

| 447 | O NOVO PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO E A REINVENÇÃO DA PAISAGEM COMO PATRIMÔNIO

Gisela Aquino Pires do Rio, Leo Name

Resumo

Tem-se por objetivo discutir a patrimonialização de espaços e paisagens, tomando como exemplo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, que determina que a paisagem é o bem mais valioso da cidade. A partir de discussão conceitual e da análise do próprio texto legal, examinamos as ambivalências, contradições e imprecisões inerentes à conjugação entre a paisagem como bem, a patrimonialização dos espaços e a produção legal que o referido plano diz pretender torna-las efetivas. Tem-se por objetivo analisar sua influência na gestão do espaço urbano e nos processos de segregação socioespacial, indicando como os padrões definidos para o uso do solo urbano podem promover o acesso geográfico desigual aos serviços urbanos, em diversos níveis.

Palavras-chave: Patrimônio, paisagem, plano diretor, Rio de Janeiro.

Introdução

Em 1º de fevereiro de 2011 era aprovado na Câmara Municipal do Rio de Janeiro o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro¹, sob a forma da Lei Complementar 111/11 (Rio de Janeiro, 2011) e após inúmeras controvérsias, suspensões de votações, acusações de ausência de participação popular e batalhas na votação de mais de mil emendas. No mesmo dia, uma reportagem do jornal *O Globo* (Bastos e Magalhães, 2011) destacava o fato de o novo documento legal entender que “a paisagem da cidade – encravada entre o mar e a montanha – é o seu maior bem e deve ser protegida”, de modo que a ocupação urbana passe então a ser “condicionada à preservação de morros, florestas, orla marítima e margens de rios e lagoas”. É digno de nota que o jornal carioca de maior circulação – sobretudo entre as camadas altas e médias da cidade – tenha dado destaque a esta dimensão protetiva da paisagem do Rio de Janeiro no mesmo dia da aprovação do documento que lhe estaria construindo normativamente. E que, pouco mais de um ano depois, a capital fluminense tenha sido a primeira cidade do mundo a receber o título da Unesco de “Paisagem Cultural Urbana”, de peso ainda mais protetivo, tornando-se patrimônio da humanidade.

Que indagações emergem a partir dessa situação?

¹ A partir de agora abreviado como PDDUS.

A primeira delas diz respeito ao papel do plano diretor como instrumento disciplinador do uso do solo urbano e instrumento de proteção da paisagem. A posterior leitura do documento suscitou, por sua vez, outro leque de questões sobre o aparato regulador para a preservação e proteção da paisagem e sua patrimonialização. A que paisagem o texto do plano diretor se refere? Seria tão somente a paisagem natural (“de morros, florestas, orla marítima e margens de rios e lagoas”) aquela a constituir o bem maior? Além disso, o fato de o plano diretor determinar a proteção da paisagem implica em valorizá-la como aquela que define e representa a imagem da cidade? Estaria essa concepção efetivamente além do cartão-postal? Ao se proteger a paisagem, seja ela qual for, que formas de ocupação urbana se quer combater? Da paisagem como natureza à paisagem como riqueza, problema ou história (Meinig, 2003), abre-se ampla gama de questões.

Considerando o número de praias, morros e lagoas que desapareceram ao longo da história da cidade do Rio de Janeiro, a atual preocupação com a natureza-patrimônio (ou como sugere o plano, paisagem-patrimônio) requer mecanismos que a façam equiparar-se às áreas protegidas, daí sua inclusão no instrumento de gestão da cidade. O exame do PDDUS ofereceu oportunidade para a discussão do processo de patrimonialização associado à seleção de espaços que passam a distinguir-se do seu entorno pela aplicação de regulação específica e sua relação com a promoção de identidade. Ao considerar que a paisagem deva ser protegida por ser “o bem mais valioso”, o plano diretor inclui a natureza no seu ordenamento e traduz, às avessas, a ideia de paisagem como natureza-patrimônio (Pires do Rio, 2011). Não seria a natureza *per se*, mas natureza socialmente construída, vinculada a propósitos específicos: preservar, conservar, legar, valorizar. Assim como não seria a paisagem *per se*, mas a identidade forjada a partir de vistas, ângulos e panorâmicas emblemáticas ou, ainda, como variável do valor de mercado. Essa construção social de paisagem-patrimônio não estaria potencialmente cristalizando o privilégio de investimentos em determinadas áreas “turísticas” da cidade, conjugado a processos de especulação fundiária e imobiliária e segregação urbana?

