curtos. Essa foi a idéia original. Porém, a morosidade na tramitação das leis dos PEUs na Câmara põe em xeque a validade de seu diagnóstico e conseqüente eficácia.

No Plano Diretor, os PEUs aparecem como solução de planejamento da cidade, sendo definidos, no art. 18, como "instrumentos de caráter urbanístico aplicáveis às Unidades Espaciais de Planejamento, devendo considerar suas principais questões urbanísticas e definir as propostas para o seu equacionamento (art. 73 §2º). Cabe ressaltar que o PEU não é uma legislação que atue de modo isolado, estando inserido no sistema hierárquico do ordenamento urbanístico da cidade. Como a legislação hierarquicamente superior - a LUOS - não está aprovada, paradoxalmente, nos casos omissos no PEU, vigora a legislação geral, o decreto 322/ 1976, que é fundamentado na lógica inversa, de totalidade da cidade. Tal situação evidencia os descompassos do ordenamento com a dinâmica urbana.

3.4. NORMAS DE PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

O Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro (1992) dispõe sobre a criação de Áreas de Preservação do Ambiente Cultural – APAC⁵⁶. O Rio de Janeiro conta com aproximadamente 30 APACs, sendo as mais recentes: Leblon, Ipanema, Jardim Botânico e Botafogo, decretadas em 2001 e 2002 em meio a caloroso debate.

A inclusão da proteção ao patrimônio no processo de planejamento urbano inaugura-se, no Rio de Janeiro, com o Corredor Cultural, ainda em 1979, tendo sido regulamentado em 1984. O processo de regulação através de Áreas de preservação inicia-se na década de 80, juntamente com a instituição do órgão de tutela municipal. A primeira APA é Santa Teresa, dispondo de parâmetros urbanísticos, com a

⁵⁶ O art.124 do PDDC define de Área de Proteção do Ambiente Cultural - APAC como "uma área de domínio público ou privado, que apresenta relevante interesse cultural e características paisagísticas notáveis, cuja ocupação deve ser compatível com a valorização e proteção da paisagem e do seu ambiente urbano, e com a preservação e recuperação dos conjuntos urbanos".

definição de gabaritos e usos por rua. O princípio da regulação era sua adaptação às condições morfológicas e topográficas locais.

Não se pode deixar de mencionar, por se tratar de um caso emblemático, o Projeto SAGAS, que se iniciou a partir da reivindicação da proteção legal para o patrimônio de seus bairros, pelas Associações de Moradores dos Bairros de Santo Cristo, Saúde e Gamboa. A APA foi aprovada por Lei em 1984 e regulamentada por decreto. Nessa época iniciam-se vários estudos de Áreas de Preservação, incluindo a de São Cristóvão, conforme será tratado adiante.

Constata-se que este instrumento normativo, aplicado isoladamente, não é a resposta completa para a preservação, como se pode observar, percorrendo o bairro de São Cristóvão e as Áreas de Preservação da Região Portuária (projeto SAGAS). A falta de monitoramento das áreas, ou mesmo de ações estratégicas de conservação não impediu a decadência física e social dos tecidos urbanos preservados, assim como a ausência de educação patrimonial nas comunidades leva ao desconhecimento por parte da comunidade jovem do valor de seu patrimônio.

Vale ressaltar que o tratamento dos bens tombados e/ou preservados e de imóveis em sua área de entorno é objeto de análise específica pelo órgão de tutela. Assim sendo, o controle de intervenções que venham interferir fisicamente ou prejudiquem a visibilidade destes bens é assegurado não só pelo instrumento legal, como também por pareceres técnicos mais detalhados.

Podendo ser editadas por decretos, as APACs tornaram-se instrumentos ágeis para a administração municipal no atual contexto de planejamento estratégico e desregulamentação: estancam a pressão da sociedade, sem que seja necessário enveredar pelos caminhos do planejamento urbano da cidade, caminho este desativado pelas duas últimas administrações municipais⁵⁷. Enquanto uma parcela da população recebeu estas legislações, tanto as APACs, quanto os PEUs recentes, como

⁵⁷ Relatório da Comissão Especial sobre as APACs da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, datado de fevereiro de 2002. Comissão presidida pelo Vereador Fernando Gusmão e Eliomar Coelho (Relator), Guaraná, Rodrigo Bethlen, Ricardo Maranhão.

sendo a solução para todos os problemas de seus bairros, outra repudiou intensamente as APACs, ao ver seus direitos sobre a propriedade limitados⁵⁸. Estariam as APACs cumprindo o papel de PEUs?

No contexto do Rio de Janeiro, é possível detectar sinais de mudanças em relação à valorização do patrimônio cultural, sintonizadas com uma tendência de maior engajamento no assunto. Este movimento de preservação das reminiscências é uma indicação flagrante de que alguma coisa mudou na forma como a sociedade brasileira se relaciona com as suas memórias⁵⁹. No Rio de Janeiro, ao acompanhar o debate na mídia sobre a aprovação do PEU São Cristóvão e sobre a declaração das recentes APACs, observa-se que a discussão sobre preservação deixou de se limitar somente às áreas reconhecidamente históricas, passando a abranger áreas diversas da cidade. Ainda que o debate sobre a cidade seja sempre desejável, há risco do uso equivocado do conceito de patrimônio cultural.

3.5. EXCESSO DE NORMAS, INSUFICIÊNCIA DE PLANEJAMENTO

A revisão do quadro normativo de regulação urbanística na cidade leva à concordância com Rezende (1996) em sua ponderação de que enquanto houve leis pontuais em excesso, faltou um efetivo planejamento urbano de conjunto. Uma das razões para esta característica, é que o planejamento tira dos administradores o poder de decidir de forma isolada do conjunto de diretrizes, o que os faz preferir ações ou obras segundo a conveniência de cada caso⁶⁰. Além disso, percebe-se que existe ainda, de forma constante, uma tentativa de bloquear o planejamento antes da etapa de implementação⁶¹.

⁵⁸ São os casos das APACs de Ipanema e Leblon, áreas muito valorizadas em termos de mercado imobiliário. As Associações de Moradores vêm travando uma batalha judicial com o Município e obtiveram a anulação judicial da APAC no STJ, alegando ausência de consulta popular. Ver Jornais de novembro de 2006.

⁵⁹ Para aprofundamento na conceituação de memória, ver Abreu (1998).

⁶⁰ Já apontada anteriormente por Oliveira (1978).

⁶¹ Rezende (2002, p.278) trata das legalizações, entre outros artifícios.

Percebe-se, no percurso histórico da legislação da cidade aqui traçado, que desde seus primórdios, ela já seria freqüentemente alterada por uma sucessão de decretos, relacionados à dinâmica urbana e a seus interesses divergentes, conforme sistematizado nos Quadros 1 e 2 (págs. 82 e 83). Verificou-se que a cidade vem sendo desenhada a partir da alternância de prescrições de formas de uso e ocupação, motivadas ora pelo estímulo, ora pela restrição, ora no todo, ora nas partes, reguladas segundo os paradigmas vigentes. A citação de Harvey sintetiza os aparentes embates:

Os planejadores "modernistas" de cidade, por exemplo, tendem de fato a buscar o "domínio" da metrópole como "totalidade" ao projetar deliberadamente uma "forma fechada", enquanto os pós-modernistas costumam ver o processo urbano como algo incontrolável e "caótico", no qual a "anarquia" e o "acaso" podem "jogar" em situações inteiramente "abertas". (HARVEY, 1992, p. 49)

A dinâmica urbana confronta o tratamento da cidade de modo homogêneo, referenciado em modelos de cidades ideais. Na tentativa de se controlar tudo, abrem-se brechas para a irregularidade urbanística⁶². A dinâmica urbana dificulta a revisão e adequação das normas às novas condições, tornando o controle extremamente difícil e ineficaz.

Algumas questões relativas à gestão merecem ser apontadas: primeiramente a necessidade de tradução da linguagem técnica das leis e códigos⁶³, inclusive através de representações gráficas, facilitando a participação dos cidadãos; em segundo, a capacitação técnica em urbanismo por parte dos vereadores⁶⁴, visando melhor instruir a reflexão sobre as leis e a repercussão dessas sobre a cidade.

⁶² Conforme apontado por Coutinho (1999) e Xavier (2002). Sobre irregularidade, ver Cardoso (2003).

⁶³ Boaventura S. Santos (SANTOS, 2001) refere-se à linguagem hermética das normas, defendendo sua tradução.

⁶⁴ Xavier (2002) defende estas iniciativas, entre outras.

CAPÍTULO 4

4

SÃO CRISTOVÃO: MUDANÇAS NA CONFIGURAÇÃO ESPACIAL E NORMAS URBANÍSTICAS

A influência das normas urbanísticas na configuração espacial do bairro de São Cristovão, em seu contexto na VII R.A., e como parte da dinâmica da cidade, é verificada neste quarto capítulo, calcada na fundamentação teórica e na pesquisa empírica. A aproximação do objeto empírico inicia-se com a problematização da conjuntura atual do bairro, e, a partir do reconhecimento desta, desenvolve-se um percurso histórico do processo evolutivo da região, de modo a identificar a formação e o crescimento de seu tecido urbano. Paralelamente é traçada a trajetória histórica da legislação urbanística aplicada à área, pautada na sucessão de normas editadas entre 1935 e 2004. Busca-se correlacionar ambas as trajetórias históricas – a da legislação e do tecido urbano, na análise da configuração espacial do bairro, focalizando a influência das normas urbanísticas sobre a morfologia urbana. Na análise morfológica, o patrimônio cultural do bairro merece destaque, tanto do ponto de vista da relação das políticas de proteção com a legislação urbanística, quanto pelo seu papel estrutural no tecido urbano.

O contexto da cidade, desenvolvido no capítulo precedente, ancora as reflexões sobre o bairro, apoiando-se metodologicamente no senso de compreender a cidade a partir de seus bairros, e reciprocamente, de se estudar um bairro, tendo-se em mente a cidade à qual este pertence (SOARES, 1962, p.120)¹. Remete-se assim, ao deslocamento de escalas como ferramenta necessária para o entendimento das questões levantadas, cujos rebatimentos se diferenciam conforme a escala do olhar.

A leitura retrospectiva sobre o elenco de normas urbanísticas que constitui o ordenamento jurídico da cidade, no capítulo anterior, consolidada nos Quadros sinópticos 1 e 2, consubstancia a compreensão do rebatimento das normas gerais sobre o bairro. A partir desta base, será possível correlacionar os usos e condições de

¹ Soares (1962, p.120) remete esta prática para uma noção básica em geografia, enunciada por Pierre George (1952), de que "*todo estudo geográfico deve, sucessivamente, partir do fato geral para o particular e, depois, se abrir, novamente sobre o fato geográfico*". George, P. La Ville, Lê Fait urbain à Travers lê Monde. 1952.

ocupação *legais* - determinados no papel - com a configuração espacial concreta – materializada no lugar, buscando-se deslindar e compreender os descompassos observados.

Conforme apresentado na introdução, a investigação do processo de evolução urbana do bairro de São Cristovão, parte da busca de compreensão das transformações espaciais relacionadas à estrutura² territorial da cidade, cotejadas ao aparato de regulação urbanística. Mais do que simplesmente registrar as transformações espaciais, é preciso correlacionar como alterações na dimensão normativa resultam em mudanças nos outros elementos da dinâmica urbana e vice-versa.

Sob esta perspectiva, interessa investigar a configuração espacial do bairro em suas diferentes fases, que, de área residencial da elite aristocrática, transformou-se em área industrial e comercial, caracterizado como bairro industrial³, já antes de ser designado como tal a partir do zoneamento de 1935⁴.

Conforme já assinalado, a investigação empírica da tese privilegia o período de 1935 a 2004 como recorte temporal, por terem sido editadas neste intervalo as legislações que efetivamente influenciariam a morfologia do bairro, conforme se pretende comprovar. Os antecedentes desse período, particularmente os eventos, ocorridos no século XIX, foram sistematizados no formato de um breve histórico, visando à compreensão da evolução da ocupação da área, sua transição de rural para urbana, correlacionada à dinâmica da cidade. (Ver Quadros 3,4 e 5)

² Adota-se o conceito de estrutura conforme Villaça, apoiado em Bastide (1971), considerando-se um todo constituído de elementos que se inter-relacionam entre si, de tal forma que o movimento de uma parte altera sua relação com as demais. São considerados elementos da estrutura territorial intra-urbana: o centro principal, os sub-centros, o conjunto de bairros residenciais e as áreas industriais.

³ São Cristovão é tratado por Soares (1962), em sua conceituação geográfica da noção de bairro, como exemplo de bairro em que a função, neste caso, industrial é o principal elemento diferenciador dos bairros vizinhos. Segundo Soares (apud Tricart, 1958), "*um bairro é caracterizado, ao mesmo tempo, por certa paisagem urbana, por certo conteúdo social e por sua função*". Além desses elementos de individualização dos bairros, Soares acrescenta, para o caso do Rio de Janeiro, o sítio do bairro como um quarto elemento. Tricart, Jean. "L'Habitat Urbain". Cours de Géographie Humaine, fascicule II, 1958, p. 147.

⁴ Decreto nº 5595/ 1935, conforme será tratado adiante.

Tal qual no capítulo 3, a condução deste capítulo entrelaça pontos de vistas diacrônicos e sincrônicos, sistematizados em Quadros Sinópticos (Quadros 3 a 8). Através desses, percorre-se uma linha evolutiva das normas urbanísticas, paralelamente aos princípios urbanísticos dominantes e às transformações na configuração urbana. Os quadros propiciam reflexões através do alinhamento temporal de eventos marcantes, segundo periodização pautada na classificação de conjuntos de normas correlatas.

Na construção deste capítulo, acrescentam-se aos referenciais que pesquisam a história urbana e a trajetória histórica da legislação urbanística da cidade⁵, já trabalhados no Capítulo anterior, outros, cujos estudos tratam de São Cristóvão, seja especificamente, seja em seus estudos sobre a cidade⁶. Contribuem como referenciais específicos sobre São Cristóvão os trabalhos de Santos (1978), Freitas (2003), Strohaecker (1989) e Monteiro (1998)⁷. Destaca-se ainda a pesquisa do DGPC (RJ. DGPC, 1991), como consolidação dos aspectos históricos e culturais, juntamente com a obra de cunho literário que relata as vivências, do arquiteto Brasil (BRASIL, 2004).

A interpretação das bases cadastrais históricas⁸, associada ao levantamento empírico, propiciou a identificação das marcas da sucessão de gerações de normas urbanísticas na configuração espacial do bairro. As transformações do tecido urbano foram detectadas a partir do cotejamento de plantas cadastrais, de diferentes épocas, buscando-se delinear a seqüência histórica de transformações. Recorreu-se também à iconografia histórica, particularmente fotografias antigas, como valiosas fontes.

⁵ Principalmente Coutinho (1999), Rezende (1996 e 2002), Xavier (1981), Oliveira (1975), Villaça (2001).

⁶ Abreu (1988), Benchimol (1990), Vaz (1994).

⁷ Enquanto as duas primeiras pesquisam São Cristóvão do ponto de vista do planejamento urbano, Stroehacker o faz pela geografia histórica e Monteiro, no Urbanismo, pesquisa a forma urbana, a partir dos espaços livres públicos, pelo método da sintaxe espacial. Também se pode citar, embora com enfoques diversos desta tese, as pesquisas de Silveira (2003) e Pereira (1976), sobre qualidade ambiental da VII RA. Ver: SILVEIRA. A Realidade de um Ambiente Local Sustentável. Dissertação (Mestrado em Urbanismo)-PROURB/ FAU -UFRJ, 2003; PEREIRA, Liana Maria de R. S. da Silva. Campo de São Cristóvão e sua área de vizinhança: processos ecológicos e transformações urbanas. 1976. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: COPPE/ UFRJ, 1976.

⁸ Foram escolhidas as datas disponíveis no Cadastro aerofotogramétrico da cidade: 1935, 1953-1956, 1975 e 1999, utilizando-se sempre a base anterior à data da norma.

É possível verificar uma dicotomia na função e na imagem do bairro de São Cristóvão, ora como parte da área central, como periferia do centro, ora como subúrbio, que reflete a oscilação de significados e funções entre estes dois papéis⁹ ao longo da história. Pode-se figurar que o bairro, que já foi área nobre da cidade - seu "cartão de visitas"- passou a ser considerado área de serviços, onde se localizam usos considerados indesejáveis em relação às áreas residenciais e centrais¹⁰, aqueles usos que devem ficar "invisíveis" no cotidiano das classes médias e abastadas da cidade. O contraste entre a importância do bairro para o país nos períodos Colonial e Imperial e o seu atual papel na cidade, é um fator instigante que já motiva uma análise mais aprofundada sobre o bairro.

4.1. SÃO CRISTOVÃO CONTEMPORÂNEO

Os bairros da VII R.A - São Cristóvão são caracterizados pela diversidade de usos e atividades, fruto de sua trajetória como bairro imperial, bairro residencial, bairro industrial e finalmente, bairro de serviços (RJ. SMU, 1999). Acredita-se que as diversas alterações de legislação contribuíram para que os usos industrial, comercial e de serviços se apresentassem disseminados por toda a região.

Considerado um bairro de contrastes¹¹, São Cristóvão esconde *ilhas* de tranquilidade, em meio a áreas intensamente comerciais e industriais, cortadas por viadutos e entremeadas por áreas degradadas e vazios urbanos. A reflexão, tendo São Cristóvão como área de estudo, requer um olhar atento à sua pluralidade, que sintetiza os desafios e demandas da cidade contemporânea. O bairro reúne amostras de várias situações presentes na cidade, exceto o que o torna singular: seu sítio e seu patrimônio cultural¹² (ver figs. 03 a 11).

⁹ Monteiro (1998) e Strohaecker (1989) tratam desta dicotomia, através de diferentes enfoques.

¹⁰ Sobre a eliminação dos "usos sujos" da área central, vide: Vaz e Silveira (1994); RABHA, N. Cristalização e Resistência no Centro do Rio de Janeiro. *Revista Rio de Janeiro*. 1985, Nº1(1), p.35-44.

¹¹ Conforme título do livro do DGPC (RJ. DGPC,1991).

¹² Além da APAC, há bens tombados nos níveis federal, estadual e municipal; Ver Quadro 11-Bens tombados.

Há convivência no espaço urbano do bairro dos usos industrial com residencial; do movimento das vias expressas e a tranqüilidade de áreas residenciais, tais como as tradicionais vilas, dos extensos muros institucionais e barreiras viárias com verdes espaços livres públicos, em especial da Quinta da Boa Vista¹³. Analogamente, este contraste do “cinza” e “verde”, também aparece refletido nas zonas estabelecidas pelos zoneamentos vigentes na área desde 1935, conforme poderá ser observado na discussão específica adiante neste capítulo. (Ver figs. 03 a 11)

A imagem do bairro é associada, principalmente, aos galpões industriais e armazéns – muitos deles subutilizados ou vazios – ao uso comercial atacadista, favelas e estruturas viárias. O Parque da Quinta da Boa Vista e os outros monumentos históricos notáveis do bairro apresentam-se estanques, dissociados do tecido urbano do bairro. (Ver figs. 03 a 11; 22 a 26; 31 a 36)

Na VII RA existem várias favelas, sendo as principais Tuiuti e Barreira do Vasco, no bairro de São Cristovão, e Mangueira, que se constitui um bairro próprio. Estas, juntamente com as favelas da cidade em geral, são consideradas situações especiais em termos de regulação urbanística¹⁴. Como estas são áreas onde as normas urbanísticas não vigoram efetivamente, não há como verificar sua repercussão na morfologia urbana, não cabendo, assim, incluí-las no levantamento empírico, no que se refere à materialização da norma no espaço. No entanto, ainda que sejam consideradas como bairros à parte pelos moradores de São Cristovão¹⁵, as favelas estão presentes no cotidiano do bairro e geram reflexos na apropriação e valorização dos espaços sob suas influências. Neste sentido, as favelas integram o contexto sócio-econômico e cultural do bairro e foram consideradas como um tecido urbano específico.

¹³ Inspirado no estilo romântico inglês, característico do séc. XIX, o parque teve o projeto de remodelação feito por Auguste F. M. Glaziou (inaugurado em 1878). Situa-se em sua área o Jardim Zoológico, inaugurado em 1945.

¹⁴ Cf. tratadas no Capítulo 3, as AEIS- Áreas de Especial Interesse Social foram instituídas no Plano Diretor (Lei C nº. 16 de 1992). As favelas da VII R.A. foram delimitadas no PEU São Cristovão (Lei C nº. 73/ 2004).

¹⁵ Conforme conclusões da pesquisa de campo de Monteiro, (1998)

O diagnóstico da área, realizado nos estudos para o recém-aprovado PEU São Cristovão¹⁶, apresenta a área como passando por um processo de deterioração físico-urbanística e de esvaziamento sócio-econômico, e expõe a complexidade de sua situação urbanística: áreas potencialmente renováveis e sub-utilizadas pela Indústria da Construção Civil, imóveis e áreas em processo de degradação urbanística, e vazios existentes ou potenciais decorrentes da desocupação de edificações ou áreas, por uso e atividades de médio e grande portes – e a necessidade da promoção do desenvolvimento sócio-econômico e físico-territorial nos quatro bairros (RJ. SMU, 1999).

Como causas mais prováveis para o aparecimento dos espaços vazios e sub-utilizados, o estudo do PEU aponta: 1) o confinamento da área pela estrutura rodometro-ferroviário que a circunda; 2) a degradação de espaços em função da passagem de grandes obras viárias; 3) a degradação de áreas em função da proximidade de grandes favelas; o esvaziamento econômico da área; a legislação urbanística em vigor, com caráter restritivo e inibidor do desenvolvimento dos bairros (RJ. SMU, 1999). (Ver figs. 22 a 26)

Ao considerar a VII RA São Cristovão decadente e em processo agudo de obsolescência, tal diagnóstico serviu de base às propostas e projetos de intervenção e reestruturação urbana elaborados para a área, a partir da premissa da necessária reabilitação nos moldes do planejamento estratégico. Esta degradação deve ser relativizada e, neste sentido, cabe destacar a pesquisa de Freitas (2003), que levantou dados que apontam ter São Cristovão uma dinâmica própria, atraente à reprodução do capital e independente de projetos e propostas de intervenção urbana. Estudando a dinâmica econômica e imobiliária da área e, com base no lugar que o bairro ocupa na cidade do Rio de Janeiro, Freitas (2003) demonstra que os elementos de degradação física-urbanística observados na área não geram, necessariamente, o seu esvaziamento sócio-econômico.

¹⁶ Lei C 73 de 19/07/2004. Ver Diagnóstico para a VII R.A. (UEP -05) em RJ. SMU. (1999)



FIG. 22: Vista de São Cristóvão a partir do prédio da FAU/ UFRJ (Ilha do Fundão). Estrutura portuária em primeiro plano. [ARS,2006]



FIG. 23: Av. Brasil e Porto delimitam a VII RA. Vê-se elevado da Linha Vermelha sobre Rua Bela (bairro Vasco da Gama). [DUR/1PP, 2005]



FIG. 24: Ferrovia e Metrô: barreiras físicas e visuais. Ao fundo edifícios institucionais. [ARS,2005]



FIG. 25: Acesso à R. Figueira de Melo esquina com Antunes Maciel. Áreas residuais sob o viaduto. [ARS, 2005]



FIG. 26: Elevado Linha Vermelha faceado às e fachada na R. Figueira de Melo. [ARS, 2005]

Atualmente o planejamento urbano da área está sendo objeto do Plano de Reabilitação Integrada (PRI)¹⁷ para a VII R.A. São Cristovão. Reunindo os princípios enunciados no Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais do Ministério das Cidades¹⁸, o PRI tem como meta garantir o equilíbrio entre a recuperação sócio-econômica desta região, o seu desenvolvimento urbanístico, a recuperação de sua qualidade ambiental e paisagística, bem como sua requalificação funcional. As iniciativas de reabilitação da área através da formulação do PRI São Cristovão e de projetos urbanos¹⁹ sinalizam, positivamente, para a comunidade, bem como para a iniciativa privada, em relação à possibilidade de reversão da atual situação crítica.

Como a linha analítica adotada na tese enfatiza as alterações morfológicas, optou-se por não se privilegiar dados quantitativos²⁰, que não traduziriam o *retrato* que se pretende da área. Por outro lado, verificou-se útil a pesquisa de determinados dados estatísticos disponíveis, relativos à caracterização do espaço, como a quantificação de imóveis por tipos de usos e a idade dos imóveis, tendo como bases o bairro, a VII R.A. e o total da AP1. (Ver Tabelas nos Anexos)

Os gráficos da Tabela *Imóveis prediais e Áreas construídas por Utilização* (Figs. 27 e 28) demonstram grande disparidade entre as proporções de área construída e número de imóveis, particularmente no que se refere aos usos residencial e industrial. Enquanto que no gráfico 1 (fig. 27) a quantidade de imóveis residenciais é 73,8% do total de imóveis prediais, a de industriais é 3,2%, e a de comerciais 8,8%, não se verificando tamanha desigualdade em relação às áreas construídas.

¹⁷ O PRI realiza-se através do convênio do IPP/PCRJ, Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades, com cooperação internacional da Prefeitura de Paris (APUR). Fundamenta-se na noção de reabilitação integrada, aliando à proposta de requalificação do espaço urbano, o desenvolvimento econômico e social, a reformulação do sistema viário e dos transportes, a melhoria da qualidade ambiental e a intensificação da produção habitacional como formas de promover o repovoamento da região e impulsionar o desenvolvimento sustentado e a melhoria da qualidade de vida na região. Vide www.rio.gov.br/ipp.

¹⁸ O Programa Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais objetiva promover a reabilitação urbana e o adensamento de áreas centrais desocupadas, de forma a otimizar a infra-estrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica, conservando o patrimônio cultural e imobiliário. Vide www.cidades.gov.br.

¹⁹ Como os Projetos Favela Bairro Tuiuti e Mangueira e o Rio Cidade São Cristovão-Benfica.

²⁰ A descontinuidade de estatísticas de licenciamento de construções, transformações de usos e habite-se, inviabiliza a construção de uma série histórica. Em geral, os dados referem-se a AP1, sem detalhar RA e bairro.

Observa-se no gráfico 2 (fig. 28) que a área construída dos imóveis de uso residencial equivale a 29% do total dos imóveis prediais, já o uso industrial 20%, e o comercial 26%. Cabe destacar a considerável participação dos usos agregados na categoria "outros" (templos e aqueles usos não incluídos nas outras categorias, como propriedades públicas), equivalente a 14% do número de imóveis e 24% da área construída total.

Tal situação deriva diretamente da conformação do tecido urbano, particularmente do parcelamento, tendo em vista o porte das edificações: imensas instalações industriais e instituições públicas instaladas em grandes lotes, por um lado, e unidades residenciais de pequeno porte, por outro. O porte dos imóveis prediais que compõem a massa construída do bairro pode ser estimado pela leitura dos **Mapas Tais** e averiguado a partir dos dados estatísticos das Tabelas de faixas de área construída, por tipologia, de imóveis residenciais, industriais e comerciais que se encontram no Anexo B. A participação de imóveis territoriais também é significativa, conforme dados nos gráficos 1 e 2 (figs. 27 e 28) e detalhamento de faixa de área construída na Tabela em Anexo.

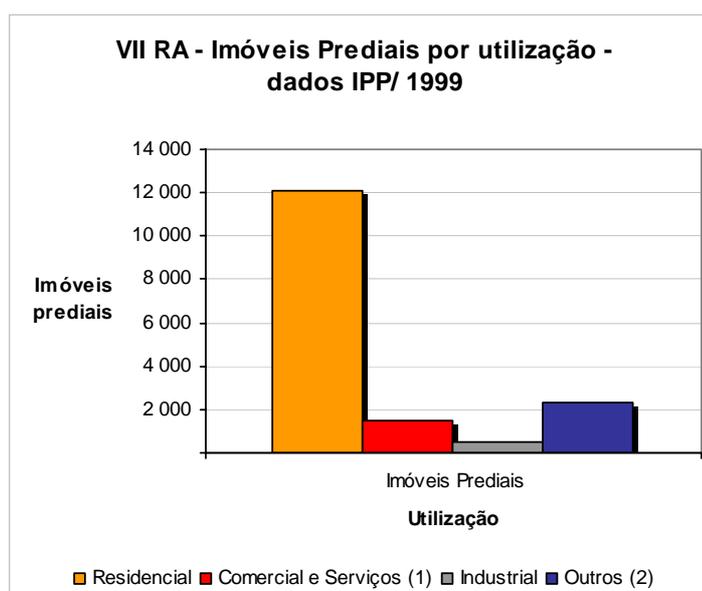


Fig. 27: Gráfico 1 - Imóveis prediais por Utilização - dados IPP/ 1999

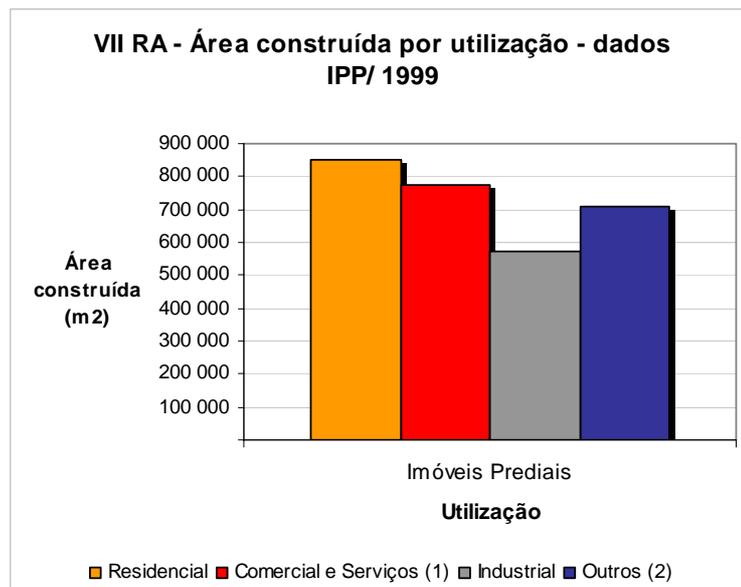


Fig. 28: Gráfico 2 - Áreas construídas por Utilização – dados IPP/ 1999

É oportuno observar que a análise do bairro de São Cristovão feita por Soares (1962) na década de 1960, mantém-se válida em vários aspectos, como na descrição do comércio local: o comércio modesto, de bairro, juntamente com numeroso comércio especializado, está alinhado, quase continuamente nas ruas servidas por transporte coletivo²¹, seguindo a tendência já expressa na legislação para toda a cidade, desde os primórdios da legislação na década de 1920.