Premissas: paisagens e espaços protegidos na realidade mutável do patrimônio

Uma característica recorrente na cidade do Rio de Janeiro, anteriormente assinalada por Abreu (1992), é a valorização que a sociedade atribui aos elementos de sua natureza. Mais recentemente, Barbosa (2010) observou que se trata da tradução de uma estetização da natureza, o que define uma geografia de paisagens naturais que recorta a

cidade e atribui significados desiguais a lugares: a Zona Sul deslumbrante contraposta às favelas e periferias não tão maravilhosas como o famoso título da cidade exige. Situação que ilustra a primeira de nossas premissas: reconhecemos que as paisagens e os espaços protegidos (ou a proteger) não constituem dados estanques e permanentes na vida de qualquer região ou cidade. A natureza não é intocável (Diegues, 1996) e assim nos aproximamos da ideia de que o que se elege como patrimônio é algo que se protege em decorrência de constantes e variáveis usos e apropriações de uma mesma sociedade. (Chastel, 1986; Santos, 1986).

Na esfera da gestão do patrimônio, há sempre um ou mais grupos de especialistas que detêm o saber/poder para atribuir valor e designar aquilo que deve ser protegido. Se este bem é uma paisagem, há vários extratos sociais que participam da sua construção e que se apropriam objetiva ou simbolicamente de sua integralidade ou dos diversos componentes que a instituem. Assim se tem intrincado campo de discursos e disputas: a paisagem que hoje se quer proteger é necessariamente resultado das mudanças e alterações de diferentes ordens (sociais, culturais, políticas, econômicas, jurídicas) e em escalas temporais igualmente diferenciadas: cidade é transformação. Ou ainda, não pode ser figurativa (Cauquelin, 2000), é necessariamente aquela marca herdada da história que se escolheu contar. Cabe a indagação sobre a natureza do narrador.

A segunda premissa diz respeito às peculiaridades dessa Cidade Maravilhosa: “maior e mais complexa aglomeração urbana da Zona Costeira Brasileira ... onde um em cada cinco habitantes vive em condições habitacionais inadequadas” (Egler, 2008, p. 46). A condição de capital por longo período facilitou processos de renovação urbana que transformaram diversas áreas em palimpsestos de estilos arquitetônicos, configurando uma paisagem complexa. Somam-se a ela as favelas, indissociáveis do relevo carioca e inerentes à identidade visual da cidade, que têm sido cada vez mais tomadas como *trademark* global (Freire-Medeiros, 2009). A essa característica soma-se a herança histórica de valorização diferenciada do espaço urbano, em decorrência de amenidades que lhe são intrínsecas ou criadas (Galvão, [1992] 2009). Transformações na aparência e no conteúdo da cidade (Abreu, [1987] 2006) são características da relação entre natureza e sociedade no Rio de Janeiro. Movimento, mudança e transformação prevalecem como elementos necessariamente constitutivos do patrimônio: aterros de antigos alagados das baixadas e das margens da baía de Guanabara estão, hoje, plenamente integrados à paisagem natural da cidade e contribuem para a identidade carioca. Marcam a evolução da paisagem urbana do Rio de Janeiro a instalação da cidade na planície, a luta contra o brejo e a incorporação de novos sítios

(Bernardes, 1992). De modo semelhante, a floresta que recobre o alinhamento montanhoso que lhe dá contornos inconfundíveis é espaço protegido há quase cinquenta anos,² ainda que nada tenha de vegetação original, de natureza intocada: “o maciço da Tijuca proporciona a muitos cariocas, ainda que sob condições de vida bastante precárias, o sentimento de acesso ao urbano, de direito à cidade... [E] oferece também, para uma parcela reduzida e privilegiada, a oportunidade de viver no meio do verde, de integrar-se com a natureza, de fugir da cidade” (Abreu, 1992, p. 55).

No Rio de Janeiro, natural é o aterro do Flamengo... E, assim, a atualidade de análise de Cauquelin (*op. cit.*) sobre a paisagem ser uma invenção merece ser destacada: é de especial importância sua compreensão de que a paisagem é um produto do trabalho e da criação, contínuos no tempo. Da natureza em forma de campo à natureza em forma de jardim, então, sempre estaríamos diante de projetos concebidos e elaborados.

A proteção de paisagens e de espaços de relevante interesse, representação, raridade ou de expressiva biodiversidade requer a aplicação de instrumentos reguladores que acabam por introduzir contradições, reforçando conflitos no modo como as relações entre natureza e sociedade são expressas em determinado momento-lugar; em alguns casos provocar ou acentuar situações de riscos; em outros reforçar desigualdades de acesso aos serviços, às amenidades e até mesmo às paisagens. Essa terceira premissa implica que padrões de segregação são processuais e, ao mesmo tempo, podem ser induzidos pelos próprios instrumentos de ordenação e regulação dos espaços urbanos. Trata-se de situação claramente exemplificada pelas diversas áreas de topos de morro e encostas íngremes na cidade, que por sua condição protetiva – juridicamente são áreas de preservação permanente – tornam-se “sobras” da ocupação do solo promovida pela incorporação imobiliária e são ocupadas irregularmente pelas camadas mais pobres: pobreza, segregação espacial, vulnerabilidade e risco ambientais se entrelaçam no processo de urbanização brasileiro (Maricato, 2003; Gomes *et al.*, 2012), encontrando expressão aguda, no Rio de Janeiro, na ocupação das baixadas de Guanabara, Jacarepaguá e Sepetiba, delimitadas por três maciços costeiros – Tijuca, Pedra Branca e Gericinó-Mendanha (Egler, *op. cit.*).

Por fim, a quarta premissa leva em consideração o fato de que na tarefa de regular o uso do solo, abrigando os parâmetros urbanísticos e as escolhas de áreas a se proteger, a legislação urbanística (incluindo o plano diretor) acaba por delinear paisagens futuras. Há, contudo, claros limites para sua aplicação e no seu papel na transformação da

² O Parque Nacional da Tijuca, criado em 1961, em 1991 foi designado Reserva da Biosfera.

cidade, por afinal dirigirem-se à *produção formal* de loteamentos e construções. São restritos os grupos sociais e os extratos econômicos que têm condições de adequar-se à legislação urbanística – e eles podem, além disso, dela retirar interpretações que mais lhes favoreçam, ou simplesmente ignorá-las (seja por desconhecimento ou uso de subterfúgios lícitos ou ilícitos). Como resultado, ilegalidade, informalidade e precariedade são elementos constituintes da paisagem carioca.

A favela e os demais assentamentos informais e precários seriam, então, parte da paisagem-patrimônio da cidade que o PDDUS diz querer proteger?

Quando a paisagem torna-se patrimônio

Nas escalas urbana e regional, a noção de patrimônio permite trabalhar o sentido de valor coletivo e cultural. Atribuir valor coletivo à paisagem requer considerar conjunto de valores que caracteriza o patrimônio cultural e representa a ação contra empreendimentos de uniformização e, portanto, resistência aos impulsos de apropriação e imposição de segregação (Lacoste, 2003, p. 287). Mais que em qualquer outro espaço, na cidade a patrimonialização da paisagem tenciona acessibilidade e apropriação. Favelas podem ser acusadas de descaracterizarem a paisagem e, no caso de instaladas em áreas verdes (causando ou não significativa supressão da cobertura vegetal), de constituírem ameaça ambiental (Compans, 2007); ao passo que demais construções ou equipamentos podem vir a receber impedimento caso se considere que turvem, de quem passa, a *visibilidade* de determinado bem, de modo a garantir sua *ambiência* – um dos princípios cada vez mais centrais na abordagem da preservação.³ Paisagem, patrimônio e território traduzem relação dialética. Paisagem e patrimônio integram a construção de territórios na medida em que elementos ou conjunto de motivos dotados de estabilidade (Berque, 2000) contribuem para formar imagens e estabelecer marcos simbólicos. Possibilitam aos diferentes grupos, assim, elaborar representação própria (Di Meo *et al.* 1993; Meo, 1998) por meio de seleção de objetos que serão transmitidos, protegidos e conservados. Não há característica intrínseca a qualquer objeto, elemento ou ser vivo que o qualifique como patrimônio *em si* (Ostrom, 2003).