A predominância de função industrial em determinadas áreas se reflete na paisagem, particularmente junto à Av. Brasil e em Benfica. Nos idos de 1960, Soares (1962) verificava que o número de casas e edifícios novos ou em construção no bairro era pequeno, em especial se comparado ao de outros bairros. Já não havia, na década de 1960, segundo a autora, atração por São Cristovão como zona residencial (SOARES, 1962).

Verifica-se que a situação descrita por Soares perdura até hoje, conforme pode ser comprovado pela Tabela *Imóveis Prediais e Área Construída por faixa de idade, segundo tipologias* (Anexo C). A análise de seus gráficos (3 e 4, figs. 29 e 30) revela que a menor parte dos imóveis foram construídos nos últimos 20 anos, sendo que

²¹ Principalmente ruas Bela, Figueira de Melo e parte da São Luis Gonzaga. A atratividade do comércio especializado em peças de automóveis, móveis e esquadrias, extrapola a escala local, tendo alcance na cidade.

grande parte da massa construída do bairro possui mais do que 60 anos, ou seja, foi construída antes de 1940, especialmente as casas e imóveis industriais. Já a maioria dos apartamentos consta como tendo sido construída na faixa temporal entre 1956 e 1979. Supõe-se que provavelmente foram licenciados antes de 1970, quando esta tipologia passou a ser proibida pela legislação. Através da análise comparativa das plantas cadastrais históricas (seção 4.4) pretende-se identificar em quais faixas temporais houve maior renovação do tecido urbano, podendo-se assim correlacionar com esses dados. Teria a legislação influído na estagnação da dinâmica imobiliária no local, e com isso, desestimulando a renovação do bairro? Esta questão fica em suspenso, para tratá-la quando se abordar especificamente a legislação da década de 1970.

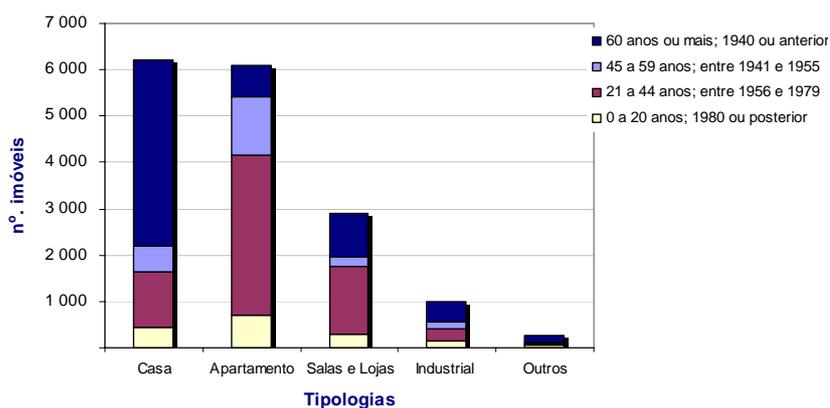


Fig. 29: Gráfico 3 - Imóveis Prediais, por faixa de idade, segundo tipologias - dados IPP/ 2000.

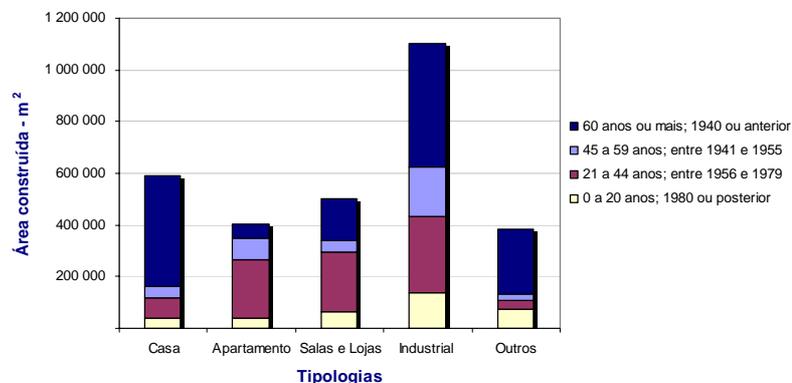


Fig. 30: Gráfico 4 - Área Construída, por faixa de idade, segundo tipologias - dados IPP/ 2000.

4.2. PROCESSO EVOLUTIVO DO TECIDO URBANO: FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BAIRRO

A atual configuração espacial do bairro resulta da sedimentação de ocupações e intervenções realizadas tanto na escala urbana quanto na arquitetônica, evidenciando, em graus variados, marcas de formas passadas em sua configuração espacial, tal qual um palimpsesto²². Nesta seção são examinados os modos de crescimento do tecido urbano, identificados a partir da evolução dos eixos de ocupação.

São empregadas as ferramentas de análise morfológica para a compreensão da área de estudo, com base em Panerai (1996), visando investigar: a relação do espaço público como organização do tecido e permanência do traçado; a importância do parcelamento como base para a edificação e como suporte das práticas; a importância do conhecimento das pré-existências em diferentes escalas de análise - cidade, bairro e rua.

A análise da evolução morfológica, cotejada com referenciais sobre a história da área e com dados sobre as normas urbanísticas então vigentes, são as ferramentas trabalhadas nesta retrospectiva. Busca-se entender como de bairro, sede da Família Imperial, São Cristovão tornou-se bairro industrial a partir da segunda metade do séc. XIX, particularmente entre o período de 1890 até a década de 1970.

O recorte temporal para a construção de um breve histórico, que possibilite a compreensão da evolução da ocupação da área, sua transição de rural para urbana, correlacionada à dinâmica da cidade, inicia-se no século XVIII, mas focaliza a ocupação e crescimento da área a partir do século XIX, quando expressivas modificações ocorreram, paralelamente à ascensão das preocupações com a ordenação da cidade.

²² Conforme conceituado no Capítulo 1.

4.2.1. Formação e Transformação do bairro

No percurso histórico de São Cristóvão, podem-se pontuar quatro eventos decisivos para a ocupação e transformação da área, onde hoje se situa o bairro, tomados como pontos de inflexão para análise: *a)* expulsão dos jesuítas; *b)* chegada da família real; *c)* reformas urbanas e extensão do porto; *d)* abertura da Avenida Brasil. Tanto os dois primeiros, de caráter político, quanto os dois últimos, intervenções físicas, são eventos estruturadores do processo urbano ali instaurado. Os dois primeiros, ocorridos nos séculos XVIII e XIX, repercutem na cidade e no país, enquanto as obras, na primeira metade do século XX, além de transformar a configuração espacial da área e seu entorno, contribuíram para a expansão da cidade.

As terras que correspondem a atual RA. pertenciam à imensa sesmaria de Iguaçu, dos jesuítas²³. A imensidão de suas terras era um verdadeiro obstáculo à expansão da cidade²⁴, nos termos da dialética de restrições de Grumbach (1996). Com a expulsão dos jesuítas dos domínios portugueses em 1759, seus bens não religiosos foram seqüestrados e incorporados à Coroa Portuguesa. Os limites da cidade puderam então se estender, com o parcelamento das sesmarias em grandes chácaras. A divisão da sesmaria de Iguaçu constituiu-se, assim, um evento propulsor da ocupação mais efetiva da região, configurada a partir do parcelamento de grandes lotes em chácaras. (RJ/ DGPC, 1991)

Uma destas chácaras originou a Quinta da Boa Vista, adquirida pelo rico comerciante Antônio Elias Lopes²⁵, que construiu uma grandiosa sede da chacara

²³ Doadada em 1565 por Estácio de Sá. Estendia-se do Catumbi a Inhaúma. Dentre os antigos bens dos jesuítas, destaca-se a antiga sede da fazenda, transformada em 1765 em Hospital dos Lázarus, administrado pela Irmandade da Candelária. Ficava à beira-mar até o aterro do início do séc. XX. (DGPC, 1991)

²⁴ Sobre a cidade colonial, ver minucioso trabalho de Cavalcanti (2004), que trata metaforicamente os condicionantes à ocupação como Muralhas. Deste modo, a Muralha Jesuítica seria a imensidão de suas terras.

²⁵ Sua chacara estendia-se das margens do rio Maracanã até a praia, entre os sacos de São Cristóvão e o de Inhaúma. Sobre o modo de vida de nobres cariocas morando em chácaras fora da cidade, ver Villaça (1998).

considerada uma das mais nobres residências da época. Poucos anos depois de construída, foi doada à família Real em sua chegada em 1808 (RJ/ DGPC, 1991).

A transferência da família Real portuguesa para o Brasil, acompanhada de membros da Corte, em 1808, gerou profundas transformações na cidade. Essa precisava ser urbanizada para tornar-se condizente com o status de capital do então Reino Unido de Portugal e Algarves. Com a mudança da residência da família real do Paço da Praça XV para a Quinta da Boa Vista, o crescimento da cidade²⁶ foi direcionado para oeste, a partir do Campo do Santana, no trecho então denominado Cidade Nova, incentivado pela isenção fiscal para novas construções nesta área²⁷.

Fez-se necessário, então, melhorar o acesso a São Cristóvão, precário devido aos mangues existentes naquela região. A ocupação desta zona de expansão da cidade – a chamada Cidade Nova - foi então possibilitada com o aterramento do mangal de São Diogo, originando o canal do Mangue e ao seu longo o Caminho do Aterrado, que ligava a cidade a São Cristóvão (BERNARDES, 1995; ABREU, 1988). Estas obras permitiram maior salubridade e, ao melhorar a acessibilidade, aproximaram a região do centro. (Ver Mapa 10)

A instalação da família real em São Cristóvão impulsionou o crescimento da região, levando a implantação de instituições²⁸ e infraestrutura urbana ainda nos primórdios da evolução tecnológica da iluminação a gás²⁹, dos sistemas de água³⁰ e esgoto³¹. O bairro - então parte da freguesia de Engenho Velho - passou a ser procurado por parte da classe mais abastada, transformando o velho arrabalde em elegante bairro, com a rápida multiplicação de moradias ricas. Para a região de São

²⁶ O núcleo colonial da cidade concentrava-se na região central, na planície limitada ao sul pelos morros do Castelo e Santo Antônio, ao norte pelos morros de São Bento e N. Senhora da Conceição e a oeste o Campo de Santana. Ver Sisson, (1986); Abreu, (1988)

²⁷ Decreto real de 1811, citado no capítulo anterior.

²⁸ Ginásio Nacional (Colégio Pedro II) e Educandário Gonálves Araújo, no Campo de São Cristóvão, entre outras.

²⁹ 1854 - Inauguração da Usina do Gasômetro para fornecimento de iluminação a gás. Inaugurado também o primeiro trecho do Canal do Mangue, por iniciativa do Barão de Mauá, para facilitar o acesso à Usina de Gás. (RJ. DGPC, 1991) O atual Gasômetro data de 1911.

³⁰ De 1880 data o primeiro reservatório de água no morro do Pedregulho (RJ. DGPC, 1991)

³¹ Data de 1862 a instalação de serviços de esgotos sanitários na cidade a partir da concessão dada à empresa de capital inglês "Rio de Janeiro City Improvements Company Limited" (STROHAECKER, 1989, p. 72).

Cristovão dirigiram-se as primeiras diligências, e também os pequenos ônibus de tração animal, chamados "gôndolas". (RJ. DGPC, 1991)

Estudiosos da história urbana da cidade ressaltam que a expansão da cidade estaria limitada em função dos meios de transportes existentes: a maioria de tração animal e de uso individual, pertencente às classes mais abastadas. Assim sendo, somente estas, que detinham poder de mobilidade, poderiam se afastar da área central, enquanto que na chamada "cidade velha"- a parte central da cidade - ficava a população de baixa renda. (REIS, 1992; ABREU, 1988).

A atuação dos transportes coletivos é um marco na história do Rio, apontada como uma "revolução" por vários autores. Para Abreu (1988), o marco temporal seria o ano de 1870, quando passaram a ter uma atuação conjunta os trens suburbanos e o serviço de bondes. Com a evolução dos meios de transportes, a cidade finalmente expandiu-se. A implantação da ferrovia em 1858 e posterior introdução dos bondes à tração animal na região de São Cristovão³² em 1870 estimulou uma frente de expansão da cidade para a Zona Norte e São Cristovão, ao longo da linha férrea (Ver trajeto nos Mapas 3 e 19). Concomitantemente ocorria uma frente de expansão rumo à zona sul, impulsionada pela difusão da ideologia que associava ao estilo de vida "moderno" a localização residencial à beira mar. Atrás desse movimento rumo à orla marítima, estavam as mais variadas pressões, destacando aí as da Companhia Jardim Botânico, interessada em ampliar o território sobre o qual detinha monopólio de transporte³³.

³² 1858 - Estação Ferroviária de São Cristovão; 1870 - Serviço de bondes da "Rio de Janeiro Street Railway Company" (posteriormente Companhia São Cristovão), servindo aos bairros de São Cristovão, Andaraí Pequeno (Tijuca), Saúde, Santo Cristo, Gamboa, Caju, Catumbi e Rio Comprido. (Abreu, 1988)

³³ Sobre os primórdios dos transportes coletivos na cidade, ver: SILVA, Maria Láis P. da. *Os transportes coletivos na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1992; VON DER WEID, Elisabeth. *O bonde como elemento de expansão urbana no Rio de Janeiro*. Disponível em www.casaderuibarbosa.gov.br



Mapa 10: Planta de prolongamento do Canal do Mangue e do Caes que liga a praia da Chichorra à praia de Lázaro e termina no Largo em frente à Igreja de São Cristovão, 1877. [AN]



Mapa 11: Planta da Cidade do Rio de Janeiro e Subúrbios, Laemmert - [18...]



Mapa 12: Planta Cadastral da cidade, 1908 (trecho)



Mapa 13: Planta Informativa Guia Brigueit - recorte São Cristovão - 1929 [ERMAKOFF,2001]

Com a Proclamação da República e a emergência de uma nova elite, consuma-se a tendência de deslocamento das elites. Por volta de 1890 já se evidenciava a perda de status de São Cristóvão para Botafogo, em função da procura cada vez maior do primeiro pelas indústrias³⁴, enquanto as elites transferiam-se para a zona sul, tanto para aquele bairro, como para Glória e Flamengo (ABREU, 1988).

Com a saída das famílias abastadas houve adaptação dos antigos solares em espaços de produção fabril ou em moradias coletivas. A região transformou-se em área industrial e residencial proletária. Proliferavam-se também os trapiches, oficinas e comércio voltado aos trabalhadores. A concentração de cortiços³⁵ transformou completamente a composição social da região. Crescia, aos poucos, o número de fábricas nas proximidades de São Cristóvão, graças à facilidade de acesso ao centro. (ABREU, 1988; RJ. DGPC, 1991)

As reformas de Pereira Passos (1903-1906) alcançaram São Cristóvão, tendo impacto direto na região: o embelezamento do Campo de São Cristóvão, as obras do Porto e a abertura da Avenida Francisco Bicalho. Duas décadas depois, o prolongamento do cais do porto até o Caju (1924), com o aterro da praia de São Cristóvão e a abertura do trecho inicial da Av. Guanabara (RJ. DGPC, 1991), trouxeram uma grande transformação na configuração urbana da área. (ver fig. 47)

A grande área de aterro contíguo ao porto foi urbanizada nos moldes para receber atividades congêneres ao porto. Surge assim, a partir do terceiro evento, um tecido urbano diferenciado do existente no bairro: arruamento com vias largas e parcelamento com grandes lotes, próprios para instalações de indústrias, trapiches e armazéns. (ver figs. 33, 34 e 47)

O período que vai do final do século XIX às duas primeiras décadas do século XX, abarca mudanças paradigmáticas na cidade, que se refletem em São Cristóvão, sendo bastante significativo para o entendimento do atual espaço urbano da cidade.

³⁴ Strohaecker (1989) aprofunda este assunto, em levantamento das indústrias ali instaladas no séc. XIX e XX.

³⁵ Os cortiços eram habitações coletivas para a população de baixa renda, consistindo num corredor de casinhas de construção precária, com dependências sanitárias em comum. (ABREU, 1988).

A cidade deixou de ser essencialmente comercial para se transformar em centro industrial e porto agro-exportador. O centro ganha características da modernidade e os subúrbios começam a se delinear como a principal área industrial durante todo o século XX. Também é, nessa fase, que surge a zona sul como território das elites, enunciando uma configuração espacial que contrastava com o restante da cidade.

E finalmente, o quarto evento – a abertura da Avenida Brasil (1940-1946) – trouxe consigo, além da transformação do tecido, uma nova dinâmica urbana para a região e para os subúrbios. Nas áreas contíguas à nova estrada, cuja obra também dependeu de aterros, surgiram terrenos urbanizáveis cuja configuração espacial assemelha-se as áreas aterradas junto ao porto. Verifica-se na área, sob impacto desta obra, tanto parcelamentos regulares para habitação proletária, quanto grandes lotes para instalações industriais. A abertura da Avenida Brasil³⁶ representou um ponto de inflexão na trajetória histórica do bairro, tanto pela nova configuração espacial, quanto na conseqüente valorização dos seus terrenos, a qual resultou na transferência de grandes indústrias ali instaladas, para áreas mais distantes da cidade (RJ. DGPC, 1991). (ver figs. 23 e 46)

Os quatro eventos assinalados promoveram distintas etapas de formação e ocupação do bairro, conforme tratado. Já na história recente, após a consolidação do tecido urbano do bairro, deve-se destacar como evento marcante a construção da Linha Vermelha. Inaugurada em 1992³⁷, essa via expressa atende à demanda essencialmente do sistema viário da metrópole, e não à do local, transformando São Cristovão num bairro de passagem. Atravessando o bairro, entrecortando-o com viadutos, a Linha Vermelha provocou além da reformulação do sistema viário interno ao bairro³⁸, um impacto negativo na estrutura viária elevada sobre os espaços públicos, acarretando a degradação destes espaços, bem como a desvalorização dos

³⁶ Sobre as condições do projeto de abertura da Avenida Brasil, ver COSTA, Renato da Gama-Rosa. *Entre Avenida e Rodovia: A História da Av. Brasil*. Tese de Doutorado. PROURB/ FAU/ UFRJ, 2006.

³⁷ Projetada no Plano Doxiadis (1965), a Linha Vermelha foi viabilizada como parte dos preparativos da cidade para sediar a Eco-92 – evento internacional.

³⁸ Estas priorizam o fluxo dos acessos à via expressa, em detrimento da circulação viária interna ao bairro.

imóveis lindeiros. Seu impacto merece uma atenção particularizada no que diz respeito à Área de preservação. (ver figs. 23, 26, 58 e 59)

4.2.2. Processo de Crescimento

A compreensão da organicidade da malha urbana de São Cristovão encontra sentido no paulatino domínio de seu sítio, com a superação de seus obstáculos naturais - morros e áreas pantanosas. A presença desses condicionou a ocupação e o traçado viário. Este processo pode ser compreendido no âmbito da dialética de restrições (Grumbach, 1996), do mesmo modo que a barreira das terras dos jesuítas, anteriormente mencionada. Pode-se dizer que São Cristovão é uma síntese dessa conquista de terreno – por enxugamento dos pântanos e aterro - que caracterizou a evolução urbana da cidade³⁹.

A atual Igreja de São Cristovão situa-se no sítio reconhecido como marco de ocupação inicial do bairro, na orla da antiga praia de São Cristóvão. A igreja foi reconstruída em 1894, após a destruição da antiga capela⁴⁰. De frente para a baía, esta igreja era freqüentada principalmente pelos pescadores que ancoravam suas canoas em frente ao local. O acesso à região de São Cristovão era predominantemente via marítima, tendo em vista as dificuldades do sítio já relatadas. Assim, a área mais ocupada inicialmente era próximo à praia, devido a facilidade de transporte para outros pontos da cidade e a atividade de pesca. A orla estendia-se ao longo das atuais ruas Manoel Gomes e Benedito Otoni (antiga Praia das Palmeiras), indo até a praia do Caju⁴¹.

³⁹ Sobre o assunto, ver DGPC (1991) e Benchimol (1990). Ver ainda mapas de Canabrava: BARREIROS, Eduardo Canabrava. *Atlas da Evolução Urbana da Cidade do Rio de Janeiro: ensaio, 1565-1965*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1965.

⁴⁰ A antiga Capela tinha sido edificada pela Companhia de Jesus, por volta de 1627.

⁴¹ O Caju ficou conhecido como primeiro balneário em função dos banhos de mar tomados por D. João V.

Próximo à Igrejinha passava o Caminho de São Cristovão, que servia aos jesuítas e constituía um acesso ao interior para os moradores e tropeiros⁴². A Estrada de São Cristovão (hoje Rua São Cristovão) era o eixo de crescimento do bairro, sendo estendida da Quinta até o litoral em 1840. O caminho de São Cristovão servia de acesso tanto via litoral, quanto para quem vinha do núcleo antigo. (Ver Mapa 10)

Além deste antigo caminho, a atual rua São Luiz Gonzaga⁴³ também foi um eixo indutor de crescimento, linear, claramente configurando uma linha de crescimento do bairro, nos termos conceituados por Panerai (1999). Importante eixo viário na evolução urbana de São Cristovão e dos subúrbios, esta rua era a continuação do caminho do núcleo antigo, que passava pelo Campo, seguindo para o interior, que partia do Largo da Cancela⁴⁴ para fazenda de Santa Cruz, ficando conhecida como Estrada Real para Santa Cruz. Percebe-se assim, que ao longo de sua história, o bairro foi local de passagem entre o núcleo urbano e o interior fluminense, dadas as dificuldades do sítio da cidade, tornando-se caminho natural de comunicação e expansão da cidade na direção norte. (GERSON, 2000; RJ. DGPC, 1991) (Ver Mapa 11, figs. 31 e 32)

Além desses dois caminhos, o Campo de São Cristovão também desempenhou um importante papel na formação do bairro como pólo de crescimento. Fazendo a ligação entre os dois importantes eixos viários – o caminho de São Cristovão e a rua São Luiz Gonzaga, o Campo sempre foi um espaço livre público, que exerceu centralidade no bairro. Inicialmente como rocio, área de treino da Guarda Imperial ou mercado informal, o campo era uma das áreas pantanosas existentes que foram urbanizadas (RJ. DGPC, 1991). Sua importância histórica levou à instalação de vários edifícios institucionais na área e a sua inclusão nos Projetos de Embelezamento⁴⁵ do

⁴² O caminho de São Cristovão já se achava franqueado ao povo em 1628 e servia como ligação por terra firme da cidade aos distritos do interior (sertão carioca). Esta era uma alternativa para os que não dispunham de meios para atravessar a baía. (DGPC, 1991)

⁴³ Já teve as denominações de rua do Pedregulho e Capitão Salomão. (Gerson, 2000)

⁴⁴ Onde existia a Cancela dos Jesuítas, no início da Estrada Real, aberta e ampliada por volta de 1808 para a passagem de carruagens. (DGPC, 1991; Gerson, 2000)

⁴⁵ Última inauguração do Prefeito Pereira Passos, o local passou a se chamar Praça Marechal Deodoro.

Prefeito Pereira Passos em 1906, ganhando um jardim romântico. Tais fatos facilitaram a obtenção de registros iconográficos, que permitem retratar sua evolução morfológica e paisagística. (ver figs. 37 a 45 e 47)

A Quinta da Boa Vista, sendo a residência imperial, atuou como elemento organizador do tecido, direcionando o traçado viário do bairro, inclusive com a presença de estação ferroviária. Todavia, a grande extensão do parque também funcionou como enclave no tecido urbano, ainda que tenha perdido área com a incorporação de sua área periférica à malha viária do bairro⁴⁶. Além da Quinta, podem ser identificados outros enclaves na constituição do tecido urbano do bairro, tendo em vista a maciça presença de instituições em grandes terrenos, como o Observatório Nacional, o Gasômetro, os quartéis, entre outros. Esse dado é significativo no tratamento do tema, uma vez que são áreas estanques, dificilmente renováveis, onde a vigência da legislação deve ser relativizada. Muitas destas áreas são tombadas, o que já lhes confere um caráter de permanência. (ver figs. 32 e 62)

Mantém-se até hoje, a função de articulação externa, de elo de ligação entre o centro e bairros periféricos, exercida historicamente por São Cristovão. Percebe-se uma distinção, todavia, na repercussão desta função no bairro: enquanto a passagem de tropeiros pela região impulsionava sua ocupação, os usos de armazenagem e hospedagem, os passantes hoje atravessam o bairro, cruzando vias elevadas, sem entrar nele. O sistema viário circundante constituído de vias expressas e arteriais como Avenida Brasil, Linha Vermelha, Avenidas Francisco Bicalho e Osvaldo Aranha (Radial Oeste) delimita a RA, atuando como claras barreiras visuais. (Ver figs. 1, 23, 24 e 25)

⁴⁶ Algumas ruas constituíram-se na área da Quinta, como a rua Dom Meinrardo.



FIG. 31: Largo da Canela (APAC): tecido urbano tradicional rompido por galpões; configuração do largo descaracterizada pelo desenho viário, observam-se ruas arborizadas, remanescentes do desenho original da Quinta da Boa Vista [DUR/IPP, 2005]



FIG. 32: Rua São Luiz Gonzaga: tecido tradicional formado por casario e vilas, renovado por galpões industriais; junto à Quinta, ocupação residencial à rua Chaves Faria [DUR/IPP, 2005]



FIG. 33: R. S. Cristovão junto ao início da Av. Brasil - grande largura e instalações industriais - Gasômetro. [ARS, 2005]



FIG. 34: Tecido urbano portuário. Rua Benedito Ottoni (antiga orla); galpão antiga fábrica, esquina da R. São Cristovão. [ARS, 2005]



FIG. 35: R. São Januário (APAC): convivência de sobrado tradicional e tecido urbano renovado com a verticalização do uso residencial. [ARS, 2005]



FIG. 36: Praça Argentina e arredores (APAC): tecido urbano tradicional mesclando sobrados, edifícios residenciais de pequeno e médio porte [DUR/IPP, 2005]



FIG. 37 Campo embelezado e orla em 1922, antes da extensão e aterro do porto; já estavam presentes trapiches e armazéns junto ao mar [Vianna, 2001]



FIGs. 38 e 39: Campo na década de 30. Vê-se paisagismo do campo; predominância de edifícios baixos. [MUSAL, 1935 e 1934]



FIGs. 40 e 41: Campo em 1965, já com o Pavilhão de Exposições (1959), ocupando a tradicional área livre [SILVA, 1965]; em 1970 observam-se edifícios residenciais e instituições. [R. DGPC, 1991]



FIGs. 42 e 43: campo ainda livre dos viadutos; em primeiro plano, Colégio Pedro II e casas no morro do Barro Vermelho; massa construída ao redor do campo assemelha-se à atual [CPDoc, JB, 1971]; predominância de galpões na área do aterro [CPDoc, JB, 1991]



FIG 44: Década de 90 -Pavilhão sem cobertura, quase em ruínas; já presentes os viadutos da Linha Vermelha [COHEN, 1998]



FIG 45: Feira de S. Cristovão ocupa o Pavilhão; em primeiro plano, fundos do Educandário Gonçalves Araújo [DUR,IPP 2005]



Fig 46 - Vista aérea 1934. Contraste do tecido urbano denso com área vazia entre o Estádio do Vasco da Gama e as indústrias na R. Alegria (primeiro plano); esse vazio foi posteriormente ocupado pela favela Barreira do Vasco e indústrias tornaram-se lindeiras à Av. Brasil; no eixo vertical vê-se a Rua Bela de São João [MUSAL, 1934]



Fig 47- Vista aérea 1934. Campo de São Cristovão destaca-se no tecido urbano. Contraste da irregularidade geral com a ortogonalidade do tecido criado junto ao porto (à esquerda) [MUSAL, 1934]



Fig 48 - Vista aérea, DÉCADA DE 1970. Tipologias verticalizadas no reduto residencial. Vê-se Reservatório da Quinta, edifício da UERJ, conhecido como "Fonseção"; à esquerda, Largo da Cancela e trecho da rua S. L. Gonzaga, ainda sem o edifício do Banco Itaú, construído em 1974 [AGCRJ, 1971-73?]

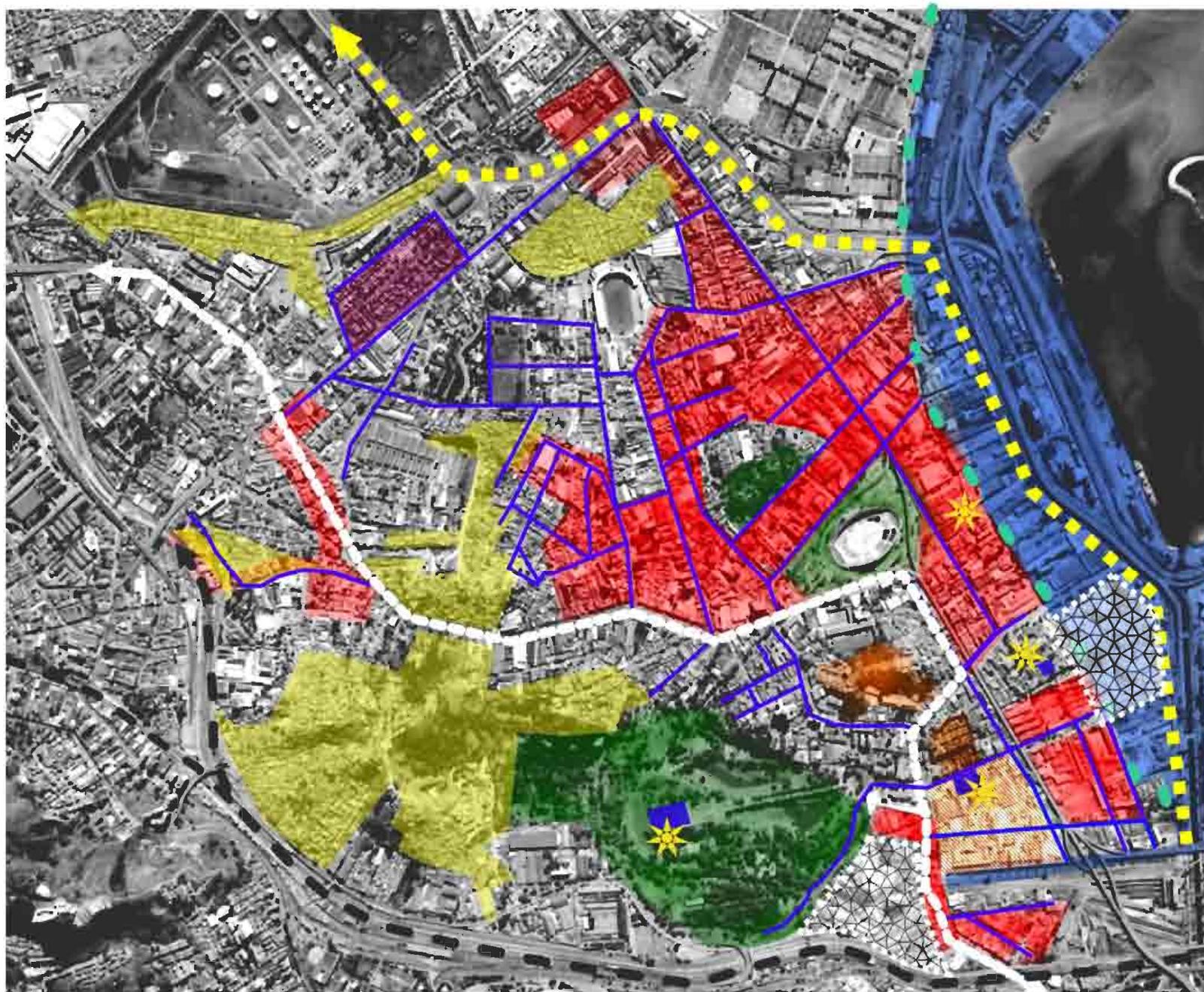
4.2.3. Tipos de Tecidos Urbanos

As etapas de ocupação do bairro imprimiram uma diferenciação funcional e social significativa no espaço, que pode ser esmiuçada através do estudo do tecido urbano, conforme realizado no Mapa 14 - Tecidos Urbanos. A adaptação da ocupação ao sítio e, neste caso, também do sítio à ocupação, foi determinante para a atual configuração do tecido urbano.

A diversidade de tipologias que configura o espaço urbano de São Cristovão, é decorrente da conformação variada de tecidos urbanos, constituída historicamente. Podem-se distinguir os tipos de tecidos urbanos em antigos, renovados e novos (extensão do aterro). Estes tipos propiciaram diferentes configurações espaciais, como pode ser observado nas figs. 31 a 36.

O parcelamento da área constituiu-se de trechos com grandes lotes, outros com lotes estreitos e muito compridos e ainda lotes reduzidos, originado pelo processo histórico já mencionado. A maior parte do bairro de São Cristovão e dos 746 ha. da área das VII RA é composta por grandes lotes, maiores que 1000m², principalmente em sua periferia, com exceção de pequeno trecho da Av. Brasil entre as Ruas Monsenhor Manuel Gomes e Ricardo Machado e das áreas ocupadas por favelas.

Com base na cartografia histórica (mapas 10 a 13), foi possível conjecturar sobre o processo evolutivo dos tecidos urbanos do bairro. A partir destas bases, juntamente com referenciais históricos e observação local, concebeu-se o Mapa 14 - Síntese de tecidos urbanos, onde foram representados os tipos de tecido urbano identificados na região, bem como os eixos viários, que conformam os tecidos, atuando como elementos reguladores, como acessos, rupturas, barreiras físicas ou visuais. (ver figs. 22 a 26).



- N
- litoral antigo
- TECIDOS URBANOS
- extensão aterros
 - tecidos urbanos antigos (séc. XIX e XX)
 - tecido antigo renovado
 - Enclaves
 - tecido regular
 - morros ocupação residencial tradicional
 - área livre
 - favelas
 - marcos referenciais de ocupação
- REDE VIÁRIA
- caminho inicial
 - arruamento no séc. XIX
 - Linha Férrea
 - Av. Brasil

Mapa 14 - Tecidos Urbanos - Síntese São Cristóvão

0 0,5 1 Km

Verifica-se que as colinas e aterros recentes (com exceção da Av. Brasil) são exclusivamente residenciais (Bairro Santa Genoveva e favelas); as ruas planas ou de suave declividade são justamente as mais antigas, onde circulam os transportes, sendo ocupadas predominantemente por instalações industriais e numeroso comércio. Além da atratividade natural da localização residencial e comercial nas ruas servidas por bondes, sua intensificação de ocupação está intimamente ligada aos parâmetros urbanísticos vigentes a partir de 1924, conforme visto no capítulo anterior.

Enquanto residência da elite, a parte ocupada do bairro eram ruas ao sopé das colinas⁴⁷, servidas de bonde: Ruas da Alegria, Bela de São João, São Luiz Gonzaga e São Cristóvão (SOARES, 1962). Ver Mapas 11 e 12.

A área de ocupação mais antiga, constituída de tecido tradicional, tendo como eixo a rua São Luiz Gonzaga, conforma um polígono situado entre a Quinta da Boa Vista, Campo de São Cristóvão, ruas Bela, Ricardo Machado, Estádio Vasco da Gama, Reservatório do Pedregulho e Favela do Tuiuti, onde o parcelamento é nitidamente mais retalhado, composto por lotes de tamanhos variados, com ligeira predominância dos lotes pequenos, embora sejam encontrados alguns lotes maiores. (Figs. 46 e 47) Em Benfica, no entorno das ruas São Luiz Gonzaga e Prefeito Olímpio de Melo, também ocorre maior concentração de lotes menores. (Mapas 14 e 15)

A ocupação mais recente do bairro ocorreu nas terras conquistadas aos pântanos do rio Cunha e aterros da Avenida Brasil, onde ruas alinhadas e casas proletárias mais novas atestam uma ocupação mais recente. Também mais recentes são as favelas do Tuiuti e Mangueira, nas partes mais íngremes, não ocupadas pelas casas operárias formais (SOARES, 1962).

A dinâmica urbana da área processada sobre o tecido urbano, configurado segundo as condições aqui levantadas, originou uma paisagem caracterizada por construção baixas, em sua maioria de 1 e 2 pavimentos. Raros prédios mais altos, até

⁴⁷ Soares se remete a Lamego (1948), que explica que por toda a cidade se generalizavam a lagoa, o brejo e o alagadiço, com exceção de estreitas faixas em abas de morros, consolidadas por descargas de enxurradas. Lamego, Alberto R. O Homem e a Guanabara. Rio de Janeiro, Conselho Nacional de Geografia, 1948, p. 117.

8 pavimentos, aparecem pulverizados na área, enquanto que mais raros são os prédios com mais de 8 pavimentos: 4 nas áreas próximas ao Campo de São Cristóvão e à Quinta da Boa Vista. Também são 4 os prédios com mais de 12 pavimentos: 3 em São Cristóvão, sendo um deles o banco Itaú⁴⁸, próximo ao largo da Cancela, e um na Mangueira, onde funcionou o Centro de Informática do IBGE. Observa-se, assim, que a UEP 5 pode ser considerada, conforme estudo da SMU (1999), pouco densa e passível de renovação.

Até o momento, analisou-se a configuração espacial do bairro, através de seu processo evolutivo, buscando-se um conhecimento do tecido urbano, território sobre o qual incidem os parâmetros urbanísticos. A seguir, procede-se à análise da sucessão de normas urbanísticas vigentes em São Cristóvão entre 1935 e 2004, fazendo-se inferências sobre a configuração urbanística prevista e a configuração espacial real.

4.3. SÃO CRISTOVÃO *REAL* E SÃO CRISTOVÃO *LEGAL*: NORMAS URBANÍSTICAS

Na sucessão de legislações urbanísticas aplicadas ao bairro apresentam-se como principais marcos normativos as normas editadas em 1935, 1937, 1970, 1976, 1986, 1990, 1993 e 2004. Destas 8 normas⁴⁹, pode-se considerar como sendo um total de 6 zoneamentos, uma vez que podem ser analisadas conjuntamente as normas de 1935 e 1937, assim como as normas de 1986 e 1990. Não houve alteração no zoneamento disposto para São Cristóvão nas normas de 1935 para 1937, nem 1986 para 1990, estas últimas consideradas o mesmo PEU.⁵⁰

Embora se saiba que o primeiro regulamento de construções e zoneamento para a cidade, então Distrito Federal, foi aprovado em 1924, delimita-se o recorte a partir de 1935, quando de fato o zoneamento passou a determinar o uso e ocupação do solo da cidade, a partir de parâmetros específicos para as zonas funcionais. Mas

⁴⁸ Cabe observar os levantamentos da SMU (1999) e Monteiro (1998), que citam tal prédio, construído em meados da década de 70, como modelo de verticalização da área, para a maioria dos moradores.

⁴⁹ As legislações de 1935 a 1976 são zoneamentos gerais; as seguintes são Planos locais - PEUs.

⁵⁰ O decreto 5840/ 1986 foi reeditado através da Lei 1638/1990.

é, sobretudo, a repercussão local do zoneamento de 1935, ratificado em 1937, designando São Cristóvão como zona industrial que justifica o marco inicial.

A sistematização dos conteúdos normativos em quadros, assim o capítulo sobre o Rio de Janeiro buscam orientar as análises aplicadas ao caso de São Cristóvão. Assim, a leitura dos Quadros 3, 4, 5, 6, 7, 8 (nesse capítulo) e 9 (Apêndice) juntamente com os mapas 15 a 35, consolidam as reflexões desenvolvidas sobre as transformações na configuração espacial de São Cristóvão e as normas urbanísticas.

A base territorial empírica é a atual VII RA⁵¹, com ênfase no bairro São Cristóvão, considerado segundo sua delimitação vigente até 1998. Tornou-se necessária a pesquisa da evolução da delimitação administrativa da área, cuja primeira delimitação oficial é de freguesia⁵², distrito até bairro e RA, tendo em vista a necessidade de espacialização das normas nos mapas. Cabe ressaltar que a VII RA abrangia inicialmente parte do Caju e Manguinhos, tendo sua delimitação e divisão administrativa alteradas em 1981 e em 1985, além do desmembramento do bairro Vasco da Gama⁵³ de São Cristóvão em 1998.

4.3.1. Antecedentes de Bairro Industrial

Nos primórdios das instalações industriais no local, São Cristóvão já havia sediado outros tipos de usos considerados indesejáveis, deslocados do núcleo antigo da cidade, como o Matadouro Público⁵⁴, além de cocheiras e cortumes, o que muito contribuiu para a perda de "status" da área. A proximidade do hospital dos Lázaros⁵⁵, no primeiro momento, e do Hospital São Sebastião⁵⁶ posteriormente, também eram alvo de estigma e preconceito para os moradores da área.

⁵¹ A VII R.A. São Cristóvão coincide com a UEP-05 e é composta por 4 bairros: São Cristóvão; Mangueira; Benfica, e Vasco da Gama, criado em 1998, desmembrado do então bairro de São Cristóvão.

⁵² Em 1856, São Cristóvão torna-se uma freguesia, desmembrada do Engenho Velho (ABREU, 1988)

⁵³ O bairro foi criado pela Lei 2672 de 08/09/1998, pela subdivisão do bairro de São Cristóvão.

⁵⁴ Em 1853 o Matadouro Municipal é transferido da rua de Santa Luzia, no Centro, para São Cristóvão. Em 1881 foi transferido para Santa Cruz, mais distante do centro (STROHAECKER, 1989, p. 78)

⁵⁵ Inaugurado em 1765, o Hospital dos Lázaros instalou-se na antiga sede da fazenda dos jesuítas.

Conforme visto no capítulo anterior, os higienistas foram mentores das primeiras normas que visavam controlar o modo de crescimento da cidade, com particular preocupação em relação à salubridade das habitações, ao saneamento de pântanos e à ventilação da cidade, prejudicada pelas ruas estreitas.

Observa-se que os chamados usos “sujos” foram sendo expulsos do centro em direção à periferia da cidade. Embora as normas de meados do século XIX já tratem de usos, em termos de salubridade e incomodidades, vários destes usos somente deixaram o centro, quando expulsos pelas reformas: abertura das avenidas Central e Presidente Vargas. A periferia da área central e, em particular São Cristovão, recebe assim a população, juntamente com seus ofícios, banidos da área central.

Na gestão de Pereira Passos, usos e hábitos que não fossem condizentes com o propalado estilo de vida burguês, e com a área central remodelada, passaram a ser proibidos naquele novo espaço (Benchimol, 1990). Os cortiços estavam incluídos entre os usos que “incomodavam” a burguesia em formação. As altas densidades das habitações coletivas propiciavam a propagação das epidemias, o que vinha a corroborar os argumentos favoráveis a sua restrição, através de interdições e demolições, conforme visto no Capítulo 3.

No âmbito da escala da cidade, é evidente que os usos “indesejáveis” precisam se instalar em algum lugar. Qual seria o lugar para os vazadouros de lixo, os cortumes, matadouros, cocheiras, cemitérios, entre outras atividades consideradas “sujas”? A proximidade destes usos em relação à habitação gerava incomodidades e temores quanto à insalubridade por parte dos higienistas, sendo assim banidos da área central da cidade.

Com a intensificação da industrialização também as indústrias passaram a ser consideradas uma vizinhança nociva, em especial na área central e nas localizações valorizadas pelo capital imobiliário. Enquanto que, nas áreas valorizáveis, a presença da indústria poderia acarretar a desvalorização do valor dos terrenos, nas

⁵⁶ Hospital especializado em doenças infecto-contagiosas, inaugurado em 1889 no Retiro Saudoso, no Caju. Há

áreas populares, sua presença facilitava o acesso ao local de trabalho. Assim, atraídas pela proximidade das indústrias, sem maiores preocupações ambientais, proliferaram-se vilas operárias e habitações coletivas em São Cristovão.

A indústria instalou-se em São Cristovão antes da queda da monarquia, com o estabelecimento, em meados do século XIX, de fábricas de vidros, artefatos de barro, velas nacionais e tecidos. No final do século XIX havia uma grande variedade de fábricas, instaladas principalmente nas ruas São Cristovão, São Luiz Gonzaga e Praia das Palmeiras⁵⁷. (SOARES, 1962; STROHAECKER, 1989)

Com a implantação das indústrias no bairro, a partir do último quartel do século XIX e nos primeiros anos do século XX, instalou-se no bairro também numerosa população proletária, "*nas partes não construídas das ruas mais antigas ou, com mais intensidade, nas colinas, em pequenas casas de porta e janela, com clarabóia, coladas umas às outras*". (STROHAECKER, 1989)

Tanto a instalação espontânea das fábricas, no final do século XIX, como a destinação da região como zona industrial, pode ser atribuída a diversos fatores como: proximidade do centro (consumidor e distribuidor) porto e dos subúrbios, multiplicidade de meios de transporte, existência de velhos casarões ou amplos terrenos, resultantes dos aterros de áreas pantanosas que cercavam o bairro.

No distanciamento do planejamento na escala da cidade, estes usos não incomodam a área central. Já na escala local, tais usos geram conflitos com a dinâmica local, despercebidos na ótica da cidade. Constata-se assim um dos descompassos entre as escalas trazidos pelos ditames das normas de uso.

relatos sobre a necessidade de isolamento do Hospital das moradias próximas. (RJ. DGPC, 1991)

⁵⁷ Atual rua Benedito Ottoni.

QUADRO SINÓPTICO 3 - TRANSFORMAÇÕES URBANAS E QUADRO NORMATIVO - SÃO CRISTOVÃO

Eventos Período	Intervenções urbanas realizadas (Obras públicas e equipamentos urbanos)	Princípios urbanísticos dominantes / intenções de controle	Planos Urbanísticos	Quadro Político e Econômico	Normas Urbanísticas			Transformações urbanas	
					Uso e ocupação do solo	Proteção patrimônio	Marcos Normativos	São Cristovão	cidade
1... metade do século XIX	1840- extensão da Rua São Cristovão até o mar Campo de D. Pedro	Expansão da cidade; domínio do sítio; tornar a cidade condizente com o status de Corte; Missão Francesa		Chegada da Família Real	1811- Estímulo à ocupação e adensamento através da isenção fiscal	—		Construção de instituições civis, militares e culturais	Novas Instituições públicas administrativas e Artísticas. Expansão rumo à Cidade Nova.
2... metade do século XIX	1853 a 1881 Matadouro 1854 - Canal do Mangue/ Gasômetro 1858 ferrovia 1870 - bondes	Controle através das normas sanitárias	1872- Plano de Melhoramento da Cidade	Industrialização; Abolição da escravatura; República	posturas relativas ao controle sanitário das habitações	—	Lei Orgânica de 1892	Habitações proletárias em grande escala. Indústrias em São Cristovão	Habitações proletárias em grande escala; Demolição de cortiços, (cabeças-de-porco).
1900- 1923	1906 - Campo de São Cristovão; 1922 Av. do Exército; E.F. Francisco Sá	Embelezamento e higienismo; controle de construções e regulação rígida das habitações coletivas (higiênicas)	1903- Reforma Pereira Passos; Projetos de Alinhamento (PAs)	I Guerra Mundial	Dec 762 de 01/06/1900. tipologias com porão. Dec 391/ 1903 Alturas prédios conforme as largura das ruas.	—		Intensificação do uso industrial; habitações proletárias, com o deslocamento da pop. de baixa renda egressa do centro.	Reforma Pereira Passos (pequena industria deslocada do centro para seus arredores em função das demolições). Deslocamento da burguesia rumo ao mar
1924 - 1934	1924 - Extensão do Cais do Porto até S. Cristovão	Racionalidade técnica e eficiência do meio urbano; adensamento; segurança das edificações; Primórdios do <i>zoning</i> .	1927-30 Plano Agache		Decreto 2021 de 11/09/1924 Decreto 2087 de 19/01/1925 estímulo ao adensamento.	—	Constituição de 1934	Intensa industrialização; vilas proletárias; gradativa substituição de chácaras por galpões e casas proletárias.	Primórdios da verticalização na área central ; Verticalização permitida nas ruas servidas por bondes.

Eventos Período	Intervenções urbanas realizadas (Obras públicas e equipamentos urbanos)	Princípios urbanísticos dominantes / intenções de controle	Planos Urbanísticos	Quadro Político e Econômico	Normas Urbanísticas			Transformações urbanas	
					Uso e ocupação do solo	Proteção patrimônio	Marcos Normativos	São Cristovão	cidade
1935 - 1959	1946 - Avenida Brasil ; 1949 - Conjunto Residencial do Pedregulho; 1959 - Pavilhão de São Cristovão	Racionalidade e eficiência do meio urbano; adensamento. Progressiva ampliação da zona industrial; <i>Zoning</i>		Estado Novo; II Guerra; Pós-Guerra	Decreto 5595 de 10/07/1935 Dec 6000/1937 e complementares.	Dec. nº. 25/1937 1938: Tombamentos: Museu Nacional, Quinta da Boa Vista; Solar da Marquesa de Santos	Constituição de 1937	Transferência de pequenas e médias indústrias para o bairro. Saída das grandes indústrias para áreas mais distantes e menos valorizadas.	Abertura da Av. Brasil e da Av. Pres. Vargas; Construção de conjuntos habitacionais e remoção de favelas
1960-1976	Viadutos São Cristovão, Gasômetro, Benfica e Mangueira	Funcionalismo e rodoviarismo; planejamento urbano tecnocrata; Codificação e segregação de usos;	1965 - Plano Doxiadis	1960 : Estado da Guanabara; Fusão 1975 Milagre Econômico BNH/ SFH	Lei 1574 de 11/12/1967 Decreto 3800/70 - zona industrial Dec 322/1976			Intenso uso industrial, de comércio atacadista, depósitos: poluição ambiental; decadência do uso residencial; Crescente favelização.	<i>Boom</i> imobiliário e verticalização das Zonas Sul e Norte; Metrô linha 1
1977-1991	Projeto da Linha Vermelha Metrô São Cristovão, 1981 - linha 2	Rodoviarismo x preservação; compartimentação da cidade para o planejamento; participativo	1977 PUB Rio	Final da ditadura e abertura política; recessão econômica	PEU São Cristovão Decreto 5840/1986 e Lei 1638 de 27/12/90	APA São Cristovão/ APAC Tombamentos: Escolas, coreto e Observatório Nacional	1988 Constituição Federal	Desativação de indústrias de grande porte; intenso uso comercial atacadista e depósitos	Primeiros PEUs e APAs; Expansão rumo à Barra da Tijuca
1992-2004	Linha Vermelha Favela-bairro Mangueira; Pavilhão -Centro de tradições Nordestinas; Projeto Rio-Cidade	Planejamento Estratégico: flexibilização e retração do planejamento em prol de projetos urbanos.	1992 Plano Diretor	Globalização, Empreendedorismo; Estabilidade econômica e neoliberalismo	Lei C 24/ 1993 (PEU) Lei C 73/ 2004 (PEU)	Lei Complementar 24/ 1993 (PEU - APAC ainda vigente) Tombamentos: reservatórios	1992 Plano Diretor 2001 Estatuto da Cidade	São Cristovão: degradação ambiental; estagnação do mercado imobiliário (estigma de bairro industrial; iniciativas de reabilitação.	APACs em série na cidade

Conclusão: transformações locais estão correlacionadas, em graus variados, às transformações da cidade.

4.3.2. São Cristóvão: de bairro Industrial à Zona Industrial

Alguns autores⁵⁸ atribuem o surto industrial de São Cristóvão à designação de zona industrial pela legislação em 1937⁵⁹. Todavia, conforme já observado no capítulo anterior, foi o Decreto 5595/1935 que estabeleceu o primeiro zoneamento funcional e a designação de parte de São Cristóvão como Zona Industrial. Progressivamente, a abrangência da zona industrial foi sendo ampliada⁶⁰, até que esta tomasse praticamente todo o bairro, espalhando-se em direção aos subúrbios. (Ver Mapas 16 a 18).

Decretos nº. 5595 de 10/07/1935 e nº.6000 de 01/07/1937 – Mapas 16 a 18

O decreto nº 6000/ 1937 ficou conhecido como vilão da transformação do bairro em Zona Industrial. Porém, as indústrias já lá estavam. Não foi simplesmente a legislação que condicionou a instalação das indústrias, mas sim a existência de infraestrutura, particularmente água e meios de transportes. O decreto veio corroborar uma tendência de localização, bem como o fez no restante da cidade, conforme visto no capítulo 3.

Por outro lado, o decreto 6000/ 1937 restringe construção de vilas, limitando-as aos fundos do terreno e proibindo-as nas áreas mais valorizadas da cidade. Esta restrição significava eliminar das áreas nobres, a tipologia preferencialmente adotada como solução adequada às classes média e baixa renda.

No caso de São Cristóvão, esta questão foi impactante, uma vez que a tipologia de vila era, e continua sendo, bastante presente no bairro, conforme verificasse nas plantas cadastrais. Deve-se salientar que as vilas são tipologias discretas na paisagem, já que ocupam o interior do lote. Com a restrição do decreto 6000, passaram a ser construídas nos fundos dos lotes, escondidas atrás de prédios

⁵⁸ Soares (1962), entre outros.

⁵⁹ Nota-se que todos os autores se referem ao decreto de 6000/ 1937, ao invés do decreto de 1935.

⁶⁰ Ver decretos nº 7366 de 30/09/1942, nº 8140 de 17/07/1945, nº. 9669 de 1949 e Lei nº. 370 de 25/10/1949, conforme Quadro 9, no Apêndice A.

residenciais, sendo assim, de difícil observação. Todavia, no exame das plantas cadastrais, as vilas evidenciam-se como tipologia residencial típica no bairro.

Até o final da década de 30, foi expressiva a produção de vilas e habitações coletivas no bairro. Verifica-se a presença de vilas com maior intensidade nas áreas do tecido urbano mais antigo, da área já saturada, como solução ajustada aos condicionantes do parcelamento, com lotes profundos de testada exígua. (STROHAECKER, 1989, p. 105).

O decreto 6000/ 1937 passou por inúmeras alterações, por meio de decretos e Leis, conforme inventariado no Quadro 9 (Anexo). Muito embora fosse o bairro designado como Zona Industrial, a observação empírica dos edifícios residenciais multifamiliares existentes, revela que estes são predominantemente representativos dos parâmetros dispostos pelo decreto 6000 e seus complementares. Supõe-se, deste modo, que a maioria dos edifícios residenciais multifamiliares existentes no bairro, foi construída durante a longa vigência deste decreto, sendo que as diferentes tipologias encontradas ilustram a trajetória das normas modificadoras do Código de Obras, tanto em termos de condições das edificações (pilotis, por exemplo) como até ampliação de gabarito (Ver figs. 49 a 55).

As modificações do decreto 6000 para outras áreas da cidade criavam condições mais favoráveis de ocupação residencial na zona sul, enquanto em São Cristóvão ocorria ao contrário. Destaca-se neste caso a elevação de gabarito em Copacabana, a partir de 1946, gerando um *boom* imobiliário nesse bairro. Com a possibilidade de aumentar o número de unidades e sem limitação da área mínima, promove-se à “democratização” do bairro, finalmente alcançada pela classe média baixa, que para aí se deslocou⁶¹ (ABREU, 1989; BERNARDES, 1992; OLIVEIRA, 1978). Neste mesmo ano, a Zona Industrial vai sendo ampliada, passando a englobar quase todo o bairro de São Cristóvão.

⁶¹ Esse mesmo processo estimulou o deslocamento das classes abastadas que ali residiam para áreas menos acessíveis, próximo às montanhas, de custo mais alto, como Alto Leblon e Lagoa. (BERNARDES, 1992)

Segundo Soares (1962) e Strohaecker (1989), na década de 1960, as grandes indústrias já não mais procuravam o bairro, mas sim, as pequenas, cada vez mais numerosas. Conforme já mencionado, as grandes indústrias foram atraídas para os terrenos lindeiros à Avenida Brasil, enquanto as pequenas encontraram em São Cristóvão sua localização ideal, dados os fatores já tratados em relação à sua localização estratégica e facilidade de mão-de-obra.

Os estudos de Soares (1962) e Strohaecker (1989), cotejados ao levantamento da evolução morfológica da área, evidenciam uma nova transformação em curso na década de 1960, com o desenvolvimento industrial do bairro. Notavam-se: a estagnação do setor residencial; a inexistência de novas instalações industriais importantes e mesmo a transferência de algumas; a grande procura de velhos e amplos prédios para instalações industriais pequenas e artesanatos; finalmente, os escritórios, oficinas e depósitos de firmas importantes⁶² passam a se instalar em São Cristóvão, atraídos pela localização e pelos preços mais baixos dos prédios e terrenos. (SOARES, 1962, p.118)

A conjuntura de São Cristóvão na década de 1960 o enquadrava numa zona típica de degradação da cidade, mas de função predominantemente industrial, levando a sua inclusão na faixa de transição que cerca a *city*⁶³ (Área Central de Negócios), juntamente com o Mangue, Lapa e Gamboa. Estas áreas caracterizam-se pelo estado de degradação dos prédios e grande valorização dos terrenos, instalação de pequenas indústrias, artesanato, escritórios e depósitos, ou seja, usos de apoio ao centro. Segundo Soares (1962), como posto avançado da expansão do centro, São Cristóvão estaria, então, entrando numa nova fase, na década de 1960.

⁶² Soares cita as firmas *General Eletric, Zenith, Atlantic Refining e Mesbla*. (SOARES, 1962, p.118)

⁶³ Soares cita Tricart que conceitua como a inclusão na "franja pioneira do núcleo comercial das grandes cidades, onde a especulação mantém os velhos prédios degradados, que por sua vez são utilizados para fins muito próximos a esse centro comercial (artesanato, oficinas, depósitos e escritórios)". Tricart, Jean. "L'Habitat Urbain". Cours de Geographie Humaine, fascicule II, 1958. p. 154.



Mapa 15: Planta Cadastral da cidade do Rio de Janeiro, 1935 - montagem de fotos abrangendo São Cristóvão [DIG/ IPP].



Mapa 16: Decreto 6000/1937 - recorte sobre base do mapa 04.



Mapa 17: Zona Industrial, Decreto 8140/1945- Recorte São Cristóvão sobre base do mapa 05. Secretaria Geral do Interior e Segurança [AGCRJ].



Mapa 18: Decreto 6000/1037 - recorte São Cristóvão sobre base do mapa 06. Estado da Guanabara, 1967 [DIG/IPP]



FIG. 49: Rua São Luiz Gonzaga - sobrado e tipologias multifamiliares - edifício e vila e sobrado e Vila (vê-se entrada)[ARS, 2005]



FIG. 50: Rua São Luiz Gonzaga - edifício multifamiliar recuado conforme o alinhamento do P.A. [ARS, 2005]



FIG. 51: Rua Chaves Faria - edifício multifamiliar em rua predominantemente residencial [ARS, 2005]



FIG. 52: Rua Chaves Faria - edifício multifamiliar em tipologia de pilotis [ARS, 2005]



FIG. 53: Rua do Parque em frente à Quinta: edificação multifamiliar aprovado com a anuência do IPHAN [ARS, 2005]

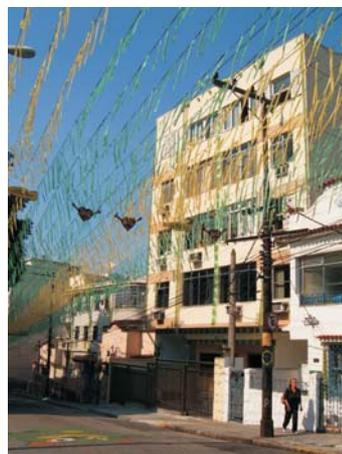


FIG. 54: Rua Fonseca Teles: Euclides edifício multifamiliar [ARS, 2006]



FIG. 55: Rua. Euclides da Cunha - condomínio multifamiliar com três blocos. [ARS, 2006]

A década de 1960 foi marcada por grandes intervenções urbanas na cidade, como Cidade-Estado⁶⁴, particularmente voltadas à reorganização do sistema viário da cidade a partir de novas estruturas viárias. Obras como o Trevo dos Marinheiros, o Viaduto de São Cristóvão, a Avenida Radial Oeste, repercutiram na configuração espacial de São Cristóvão. Os Túneis Rebouças, Dois Irmãos, Joá, o Elevado do Joá, a via expressa do Aterro do Flamengo mudaram a fisionomia da cidade.