O processo de patrimonialização dos espaços vem da necessidade e da urgência em tornar a relação patrimonial aquela que regula e legitima a apropriação, o uso, a proteção

³ A boa ambiência não consideraria, nos aponta Rabello de Castro (1991), apenas a obstrução do bem ao olhar pela altura ou volume de determinados elementos, mas sim toda “a harmonia da visão do bem, inserida no conjunto que a rodeia” (p. 118), de modo que esse bem seja melhor compreendido como parte integrante da área circundante, possibilitando também formas de apropriação pela maior gama possível de usuários.

e a conservação (Pires do Rio, *op. cit.*), o que permite associar funções até então exclusivas das relações de domínio privado ao domínio público. A passagem da paisagem para um sujeito coletivo implica, em certo sentido, em valor plenamente compartilhado pelos que na cidade habitam. O ponto central reside em traduzir as implicações do processo de patrimonialização ao se apropriar de uma composição singular, cuja disposição preferencial dos objetos não será outra senão aquela passível de gerar funções identitárias e de valor de troca. Dentre as muitas paisagens do Rio de Janeiro, a enseada de Botafogo, o Pão de Açúcar e o Corcovado são feições que representam a força da natureza na “luta do rochedo com o mar”, além de metonimicamente sintetizarem a cidade por meio de referenciais topográficos há tempos relacionados à reproduzibilidade técnica e midiática do repertório turístico (Castro, 1999; Denis, 2000; Freire-Medeiros e Castro, 2011). Mas que estão muito longe de retratar a complexidade e multiplicidade do espaço urbano carioca, ainda que despertem filiações identitárias e promovam ganhos de dividendos.

Quando a norma define paisagens como padrões de continuidades

Considerada a cidade a partir do prisma da produção das normas urbanísticas, ganha relevo a indagação sobre os limites da proteção jurídico-política de suas paisagens. No âmbito da produção legal da cidade, é o conjunto de normas urbanísticas, pois, que tem a potencialidade de intervir na paisagem ou protegê-la, não só o plano diretor.

Todas as leis, inclusive as urbanísticas, são constituídas por várias influências sociais, econômicas e culturais e têm relação com uma antevisão de futuro, em vistas a se organizar a vida humana em comum, a cidade, a paisagem. Parâmetros urbanísticos têm a capacidade de indicar usos, formas e volumes – em harmonia ou não com o sítio geográfico, em continuidade ou não com outras áreas – que podem potencialmente proteger determinadas paisagens ou delinear novas (que também podem, aliás, vir a obliterar ou contrastar com outras paisagens ou bens considerados de valor). Mas as leis que os contêm não têm garantias de obediência, podem ser dúbias, imprecisas e falhas: por conta da imprevisibilidade dos interesses pessoais ou coletivos que influenciam seus processos de formulação e aplicação; porque na sua comparação com outras normas que se sobrepõem à realidade, estimulem inúmeras interpretações, às vezes conflitantes e tantas outras ao sabor de interesses específicos; porque por ineficiência do Estado, imprecisão do texto legal ou contradição em relação a outras normas, torne-se difícil ou inviável sua aplicação; ou, por fim, porém não menos importante, porque há processos que se dão necessariamente à

margem da lei. O discurso legal, a bem da verdade, torna possível criar a ilusão de certeza em uma esfera que é de total incerteza (Sobota, 1996; Name *et al.*, 2011a).

As normas urbanísticas necessariamente diminuem a complexidade do real e alijam a cidade, seus espaços e paisagens de sua complexidade própria (Gonçalves, 2006). Se nesses documentos legais estão contidas paisagens, são potenciais (a construir, a preservar) de uma cidade do porvir, uma abstração que pode receber alterações ou gerar conflitos: dentre muitos exemplos, o máximo potencial construtivo que designa uma paisagem potencial pode jamais ser utilizado; quando efetivado, pode gerar riscos ambientais; interesses econômicos e políticos podem a qualquer momento fazer alterar parâmetros urbanísticos; uma paisagem protegida pode ser invadida ou descaracterizada; moradores podem se opor à descaracterização da paisagem de seu bairro; grupos sociais podem querer proteger paisagem ou conjunto edificado que para outros não têm valor algum.