4.3.3. Zoneamento funcional e tipologias

Decreto nº. 3800 de 20/04/1970 - Regulamento de Zoneamento – Mapa 22

O Regulamento de Zoneamento do Decreto 3800/ 1970 deu continuidade ao zoneamento estabelecido pelo decreto 6000/ 37 e seus complementares. O novo zoneamento preconizou a generalização do uso industrial na região de São Cristóvão e subúrbios, estimulando o corredor industrial da Av. Brasil. Designou toda a região como ZI-1, Zona Industrial 1, com exceção da Quinta da Boa Vista e do Campo de S Cristóvão, em detrimento das cristalizações de uso residencial existentes⁶⁵. (Mapa 22)

Cabe observar que, enquanto o Código de Obras do Distrito Federal, em vigor até 1967, não restringia tacitamente o uso residencial, o decreto 3800/ 1970 o fez ao dispor como *inadequada* a tipologia residencial multi-familiar na zona industrial, com exceção do uso misto, localizado nos CBs (Centros de Bairro) determinados no decreto, conforme sistematizado no Quadro 6 – Tipologias e Usos Residenciais. Ainda que houvesse muitas ruas designadas como CBs (Ver Mapas 20 e 21 e Quadro 10 – Apêndice B), a tipologia permitida era de dois pavimentos, o que reduziu drasticamente a possibilidade de se construir imóveis residenciais.

Formulado na escala na cidade, o Decreto 3800/ 1970 não considera a especificidade do local, como as cristalizações residenciais. Um dos problemas

⁶⁴ Esta condição propiciou a Guanabara uma dupla arrecadação, o que lhe gerou recursos para o grande número de obras públicas realizadas.

⁶⁵ Sobre o assunto, ver também Strohaecker (1989); Lordeiro (1977); Santos (1977).

constatados é que a partir deste decreto uma grande massa construída residencial, existente em 1970 na área central e subúrbios, representada no Mapa de Usos (Mapa 23), passa a pertencer a zonas não residenciais, onde este uso era simplesmente tolerado ou proibido. Inclusive a tipologia de vilas, tão comum em São Cristovão pela sua adequação ao parcelamento local, passou a ser proibida.

A formalização da restrição do uso residencial não inibiu a demanda habitacional de baixa renda na área, que esteve alheia ao mercado habitacional formal. Neste período há crescente favelização do bairro, assim como dos subúrbios, associada à proximidade do uso industrial (Abreu, 1988).

Este decreto generalizou a possibilidade de instalação de atividades como comércio atacadista, depósitos e empresas transportadoras, complementares ao setor secundário, já então implantadas principalmente nos grandes lotes provenientes do aterro do porto.

Correlacionado São Cristovão ao contexto da cidade, é oportuno mencionar que os Decretos que modificaram as condições das edificações, como o de embasamento de garagens, não surtiram efeito na área, tendo em vista a restrita possibilidade de implantação do uso habitacional, ao contrário do ocorrido na zona sul, conforme visto no capítulo precedente. Neste caso, felizmente, pois São Cristovão ficou livre da imprópria tipologia de edifícios sobre embasamentos de garagens.

Decreto nº. 322 de 03/03/ 1976 - Regulamento de Zoneamento – Mapa 24

Em São Cristovão, a revisão do Regulamento de Zoneamento pelo Decreto 322/1976, teve uma significativa influência na configuração atual do bairro, devido à criação da Zona de Indústria e Comércio⁶⁶, que reforçou os usos industriais, ainda restringindo os residenciais, porém incluindo uma pequena área de Zona Residencial. A ZIC era uma zona única na cidade, a despeito do zoneamento ser geral. A ZIC destinava-se às pequenas indústrias e comércio complementar, que procuram a área

⁶⁶ Delimitação da ZIC alterada pelos dec. 2639 de 28/5/1980 e Lei 361 de 18/10/1982.

devido à Zona Portuária e à sua proximidade com o Centro e às facilidades quanto aos transportes ferroviários e rodoviários. Além de ZIC, o bairro também tinha uma Zona Industrial ZI 1 e uma Zona residencial ZR-5 em uma pequena área próxima a Quinta (Ver Mapa 24).

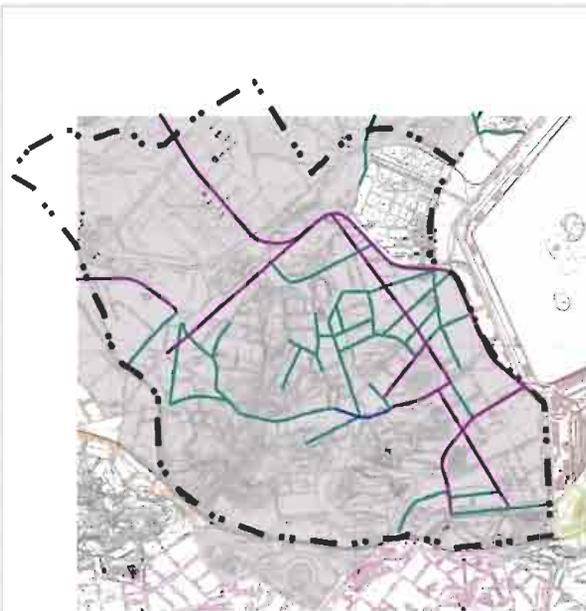
Vários autores, incluindo os relatórios técnicos da Prefeitura, ao desenvolverem estudos sobre a evolução do uso das edificações no bairro, consideram este decreto determinante na formação da paisagem por seu caráter restritivo em relação ao uso residencial⁶⁷. De fato, o decreto pode ter sido determinante neste sentido, porém deve ser esclarecido que foi criado um trecho de zona residencial, junto à Quinta da Boa Vista, onde já era presente este uso, e coincidentemente era a área mais valorizada do bairro, tendo em vista as amenidades decorrentes da proximidade do Parque (figs. 50 a 54). Assim sendo, na ZR-5, e tão somente nesta zona, ficou sendo permitida a construção da tipologia multi-familiar vertical. Pelo decreto 322/ 1976, nas demais zonas o uso industrial era o adequado, enquanto que tolerado era o residencial. Ver relação das Tipologias e Usos Residenciais com as Zonas no Quadro 6.

Ao se considerar o contexto sócio-econômico anterior: o milagre econômico e a disponibilidade de financiamento habitacional, o aquecimento do mercado imobiliário na cidade, percebe-se que São Cristóvão estava alijado de comportar parte da demanda habitacional daquele momento, por impedimento normativo correspondente à vigência do decreto 3800 (1970 a 1976). Deste modo, respondendo à questão anteriormente colocada, foi o decreto 3800/ 1970, e não o 322/ 1976, que teve maior influência na estagnação da dinâmica imobiliária no local, ao inibir habitação no momento crucial em que havia demanda, e ratificar o uso industrial. Assim sendo, verifica-se que a legislação teria desestimulado a renovação do bairro ao impedir o uso habitacional coletivo. Além disso, tal fato contribuiu para um quadro de poluição ambiental e formação de um estigma de bairro industrial, dificilmente superável.

⁶⁷ Tanto estudos da Prefeitura (RJ. SMU, 1998), como acadêmicos (STROHAECKER, 1989; MONTEIRO, 1998)



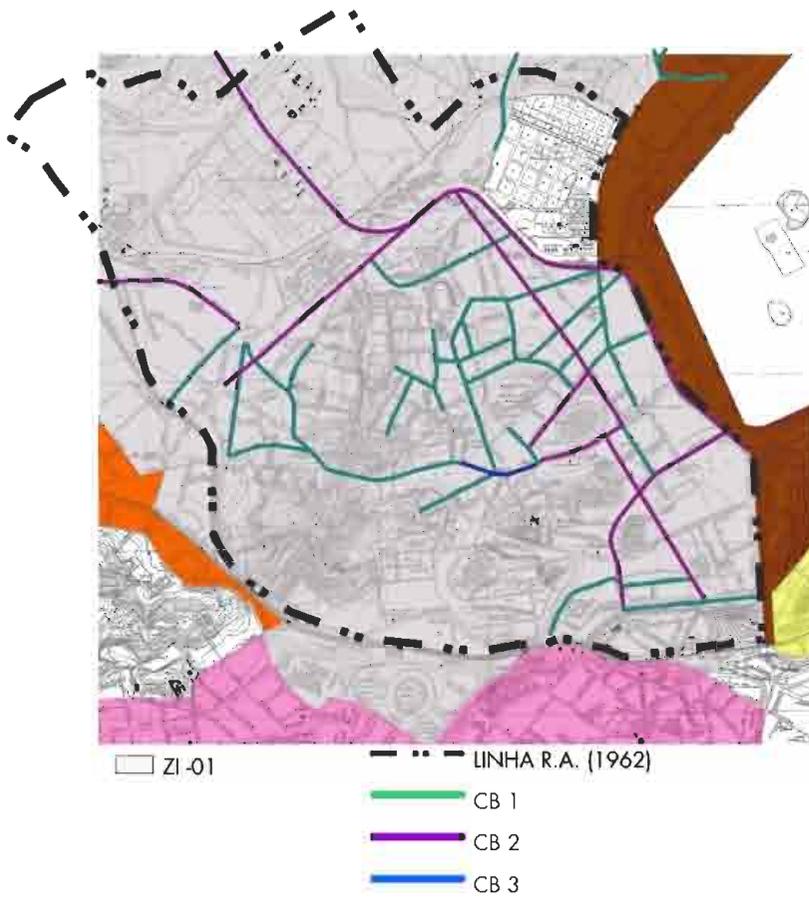
Mapa 19 - Sobreposição de trajeto dos bondes e Cbs (1970). Recorte São Cristóvão sobre base do Mapa 03 (1922), AGCRJ.



Mapa 20 - Decreto E nº 3800/1970 - vigente na XVII RA



Mapa 21 - sobreposição de Cbs (decreto 3800/1970) nas linhas de bonde - XVII RA



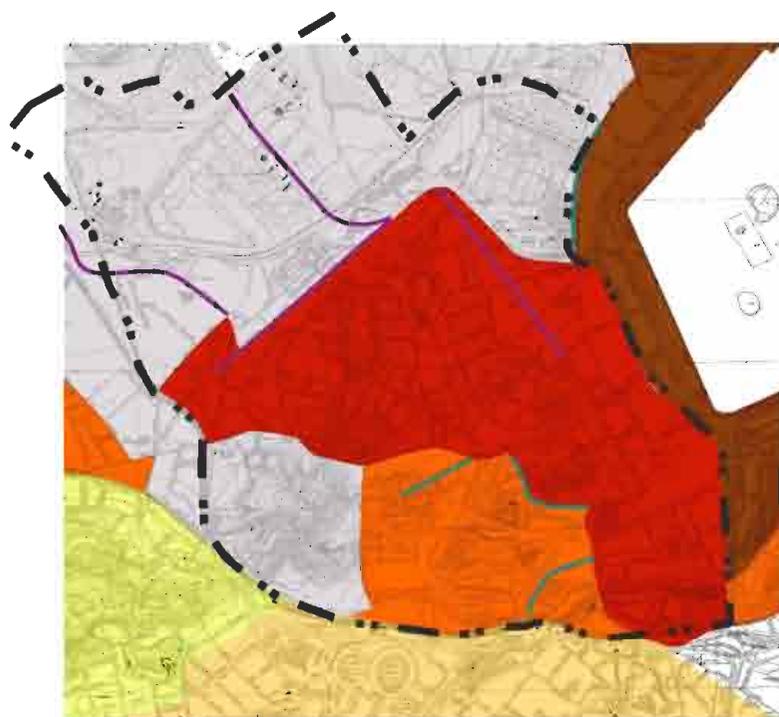
22 - Mapa do Decreto E nº3800/1970 - vigente na VIIª RA.



Uso do Solo

Uso Predominantemente Residencial	Cobertura Vegetal
Serviço e Comércio	Uso Agrícola
Uso Industrial	Corpos D'Água
Uso Institucional	Área Vazia ou Ocupação Rarefeita
Lazer	

23 - Mapa de Uso do Solo real - 1974, [Anuário Estatístico, 1998]



24 - Mapa do Decreto 322/76- vigente na VII RA

ZI-01	LINHA R.A. (1962)
ZR-05	CB 1
ZIC	CB 2
	CB 3



QUADRO SINÓPTICO 4 - REGULAÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO: SÃO CRISTOVÃO

Legislação vigente	Princípios orientadores	Zoneamento	Usos/ Tipologias		Morfologia Urbana	Arquitetura
			adequados	restritos	Desenho urbano	Elementos arquitetônicos
Lei 1574/ 1967 Decreto 3800/1970 e modificadores	Funcionalismo; segregação de funções;	Zona Industrial	Industrial; armazenagem, oficinas	Inadequados: resid. Multif. Tolerados: resid. unifamiliar e vinculados às indústrias; Industrial poluente	Tipologias de galpões Gabarito	Regulamento de Zoneamento separado do Regulamento de Condições das Edificações.
Decreto 322/1976 e modificadores	Funcionalismo; segregação de funções; zonas residenciais em áreas valorizadas.	Zonas Industrial, Indústria e Comércio, Zona Residencial (uso misto)	Industrial, comercial e serviços, residencial (menor zona)	Tipologia residencial multifamiliar (exceto na ZR5 - menor zona); Vilas; Industrial poluente	Tipologias de galpões atrás de edifícios Gabarito máximo: 18 pav (somente podia tipologia comercial)	Regulamento de Zoneamento separado do Regulamento de Condições das Edificações.
Decreto 5840/ 86 Lei 1638/ 1990 (PEU)	Preservação cultural e controle ambiental	Somente Zonas Residenciais,	Residencial, comercial e serviços	Industrial	Gabaritos médios, compatíveis com entornos bens tomados; Eixos com Gabaritos elevados;	Imóveis em APAC: compatibilização com os critérios de preservação
Lei Complementar 24/ 1993 (PEU) APAC vigente	Desenvolvimento sustentável; Intensificação do comércio e indústrias	Zonas residenciais, Uso Misto, Comércio e Serviços, Industrial (ZUPI)	Residencial, comercial e serviços, Industrial	Industrial poluente	Diversificação de gabaritos; Eixos com Gabaritos elevados	Imóveis em APAC: compatibilização com os critérios de preservação
Lei Complementar 73/ 2004 (PEU)	flexibilização da legislação: instrumentos urbanísticos. Reabilitação urbana; Incentivo uso habitacional	Zonas residenciais, Uso Misto, Comércio e Serviços, Conservação Ambiental	Residencial, comercial e serviços, Industrial	Industrial poluente	Eixos com Gabaritos elevados	Imóveis em APAC: compatibilização com os critérios de preservação; Permite reciclagem de galpões para uso habitacional Reduz unidade mínima

QUADRO 5- Evolução do Zoneamento Vigente -São Cristovão

Zonas / Legislação	Dec. nº 5595/1935 e 6000/1937	Dec. E nº 3800/1970	Dec. nº 322/1976	5840/86 (PEU) e Lei 1638/1990	Lei C nº 24/1993 (PEU)	Lei C nº 73/2004 (PEU)
Residenciais 	ZR-2 ZR-3	—	ZR-5	ZR-2, ZR-3A, ZR-3B, ZR-5A, ZR5-B	ZR-1 SC, ZR-2 SC	ZR-1 SC, ZR-2 SC, ZR-3 SC
Industriais/ Portuária 	ZI - Zona Industrial; núcleos já instalados ZP - Zona Portuária ²	ZI 1- Zona Industrial 1	ZI 1- Zona Industrial 1	1	ZUPI SC ZUM 3	ZUM 1, 2
Comerciais 	(só na área central)	CBs 1,2 e 3	ZIC - Zona de Indústria e Comércio CBs 1 e 2	CB 3	ZUM 1, 2 e 3 SC; ZCS - SC	ZUM 1, 2 SC; ZCS-SC
Especiais - Regulamentação Específica ¹	(só na área central: Castelo)		ZE-9 ³ ZE-10 ⁴	AEIT AEIU AEIS	AEIT - SC AEIU - SC AEIS	AEIT AEIS
Proteção Ambiental e/ou do Patrimônio Cultural	—	ZE-1	ZE-1	APA	APAC	APAC (1993) ZCA-SC



¹ Zonas com sua regulamentação remetida à legislações posteriores

² Após a criação RAs em 1962, a Zona Portuária deixou de estar situada na VII RA São Cristóvão, estando incorporada à I RA Portuária.

³ ZE 9 - faixa ao longo do metrô, delimitada pelo dec. 1271/1977 e regulada pelo dec. 1299/1977

⁴ ZE 10 - favelas passam a ser enquadradas como uma zona especial em 1981.

QUADRO 6 - TIPOLOGIAS E USO RESIDENCIAL

Dec 3800/ 70	ZI 1	CB 1	CB 2	CB 3
Unifamiliar	TO	TO	TO	TO
Multifamiliar misto	X	TO (2 pav)	TO (2 ou 3 pav, 1 edificação no lote)	TO (2 ou 3 pav)
Multifamiliar exclusivo	2 unidades no lote; grupamentos vinculados à indústria	máx 2 pavimentos, 1 edificação no lote	X	X

Dec 322/ 76	ZR-5	ZI	ZIC	CB 1 (ZR 5)	CB 2
Unifamiliar		TO (até 2 edificações no lote)	TO (até 2 edificações no lote)	TO	TO
Multifamiliar misto	X	X	X		TO (2 ou 3 pav)
Multifamiliar exclusivo		TO (2 unidades, 1 edificação no lote)	TO (2 unidades, 1 edificação no lote)	TO	X

Dec 3840/ 86	ZR 2	ZR3 A	ZR3 B	ZR5 A	ZR5 B	CB 3
Unifamiliar						
Multifamiliar misto	X				X	
Multifamiliar exclusivo					X	

Lei C 24/ 94	ZR1-SC	ZR2-SC	ZUM1- SC	ZUM2- SC	ZUM3- SC	ZCS-SC	ZUPI
Unifamiliar							
Multifamiliar misto	X				X		
Multifamiliar exclusivo	X						X

 Tolerado (TO);

 Inadequado;

 Permitido

O decreto 322/ 1976 também ratificou o uso industrial em São Cristóvão, mas abriu espaço para o comércio e serviços, que tiveram grande expansão neste período. No entanto, o decreto só concebeu como trecho compatível com o uso residencial aquele mais valorizado, onde já predominava a tipologia residencial, com muitos exemplares multifamiliares. Porém, as exigências das normas passariam a ser cada vez mais amarradas e totalizantes, isto é, dispendo de mesmos parâmetros para inúmeros bairros diferentes, o que dificultava novos empreendimentos.

Neste momento, verifica-se a elitização⁶⁸ dos parâmetros arquitetônicos e urbanísticos, tomando como padrões mínimos de construção os ideais de consumo da classe média. Nestes termos, passam a ser exigências da legislação áreas de recreação, número elevado de vagas e outras exigências do mercado consumidor da Zona Sul, que dificultariam a viabilidade de alternativas para as classes menos favorecidas.

4.3.4. As Normas locais: PEUS e Áreas de Preservação

Representando uma ruptura no modelo totalizante de regulação urbanística da cidade, experimentado a partir de 1935 e ratificado na década de 1970, com a adoção de parâmetros prescritivos e homogeneizantes, entram em cena os Planos Locais, os chamados PEUs - Projetos de Estruturação Urbana. Este modelo de planejamento da cidade, a partir de suas partes, foi concebido no Plano Urbanístico Básico - PUB-RIO, aprovado em 1977, conforme tratado no capítulo sobre a cidade.

No PUB-RIO a área central (AP1) caracteriza-se como constituída por antigas zonas industriais, em processo de invasão-sucessão, ocasionado tanto pela legislação quanto pela obsolescência das instalações. Seguindo as diretrizes daquele Plano, em 1982 os estudos da prefeitura assinalavam a degradação ambiental da região de São Cristóvão, com a desfuncionalização de instalações industriais e as dificuldades

⁶⁸ Ver opiniões conflitantes de empresários vinculados à ADEMI e do Diretor do Departamento de Edificações da PCRJ. Ver Revista ADEMI out.1978, pp 31-33.

de renovação a partir da intensificação do uso residencial. A partir de então, o poder municipal busca, através de um Plano Local, redinamizar a UEP 5, correspondente à VII RA São Cristóvão, com a proposta de novo zoneamento. (RJ. SMP, 1982 e 1985)

4.3.4.1. O resgate do Bairro Imperial e os PEUs São Cristóvão 1986/ 1990

Decreto nº 5840 de 21/05/1986⁶⁹ – Mapas 27 e 28

O Decreto 5840/1986 foi a primeira legislação local para a VII R.A., tendo como principais motivações o controle ambiental e o resgate de seu antigo caráter residencial. Partindo da premissa de que São Cristóvão era, então, o bairro com maior grau de poluição do Rio de Janeiro, o PEU restringe o uso industrial drasticamente, transformando a ZIC em cinco zonas residenciais (ZR-3A; ZR-3B; ZR-5A; ZR-5B). As indústrias ali instaladas passaram a sofrer sérias restrições para sua renovação.

Ainda que fosse uma legislação de âmbito local, o modelo normativo ainda era o decreto 322/ 1976. Assim sendo, há pontos em comum entre ambos, como as terminologias de zonas residenciais, a vinculação das tipologias às zonas e a figura do CB como eixo viário onde a legislação era mais permissiva.

Formulada em acordo com os estudos do IPHAN (IPHAN, 1985) para o entorno dos bens tombados, pela primeira vez houve, na área, uma iniciativa de incorporar a proteção do patrimônio cultural ao planejamento. Foi proposta uma APA com 4 sub-áreas de preservação. (Mapa 30)

Na documentação dos estudos preparatórios para o primeiro PEU há registros do trabalho conjunto da SPU/ SMP (Superintendência de Planejamento urbano/ Secretaria Municipal de Planejamento) com os órgãos de patrimônio municipal e federal, respectivamente DPC (Diretoria de Patrimônio Cultural – Secretaria Municipal de Educação e Cultura) e IPHAN. É importante contextualizar estes estudos numa

⁶⁹ Alterado pelo decreto no. 6309 de 19/11/1986 e substituído pela Lei no. 1638 de 27/12/1990.

década onde se passou a valorizar o patrimônio cultural, e na qual foi estimulada a participação popular, após sombrios anos de ditadura.

Nesses estudos há a proposição de criação de um instrumento de preservação urbana que compatibilize a proteção dos bens, com a dinamização da área, a renovação sem a perda das características – físicas e sociais – locais. Os estudos para a Área de Interesse de Proteção Ambiental (AIPA), partem da delimitação de uma grande área de entorno dos Monumentos tombados pelo IPHAN – Museu Nacional, Casa da Marquesa de Santos e Observatório Nacional. Cabe destacar que o tombamento desse último é contemporâneo aos estudos do PEU, enquanto dos dois primeiros datam de 1938, ou seja, situam-se entre os primeiros tombamentos Nacionais⁷⁰. Os estudos apontam atenção especial à manutenção dos gabaritos baixos e volumetria compatível com a proteção da visibilidade dos monumentos. Essa preocupação inclui a manutenção da escala urbanística do Largo da Cancela, considerado ponto central nos eixos visuais entre os Monumentos.

Naquele estudo ressalta-se a presença de valiosos exemplares de antigos prédios industriais, nas áreas tipicamente industriais, que foram incluídas na delimitação da Área de Preservação proposta.

Embora os estudos de 1982 e a minuta do decreto previssem uma zona industrial, coincidente com o Zoneamento Industrial Metropolitano, recentemente editado⁷¹, essa foi suprimida após pressão⁷² das representações da sociedade civil organizada, pela revalorização do bairro de passado Imperial. (RJ. SMP, 1985)

Se por um lado o decreto cumpriu seu papel de trazer maior qualidade ambiental para o bairro, foi justamente seu caráter restritivo responsável por trazer outros problemas para a área, tais como a decadência das atividades econômica e

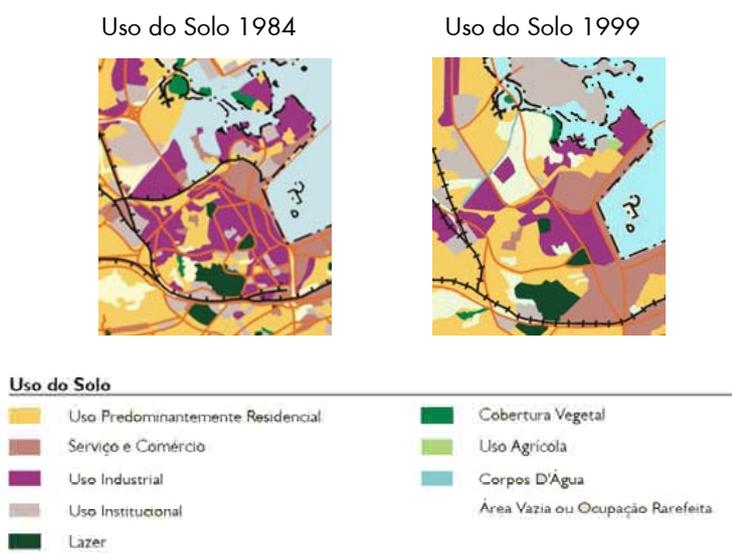
⁷⁰ Tal fato explica-se pelos dois primeiros serem exemplares Neoclássicos, representantes do Império, enquanto o Observatório é Eclético, estilo só considerado de interesse para preservação pelo IPHAN tardiamente.

⁷¹ Lei Estadual 466/ 1981, regulamentada pela portaria 176/1983 do Conselho deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. ZUPI – Zona de Uso Predominantemente Industrial. Ver Mapa 29.

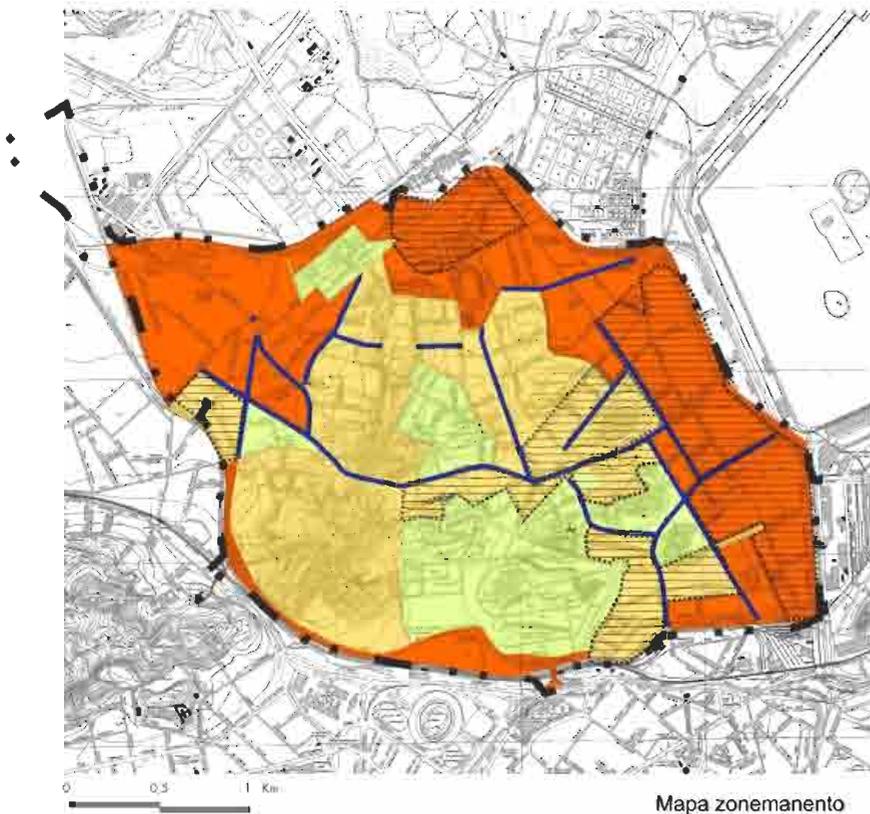
⁷² Nos estudos preparatórios para o decreto, há uma carta comunitária da AMA – São Cristóvão dirigida à SPU/ SMP considerando como necessária a preservação do patrimônio do bairro, e julgando incompatível o uso industrial - da ZUPI - com a proximidade de moradias. (RJ. SMP, 1985)

das edificações. Assim, ao desconsiderar o grau de enraizamento daquelas atividades industriais no espaço do bairro, o PEU, apesar de proposto a partir de um olhar local, incorreu no mesmo equívoco das normas totalizantes. São Cristovão, mesmo tendo um grande contingente residencial, não era indubitavelmente um bairro somente residencial, conforme pode ser constatado no Mapa de Usos de 1984 (Mapa 25) do Anuário Estatístico (1998). Na leitura comparativa deste mapa com o de Usos de 1999 (Mapa 26), verifica-se que a abrangência da área industrial foi sendo reduzida em São Cristovão. No contexto metropolitano, esta mancha foi se deslocando para oeste e para a baixada Fluminense.

No contexto pós-Lei Orgânica Municipal, o teor do decreto em vigor foi transformado na Lei 1638 de 27/12/90, porém deixando omissões que tornam o instrumento de difícil aplicação. Tornou-se urgente uma nova lei que sanasse a revisão do decreto 5840/1986 e os problemas da Lei 1638/90. A Lei 1638/90 era considerada muito permissiva e pretendeu-se restringir um pouco mais a possibilidade de parcelar e ocupar a área tanto em termos de volumetria de construção, como em termos de intensidade dos usos. (RJ/ SMU, 1999)



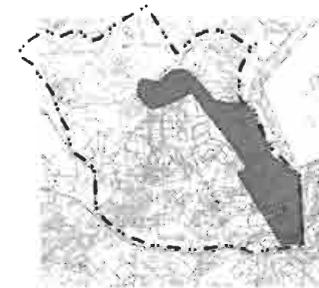
Mapas 25 e 26 - Uso do Solo 1984 e 1999. [Anuário Estatístico 1998]



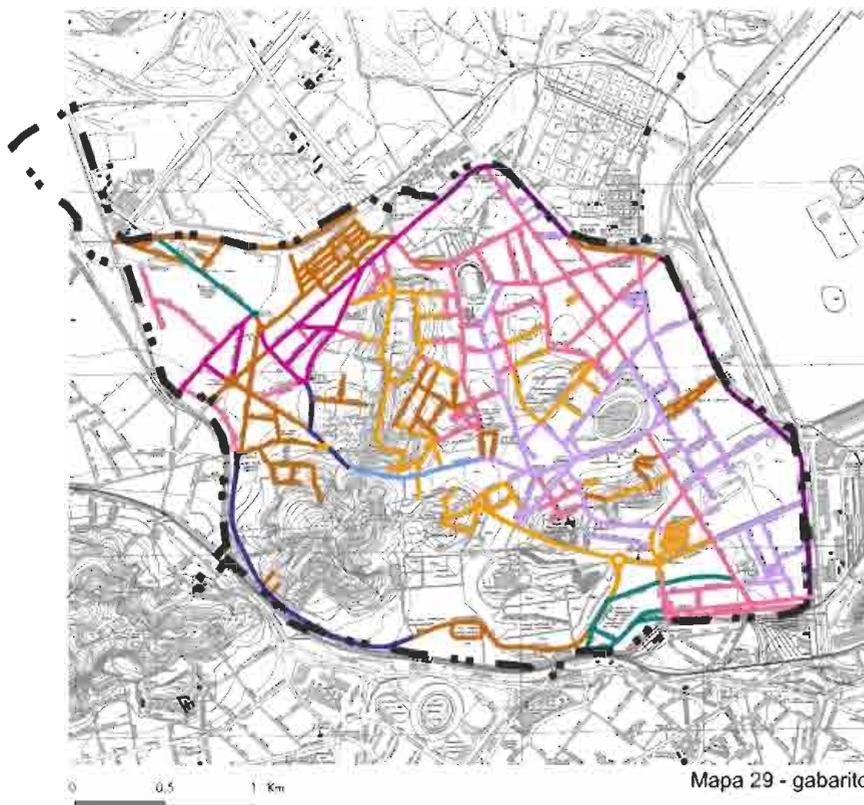
ZONAS

- ZR-05
- ZR-05 - B
- ZR-02
- ZR 3-A
- ZR 3-B
- LINHA R.A.
- CB 3

Mapa zonamento



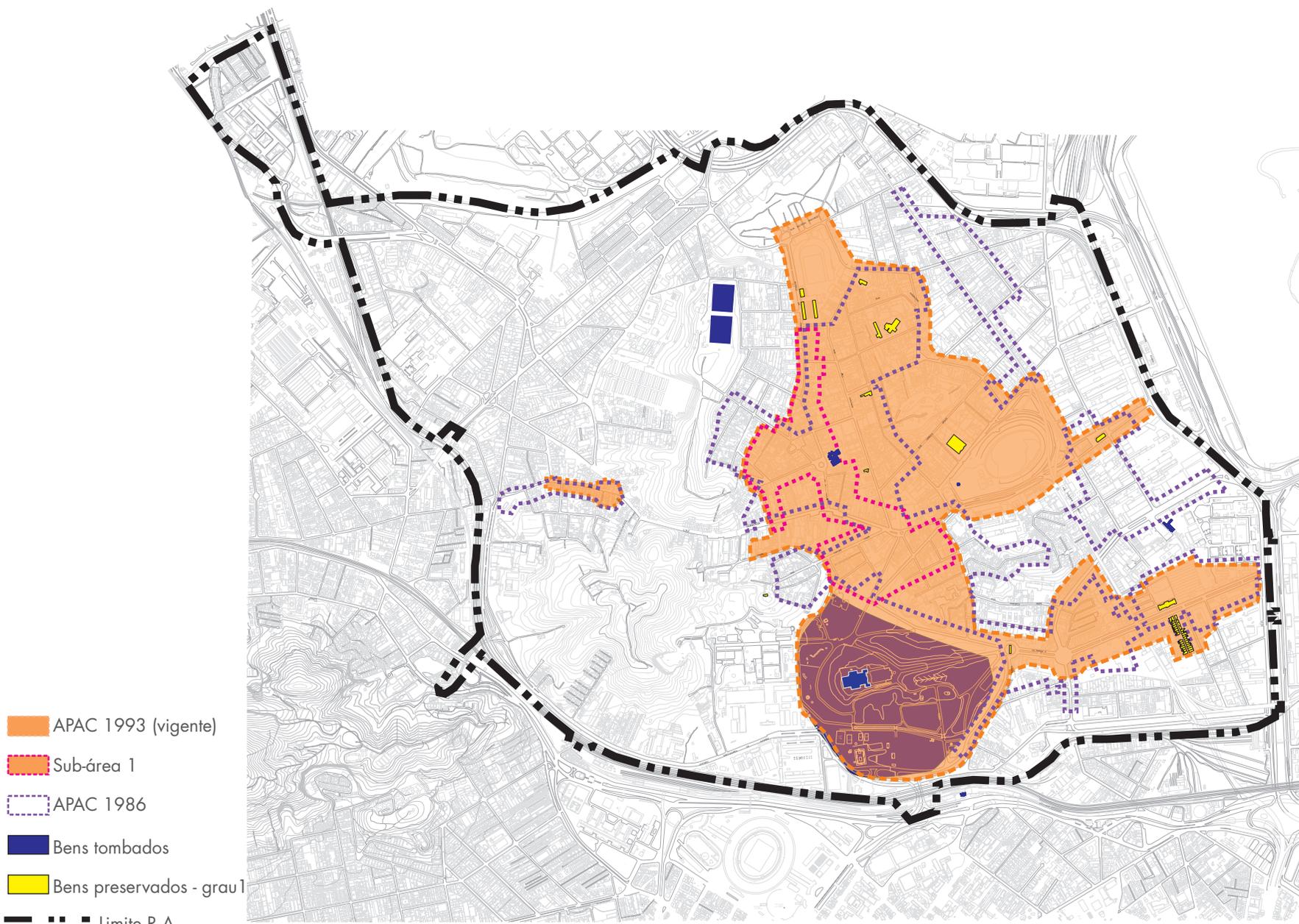
MAPA 29 - localização ZUPI/
lei 466/83



GABARITOS

- 2 pav ou 7,5m
- 3 pav ou 11m
- 4 pav ou 14m
- 5 pav ou 18,5m
- 6 pav ou 21,5m
- 8 pav ou 27,5m
- 4 pav ou 14m (NAF) e
6 pav 21,50m (AF)
- 5 pav ou 18,50m (NAF) e
10 PAV ou 33,50m (AF)
- 6 pav ou 21,50 pav. (NAF) e
8 pav ou 27,50m (AF)

Mapa 29 - gabarito



Mapa 30 [base: cadastral 1999. Des.: TRP]

4.3.4.2. A Luta contra a estagnação: PEU de 1993

Lei Complementar nº 24 de 19/11/1993 - Mapas 31 e 32

Esta Lei é a revisão do PEU São Cristóvão de 1986/1990, em função de demandas populares e da construção da Linha Vermelha. A Lei Complementar 24/1993 modifica o zoneamento, mantendo duas zonas residenciais apenas, criando três zonas de uso misto onde, pelo PEU anterior, existiam Zonas Residenciais.

A construção da Linha Vermelha, em 1991, a despeito da proteção da APA então vigente, resulta na revisão da sua delimitação e conseqüente redução de abrangência. (Ver Mapas 30 e 35) A área de preservação foi então reduzida, na APAC do PEU de 1993, suprimindo os imóveis sob influência dos viadutos da Linha Vermelha (ruas Bela e Figueira de Melo) e seus futuros acessos, ainda não construídos⁷³.

Por outro lado, a APAC revogou PAs incompatíveis com a configuração urbanística prevista, como os da rua São Luis Gonzaga (Ver Mapa 50) As edificações incluídas na APAC São Cristóvão foram preservadas segundo dois graus de proteção: com grau de proteção 1⁷⁴ e de proteção 2. O grau 1 equivale ao tombamento, pois inclui os interiores dos imóveis. Grande parte dos imóveis tutelados como grau 2, encontra-se em processo de descaracterização, com a perda de elementos arquitetônicos ou escondidos por trás de empachamento.

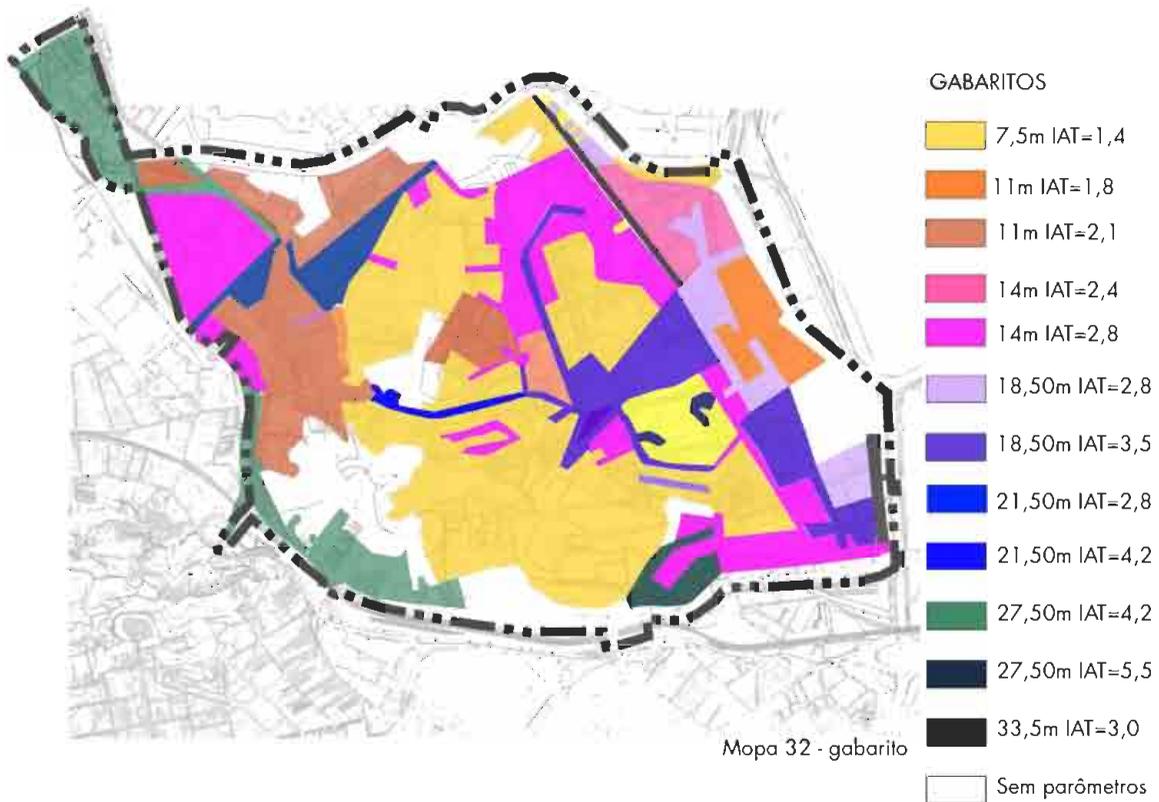
Em estudo posterior (RJ. SMU, 1999), técnicos da prefeitura reconhecem que a lei permaneceu restritiva e não resolveu a questão da flexibilidade da localização dos usos e atividades e do aproveitamento das edificações para novos usos. Isto por que a Lei manteve a lógica do uso vinculado a determinadas tipologias, que, por sua vez, tornaram-se ainda mais minuciosas. O mapa de gabaritos atesta o grau de detalhamento da lei: são 12 tipos diferentes de limites de alturas em toda a VII RA.

⁷³ Trecho inicial da rua São Cristóvão, onde há o Hospital dos Lázaros (tombado) e galpões industriais remanescentes das primeiras indústrias do século XIX.

⁷⁴ São 24 bens que, de modo geral, apresentam bom estado de conservação, exceto o reservatório da Quinta.



Mapa 31 - zoneamento



Mapa 32 - gabarito

Segundo análise em relatório da SMU (RJ. SMU1999), além do PEU 1993 não trazer os benefícios esperados, dificultou o desenvolvimento urbanístico e econômico da área, uma vez que os parâmetros aprovados mostraram-se na prática por demais restritivos e não propícios à indústria da construção civil e a qualquer investimento econômico na área. Isto ocorreu porque o Zoneamento privilegiou espacialmente as zonas residenciais e as zonas de uso misto, e não deu flexibilidade ao quadro de atividades correspondentes a cada zona. Assim, apesar da constante demanda, são poucas as atividades comerciais e de serviços que conseguem aí se instalar. Além disso, todas as atividades deveriam enquadrar-se em alguma tipologia de edificação, prevista num extenso elenco, bastante detalhista, trazendo grandes impasses para a ocupação das edificações existentes, especialmente as antigas.

4.3.4.3. Expectativas de reabilitação: o PEU atual

Lei Complementar nº 73 de 29/07/2004 (PEU São Cristóvão) – Mapas 33 e 34

A norma urbanística atualmente vigente corresponde ao terceiro PEU, consistindo no quarto ato normativo cuja finalidade é disciplinar o uso e ocupação especificamente na VII RA. Esta Lei veio substituir a Lei C 24/1993, revogando-a, exceto os artigos de 27 a 37, relativos à APAC, até que seja editada legislação específica com novos critérios de preservação⁷⁵.

A população local apontou a necessidade de revitalização do bairro através de um novo PEU, e encaminhou à Prefeitura a solicitação de nova revisão de legislação através da Agenda Mínima do Orçamento Cidadão. Na apresentação do PEU, vem declarado como seu objetivo viabilizar a recuperação social, econômica e urbanística dos quatro bairros componentes da VII Região Administrativa – São Cristóvão, Mangueira, Benfica e Vasco da Gama.

A legislação urbanística anterior era considerada pelos técnicos bastante restritiva e inibidora ao desenvolvimento dos bairros. O diagnóstico da área nos

⁷⁵ A finalização dos estudos de revisão da APAC está prevista para o ano de 2007.

estudos preparatórios (RJ. SMU, 1999), caracterizam a área como pouco densa e passível de renovação, apresentando uma situação de deterioração físico-urbanística e de esvaziamento sócio-econômico, conforme já abordado no início do capítulo.

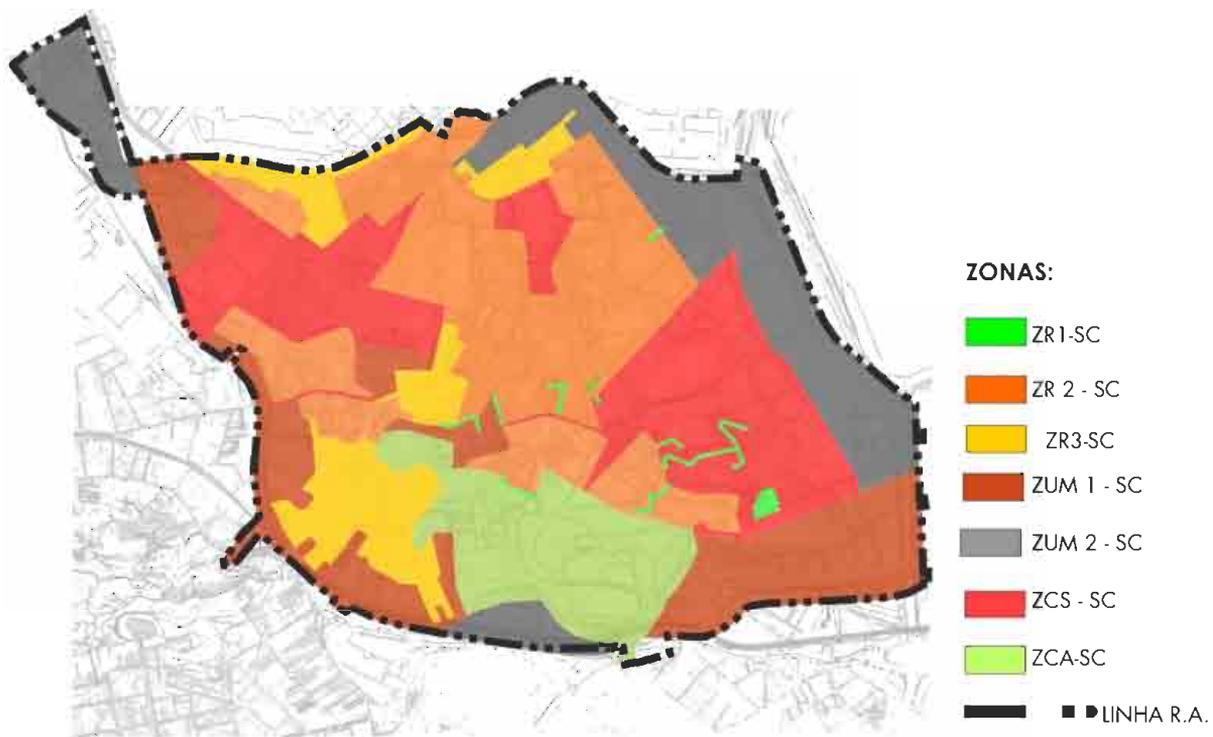
Visando reverter este quadro, a SMU advoga uma nova legislação, mais flexível, que estimule a requalificação do espaço urbano, através do incentivo ao uso residencial, com o aproveitamento de galpões existentes, a valorização do patrimônio histórico, além do estímulo às atividades econômicas, produtivas e de interesse turístico. (RJ. SMU, 1999)

Seguindo estas diretrizes, o novo PEU dispõe de parâmetros que estimulem os usos residencial e comercial, bem como incorpora instrumentos urbanísticos, adequando-os aos moldes do Estatuto da Cidade.

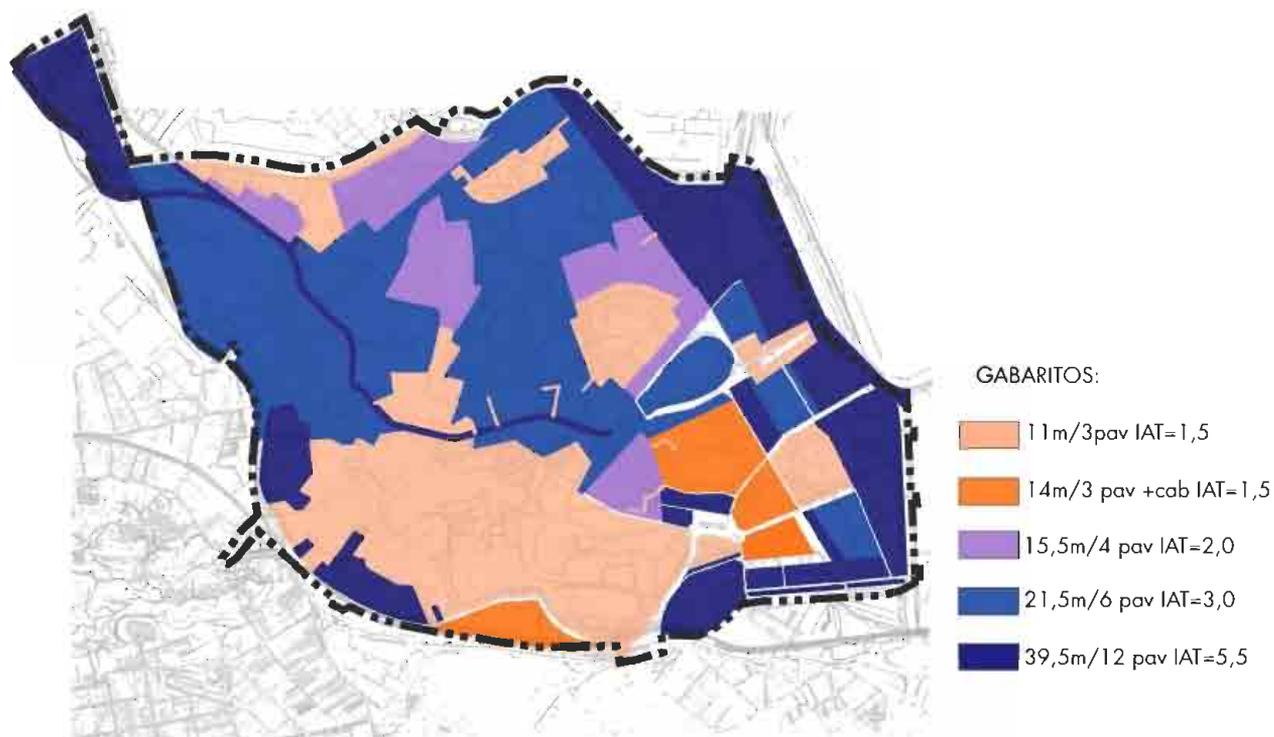
A articulação do PEU 2004 com a APAC São Cristóvão é peculiar, pois embora o primeiro incorpore em seus dispositivos a proteção dos bens culturais presentes na RA, a APAC não foi revisada a tempo da aprovação da lei do PEU⁷⁶. Por essa razão, a lei remete a revisão da APAC a um decreto posterior, conferindo uma necessária agilidade por um lado; porém fragilidade, por outro, ao objetivo da preservação urbana. Evidenciam-se, neste caso, os problemas de gestão como a falta de agilidade⁷⁷ e as dificuldades operacionais na interface de órgãos de distintas secretarias tratando de um mesmo objeto. Com a possibilidade de alteração dos parâmetros urbanísticos em função da revisão e regulamentação da APAC, pode-se inferir que os parâmetros do PEU 2004 podem ser considerados transitórios. O fato é que já se verificam lançamentos imobiliários de grande porte direcionados para a classe média, a partir de um discurso das amenidades e facilidades do bairro imperial.

⁷⁶ Enquanto o PEU era revisado na SMU, o órgão de proteção (DGPC) formulava e editava uma série de novas APACs para a Zona Sul.

⁷⁷ Neste caso, pesou a falta de infraestrutura do órgão de Patrimônio (DGPC). É oportuno mencionar que ao final dos estudos, em 2006, foi criada a Secretaria Extraordinária de Promoção, Defesa, Desenvolvimento e Revitalização do Patrimônio e da Memória Histórico Cultural da Cidade do Rio de Janeiro - SEDREPAHC.



MAPA 33



MAPA 34

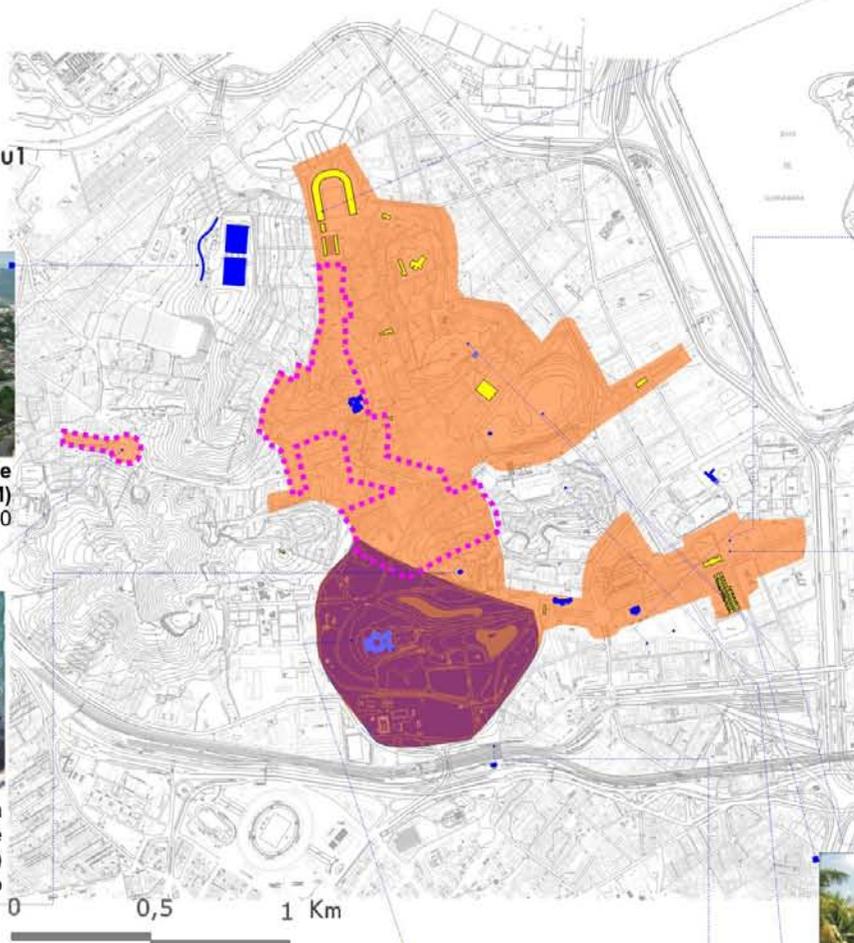
- APAC atual
- Sub-área 1
- Bens tombados
- Bens preservados - grau I



Conjunto Residencial Mendes de Moraes (BTM)
Rua Capitão Félix 50



Fonte Tipo Stella – Fonderie Du Val D’Osne (BTM)
Largo do Pedregulho



Museu Nacional da Quinta da Boa Vista (BTF)
Avenida Pedro II s/n



Reservatório da Quinta da Boa Vista – (BTE)
Rua Mineira s/ nº



Quinta da Boa Vista (BTF)
Avenida Pedro II s/n



Observatório Nacional – Conjunto arquitetônico e paisagístico (BTF) (BTE)
Rua General Bruce 586



Igreja de Santa Genoveva
Praça Nanterre s/nº

Museu do Primeiro Reinado / Solar da Marquesa de Santos (BTF)
Avenida Pedro II s/n



Clube de Regatas Vasco da Gama
Rua General Américo de Moura 131



Igreja de São Cristóvão,
Praça Padre Seve 10



Educandário Gonçalves Araújo,
Campo de São Cristóvão 310



Coreto do Campo de São Cristóvão (BTE)

O diagnóstico preparatório do PEU atual (RJ. SMU, 1999) aponta a possibilidade, a médio prazo, de uma renovação urbana em grandes lotes onde se situam imóveis industriais, institucionais ou militares⁷⁸, que gradativamente perderam suas funções⁷⁹. A área da CEG, por exemplo, ocupando metade do quarteirão entre a rua São Cristóvão, avenidas Francisco Bicalho e Pedro II será liberada em um futuro próximo, com a desativação desta unidade⁸⁰. O diagnóstico destaca que a maior parte das áreas passíveis de renovação é atendida por serviços de redes de água e esgoto, o que facilitaria o adensamento imobiliário.

Recentes lançamentos imobiliários⁸¹, no bairro, são indícios de que uma nova transformação pode estar em curso. São lançamentos de edifícios residenciais, com serviços e lazer, voltados para a classe média, cujas estratégias de vendas ressaltam as facilidades da proximidade do centro e de transportes. Estes empreendimentos localizam-se nos arredores da Quinta da Boa Vista e trabalham a imagem de bairro imperial em suas publicidades. Estes lançamentos não só vêm a reboque das alterações de parâmetros urbanísticos a partir do PEU de 2004, mas principalmente decorrem do esgotamento de terrenos com alto potencial construtivo a custos acessíveis na zona sul da cidade⁸².

Ao longo da trajetória normativa, verifica-se a alternância entre a restrição dos usos residencial e industrial, evidenciando-se uma dicotomia em relação à convivência de ambos. Na evolução das zonas funcionais (Quadro 5) verifica-se cada vez maior quantidade de zonas e diversificação dos usos, através de zonas mistas, não especializadas. Estas zonas mistas incorporam inclusive o uso industrial não poluente.

Observando-se todos os mapas de zoneamento alinhados no Quadro 5, verifica-se que as Zonas funcionais foram sendo alteradas, sucessivamente, deixando

⁷⁸Unidades do Comando Militar do Leste situados principalmente nas avenidas Pedro II, Bartolomeu de Gusmão e em Benfica, na rua Francisco Manoel - Hospital Central do Exército.

⁷⁹O prédio desativado do Jornal do Brasil foi desapropriado e será convertido no Instituto Nacional de Traumatologia - Ortopedia - INTO. Ver Jornal do Brasil, 25 out. 2006.

⁸⁰Devido a substituição do gás manufacturado pelo gás natural na cidade. Ver O Globo 23 nov. 2006.

⁸¹ Por parte de Construtoras que tradicionalmente investem na zona sul na cidade, como Concal e Gafisa..

⁸² As recentes APACs na Zona Sul da Cidade agravaram este quadro, no ponto de vista do mercado imobiliário.

no território rastro de suas prescrições. O número de zonas aumentou, enquanto essas se tornaram menos especializadas, demonstrando uma tendência de tolerância quanto à mistura de usos. Cabe destacar que, ao longo do período analisado, as funções das zonas foram alteradas em determinadas áreas, como se essas fossem um território vazio.

A incidência da legislação na configuração urbanística realiza-se a partir da subordinação dos projetos arquitetônicos aos parâmetros urbanísticos. Este processo opera na escala do lote e pode afetar também o parcelamento. A lógica de regulação dos parâmetros foi sendo revista, nas normas vigentes para a cidade, ao longo do tempo, conforme tratado no capítulo anterior, e exposto no Quadro 7, com relação a São Cristovão.

O Quadro 7 sintetiza a evolução dos parâmetros urbanísticos nas normas vigentes em São Cristovão, desde 1970, quando o disciplinamento dos usos vinculados às tipologias foi instituído. O controle de tipologias foi um dos aspectos que conferiu maior rigidez à legislação. Enquanto foi aplicado em São Cristovão (1970 a 1993), seus parâmetros dificultaram o aproveitamento dos imóveis antigos. Tal controle, ainda vigente nas áreas da cidade reguladas pelo Decreto 322/ 1976 pasteuriza a configuração urbanística, vinculando o uso ao tipo, sem com isso efetivamente intermediar a configuração do espaço público a partir do tipo arquitetônico. Tampouco, a tipologia funcional remete-se à tipologia arquitetônica na acepção da morfologia urbana. Isto porque, enquanto a primeira é concebida na lógica funcionalista de padronização da cidade, a segunda distingue-se como um elemento característico no contexto local.

O Quadro 8 consolida, em linhas gerais, os dados e análises sobre os PEUs editados para a RA São Cristovão nesse capítulo.