No contexto de planos diretores e demais normas urbanísticas, zonas de proteção parcial ou integral e zonas *non aedificandi* são espaços submetidos à regulação específica que revelam a patrimonialização. Mas tais medidas de proteção são, em geral, restritivas no intuito de controlar a expansão da *ocupação desordenada* e não como meio de valorizar os elementos intrínsecos à paisagem passíveis de apropriação coletiva, recurso inerente à estratégia de gestão patrimonial. Não haveria aí oportunidade para difundir a concepção mercantil de preservação e proteção da paisagem-patrimônio?

PDDUS: a paisagem inextricavelmente imobilizada

No artigo 4º do PDDUS tem-se que “a paisagem da Cidade do Rio de Janeiro representa o mais valioso bem da Cidade, responsável pela sua consagração como *ícone mundial* e por sua *inserção na economia turística* do país, gerando *emprego e renda*” (itálicos nossos). Trata-se de texto esclarecedor em vários aspectos: por dotar a paisagem de caráter determinista na geração de desenvolvimento econômico; por aderir à inserção da cidade na competição global; e por recortar a paisagem relacionando-a diretamente ao turismo. Não é toda e qualquer paisagem que é parte do universo econômico-simbólico dessa atividade econômica, sendo possível se supor, portanto, que o que se quer proteger não é a paisagem da cidade como um todo, mas muito provavelmente aquelas paisagens de porções do território carioca consagradas em imagens turísticas globalmente reproduzidas.

O artigo 2º, §3º, do documento diz entender por paisagem “a interação entre o ambiente natural e a cultura, expressa na configuração espacial resultante da relação entre

elementos naturais, sociais e culturais, e nas marcas das ações, manifestações e formas de expressão humanas”. Definição que valoriza justamente a relação entre sociedade e meio ambiente, relativizando qualquer sentido de natureza intocada. O artigo 168, porém, considera como paisagem “a configuração visual da cidade e seus componentes, resultante da interação entre os elementos naturais, edificados, históricos e culturais”. As duas definições parecem não superar a ultrapassada separação entre o “natural” e o “urbano”. O que diferencia o “histórico”, do “social”, do “edificado” e do “cultural”? Se o “natural” é aparentemente contraposto a todos esses termos, como o planejamento e a gestão da cidade devem lidar com paisagens como as do aterro do Flamengo e da enseada de Botafogo, tão ambigualmente naturais e culturais, indissociáveis de ambientes edificados e, ao mesmo tempo, fortemente relacionadas à produção econômico-turística? Por outro lado, se a definição do artigo 2º, §3º, entende a paisagem de forma dinâmica, como um *processo* constante entre valores materiais e imateriais que se expressam no espaço e pelo espaço, a do artigo 168 a apresenta como um *resultado* que é objeto material estático e finalizado – compreendido a partir de seu conteúdo visual, da observação daquilo que lhe é morfológico e compositivo.

Para a compreensão da forma como o PDDUS constrói a patrimonialização da paisagem carioca, torna-se importante a análise do Capítulo IV, que apresenta os instrumentos de gestão ambiental e cultural. Ao que denomina como patrimônio cultural, o plano mantém modalidades de proteção como as Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC) e os sítios arqueológicos; abraça a noção de ambiência ao apontar a necessidade de haver uma “Área de Entorno de Bem Tombado”, de domínio público ou privado, que integra e compõe a ambiência dos bens imóveis tombados; e estabelece restrições para garantir a visibilidade do bem e para a proteção das construções que guardam, com o bem tombado e entre si, afinidade cultural ou urbanística relevantes para a sua valorização”. No entanto é preciso assinalar que no artigo 140, II, afirma-se que a “paisagem cultural” é a “porção do território onde a cultura humana imprimiu marcas significativas no ambiente natural, propiciando a aparição de obras combinadas de cultura e natureza, que conferem à paisagem identidade e valores singulares”, o que pouco difere da definição de (tão somente) “paisagem” no artigo 168, que já mencionamos. No artigo 140, I, por sua vez, define-se “sítio cultural” como “o espaço da cidade, de domínio público ou privado, que por suas características socioespaciais e por sua história constitua-se em relevante referência a respeito do modo de vida carioca, ou trate-se de local de significativas manifestações culturais, ou possua bens imateriais que contribuam para perpetuar sua memória” – ideia que se relaciona

com a outra definição de “paisagem” do documento, a do artigo 2º, §3º. Novamente contrapõe-se, assim, a leitura estática, mais monumentalista, à dinâmica que entende os processos de apropriação do espaço. Além disso, não há delineamento de estratégias ou ações de proteção a serem executadas pela administração pública municipal que sejam específicas para cada uma destas modalidades de proteção.

Quanto ao patrimônio natural, o PDDUS faz referência ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Brasil, 2000) e mantém as possibilidades de se instituir e gerir, em escala municipal, unidades de conservação de proteção integral, como a Reserva Biológica, o Monumento Natural e a Estação Ecológica; e unidades de uso sustentável, como a Área de Proteção Ambiental, a Área de Relevante Interesse Ecológico, a Reserva Particular de Patrimônio Natural e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Chama atenção, contudo, o fato de que a categoria federal Parque Nacional, ao se transferir para a escala de administração do território carioca, seja adjetivado no PDDUS como Parque *Natural* Municipal, que conforme artigo 110, §1º, I, é “área de domínio público, destinada à preservação de ecossistemas naturais de relevância ecológica e beleza cênica, permitida a visitação pública e o lazer em contato com a natureza”; e que é diferenciada, no §2º do mesmo artigo, dos “parques públicos que não apresentem relevância ecológica” que, por isso, não são considerados unidades de conservação da natureza e são classificados como Parques *Urbanos*.

Do processo de aprovação e promulgação do plano, cabe destacar o fato de que o prefeito da cidade tentou banir do arcabouço jurídico municipal a chamada Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana. Instituídas pelo plano diretor anterior (Rio de Janeiro, 1992), as APARU objetivam proteger áreas públicas ou privadas que, já ocupadas, tenham características ecológicas ou paisagísticas importantes, necessitando da ação contundente do poder público municipal. Exclusivas do Rio de Janeiro, ao longo dos anos normalmente foram instituídas em áreas cujos processos de ocupação fossem mais consolidados⁴– ao contrário da APA, normalmente dirigida a áreas com ocupação urbana significativamente menor. Foram vetados pelo prefeito o artigo 110, §3º, III, e todas as demais referências à APARU presentes no PDDUS,⁵ mas a Câmara Municipal não aprovou tais vetos, voltando esta modalidade de unidade de conservação ao texto final do plano (Cf. Name *et al.*, 2011b).

⁴ É o caso, por exemplo, da APARU do Jequiá e da APARU do Alto da Boavista, áreas ocupadas de forma desordenada que propiciaram processos de degradação ambiental, respectivamente de áreas de manguezal e floresta de Mata Atlântica. Ou da APARU do Complexo Cotunduba São João, no Leme, bairro do qual se quer proteger características paisagísticas e ambiência singulares.

⁵ Em seu ofício de justificação aos vetos, o Prefeito argumentava que a APARU, para Paes, não seria muito diferente da Área de Proteção Ambiental (APA), “uma vez que não há distinção ecológica ou urbana, por

Tais situações relacionadas às modalidades protetivas parecem revelar que texto e processo do PDDUS põem o que é designado por ele *urbano* em posição inferior a uma ideia do que é *natural*, também entendido intocado, belo ou bom. Fortalecem essa impressão o fato de às funções designadas em esfera federal e municipal para as Áreas de Preservação Permanente, o PDDUS acrescentar no artigo 116, §1º, III, a intangível tarefa de “proteger sítios de excepcional beleza cênica” – belos para quem? – e, claramente contrariando a Resolução 369/06 do Conama (2006) – que dentre outras situações possibilita a regularização fundiária de população de baixa renda em APP –, o §4º do mesmo artigo declarar não poderem ser criadas Áreas de Interesse Social no interior dessa categoria de preservação, fornecendo contornos normativos ao discurso que acusa a favela de “destruir a natureza”.

O PDDUS contém o macrozoneamento e a definição de parâmetros urbanísticos, o que lhe confere possibilidades de interferir nos padrões de continuidade morfológica e tipológica das diversas áreas que compõem a paisagem da cidade. Mantém o macrozoneamento que desde 2007 já vigorava, em virtude da promulgação do Decreto 28.801 (Rio de Janeiro, 2007) que a dividiu em quatro grandes unidades de gestão. Em que pese a precariedade de sua representação cartográfica (ver Figura 1), é possível observar a extensão de cada uma das zonas.