QUADRO 7 - SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DOS PARÂMETROS - ESCALA LOCAL (VII RA – SÃO CRISTOVÃO)

Parâmetros Legislação	Gabarito	Usos	Lotes	Volumetria	Tipologia	Princípios orientadores
Decreto E nº 3800/1970	Máximo, vinculado à tipologia e zona	Vinculado à zona, instalado na tipologia permitida.	Categorias por dimensões mínimas, vinculadas à zona	Industriais maior TO. Limitada pelo IAT	Vinculada à zona.	Cidade Funcional; Segregação de usos; Maiores incômodos em áreas menos valorizadas
Decreto nº 322/1976	Máximo, vinculado à tipologia e zona.	Vinculado à zona, instalado na tipologia permitida.	Mantém o anterior	Industriais maior TO. IAT	Vinculada à zona.	Funcionalidade; Adequação aos problemas urbanos
PEU - Decreto nº 5840/ 86 e Lei 1638/ 1990	Máximo, por rua	Vinculado à zona, instalado na tipologia permitida.	Mantém o anterior	ù reas preservadas: controle APAC	Vinculada à zona.	Controle ambiental; Preservação urbana
PEU - Lei C nº 24/1993	Máximo	Vinculado à zona	Min. 125m2 testada 8m não restringe área max, exceto ZUM3	IAT ù reas preservadas: controle APAC	Vinculada à zona (tipologias mais minuciosas)	Preservação urbana; Revitalização
PEU - Lei C 73/2004	Máximo	Vinculado aos impactos	dimensões mínimas, vinculadas à zona;	IAT ù reas preservadas: controle APAC	Controle de usos e volumetria, sem tipologia	Preservação urbana; Reabilitação
Síntese	Verticalização incentivada no uso comercial e serviços dec. de 70. A partir dos PEUs, controle por rua, havendo restrições da APAC. Verticalização nos eixos comerciais não preservados.	Dec. de 70: segregação, predomínio de indústria e comércio. A partir dos PEUs: incentivo ao residencial e mistura de usos. Controle de impactos.	Edificabilidade compatível com o uso. Não havia restrição de remembramento, facilitando renovação.	Não houve preocupação específica com a volumetria, somente o controle do IAT	Este controle pasteurizava a configuração urbanística, vinculando o uso ao tipo. Dificultou o aproveitamento dos imóveis antigos.	Evoluiu no sentido da flexibilização

QUADRO SINÓPTICO 8 - LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA - PLANOS LOCAIS - PEUs – SÃO CRISTOVÃO

Legislação Urbanística	Finalidade	Instrumentos/ conteúdo	Repercussão local	Instância político-administrativa
Decreto nº 5840 de 21/05/1986 Alterado pelo decreto no. 6309 de 19/11/1986.	Primeira legislação específica para a área, que tinha como principal motivação a questão ambiental (São Cristóvão era o bairro com mais alto grau de poluição do Rio de Janeiro) e buscou resgatar seu antigo caráter residencial.	Controle ambiental: restringe o uso industrial; transforma a ZIC em cinco zonas residenciais; As indústrias passaram a sofrer sérias restrições e a ZIC foi substituída pelas zonas residenciais ZR-3A; ZR-3B; ZR-5A; ZR-5B. 4 sub-áreas de APAC. Gabarito determinado por ruas.	Se por um lado o decreto cumpriu seu papel de trazer maior qualidade ambiental para o bairro, justamente seu caráter restritivo foi responsável por trazer outros problemas para a área, tais como decadência das atividades econômica e das edificações.	VII R.A - Município do Rio de Janeiro Secretaria Municipal de Planejamento /Urbanismo
Lei nº 1638 de 27/12/90	Transforma o teor do decreto 5840/86 em lei.	Mesmas zonas (checar delimitações)	Omissões, como ruas sem parâmetros, comprometem a aplicabilidade da lei	
Lei Complementar nº 24 de 19/11/1993	Revisão da Lei 1638/90 e do Decreto 5840/86, em função de demandas populares e da construção da Linha Vermelha. Revoga a lei 1630/90 e PAs 7043 e 7805.	Facilita uso residencial. Modifica o zoneamento, mantendo 2 zonas residenciais apenas e criou 3 zonas de uso misto onde existiam ZRÊs; permaneceu restritiva e não resolveu as restrições de localização dos usos e atividades e do aproveitamento das edificações para novos usos. Elimina os CBs, mas continua vinculando atividades à tipologias específicas. Gabarito e IAT determinados por ruas. AEIU, AEIS e AEIT; APAC 1 e 2	São restritas as atividades comerciais e de serviços que podem se instalar, apesar de uma demanda constante das mesmas.	
Lei Complementar nº 73 de 29/07/2004	Revisão do PEU 1993. Reabilitação e Dinamização.	estimula os usos residencial e comercial.	Revoga a Lei C 24/1993, exceto os art. De 27 a 37, até que seja editada legislação específica com novos critérios de preservação.	

4.4. ANÁLISE MORFOLÓGICA: A DIMENSÃO NORMATIVA

Observa-se que os modelos normativos da década de 1970, pautados na lógica da restrição/permissão de usos, priorizavam a funcionalidade do espaço, inclusive em relação à densidade habitacional. O embate levantado seria o das incomodidades decorrentes de diversos usos *versus* zonas exclusivas. Nesse sentido, as zonas exclusivas seriam monofuncionais, eliminando a diversidade, que supostamente restringiria as incomodidades conseqüentes da presença de outros usos.

A configuração urbanística prevista por estas normas é completamente incongruente com a escala local, da rua, o que demonstra um conflito de escalas: escala do planejamento em relação à escala do desenho urbano, aquela na qual se vivencia a configuração urbanística.

A análise das transformações morfológicas ocorridas no recorte espacial-temporal utiliza os procedimentos e instrumentos propostos por Panerai (1994 e 1999). Sem perder de vista que a delimitação do recorte espacial focaliza o bairro, a análise morfológica requer constantes deslocamentos de escalas e retornos. A aproximação realiza-se através da ampliação de escalas, passando do bairro ao conjunto urbano de quadras estruturado pela rua.

Foi selecionado, assim, um recorte espacial que sintetizasse um papel significativo para o bairro, do ponto de vista simbólico (imagem) e estrutural para o tecido urbano, com características exemplares, visando propiciar a discussão da temática proposta. Com base nesta premissa, foi escolhida uma área de estudo que tipifique os modelos espaciais configurados pelas normas urbanísticas em estudo, e que possua trechos regulados por diferentes normas justapostas ou sobrepostas. Esta área de estudo abrange a Rua São Luiz Gonzaga (trecho em São Cristovão), incluindo o Largo da Cancela e Campo de São Cristovão, dois espaços estruturadores do tecido urbano de São Cristovão, tanto por suas configurações espaciais, quanto

pelos seus papéis no processo de crescimento, conforme anteriormente tratado na investigação histórica.

Na escala da área de estudo, examinam-se os conjuntos de elementos morfológicos identificados como estruturadores do tecido urbano, adotando-se a conceituação de Panerai (1999): Rede Viária, Parcelamento (área edificável) e Edifícios. Essa classificação está evidenciada nos Mapas 36 A, B e C. A partir desses, e da observação local, juntamente com registros fotográficos, procede-se à análise do tecido urbano, identificando-se cada um dos conjuntos e analisando-se isoladamente cada elemento, sua lógica e suas relações.

Analisando particularmente a rede viária, ou seja, as **vias e espaços públicos**, percebe-se que a configuração histórica de caminho (estrada) da rua São Luiz Gonzaga, associada às condições topográficas, resulta em pouca permeabilidade de suas quadras. Neste caso o relevo possui um papel preponderante, tendo em vista sua conformação de passagem entre os morros. Já o trecho do campo de São Cristovão teve sua configuração modificada historicamente por projetos urbanos e paisagísticos, conforme se observa nas plantas cadastrais antigas e no painel de imagens históricas (figs. 37 a 45) O campo sempre foi um espaço livre público, que atuou como pólo de crescimento do bairro. A configuração interna do espaço livre foi mais drasticamente modificada com a construção do Pavilhão em 1959. Já o seu perímetro foi radicalmente rompido pela passagem de vários viadutos.

Em relação ao **parcelamento**, destaca-se o contraste na conformação dos lotes que, ora muito grandes, ora pequenos, mas sempre compridos, sendo em menor número os de tamanho intermediário. Esta configuração, derivada do parcelamento das chácaras, facilitou a implantação de vilas, num primeiro momento; e a renovação do tecido a partir da implantação de galpões industriais, em alguns casos, no lugar de vilas e sobrados, e em outros, sem remembramento. As ruas das vilas irrigam as grandes quadras, permitindo sua ocupação interna. Notam-se desmembramentos de lotes para a construção de edifícios na testada e vilas nos fundos.

Observa-se que as **edificações** são os elementos do tecido mais facilmente renovados. Embora seu projeto esteja condicionado à configuração dos demais elementos, sua renovação pode ocorrer independente daqueles. Em alguns casos, a renovação ocorre associada à modificação do parcelamento, com a construção nos fundos ou mesmo lindeira ao logradouro. Observa-se maior afastamento das novas edificações em relação à rua, fragmentando o alinhamento antes contínuo, configurando uma relação diferenciada da edificação com o espaço público. Como parte da área situa-se na APAC, seus imóveis estão preservados, garantindo, *no papel*, sua contribuição como integrante do conjunto urbano. Particularmente no Campo de São Cristovão, algumas edificações exercem papel notável no tecido, sendo considerados Monumentos, sendo tombados ou preservados, por sua importância histórica, e/ou características arquitetônicas (ver Quadro 11 e mapa 35).

As relações entre os três conjuntos formam efetivamente um sistema complexo, devendo ser analisado historicamente, conforme trabalhado nos Mapas 36, 37, 38 e 39, nos quais aparece a sobreposição do tecido urbano atual sobre bases cadastrais antigas existentes (1935, 1953/56 e 1975). Constata-se uma renovação muito maior entre 1935 e 1975, do que entre 1975 e atualmente. Modificações mais marcantes estão registradas nas bases de 1953/56, sugerindo que entre 1935 e 1953 houve mais alterações no tecido, do que no período seguinte, até 1975. Cabe destacar que nesse primeiro período vigorava, até 1967, o decreto 6000/ 1937 e legislação complementar. Constata-se ainda certa estagnação no tecido a partir da década de 1970, justamente um período de grande renovação urbana na cidade.

I



Vias - mapa 36 A



Parcelamento - mapa 36 B



Edificações - mapa 36 C



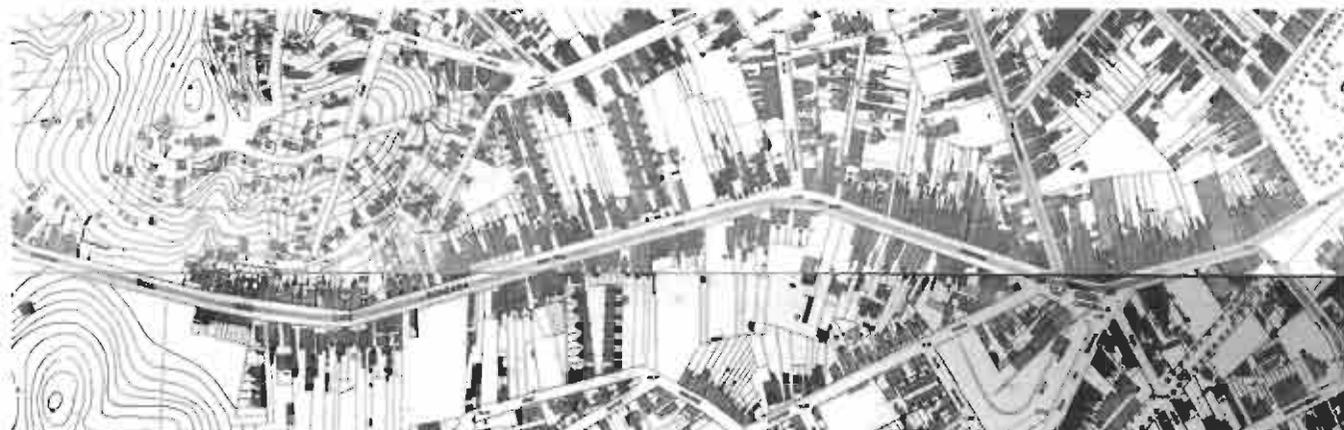
Mapa 37 A- Base atual



Mapa 37 B- Base atual



Mapa 37 C- Base atual



Mapa 38 - Base cadastral de 1935



Mapa 39 - Montagem das bases cadastrais de 1953 e 1956



Mapa 40 - Base cadastral de 1975

A interpretação dos dispositivos normativos leva à compreensão das mudanças na ocupação na escala do lote e do bairro, permitindo que se verifiquem quais legislações efetivamente marcaram a configuração espacial do bairro. A análise urbana correspondente a cada legislação urbanística vigente em diferentes marcos temporais (datas das normas) e sua variação temporal é viabilizada pela análise dos mapas das diversas normas em seqüência.

Investigando a legislação vigente no recorte da área de estudo, ampliando-se a escala, é possível associar os parâmetros à configuração espacial real. A aproximação deste recorte permite observar as variações das propostas de gabarito e zoneamento em cada norma, de modo comparativo com o real. (Ver Mapas 42 a 45 para Zonas; e 46 a 49 para gabarito)

Como a maior parte desta área está na APAC, seu potencial de renovação encontra-se limitado. Cabe ressaltar que a APAC encontra-se em processo de revisão, podendo ser determinados parâmetros urbanísticos que alterem os atuais, em função da compatibilização com os interesses da preservação (Figuras 56 e 57).

A análise da variação dos parâmetros de gabarito dos PEUs e a configuração real, sintetiza-se através dos Mapas comparativos (Mapas 46 a 49). Para facilitar a leitura, conforme a estratégia metodológica, as faixas de alturas estão representadas nas mesmas cores, evidenciando-se as diferenças do real para o *legal*. Em 1986, em acordo com o IPHAN, os gabaritos no Campo e na São Luis Gonzaga eram mais baixos que as propostas posteriores. Atualmente, verifica-se que não houve renovação segundo os gabaritos altos esperados. Em parte devido à APAC, mas também em função de um potencial construtivo incongruente com as expectativas do mercado para o local, a verticalização continua felizmente no *papel*, pois o gabarito de 12 pavimentos alteraria a escala urbana do conjunto.

Cabe salientar a variação de parâmetros de gabarito propostos para o reduto residencial entre a Quinta da Boa Vista e o Campo de São Cristóvão, formada pelas ruas do Parque, Euclides da Cunha, Rotary Internacional, com terrenos com vista para

a Quinta da Boa Vista. Nessa área, o gabarito, antes baixo por se tratar de entorno do bem tombado, elevou-se drasticamente, tornando a área mais atraente para empreendimentos imobiliários, que já se enunciam.

A seqüência de Mapas comparativos de Zoneamento demonstra ter havido, *no papel*, a ampliação da área residencial e uma redução das zonas específicas comerciais e industriais. Verifica-se ainda um aumento de zonas, que foram se diversificando, passando a refletir a variedade de tecidos urbanos local.



FIG. 56 APAC. Casario na Rua Santos Lima, Largo da Igrejinha



FIG. 57 APAC. Casario comercial do Largo da Cancela. Ao fundo, Rua São Luis Gonzaga, onde predominam baixas alturas.

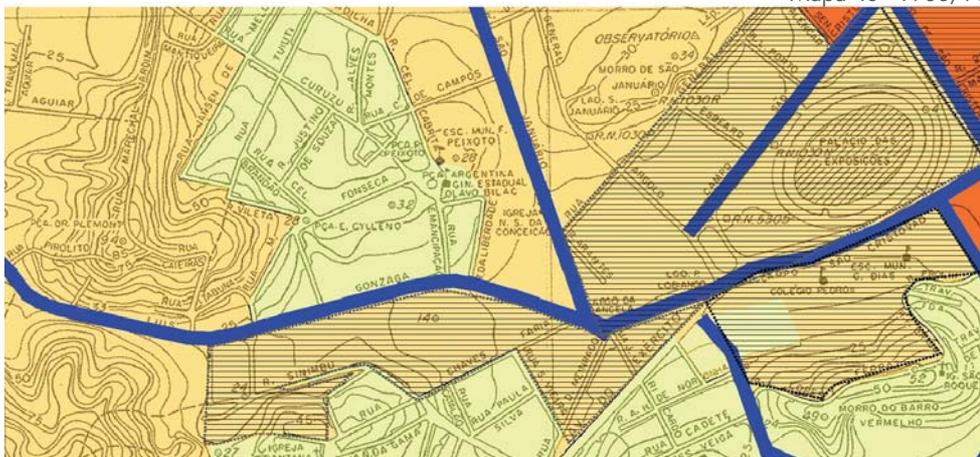


MAPA 41 - Usos Atuais - Áreas de estudo [mapa de Projeto Urbano I I- 2º semestre de 2006 - equipe Thatiane Moraes, Rodrigo Toffano e Carlos Arruda

Mapa 42 - Decreto 322/76



Mapa 43 - 1986/90



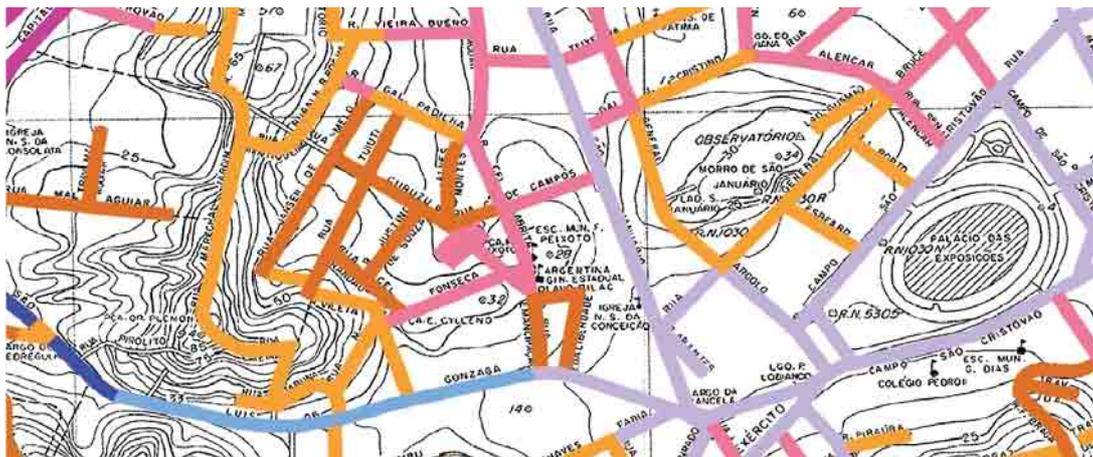
Mapa 44 - PEU 1993



Mapa 45 - PEU 2004



Mapa 46 - PEU 1986/90



Mapa 47 - PEU 1993



Mapa 48 - PEU 2004



Mapa 49 - PEU 2004



1 - 2 andares
 3 - 4 andares
 5 - 6 andares
 7-8 andares
 + de 9 andares

Atual



FIG. 58: Rua Bela. Interferência do viaduto da Linha Vermelha no espaço público [ARS, 2003]



FIG. 59: Rua Bela esquina com Rua General Bruce. Sobrados anteriormente no APA 1986 [ARS, 2003]



FIG. 60: Capa de O Globo, Zona Norte. 01/08/2004. Passado Demolido. Manifestações da mídia e comunidade contra uma eventual redução da APAC na ocasião da aprovação do PEU.



FIG. 61: Vista aérea do largo da Canela (APAC); ao fundo Quinta da Boa Vista. Vêem-se imóveis institucionais e industriais em grandes lotes. Ao fundo, centro da cidade. [DUR/IPP, 2005]



FIG. 62: Vista aérea de São Cristóvão e Linha Vermelha [DUR/IPP, 2005]

4.4.1. TECIDO URBANO PASSADO A LIMPO: PAs

Rua São Luiz Gonzaga – Mapa 50

O redesenho das ruas através do recuo progressivo determinado nos Projetos de Alinhamento – os PAs, é uma das marcas normativas na configuração urbanística e como tal, não pode deixar de ser analisado, ainda que brevemente. A complexidade e embricamento de diversos PAs numa mesma área é tal, que um levantamento mais aprofundado, incorreria num desdobramento em uma outra pesquisa, dada a enorme quantidade de alinhamentos projetados⁸³. Num breve levantamento realizado, somente da rua São Luiz Gonzaga, foram quantificados 52 PAs⁸⁴, sendo o primeiro datado de 1906. É interessante perpassar as datas dos PAs e verificar qual é a configuração urbana intencional em cada momento histórico.

A planta cadastral de 1976 fornece pistas para esta análise, uma vez que nestas estão representados os PAs então vigentes. Na planta da rua São Luiz Gonzaga podem ser identificados também os PAs projetados para o seu entorno, o que revela dados interessantes como, por exemplo, o arruamento projetado para o Morro do Tuiuti em 1941 e 1958, demonstrando o interesse específico na ordenação das favelas no período das décadas de 40 e 50.

Os PAs vigentes para a rua São Luiz Gonzaga foram formulados entre a década de 1940 e 60, o que demonstra um anacronismo em relação aos preceitos urbanísticos contemporâneos. O mapeamento dos PAs desta rua no Mapa 50, teve a intenção de indicar os alinhamentos projetados vigentes, os revogados pela APAC de 1993⁸⁵, podendo-se verificar que estão sujeitos à demolição numerosos sobrados não protegidos pela APAC.

⁸³ Segundo técnicos da SMU/PCRJ, há uma grande dificuldade na revisão dos PAs, dada a complexidade do tema e a necessidade de gestão integrada entre os órgãos competentes de transportes e urbanismo, além dos órgãos de tutela do patrimônio, no caso de trechos incluídos em APAC.

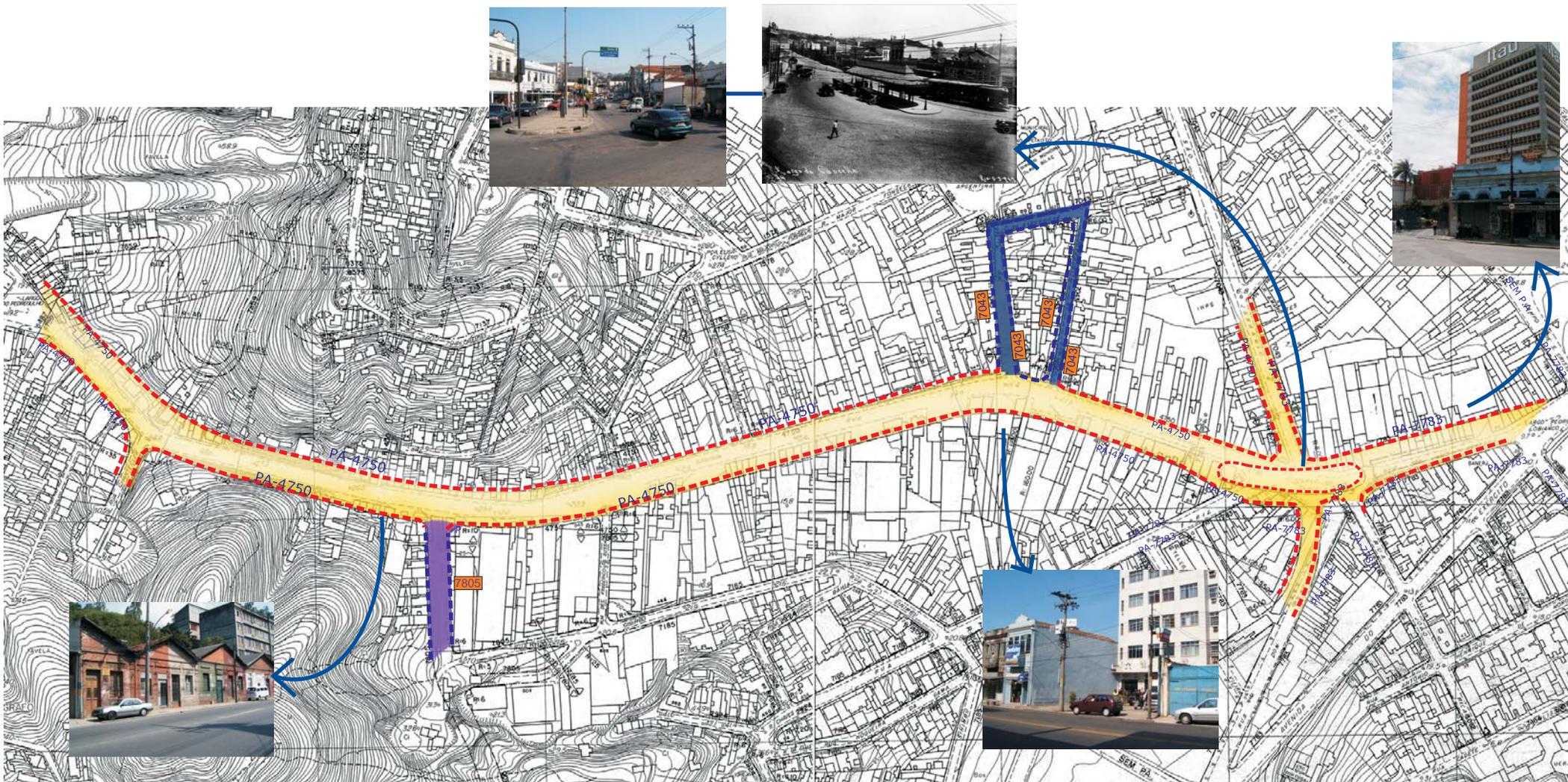
⁸⁴ Inclui toda a extensão da rua, até Benfica. Esta enorme quantidade se deve também às revisões e aos PAs para outras ruas, que fazem esquina com a própria. Ver REIS (1977), v. 1-2. Projetos de alinhamento.

⁸⁵ PAs 7043 de 09/7/1957 e 7805 de 23/11/1961.

Uma análise mais atenta em alguns casos aponta para um paradoxo: quanto aos imóveis preservados pelo PA. O exemplo da *fita* de casas geminadas é claro: ao condenar as casas situadas no sopé do morro, a área edificável do terreno é mínima e íngreme. Ou seja, como não há interesse na renovação destes terrenos, o recuo não se estabelece. No entanto, ao condenar a edificação e inviabilizar a construção, o PA preserva os imóveis da demolição. Porém, não os conserva. Tendo o valor comercial reduzido em função do PA, muitas vezes o imóvel deixa de ser conservado pelos proprietários e entra em estado de degradação. A inviabilização da área edificável do lote ocorre com freqüência em esquinas, onde incidem PAs de duas ruas.

O problema dos PAs evidencia, mais uma vez, um descompasso entre a norma e o local. Seu desenho é definido na escala do bairro, ou rua, segundo uma lógica rodoviarista de caixas de ruas largas desafogando o tráfego. Porém, o recuo progressivo implanta-se, ou deixa de ser implantado, na escala do lote. A proposta de um desenho que inviabilize a edificabilidade de lotes numa rua larga como a São Luis Gonzaga evidencia um distanciamento do local, do real, próprios da época em que foram desenhados – décadas de 1950 e 60. Porém hoje, mesmo anacrônicos, muitos destes PAs continuam vigentes, como restrições normativas impostas sobre o lote. Mesmo reconhecendo a necessidade de revisão, o poder público não consegue desenvolver meios de gestão que dêem conta da revisão desta norma-projeto.

A legislação urbanística de cunho “modernizadora” causou efeitos perversos na configuração espacial do bairro de São Cristovão, cuja abrangência poderia ter sido devastadora, se não fosse a retenção na dinâmica imobiliária da região ter gerado uma preservação urbana compulsória em áreas renováveis.



- P.A. em vigor
- Trecho de P.A 7185 revogado
- P.A. - revogado em ruas existentes - 7043

Base cadastral 1975 (1:2000)
 PA.s da Rua São Luiz Gonzaga:
 (trecho São Cristovão)
 4750 - 30/12/1947
 7943 - 09/07/1957
 7185 - 23/04/1958
 7805 - 23/11/1961

CONCLUSÕES

CONCLUSÕES

O caminho percorrido para demonstrar a influência das normas urbanísticas na configuração espacial da cidade tomou como objeto empírico o bairro de São Cristovão, inserido em seu contexto na VII R.A., e na dinâmica da cidade do Rio de Janeiro. Constatou-se que São Cristovão foi um laboratório de experiências da prática de planejamento urbano, prevalente na cidade, que tem como instrumental a legislação urbanística. Ao traçar o panorama histórico da vigência das normas, no âmbito da cidade, e aplicado ao caso de São Cristovão, observa-se um contínuo editar de normas urbanísticas, que materializam em graus variados seus preceitos para a configuração urbanística.

Nesse percurso histórico da legislação, evidencia-se que esta já seria recorrentemente alterada, desde seus primórdios, por uma sucessão de normas, relacionadas à dinâmica urbana e interesses do mercado imobiliário. Verificou-se que a cidade vem sendo desenhada a partir da alternância de prescrições de formas de uso e ocupação, motivadas ora pelo estímulo, ora pela restrição, ora no todo, ora nas partes, reguladas segundo os paradigmas vigentes em cada momento histórico.

A argumentação da tese orientou-se por dois conceitos-chave - *normatividade* e *processo* – para enfrentar a tensão que se estabelece entre a abstração normativa e a materialidade do espaço urbano. A dialética da normatividade jurídica aplicada à dinâmica urbana gera conflitos em diversos níveis. O processo urbano atuou como um fio condutor, transpassando a discussão da transformação da configuração espacial urbana.

Para conduzir a reflexão, partiu-se, então, da hipótese de que a legislação urbanística se apresentaria em descompasso com o local, particularmente em relação à sua configuração espacial, o que estaria gerando conflitos na dinâmica urbana. Concebe-se tal descompasso como um problema entre as escalas de análise, escalas de atuação, as especificidades do local e a dinâmica da cidade.

Para investigar a configuração espacial resultante do processo de transformações urbanas de São Cristovão, regulada por sucessivas legislações urbanísticas, buscou-se compreender o processo evolutivo da configuração espacial do bairro, correlacionado ao contexto da cidade do Rio de Janeiro, através da dinâmica estabelecida entre seu processo de crescimento, a regulação urbanística e a configuração espacial correspondente - a configuração urbanística.

A trajetória histórica demonstrou que, na maior parte das vezes, a legislação limitou-se a referendar tendências já existentes e interesses do mercado imobiliário, embora também tenham sido observadas normas que buscaram reverter tendências predatórias, como no caso da excessiva verticalização da Zona Sul, bem como na renovação de áreas de interesse para a preservação urbana.

O estudo de São Cristovão demonstra que, mesmo quando o processo de planejamento normativo incorpora reivindicações comunitárias, pode ocorrer um distanciamento da norma *no papel*, em relação às vocações e formas de usos e ocupação já enraizadas ao local, produzindo descompassos entre o legal e o real.

A problematização das influências das normas urbanísticas na configuração espacial urbana demonstrou que tal como vem sendo exercido em São Cristovão, a norma não surtiu os efeitos pretendidos, nem se refletiu na configuração urbanística tal qual potencializariam seus parâmetros. Por exemplo, os trechos do bairro verticalizáveis não se materializaram, despontando somente poucas torres institucionais e de serviços.