Figura 1. Macrozoneamento da Cidade do Rio de Janeiro inserido no PDDUS. Fonte: Rio de Janeiro, 2011.



exemplo, entre sítios como a APA de Santa Tereza e a APARU do Alto da Boa Vista, elevando, assim, tais áreas à efetiva condição de unidades de conservação” (Paes, 2011). Não haveria assim justificativa, segundo ele, para seu reconhecimento em nível nacional, urgindo se reclassificar as APARU do município.

A Macrozona de Ocupação Controlada abrange basicamente a prestigiosa e turística Zona Sul carioca e, também, o bairro do Alto da Boa Vista e trecho da área central da cidade, sendo descrita no artigo 32, II, como “onde o adensamento populacional e a intensidade construtiva serão limitados, a renovação urbana se dará preferencialmente pela reconstrução ou pela reconversão de edificações existentes e o crescimento das atividades de comércio e serviços em locais onde a infraestrutura seja suficiente, respeitadas as áreas predominantemente residenciais”. A Macrozona de Ocupação Incentivada contém o restante da área central, parte da Zona Oeste e os bairros da Zona Norte, dita “onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o incremento das atividades econômicas e equipamentos de grande porte serão estimulados, preferencialmente nas áreas com maior disponibilidade ou potencial de implantação de infraestrutura”, no inciso II do mesmo artigo; a Macrozona de Ocupação Condicionada é formada, *grosso modo*, pelos bairros litorâneos da Zona Oeste (os “emergentes” Barra da Tijuca e Recreio) e suas adjacências, cuja descrição no artigo 32, III, aponta como área “onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e a instalação das atividades econômicas serão restringidos de acordo com a capacidade das redes de infraestrutura e subordinados à proteção ambiental e paisagística, podendo ser progressivamente ampliados com o aporte de recursos privados”. E, por fim, a Macrozona de Ocupação Assistida abrange o restante da Zona Oeste, recebendo como descrição no inciso IV do mesmo artigo como a porção do território carioca “onde o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e a instalação de complexos econômicos deverão ser acompanhados por investimentos públicos em infraestrutura e por medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola”.

Não é difícil se notar por esses enunciados e parâmetros que tais macrozonas são instrumento de ordenamento que consagra a divisão ideológica do território carioca: os bairros da Zona Sul da cidade têm seus valores de IAT⁶ mantidos no mesmo patamar dos colocados no plano de 1992; ao passo que a aplicação do instrumento da outorga onerosa do direito de construir⁷ se dá exclusivamente para a elevação de parâmetros urbanísticos nos bairros da Macrozonas de Ocupação Incentivada ou da Macrozona de Ocupação Condicionada. Reforça essa tendência o artigo 34, §3º, que determina que “nas Macrozonas

⁶ Índice de Aproveitamento de Terreno: relação matemática entre a área total edificada de determinada construção (*grosso modo*, a soma das áreas de cada um de seus pavimentos) e a área do lote onde está situado. Na maioria dos municípios brasileiros, prefere-se a denominação “coeficiente de aproveitamento de terreno”.

⁷ A outorga onerosa é instrumento aplicado quando o Município resolve permitir área total edificada para além do coeficiente de aproveitamento básico, mediante pagamento do proprietário e respeitando-se o coeficiente máximo fixado em lei.

de Ocupação Incentivada e Assistida serão estabelecidas normas visando à produção de unidades novas para moradia popular e a regularização de unidades existentes, prevendo a aplicação de padrões urbanísticos especiais”. Delega-se, assim, um caráter de permanência e perenidade à paisagem da Zona Sul carioca, direcionando toda a pressão edilícia para a produção imobiliária e de interesse social para outras áreas menos “nobres” – o que parece de fato estar ocorrendo, haja vista a distribuição espacial dos recentes projetos do programa municipal “Morar Carioca” ou do “Minha Casa, Minha Vida”, de esfera federal.