O descompasso de escalas pode ocorrer tanto na formulação quanto na aplicação da norma. Verificou-se que o Zoneamento do Decreto 3800/ 1970, formulado na escala da cidade, não considerou especificidades locais, como as cristalizações residenciais. Com isso, o bairro, mesmo abrigando formas tradicionais de morar e locais com uma significativa massa construída multi-familiar, esteve excluído do *boom* imobiliário na década de 1970 por não ser mais permitido construir esta tipologia. Deste modo, foi o decreto de 1970, e não o de 1976, que

teve maior influência, pois o primeiro impediu habitação no exato momento em que havia demanda, e ainda ratificou o uso industrial, conduzindo aquela região a um quadro de poluição ambiental e à criação do estigma de bairro industrial, dificilmente superável.

Por outro lado, essa mesma legislação urbanística de cunho funcionalista e de ímpeto renovador, poderia ter descaracterizado completamente a tradicional configuração espacial do bairro de São Cristovão, não fosse ter ficado à margem deste processo. A ausência ou retenção na dinâmica imobiliária da região resultou na preservação urbana, não impedindo, porém, sua decadência física.

Já as legislações locais, centradas na escala da RA, muitas vezes desconsideraram a dinâmica da cidade. É preciso haver um contínuo deslocamento de escalas para situar a dinâmica da área em relação à da cidade, inclusive em termos de projetos urbanos. O exemplo da Linha Vermelha em São Cristovão é evidente neste sentido. Seu traçado atravessa uma parte da área de preservação e com isso, foi necessário alterar a norma – suprimindo aquela área da APAC – ao invés de alterar o projeto viário.

No entanto, infere-se que a legislação local não independe do geral. Pode-se supor que a ausência de Lei de Uso e Ocupação do Solo, que equalize as legislações locais, no contexto da cidade, pode acarretar este descompasso. Cada PEU tratando do seu território, como se fossem diferentes ilhas, não é mais cabível na realidade da cidade contemporânea.

Através do mapeamento do zoneamento, demonstrou-se que determinadas áreas estiveram reguladas sucessivamente por diferentes Zonas funcionais, deixando no território rastros de suas prescrições. Cabe destacar, no entanto, que houve alterações das funções das zonas para determinadas áreas, como se estivesse tratando de um território vazio. Do mesmo modo, o gabarito foi sendo alterado, com propostas de verticalização de determinados eixos, que não se materializam, uma vez que tipologias verticalizadas não se coadunam com determinadas localizações. Em

função da APAC, mas também devido ao potencial construtivo incongruente com as expectativas do mercado para o local, a verticalização continua no *papel*. Observaram-se enclaves na constituição do tecido urbano do bairro, tendo em vista a maciça presença de instituições em grandes terrenos, onde a vigência da legislação deve ser relativizada. Muitas destas áreas são tombadas, o que já lhes confere um caráter de permanência.

O percurso conceitual desta tese demonstra ser possível, no nível reflexivo, a articulação dos discursos do urbanismo, planejamento urbano, direito urbanístico e do patrimônio cultural. Defende-se que o mesmo possa ocorrer em termos de gestão da cidade, o que resultaria em normas urbanísticas integradas, como planos. Os PEUs procuram exercer este papel, dificultado porém, por entraves entre as políticas setoriais.

Na análise morfológica, o patrimônio cultural do bairro merece destaque, tanto do ponto de vista da relação das políticas de proteção com a legislação urbanística, quanto pelo papel estrutural no tecido urbano. A equalização dos interesses da preservação com os urbanísticos deve convergir para a norma urbanística, através de estratégias de gestão integrada. Com isso, simplificam-se as normas e ganha a comunidade que passa a ter maior clareza em relação aos critérios normativos.

Um desdobramento possível das reflexões aqui levantadas poderia se constituir num inventário tipológico, que registre a evolução das tipologias constituintes da morfologia urbana, correspondente às gerações de legislação urbanística.

Espera-se que a metodologia adotada para o recorte espacial-temporal possa contribuir como ferramenta analítica, que possa gerar desdobramentos em estudos posteriores para outras áreas. A ênfase conferida ao mapeamento e à interpretação gráfica dos dispositivos demonstrou ser um método capaz de tornar legíveis o emaranhado de parâmetros dispostos sobre o tecido urbano. Defende-se que este método deveria fazer parte dos procedimentos de gestão da regulação urbanística, tanto preparatórios como na sua aplicação. Sendo adotado nas diversas escalas de

planejamento da cidade, facilitaria a compreensão da articulação dos princípios normativos em escalas parciais ou gerais.

O exercício de regulação sobre a conformação do espaço urbano, por parte do poder público, pauta-se principalmente na edificabilidade do lote, estabelecida nas normas urbanísticas. A regulação atua assim, como mediação de interesses públicos e privados. Enquanto os interesses privados concentram-se no potencial construtivo, o poder público, através da regulação, deveria assegurar uma configuração urbanística que valorizasse o espaço público primordialmente, como princípio de direito à cidade e à paisagem. Seria a legislação urbanística um mal necessário?

Observa-se que o Poder Público arroga à legislação urbanística um poder de transformação urbana, maior do que esta de fato possui. Procurou-se demonstrar, através desta pesquisa, as limitações da norma urbanística em responder ao processo urbano. Verificou-se, sobretudo, que a norma possui, indubitavelmente, um papel decisivo, mas não isolado, no processo de crescimento desordenado da cidade. Neste sentido, está sujeita aos interesses presentes na dinâmica urbana, nas diversas escalas, incluindo outras ações estatais como projetos urbanos.

Emerge, assim, a questão da gestão, conjugada ao processo de planejamento, suturando a cisão entre as dimensões do planejamento, apenas operando na esfera técnica; e a dimensão política, na gestão. Para Rolnik (2000), o novo paradigma parte do pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes, que devem ter sua ação coordenada, gerando um pacto que corresponda ao interesse público da cidade. Aquele pressupõe uma revisão permanente, que acompanhe a dinâmica de produção e reprodução da cidade.

As questões aqui tratadas podem ser sintetizadas com a compreensão de que a norma urbanística, elaborada com a pretensão de ser modelo de cidade, prefigura um determinado projeto de cidade, tratado como uma forma finita, o que acaba por declarar sua falência, uma vez que este não tem fim, é um processo.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1988.

_____. Sobre a Memória das Cidades. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 5., 1998, Campinas. **Anais...** Campinas: PUC, 1998. 1 CD Rom.

ALFONSIN, Betania. O Estatuto da cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE, 2., 2001, Canelas (RS). **Anais...** Canelas (RS), 2001. Disponível em: <<http://geocities.yahoo.com.br/estatutodacidade/Betania.doc>>. Acesso em: <18 ago. 2004>.

ALVES, Alexandre F. A. **Direito edilício e a competência exclusiva dos municípios**. Disponível em: <<http://www2.uerj.br/~direito/publicacoes/publicacoes/diversos/alexandre.html>>. Acesso em: <12 ago. 2004>.

ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, Carlos B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p 11-74.

_____. **Urbanismo em fim de linha**. São Paulo: EDUSP, 1999.

ARAUJO, Rosane Lopes de. **O planejamento urbano e a norma de uso e ocupação do solo: a cidade do Rio de Janeiro na década de 1990**. 2005. 136p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)-Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

ARGAN, Giulio C. **História da arte como história da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

_____. **Projeto e destino**. São Paulo: Editora Ática, 2000.

AYMONINO, Carlo. **O significado das cidades**. Lisboa: Editorial Presença, 1984.

BARNETT, Jonathan. **An introduction to urban design**. New York: Harper & Row, 1982.

BENEVOLO, Leonardo. **As origens da urbanística moderna**. Lisboa: Presença, 1994.

BENTLEY, Ian et al. **Responsive environments**. Oxford: The Architecture Press, 1985.

BERNARDES, Lysia. Evolução da paisagem urbana do Rio de Janeiro até o início do século XX. In: ABREU, Maurício de Almeida (Org.). **Natureza e sociedade**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1992. p. 37-53.

BRASIL. Lei federal 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.

BRASIL. Constituição da República. 1988.

BRASIL, Hélio. **São Cristovão: memória e esperança (Cantos do Rio)**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Prefeitura do Rio, 2004.

CARDEMAN, David; CARDEMAN, Rogério G. **O Rio de Janeiro nas alturas**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

CARDOSO, Adauto L. Irregularidades urbanísticas: questionando algumas hipóteses. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 25-49, 2003.

CARMONA, Matthew et al. **Public places, urban spaces: the dimensions of urban design**. Oxford: Architectural Press, 2003.

CARLOS, Ana Fani A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004.

CASTRO, Sonia R. de. **O Estado na preservação de bens culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

CAVALCANTI, Nireu. **O Rio de Janeiro setecentista: a vida e a construção da cidade da Invasão Francesa até a chegada da Corte**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003.

CAVALLAZI, Rosangela. Urbanismo e direito: Notas para uma abordagem interdisciplinar do espaço urbano. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 4., 1996, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: PROURB/UFRJ, 1996. v.2., p. 882-887.

_____; LE COQ d'OLIVEIRA, S. Gestão ambiental do solo urbano: o direito à paisagem. In: FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema M. (Org.). **Cidade, memória e legislação**. Belo Horizonte: IAB/ MG, 2002. pp. 293-298.

CHOAY, Françoise. **Alegoria do patrimônio**. Baurú: UNESP, 2001.

CHOAY . Destinos da cidade européia: séculos XIX e XX. **RUA: Revista de Urbanismo e Arquitetura**, n. 6. p. 9-21, jul./dez. 1996.

_____. **A regra e o modelo**. São Paulo: Perspectiva, 1986.

_____. **O urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 1965. 5. ed. 2003.

_____; MERLIN, Pierre. **Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement**. Paris: PUF, 2005.

CÓDIGO DE OBRAS do Município do Rio de Janeiro. Editora Auriverde. 1993.

COUTINHO, M. da Silva, Rachel. A importância da ação urbanística e da legislação urbana para o Rio e São Paulo no contexto das cidades mundiais. In: REZENDE, Fernando; LIMA, Ricardo (Org.). **Rio-São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades**. Brasília: IPEA, 1999. pp. 235-267.

_____. **Urbanismo para uma cidade mundial**. A globalização da Economia. Rio de Janeiro: PCRJ/ SMU, 1999. (Caderno de Urbanismo No. 1).

_____. Urban historical sites versus land development: creating policies that preserve our culture heritage. **Crossroads 2002**, Finland. Mimeografado.

CYMBALISTA, Renato. Regulação urbanística e morfologia urbana. **Polis**, São Paulo, n. 32, p.75-82, 1999.

DUANY, A.; PLATER-ZYBERK, E. **Towns and town-making principles**. Cambridge (MA): Harvard University Graduate School of Design, 1992.

FELDMAN, Sarah.. **Planejamento e zoneamento**. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: EDUSP, 2005.

_____. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 4, p 33-47, maio 2001.

_____. Formas de controle de usos/ regulação. **Polis**, São Paulo, n. 27, p. 115-119, 1996.

FERNANDES, E.; RUGANI, J. **Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico**. Belo Horizonte: IAB/MG, 2002.

FERRARA, Lucrecia D'Alessio. **Os significados urbanos**. São Paulo: EDUSP, 2000.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito**: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Editora Atlas, 1994.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **Patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: IPHAN/ UFRJ, 1997.

FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Orgs.). **Capítulos da memória do urbanismo carioca**: depoimentos ao CPDOC/FGV. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002.

FREITAS, Viviani de Moraes. **Das trevas às luzes?**: Transformações de uso e propostas de reestruturação do bairro de São Cristóvão no Rio de Janeiro. 2003. 211. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: IPPUR/ UFRJ, 2003.

GERSON, Brasil. **História das ruas do Rio**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lacerda Editora, 2000.

GONÇALVES, José Reginaldo S. Monumentalidade e cotidiano: os patrimônios culturais como gênero de discurso. In: OLIVEIRA, Lucia L. (Org.). **Cidade**: história e desafios. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p 108-123.

_____. **A retórica da perda**: os discursos do patrimônio cultural no Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

GOTTDIENER, Mark. O setor imobiliário e o planejamento urbano: controle, gestão ou desregulação. **Pólis**, São Paulo, n. 27, p 17-26, 1996.

GRUMBACH, Antoine. A dialética das restrições ou como se faz uma cidade. **RUA**: Revista de Urbanismo e Arquitetura, n. 6, p.74-79, jul./dez. 1996. Original: La Dialectique des contraintes. Ou comment se fait la ville. **Le Debat**, Gallimard, n. 80, p. 140, mai-août 1994.

GRUPO de Pesquisa Habitação e Uso do Solo no Rio de Janeiro. "Legislação Urbana no Rio de Janeiro". **Publicações PUR/UFRJ**. Série Documentação nº 3. 1983

GUIMARAENS, Ceça. **Paradoxos entrelaçados**: as torres para o futuro e a tradição nacional. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2002.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, David. The new urbanism and the communitarian Trap. **Harvard Design Magazine**, n.1, Winter/spring 1997.

HOLANDA, Frederico et al. Forma urbana: que maneiras de compreensão e representação? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. n. 3, p. 9-17, nov. 2000.

HUYSEN, Andreas. **Seduzidos pela memória**. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2000.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

IPHAN. **Cartas patrimoniais**. Brasília: IPHAN, 1995. (Caderno de Documentos n. 3).

_____. **São Cristóvão**: estudo de entorno dos monumentos tombados. 6^ª SR. Rio de Janeiro, 1985.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KOSTOF, Spiro. **The city assembled**: elements of urban form through history. Londres: Thames and Hudson Ltd., 1992.

_____. **The city shaped**: urban patterns and meanings through history. Londres: Thames and Hudson Ltd., 1991.

LAMAS, José M. Ressano G. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian : Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, 1992.

LECCESE, Michael & McCORMICK, Kathleen. **Charter of new urbanism**. New York: Congress of New Urbanism, McGraw-Hill, 2000.

LE CORBUSIER. **Urbanismo**. São Paulo: Martins Fontes Editora, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

LEMOS, Carlos A. C. **A república ensina a morar (melhor)**. São Paulo: Hucitec, 1999.

LORDEIRO, Manoel de Souza. **Subsídios para a formulação de um plano de renovação urbana**. Dissertação (Mestrado em Engenharia)-Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1977.

LYNCH, Kevin. **A boa forma da cidade**. Lisboa: Edições 70, 1999.

_____. **City sense and city design: writings and projects of Kevin Lynch**. Cambridge (Mass): The MIT Press, 1990.

MANCUSO, Franco. Perspectivas de renovação dos instrumentos urbanísticos. **Polis**, São Paulo, n. 27, p 27-36, 1996.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, Carlos. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.121-192.

MENDONÇA, Jupira G. Formas de controle de densidade e ocupação no Seminário Políticas Públicas para o manejo do solo urbano. **Polis**, São Paulo, n. 27, p. 97-113, 1996.

MONTEIRO, Patrícia M. Maya. **Espaços Livres Públicos de São Cristovão: padrões espaciais e sociais**. Dissertação. (Mestrado em Urbanismo). PROURB FAU/ UFRJ, 1998.

OLIVEIRA, Fabrício L. Vazios urbanos no Rio de Janeiro. In: VAZIOS URBANOS E O PLANEJAMENTO DAS CIDADES. Rio de Janeiro: PCRJ/ SMU, 2000. (Caderno de Urbanismo n.2).

OLIVEIRA, Ligia Gomes de. **Desenvolvimento urbano da cidade do Rio de Janeiro: uma visão através da legislação reguladora da época – 1925/ 1975**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: COPPE/ UFRJ, 1978.

PANERAI, Philippe. **Análise Urbana**. Brasília: Editora UNB, 2006.

PANERAI, Philippe et alli. **Analyse Urbaine**. Marseille: Editions Parentheses, 1999.

_____. A prática do urbanismo. **RUA: Revista de Urbanismo e Arquitetura**, n. 6, p. 66-73, jul./dez. 1996.

_____. O retorno à cidade. **PROJETO**, São Paulo, n. 173, p. 78-82, abr. 94.

PIRES, M. Coeli Simões. Cidade e Cultura – recíprocas interferências e suas representações. In: FERNANDES, E.; RUGANI, J. **Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico**. Belo Horizonte: IAB/MG, 2002, p. 141-157.

PORTAS, Nuno. **Do vazio ao cheio**. Rio de Janeiro: PCRJ/ SMU, 2000. (Caderno de Urbanismo n. 2).

_____. Urbanismo e sociedade: construindo o futuro. In: MACHADO, D.; VASCONCELLOS, E. (Orgs.). **Cidade e imaginação**. Rio de Janeiro: PROURB/ UFRJ, 1996, p 30-39.

QUINTO JÚNIOR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **ESTUDOS AVANÇADOS**, v. 47, n. 17, 2003.

REIS, Francisco de Oliveira. História Urbanística da Cidade do Rio de Janeiro. O Rio: cidade de pântanos e lagoas. **Revista Municipal de Engenharia**, Rio de Janeiro, v. 60, p. 3-27, jan./mar. 1986.

_____. História Urbanística da Cidade do Rio de Janeiro: o Rio de D. João 1808-1821. 2. parte. **Revista Municipal de Engenharia**, Rio de Janeiro, v. 61, p. 3-30, jan./dez. 1990.

_____. História Urbanística da Cidade do Rio de Janeiro: o Segundo Reinado. 1831-1889. 3. parte. **Revista Municipal de Engenharia**, Rio de Janeiro, v. 62, p. 9-108, jan./ dez. 1992.

_____. **O Rio de Janeiro e seus prefeitos**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1977.

RELPH, Edward. **Place and placeness**. London: Pion Limited, 1976.

REZENDE, Vera F. Planos e regulação urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002, p. 256-281.

_____. Evolução da produção urbanística na cidade do Rio de Janeiro, 1900-1950-1965. In: LEME, M. Cristina (Coord.). **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel : FAU/USP : FUPAM, 1999, p 39-70.

_____. Planos de conjunto: Rio de Janeiro. In: LEME, M. Cristina (Coord.). **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel : FAU/USP : FUPAM, 1999, p 358-383.

REZENDE, Vera F. A evolução dos instrumentos de controle do espaço urbano na cidade do Rio de Janeiro: é possível planejar o futuro através da legislação? In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 4., 1996, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: PROURB/ UFRJ, 1996. p 888-898. v.2.

_____. **Planejamento urbano e ideologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, Luiz César de Queirós; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz C. de Queirós; CARDOSO, Adauto L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: REVAN/ FASE, 2003. pp. 103-118.

RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura Municipal. **São Cristóvão: um bairro de contrastes**. Rio de Janeiro: Departamento Geral de Patrimônio Cultural (DGPC), Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, PCRJ, 1991. (Coleção Bairros Cariocas, v. 4).

RIO DE JANEIRO (RJ). Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU). **Projeto de Estruturação Urbana (PEU) São Cristóvão**: relatório de caracterização e propostas urbanísticas (bairros de São Cristóvão, Mangueira, Benfica e Vasco da Gama). Rio de Janeiro, 1999.

_____. Coordenação de Planejamento. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Projetos de estruturação urbana da cidade do Rio de Janeiro: avaliação e revisão da metodologia para a sua elaboração**, v. 1. Rio de Janeiro, 1994.

RIO DE JANEIRO (RJ). Secretaria Municipal de Planejamento (SMP). **Revisão da legislação urbanística e Memória dos bairros São Cristóvão, Benfica e Mangueira**. 1985.

_____. **São Cristóvão, Benfica e Mangueira: edificação e uso do solo**. 1982.

RODRIGUES, Ferdinando de Moura. **Forma, imagem e significado em estruturas urbanas centrais: centro da cidade de Niterói: projeto de reestruturação urbana**. Niterói: EDUFF/ ProEditores, 2005.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**. São Paulo: Studio Nobel : FAPESP, 1999.

_____. Planejamento e Gestão: Um Diálogo de Surdos? In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da cidade**. São Paulo, 2001, pp 113-119.

_____. São Paulo, um século de regulação urbanística: para quem, para quê? **Cadernos IPPUR/ UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1/ 2, p.131-61, jan./ dez. 1997.

ROSSI, Aldo. **A arquitetura da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

SAMPAIO, Andréa da Rosa. O controle do desenho urbano em edificações novas em entornos históricos. In: MACHADO, Denise Pinheiro; VASCONCELLOS, Eduardo Mendes de (Org.). **Cidade e imaginação**. Rio de Janeiro: PROURB/FAU/UFRJ, 1996, p. 181-187.

SANT'ANNA, Marcia. A cidade atração: patrimônio e valorização de áreas centrais no Brasil nos anos 90. **Cadernos PPG-AU**, Salvador, v. 2, n. especial, p. 43-58, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Carlos Nelson F. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: EDUFF; SP: Projeto, 1988.

_____. Cinco abordagens sobre a habitação dos mais pobres. **PROJETO**, São Paulo, n. 117, dez. 1988.

_____. Preservar não é tombar, renovar não é pôr tudo abaixo. **PROJETO**, São Paulo, n. 86, p. 59-63, 1986.

SANTOS, Lilia Varela Clemente dos. **Evolução do uso do solo em São Cristóvão**. 1978. Dissertação (Mestrado em Engenharia)- Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo: razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro. v. 13., n. 2, p. 15-26, ago./dez. 1999.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SÃO PAULO (SP). Secretaria Municipal de Cultura. Departamento do Patrimônio Histórico. **O direito à Memória**: patrimônio histórico e cidadania/ DPH. São Paulo: DPH, 1992.

SEGRE, Roberto. Megalópoles e utopias do bem-estar. **Arquitetura e Urbanismo**: AU, n. 99, p. 72-77, dez./ jan. 2002.

SILVA, José A. da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SISSON, Raquel. Marcos históricos e configurações espaciais. Um estudo de caso: os centros do Rio de Janeiro. **Arquitetura Revista**, Rio de Janeiro. n. 4, 2. Sem., p. 57-81. 1986.

SOARES, Maria Therezinha de Segadas. O conceito geográfico de bairro e sua exemplificação na cidade do Rio de Janeiro. In: BERNARDES, Lysia; SOARES, Maria Therezinha de Segadas. **Rio de Janeiro: cidade e região**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1995, p 105-120. (Col. Biblioteca Carioca, v. 3).

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA FILHO, Carlos F. **Bens culturais e proteção jurídica**. 2. ed. Porto Alegre: Unidade Editorial, 1999.

STROHAECKER, Tânia Marques. **O bairro de São Cristóvão: de arrabalde aristocrático à periferia do Centro**. 1989. (n. de folhas). Dissertação (Mestrado em Geociências) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1989.

TURKIENICZ, Benamy. A forma da cidade: agenda para um debate. In: TURKIENICZ, B. (Org.). **Desenho urbano I**. São Paulo: Projeto Editores, 1984. p. 9-26. (Cadernos Brasileiros de Arquitetura 12)

VASCONCELLOS, Lélia Mendes de. **Dinâmica da configuração espacial urbana: uma análise dos impactos provocados pela ponte na cidade de Niterói**. 1996. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas), São Paulo: FAU/ USP, 1996.

VAZ, Lilian Fessler. Planos e projetos de regeneração cultural: notas sobre uma tendência recente. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E URBANISMO, 8., 2004, Niterói. **Anais...** Niterói: ANPUR/UFF, 2004. CD-Rom.

_____. **Uma história da habitação coletiva na cidade do Rio de Janeiro: estudo da modernidade através da moradia**. 1994. 386p. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas), São Paulo: FAU/ USP, 1994.

_____; SILVEIRA, Carmem Beatriz. A área central do Rio de Janeiro: percepções e intervenções: uma visão sintética no decorrer do século XX. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 213, p. 95-105, set./ dez. 1994.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999.

WAISMAN, Marina. El patrimonio en el tiempo. **Revista Summa**, Buenos Aires, n. 5, p.28-33, fev./mar. 1994.

XAVIER, Hélia Nacif. Gestão urbana nas cidades Brasileiras: impasses e alternativas. **Cidade: História e Desafios**. Rio de Janeiro: FGV, 2002, p. 282-295.

_____. **Transformações recentes em um bairro residencial. Laranjeiras**: o papel da legislação urbanística. Dissertação. (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) COPPE/ UFRJ, 1981.

ZUKIN, Sharon. Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n. 24, p. 205-219, 1996.

REFERÊNCIAS ICONOGRÁFICAS

COHEN, Alberto A; FRIDMAN, Sergio. **Rio de Janeiro ontem e hoje**. Rio de Janeiro: Agência de comunicação, cultura e meio ambiente, 1998.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Código de obras do Distrito Federal**: aprovado pelo decreto n. 6.000 de 01 de julho de 1937. Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, 1939.

ERMAKOFF, George. **Juan Gutierrez: imagens do Rio de Janeiro 1892-1896**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2001. (Coleção Visões do Brasil, 1).

LARA, Fernando. Admirável urbanismo novo. **Arquitextos 009**. Texto Especial 056 – fevereiro 2001. Disponível em <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp056.asp>

RIO DE JANEIRO (RJ). PREFEITURA MUNICIPAL. **Zoneamento do Município: Regulamentação**. Rio de Janeiro: Prefeitura, 1976.

SILVA, Fernando N. (Org.) **Rio de Janeiro em seus quatrocentos anos: formação de desenvolvimento da cidade**. Rio de Janeiro: Record, 1965.

VIANNA, Luiz Fernando. **Rio de Janeiro: imagens da aviação naval, 1916-1923**. Rio de Janeiro: Argumento, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A: QUADRO SINÓPTICO 9 - NORMAS URBANÍSTICAS GERAIS (1900 a 1992)

Norma Urbanística		Finalidade	Instrumentos/ conteúdo	Instância político-administrativa
ANTECEDENTES	Decreto nº 762 de 01/06/1900	Regula a construção e reconstrução de prédios	Medidas de ordem sanitária definem tipologia de casas e sobrados com porão de 50cm. Largura mínima de terrenos, gabaritos conforme a largura das ruas, pé direito mínimo.	Prefeitura do Distrito Federal
	Decreto nº 391 de 10/02/1903	Regula a construção, reconstrução, acréscimos e consertos de prédios.	Normas para o licenciamento de obras situadas nas principais freguesias. Regula condições de higiene, segurança e estéticas submetendo a aprovação do projeto à Diretoria de Obras. Regula a altura dos prédios em relação à largura dos logradouros. Proíbe beirais nos alinhamentos das ruas; proíbe a forma de chalés na região central, Glória, Flamengo e Botafogo, salvo quando forem recuados mais de 10m do logradouro; determina forma das esquinas dos prédios chanfrada;	Prefeitura do Distrito Federal (Prefeito Pereira Passos)
PRECURSORAS	Decreto no 2021 de 11/09/1924 Regulamento para Construções, reconstruções, acréscimos e modificações de prédios do D.F.	disciplina o uso e ocupação do solo nos primórdios da verticalização da cidade.	Condições para Obtenção de licenças (seções II e III); condições de emprego do concreto armado; divide a cidade em 4 áreas: 1ª.central, 2ª.urbana, 3ª.suburbana e 4ª.rural (art. 2º). Verticalização permitida nas ruas servidas por bondes As leis de construção eram incorporadas às Posturas Municipais	Distrito Federal.
	Decreto nº 2087 de 19/01/1925 Novo Regulamento para construções, reconstruções, acréscimos, modificações de prédios.	Considerado por muitos a primeira tentativa real de regular o uso do solo. Substitui o anterior; Busca maximizar a eficiência do meio urbano através do adensamento.	Mantém a classificação de 4 Zonas. São Cristovão integra a 2ª. Zona – urbana, sendo a Av. Francisco Bicalho pertencente a 2ª. parte da 1ª. Zona – central (art. 3º). Variações de aproveitamento de terreno e gabaritos por zonas. O número de pavimentos variava de 1 a 6, conforme a largura do logradouro, estabelecendo o gabarito mínimo em cada zona e logradouro. Introduz a categoria vila, no lugar de avenidas. (hab. Coletiva). Reduz os pés- direitos e define novos componentes na edificação. (Vaz, 1994) O gabarito mínimo de 3 pavimentos vigorava em São Cristovão e outras áreas, (art. 48).	Distrito Federal – (Prefeito Alaor Prata) – Diretoria de Viação e Obras Públicas
	Decreto no. 5481 de 1928		Fracionamento da edificação (min. 5 pavimentos) em unidades com diferentes proprietários. Verticalização da área central e zona sul da cidade	Distrito Federal

	Norma Urbanística	Finalidade	Instrumentos/ conteúdo	Instância político-administrativa
ZONEAMENTO	Decreto nº 6.000 de 01/07/1937	Código de Obras. Foi alterado sucessivas vezes, sob a forma de legislação complementar.	Aperfeiçoa os instrumentos do decreto anterior, revê delimitação das zonas e índices, incentivando a verticalização em zonas valorizadas. Restringe construção de vilas, limitando-as aos fundos do terreno e proibindo-as nas áreas mais valorizadas da cidade.	Distrito Federal – 2ª. Comissão do Plano da Cidade – Serviço Técnico do Plano da Cidade
	Decreto nº 7366 de 30/09/1942	Altera limites da Zona Industrial		Distrito Federal
	Decreto nº 8140 de 17/07/1945	Altera limites da Zona Industrial		Distrito Federal
	Decreto nº 8500 de 30/03/1946		Revoga as possibilidades de exceder o gabarito previstas no Decreto 6000/ 1937	
	Lei 83 de 09/07/1948	Altera dispositivos do código de obras	Altera gabarito das ZR2 e ZR3 e núcleos residenciais e comerciais de ZA, permitindo a construção de 4 pavimentos. Ruas no mínimo de 12m largura e altura máxima das fachadas de 14m. Nas ruas de vilas: 2 pav. quando largura da rua for de 6m, com edificações de ambos os lados; 3 pav. quando for 8m, ou quando for de 6m e só existam edificações de um lado.	Distrito Federal
	Lei no. 285 de 5/06/1948	Permite a divisão da propriedade de edificações de 2 ou mais pavimentos em parcelas autônomas	Apartamentos autônomos	Distrito Federal
	Lei nº. 370 de 25/10/1949	Altera limites da Zona Industrial	Quase toda a Av. Brasil, exceto áreas residenciais e balneários.	Distrito Federal
	Decreto nº. 9669 de 1949	Altera limites da Zona Industrial	Zona Industrial avança para as áreas residenciais adjacentes em transição industrial/ comercial, assumindo aspectos mistos.	Distrito Federal
	Lei nº. 525 de 1950	Altera gabarito	Altera gabarito na ZR 2 e ZR 3 para 6 pavimentos	
	Decreto nº 10753 de 1951	Regulamenta as coberturas e pilotis	Permite não contar no gabarito: acima do último pavimento das edificações servidas por elevador, além da casa de máquinas e caixa d'água, ocupação da cobertura correspondente a 20% da área do pavimento inferior e pilotis aberto no térreo.	Distrito Federal
Decreto nº 991 de 27/04/1962	Para construções de gabarito superior ao previsto no dec. 6000 e legislação posterior	Permite gabarito maior que o previsto, desde que afastado das divisas e afastamento frontal seja acrescido de 0,50m por pav. acima do 4º. pav.	Estado da Guanabara	

ZONEAMENTO	Lei nº 1574 de 11/12/1967 (D.O. de 13/12 e retificado em 18 e 19/12/1967)	Normas para o desenvolvimento urbano e Regional do Estado da Guanabara; Primeira substituição do Decreto 6000	Regras genéricas de zoneamento. Controla densidade e cria a lógica de usos adequados, inadequados e tolerados. Cria os Centros de Bairro.	Município do Rio de Janeiro Secretaria Municipal de Planejamento
	Decreto N nº 1077 de 08/06/1968	Aprova a regulamentação da Lei nº 1574 de 1967	Somente RCE.	
	Decreto E nº. 3800 de 20/04/1970	Aprova os Regulamentos complementares à Lei 1574 de 1967; Regulamentos de Zoneamento, RPT, RCE e outros.	Transforma o bairro de SC em ZI-1 Zona Industrial 1. Estímulo ao corredor industrial da Av. Brasil. Cria Grupo Técnico Executivo para decidir sobre casos omissos, exceções e revisões periódicas dos decretos complementares. Estabelece ruas que configuram os CBs por RA.	
	Decreto-lei no. 77 de 29/04/1975	Limita o gabarito de prédios afastados e não afastados; Conter a verticalização excessiva.	Limita em 5 pavimentos o gabarito para edifícios não afastados e 18 para afastados. Base para o decreto 322/76.	
	Decreto no. 51 de 01/07/1975	Altera disposições relativas às condições das edificações previstas no RCE e no RZ do decreto 3800/1970	Regulamenta as dimensões da varanda balanceada sobre os afastamentos e ocupação do pavimento de cobertura	
	Decreto no 52 de 01/07/1975	Altera dispositivos referentes a guarda de veículos previstas no RCE e no RZ do decreto 3800/1970	Amplia a exigência de vagas de garagem, para reduzir o déficit de vagas na cidade. Permite não computar no gabarito o número de pavimentos de garagens em edifícios residenciais.	
ZONEAMENTO	Decreto nº 322 de 03/03/1976	Regulamento de Zoneamento. Estabelece as modalidades, a intensidade e a localização dos usos do solo e atividades.	Cria a ZIC- Zona de Indústria e Comércio e ZI 1- Zona Industrial 1; permite uso residencial em pequena área de ZR-5. Limites da ZIC alterada pelos dec. 2639 de 28/5/1980 e Lei 361 de 18/10/1982.	
PDDC	Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro Lei Complementar no. 16 de 04/06/1992	. Define normas e procedimentos para a política urbana do município	Prevê instrumentos urbanísticos, a elaboração dos PEUs e estabelece o IAT máximo para as 55 UEPs	

QUADRO 10 - COMPARATIVO DE CBs (Centros de Bairro) – 1970 a 1990

Dec 3800/ 1970	Dec 322/1976	Dec 5840/1986	Lei 1638/1990
CB 1	CB1	CB 1	CB 1
Rua Almirante Baltazar	Rua Almirante Baltazar	—	—
Rua Almirante Mariath	Rua Mon. Manoel Gomes, entre a Av. Brasil e o ramal de minério do Arará;		
Rua Ana Néri (entre a Estação Triagem e a Rua São Luis Gonzaga)	Rua Chaves de Faria;		
Rua Antunes Maciel (entre a Rua São Cristóvão e a Rua Figueira de Melo)	Rua Fonseca Teles (incluída pela Lei nº 361 de 18/10/1982)		
Rua Bonfim			
Rua Capitão Félix (entre a Rua São Luis Gonzaga e Rua Lopes Trovão)			
Rua Carlos Seidl			
Rua Chaves Faria			
Rua Circular Quinta do Caju			
Rua Conde de Leopoldina			
Rua Coronel Cabrita (entre a Rua Gal. Padilha e a Rua Carneiro de Campos)			
Rua Escobar			
Rua Francisco Eugênio (entre a Rua São Cristóvão e a Av. Francisco Bicalho)			
Rua Francisco Manuel			
Rua Gal. Almério de Moura (entre a Rua Amazonas e a Rua Gal. Padilha)			
Rua General Argolo (entre as Ruas São Januário e Teixeira Junior e entre a Gal. Bruce e a Rua S. Luis Gonzaga)			
Rua General Bruce (entre a Rua Sen. Alencar e a Rua Monsenhor Manuel Gomes)			
Rua General Gurjão (entre a Rua Gal. Sampaio e a Rua Coronel Ernani Lucena)			
Rua General José Cristino			
Rua General Padilha			
Rua General Sampaio (entre a Rua Carlos Seidl e a Praia do Caju)			
Rua Mons. Manuel Gomes			
Rua Ricardo Machado			
Rua São Januário			
Rua São Luís Gonzaga (entre a Rua Sen. Bernardo Monteiro e a Rua Liberdade)			
Rua Senador Alencar			
Rua Sem. Bernardo Monteiro			
Rua Teixeira Júnior			
Rua Tuiuti (entre a Rua Vileta e a Rua Gal. Padilha)			
Praia do Caju			

Cont. Quadro 10

Dec 3800/ 1970	Dec 322/ 1976	Dec 5840/ 1986	Lei 1638/90
CB 2	CB 2	CB 2	CB 2
Rua Bela	Rua Bela, da Av. Brasil até o fim;	-----	-----
Avenida Brasil	Av. Brasil entre a Rua Prefeito Olímpio de Melo e o leito do Rio Jacaré; (Canal do Cunha - Manguinhos)		
Avenida Suburbana	Avenida Suburbana;		
Rua Figueira de Melo	Rua Prefeito Olímpio de Melo, do início até a Av. Brasil.		
Rua Prefeito Olímpio de Melo			
Campo de São Cristovão			
Rua São Cristovão			
CB 3	CB 3	CB 3	CB 3
Rua São Luís Gonzaga (entre a Rua Liberdade e a Rua Gal. Argolo)	-----	Campo de São Cristovão	
		Largo de Benfica	Largo de Benfica
		Largo da Cancela	Largo da Cancela
		Rua Bela (entre o Campo de São Cristovão e a Rua Conde de Leopoldina)	Rua Bela (entre o Campo de São Cristovão e a Rua Conde de Leopoldina)
		Rua do Bonfim	Rua do Bonfim
		Rua Capitão Félix (excluída pelo dec 6309/86)	Rua Capitão Félix
		Rua Escobar	Rua Escobar
		Rua Figueira de Melo	Rua Figueira de Melo
		Rua Fonseca Teles	
		Rua General Gustavo Cordeiro de Farias	Rua General Gustavo Cordeiro de Farias
		Rua Lopes Trovão (entre a Rua Capitão Félix e a Rua Marechal Jardim)	Rua Lopes Trovão (entre a Rua Capitão Félix e a Rua Marechal Jardim)
		Rua São Cristovão (excluído trecho entre rua Figueira de Melo e o final, pelo dec. 6309/ 86)	
		Rua São Januário(entre o Largo da Cancela e a rua Dom Carlos)	
		Rua São Luís Gonzaga	Rua São Luís Gonzaga
		Rua Sen. Bernardo Monteiro	Rua Sen. Bernardo Monteiro
		Rua Vieira Bueno	

Ver ruas indicadas nos respectivos mapas como **CB 1**, **CB2** e **CB3**

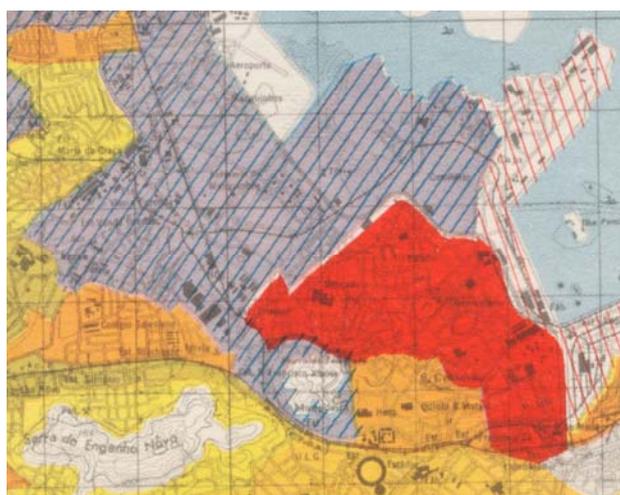
QUADRO 11 - BENS TOMBADOS NA VII R.A. SÃO CRISTÓVÃO

BAIRRO	IDENTIFICAÇÃO	LOCALIZAÇÃO	ATO NORMATIVO		
			Federal	Estadual	Municipal
São Cristóvão	Casa da Marquesa de Santos (1825)	Av. Pedro II nº 293	Proc. II-T-38 / - 20.03.38		
São Cristóvão	Quinta da Boa Vista e Paço de São Cristóvão (final séc XVIII)	Av. Pedro II s/ nº. Quinta da Boa Vista	Proc. 99/ 101 - T - 38/ 30.06.38; Proc. 101/ 154 - T - 38 - 11.05.38		
São Cristóvão	Hospital Frei Antonio (séc. XVIII, data Hospital 1763)	Rua São Cristóvão nº 870; Pça Mário Nazaré s/nº			Decreto nº 4926 de 10.01.85
São Cristóvão	Coreto (1906)	Campo de São Cristóvão		Proc. E-18 / 300288 16.12.85/ (Provisório)	
Vasco da Gama	Sede e Campus do Observatório Nacional (1915)	Rua General Bruce nº 586	Proc. 1009 - T - 79 / - 14.08.86;	Proc. E 18 / 31273 /83/ 18.11.87	
Benfica	Conjunto Residencial Mendes de Moraes (Pedregulho) (1947)	Rua Marechal Jardim nº 450			Decreto nº 6383 de 19.12.86
São Cristóvão	Escola Municipal Nilo Peçanha (1910)	Av. Pedro II nº 398			Decreto nº 9414 de 21.06.90 (Provisório)
São Cristóvão	Escola Municipal Gonçalves Dias (1872)	Campo de São Cristóvão nº 115			Decreto nº 9414/ 21.06.90 (Provisório)
São Cristóvão	Escola Municipal Floriano Peixoto (1925)	Praça Argentina nº 20			Decreto nº 9414 de 21.06.90 (Provisório)
Benfica	Escola Municipal Uruguai (década 1930)	Rua Ana Neri nº 192			Decreto nº 9414 de 21.06.90 (Provisório)
São Cristóvão	Estação Ferroviária de S. Cristóvão (1926)	Av. Osvaldo Aranha nº 680			Decreto nº 14741 - 22.04.96
São Cristóvão	Reservatório da Quinta da Boa Vista (1867)	Rua Mineira s/nº		Proc. E-18 / 001542 / 98 (Provisório)	
São Cristóvão	Reservatório do Pedregulho (1880)	Rua Marechal Jardim s/nº		Proc. E-18 / 001542 / 99 (Provisório)	Dec. nº 18995 de 05/10/2000
Mangueira	Casa da Dona Zica	Avenida Visconde de Niterói nº 824			Decreto nº 22607 de 23/01/2003 (Provisório)

MAPAS ORIGINAIS DE ZONEAMENTOS (Fontes cartográficas)



Decreto no. 3800/ 1970. [AN]



VII. R.A. Decreto no. 322/ 1976 . [RIO DE JANEIRO.(1976)]



VII. R.A. Decreto no. 322/ 1976 e ZUPI. [RIO DE JANEIRO.SMP (1985)]

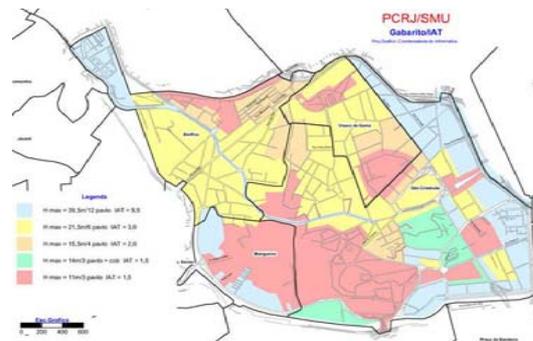
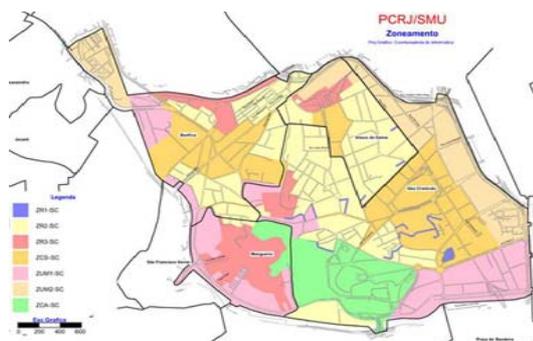
MAPAS ORIGINAIS PEUS

Fonte: 1GPL/ SMU/ PCRJ

ZONEAMENTO

GABARITO

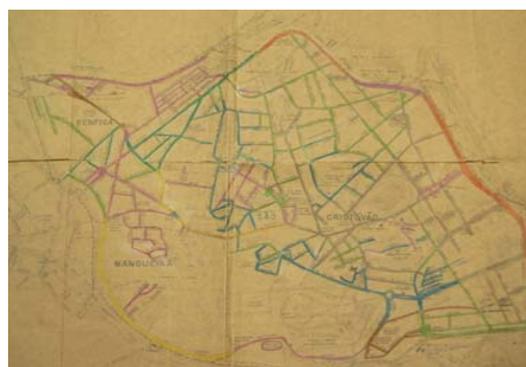
PEU 2004



PEU 1993



PEU 1986/ 1990



ANEXOS

ANEXO A

População, área construída residencial e área construída residencial média por habitante, segundo as Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas 2000

Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas	População (1) (A)	Área construída residencial (m²) (B)	Área construída residencial média por habitante (m²) (B/A)
Total	4 765 428	100 047 499,00	20,99
Área de Planejamento 1	191 493	4 632 374,00	24,19
I RA Portuária	22 564	547 152,00	24,25
II RA Centro	39 135	933 177,00	23,85
III RA Rio Comprido	50 751	1 245 489,00	24,54
VII RA São Cristóvão	42 820	850 407,00	19,86
XXI RA Paqueta	3 421	143 546,00	41,96
XXIII RA Santa Teresa	32 802	912 603,00	27,82
Área de Planejamento 2	850 940	34 240 573,00	40,24
Área de Planejamento 3	1 808 853	31 878 532,00	17,62
Área de Planejamento 4	537 657	17 373 684,00	32,31
Área de Planejamento 5	1 376 485	11 922 336,00	8,66

Fonte: Armazém de Dados - IPP - Formatação da autora a partir da tabela 9.1.2

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - CENSO - 2000.

Secretaria Municipal de Fazenda - SMF, Coordenação do IPTU. Bases Estatísticas e de Apoio à Gestão da Cidade do Rio de Janeiro.

ANEXO B

Imóveis prediais e área construída por utilização, imóveis territoriais e área de terreno, segundo as Áreas de Planejamento, Regiões Administrativas e Bairros - 1999

Áreas de Planejamento, Regiões Administrativas e Bairros	Imóveis Prediais										Imóveis Territoriais	
	Total		Residencial		Comercial e Serviços (1)		Industrial		Outros (2)		nº	área (m²)
	nº	área (m²)	nº	área (m²)	nº	área (m²)	nº	área (m²)	nº	área (m²)		
Total Cidade	1 452 586	137 820 598	1 264 946	97 305 854	91 526	17 492 665	5 687	6 376 941	90 427	16 645 138	174 368	433 087 891
Área de Planejamento 1	130 657	18 083 910	67 558	4 572 029	36 809	5 634 530	916	1 121 924	25 374	6 755 427	3 678	9 080 307
I RA Portuária	10 169	2 592 414	6 588	539 090	2 050	734 932	178	414 079	1 353	904 313	189	183 329
II RA Centro	71 808	9 250 475	19 301	914 841	32 115	3 605 025	93	32 617	20 299	4 697 992	1 374	91 676
III RA Rio Comprido	19 155	2 172 418	16 865	1 238 739	985	433 619	94	97 456	1 211	402 604	629	934 449
VII RA São Cristóvão	16 373	2 907 001	12 086	848 454	1 451	777 205	535	574 578	2 301	706 764	979	7 101 304
São Cristóvão	11 166	2 199 003	8 364	607 352	1 085	664 706	394	403 354	1 323	523 591	597	6 837 842
Mangueira	440	81 039	401	23 921	10	4 413	13	45 192	16	7 513	244	74 013
Benfica	4 767	626 959	3 321	217 181	356	108 086	128	126 032	962	175 660	138	189 449
XXI RA Paqueta	1 737	150 958	1 656	129 518	32	9 541	1	460	48	11 439	55	281 799
XXIII RA Santa Teresa	11 415	1 010 644	11 062	901 387	176	74 208	15	2 734	162	32 315	452	487 750
Área de Planejamento 2	415 761	41 759 302	370 976	33 847 230	26 906	5 242 844	974	137 032	16 905	2 532 196	4 879	12 443 149
Área de Planejamento 3	533 669	43 937 926	483 188	31 655 358	19 266	4 364 039	3 252	3 319 072	27 963	4 599 457	33 912	36 064 254
Área de Planejamento 4	161 056	18 373 389	146 326	15 240 996	4 597	1 256 502	196	535 462	9 937	1 340 429	27 128	95 346 677
Área de Planejamento 5	211 443	15 666 071	196 898	11 990 241	3 948	994 750	349	1 263 451	10 248	1 417 629	104 771	280 153 504

Fonte: Armazém de Dados - IPP - Formatação da autora a partir da Tabela 1198

Secretaria Municipal de Fazenda - SMF, Coordenação do IPTU - Cadastro Imobiliário, Bases Estatísticas e de Apoio à Gestão da Cidade do Rio de Janeiro.

(1) Foram incluídas nestas categorias as seguintes tipologias: escritório, hospital, clube ou ginásio, garagem ou estacionamento, armazém ou depósito, posto de combustíveis, cinema ou teatro, assistência social, restaurante, hotel, colégio, bar ou lanchonete, casa de saúde, motel, pensão/hospedagem, hotel residência, biblioteca, banco, oficina e supermercado.

(2) Templos e outros não classificados nas categorias anteriores.

ANEXO C

Imóveis prediais e área construída, por faixa de idade, segundo suas tipologias nas Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas - 1999

Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas	Total		0 a 20 anos		21 a 44 anos		45 a 59 anos		60 ou mais		ignorados	
	nº	área (m²)	nº	área (m²)	nº	área (m²)	nº	área (m²)	nº	área (m²)	nº	área (m²)
Total	1 452 586	137 820 598	571 946	56 290 566	610 343	48 236 715	137 143	13 375 118	133 053	19 901 737	101	16 462
Área de Planejamento 1	130 657	18 083 910	24 372	4 149 577	63 393	5 168 958	18 513	2 325 840	24 377	6 439 427	2	108
I RA Portuária	10 169	2 592 414	2 014	658 378	3 200	409 344	896	297 828	4 058	1 226 804	1	60
II RA Centro	71 808	9 250 475	13 470	2 338 360	40 660	2 871 097	10 791	1 266 185	6 886	2 774 785	1	48
III RA Rio Comprido	19 155	2 172 418	5 056	644 220	6 933	653 982	2 624	221 982	4 542	652 234	-	-
VII RA São Cristóvão	16 450	2 985 526	1 648	359 702	6 421	860 287	2 188	387 146	6 193	1 378 391	-	-
Casa	6 199	590 859	452	40 156	1 177	78 000	575	42 546	3 995	430 157	-	-
Apartamento	6 090	403 437	709	41 077	3 464	223 166	1 241	85 324	676	53 870	-	-
Salas e Lojas	2 911	502 821	297	65 106	1 473	230 369	203	45 111	938	162 235	-	-
Industrial	987	1 102 878	142	139 079	265	293 082	137	190 223	443	480 494	-	-
Outros	263	385 531	48	74 284	42	35 670	32	23 942	141	251 635	-	-
XXI RA Paqueta	1 737	150 958	596	45 799	592	48 188	233	16 694	316	40 277	-	-
XXIII RA Santa Teresa	11 415	1 010 644	1 583	124 572	5 403	338 066	1 908	162 752	2 521	385 254	-	-
Área de Planejamento 2	415 761	41 759 302	112 548	12 404 595	216 232	18 421 859	59 758	5 906 841	27 213	5 024 803	10	1 204
Área de Planejamento 3	533 669	43 937 926	198 746	16 779 524	217 141	16 182 291	45 915	4 074 630	71 838	6 898 428	29	3 053
Área de Planejamento 4	161 056	18 373 389	119 292	14 079 766	36 205	3 457 287	3 007	380 250	2 528	447 844	24	8 242
Área de Planejamento 5	211 443	15 666 071	116 988	8 877 104	77 372	5 006 320	9 950	687 557	7 097	1 091 235	36	3 855

Fonte: Armazém de Dados - IPP - Formatação da autora a partir da tabela 1200

Secretaria Municipal de Fazenda - SMF, Coordenação do IPTU - Cadastro Imobiliário.

ANEXO C

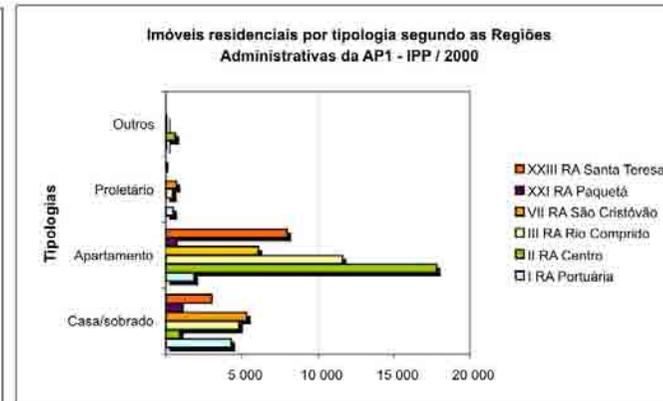
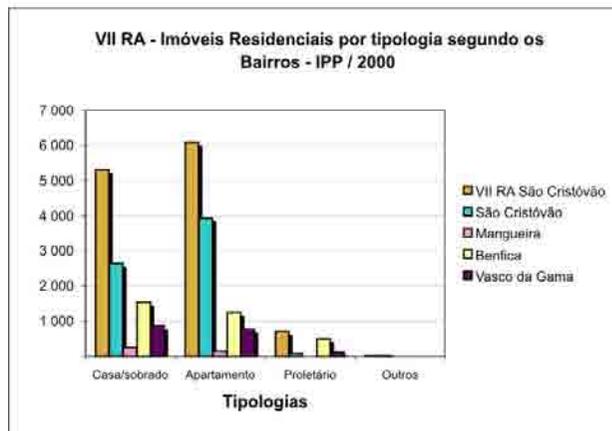
Imóveis - Imóveis residenciais, por tipologia e faixas de área construída, segundo as Áreas de Planejamento, Regiões Administrativas e Bairros - 2000

Áreas de Planejamento, Regiões Administrativas e Bairros	casa/sobrado										apartamento					proletário				outros (1)					
	Total	0 a 50m²		51 a 100m²		101 a 150m²		acima de 150m²		Total	0 a 50m²		51 a 100m²		101 a 150m²		Total	0 a 50m²		51 a 100m²		101 a 150m²		acima de 150m²	
		Total	0 a 50m²	51 a 100m²	101 a 150m²	acima de 150m²	0 a 50m²	51 a 100m²	101 a 150m²		acima de 150m²	0 a 50m²	51 a 100m²	101 a 150m²	acima de 150m²	0 a 50m²		51 a 100m²	101 a 150m²	acima de 150m²					
Total	1 283 427	408 945	151 951	166 085	40 732	50 177	685 556	163 911	386 995	88 164	46 486	176 949	119 796	55 002	1 690	461	11 977	3 619	7 118	934	308				
Área de Planejamento 1	68 054	19 492	5 870	7 895	2 843	2 884	46 085	21 277	21 910	2 234	664	1 745	861	860	18	6	732	614	74	12	32				
I RA Portuária	6 641	4 303	1 168	1 753	751	631	1 853	694	1 035	57	67	463	461	2	-	-	22	8	4	4	6				
II RA Centro	19 386	926	205	359	168	194	17 808	12 729	4 568	381	130	15	11	3	-	1	637	571	61	4	1				
III RA Rio Comprido	16 923	4 809	1 491	2 109	651	558	11 627	1 925	8 700	821	181	448	151	288	9	-	39	30	2	1	6				
VII RA São Cristóvão	12 106	5 305	2 148	2 162	512	463	6 080	1 666	3 973	343	98	698	141	546	6	5	23	-	7	3	13				
São Cristóvão	6 667	2 642	930	1 136	291	285	3 927	1 073	2 566	209	59	80	39	31	5	5	18	-	4	2	12				
Mangueira	402	259	136	94	14	16	143	81	57	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Benfica	3 278	1 543	810	535	113	85	1 247	325	824	77	21	488	3	485	-	-	-	-	-	-	-				
Vasco da Gama	1 759	861	272	417	94	76	763	187	506	55	15	130	99	30	1	-	5	-	3	1	1				
XXI RA Paquetá	1 867	1 139	307	472	204	158	721	447	233	33	8	7	1	3	3	-	-	-	-	-	-				
XXIII RA Santa Teres-a	11 131	3 010	551	1 020	557	882	7 996	3 816	3 401	599	180	114	96	18	-	-	11	5	-	-	6				
Área de Planejamento 2	372 557	27 136	5 516	9 049	4 235	8 336	335 682	67 444	175 556	62 248	30 433	5 002	2 426	2 521	35	20	4 737	2 406	2 168	89	74				
Área de Planejamento 3	485 719	200 051	88 991	78 321	18 656	14 083	198 080	54 691	128 209	10 951	4 229	87 420	55 369	30 796	974	281	168	100	21	14	33				
Área de Planejamento 4	156 332	54 488	9 460	17 270	7 882	19 876	76 074	11 004	43 099	11 446	10 525	19 431	15 190	4 110	92	39	6 339	498	4 855	819	167				
Área de Planejamento 5	200 765	107 778	42 114	53 550	7 116	4 988	29 635	9 495	18 221	1 284	635	63 351	45 950	16 715	571	115	1	1	-	-	-				

Fonte: Armazém de Dados - IPP - Formatação da autora a partir da Tabela 7.1.7

Secretaria Municipal de Fazenda - SMF, Coordenação do IPTU - Cadastro Imobiliário, Bases Estatísticas e de Apoio à Gestão de Cidade do Rio de Janeiro.

(1) A tipologia Outros inclui: sala, loja, sobreloja, galpão, indústria, telheiro, especial, apart-hotéis e construção secundária.



Imóveis - Imóveis residenciais, por tipologia e faixas de área construída, segundo as Áreas de Planejamento, Regiões Administrativas e Bairros - 2000

Áreas de Planejamento, Regiões Administrativas e Bairros	Total	casa/sobrado					apartamento					proletário					outros (1)				
		Total	0 a 50m²	51 a 100m²	101 a 150m²	acima de 150m²	Total	0 a 50m²	51 a 100m²	101 a 150m²	acima de 150m²	Total	0 a 50m²	51 a 100m²	101 a 150m²	acima de 150m²	Total	0 a 50m²	51 a 100m²	101 a 150m²	acima de 150m²
Total	1 283 427	408 945	151 951	166 085	40 732	50 177	685 556	163 911	386 995	88 164	46 486	176 949	119 796	55 002	1 690	461	11 977	3 619	7 118	934	306
Área de Planejamento 1	68 054	19 492	5 870	7 895	2 843	2 884	46 085	21 277	21 910	2 234	664	1 745	861	860	18	6	732	614	74	12	32
I RA Portuária	6 641	4 303	1 168	1 753	751	631	1 853	694	1 035	57	67	463	461	2	-	-	22	8	4	4	6
II RA Centro	19 386	926	205	359	168	194	17 808	12 729	4 568	381	130	15	11	3	-	1	637	571	61	4	1
III RA Rio Comprido	16 923	4 809	1 491	2 109	651	558	11 627	1 925	8 700	821	181	448	151	288	9	-	39	30	2	1	6
VII RA São Cristóvão	12 106	5 305	2 148	2 182	512	463	6 080	1 666	3 973	343	98	698	141	546	6	5	23	-	7	3	13
São Cristóvão	6 667	2 642	930	1 136	291	285	3 927	1 073	2 586	209	59	80	39	31	5	5	18	-	4	2	12
Mangueira	402	259	136	94	14	15	143	81	57	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Benfica	3 278	1 543	810	535	113	85	1 247	325	824	77	21	488	3	485	-	-	-	-	-	-	-
Vasco da Gama	1 759	861	272	417	94	78	763	187	506	55	15	130	99	30	1	-	5	-	3	1	1
XXI RA Paquetá	1 867	1 139	307	472	204	156	721	447	233	33	8	7	1	3	3	-	-	-	-	-	-
XXIII RA Santa Teresa	11 131	3 010	551	1 020	557	882	7 996	3 816	3 401	599	180	114	96	18	-	-	11	5	-	-	6
Área de Planejamento 2	372 557	27 136	5 516	9 049	4 235	8 336	335 682	67 444	175 556	62 249	30 433	5 002	2 426	2 521	35	20	4 737	2 406	2 168	89	74
Área de Planejamento 3	485 719	200 051	88 991	78 321	18 656	14 083	198 080	54 691	128 209	10 951	4 229	87 420	55 369	30 796	974	281	168	100	21	14	33
Área de Planejamento 4	156 332	54 488	9 460	17 270	7 882	19 876	76 074	11 004	43 099	11 446	10 525	19 431	15 190	4 110	92	39	6 339	498	4 855	819	167
Área de Planejamento 5	200 765	107 778	42 114	53 550	7 116	4 998	29 635	9 495	18 221	1 284	635	63 351	45 950	16 715	571	115	1	1	-	-	-

Fonte: Armazém de Dados - IPP - Formulação da autora a partir da Tabela 7.1.7

Secretaria Municipal de Fazenda - SMF, Coordenação do IPTU - Cadastro Imobiliário. Bases Estatísticas e de Apoio à Gestão da Cidade do Rio de Janeiro.

(1) A tipologia Outros inclui sala, loja, sobreloja, galpão, indústria, telheiro, especial, apart hotel e construção secundária.