Soma-se a essa situação a sobrevalorização das áreas que receberão projetos para os Jogos Olímpicos⁸ que se realizarão na cidade em 2016. Assim, é digno de nota que o PDDUS confirme os parâmetros da Lei Complementar 104/09 (Rio de Janeiro, 2009), conhecida como PEU das Vargens e que regula não menos que 5.000 hectares da Baixada de Jacarepaguá contidos na Macrozona de Ocupação Condicionada: trata-se de território de notórias fragilidades ambientais (Egler, *op. cit.*; Montezuma e Oliveira, 2010), uma paisagem de áreas úmidas, mangues, faixas de restinga e florestas. Conforme apontado por Name *et al.* (2011a), por meio de aumento contundente dos parâmetros urbanísticos combinado a um uso inadequado do instrumento da outorga onerosa, o referido PEU das Vargens induz e autoriza adensamento em sua área, além de consagrar modelo de ocupação semelhante ao da Barra da Tijuca, de urbanização extensiva e com condomínios fechados. Sua consagração no PDDUS afronta a própria definição da Macrozona, que relaciona a ocupação à capacidade de infraestrutura e à proteção ambiental e paisagística,⁹ ao repetir padrões de ocupação que já se sabem predatórios e opor-se, contraditoriamente, à hierarquia que sobrevaloriza o natural em detrimento do urbano estabelecida pelas definições do próprio texto legal. Paisagens “naturais” ou “suburbanas”, longínquas, não merecem a condição de “bem mais precioso” se comparada à paisagem “urbana” da Zona Sul, que é o cartão-postal da cidade?

Considerações finais

As relações entre a problemática do patrimônio e da paisagem, da gestão do território e do desenvolvimento urbano revestem-se de interesse especial para o Rio de Janeiro. Proteger o patrimônio tornou-se premência de política urbana, o que parece se traduzir no novo plano diretor na designação da paisagem como “bem mais valioso”. Ao

⁸ Para uma análise, ver Name (2012).

⁹ O Ministério Público do Rio de Janeiro entrou com ação pedindo a anulação da Lei Complementar 104/09, por inconstitucionalidade. Exigiu, também, a suspensão da aplicação da lei até o julgamento da ação. Cf. Magalhães, 2011.

patrimonializar a paisagem, o PDDUS, ao menos no plano discursivo relacionado às preocupações com a cidade e seu desenvolvimento urbano, subordina a especificidade dos valores imateriais e ambivalentes que ela contém à construção normativa que todo plano institui. Tal situação traz inúmeros desafios e, necessariamente, revela contradições do próprio processo de ocupação da cidade.

Nesse campo ao mesmo tempo extremamente subjetivo e altamente normativo, não estaria a (proteção da) paisagem servindo à legitimação de sua apropriação quando valorizada a partir de perspectivas - visuais e ideológicas - privilegiadas? Nas conjecturas sobre os territórios, em que se pesem as hierarquias que condicionam maior legitimidade de determinadas ideias sobre outras, destacam-se sempre aquelas dos grupos que detêm maior capital econômico, político ou social.

Que paisagem se quer como patrimônio, afinal? E quem a quer nessa condição?

Na designação de parâmetros, o PDDUS prefere congelar o adensamento da Zona Sul, dificultar ali a ocupação de seus vazios para a provisão do déficit habitacional e a regularização fundiária e claramente induzir novos e contundentes vetores de crescimento: para áreas ainda pouco adensadas e de fragilidade ambiental; ou densificadas, mas com poucas amenidades ambientais, com população que mescla camadas médias com quantidade expressiva de população de baixa renda. Desse modo, corre-se o risco, sob o manto da defesa do patrimônio, de perpetuar os geo-históricos padrões de segregação urbana como diretriz-mestra (ainda que não explicitada) de política urbana: que reforça centralidades pré-existentes; e que cristaliza o destino de determinadas paisagens, amenidades e vários tipos de serviços urbanos para poucos. A paisagem-patrimônio retrataria, assim, o compromisso com coalizões historicamente constituídas de uma dita “cidade partida” que é cenário “bonito por natureza”.

Referências

- ABREU, M.A. A cidade, a montanha e a floresta. In; ABREU (org) *Natureza e Sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1992.
- ABREU, M.A. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPP, [1987] 2006.
- BARBOSA, J.L. Paisagens da natureza, lugares da sociedade: a construção imaginária do Rio de Janeiro como cidade maravilhosa. *Biblio 3W*, v. 15, n. 865, 2010.
- BASTOS, I; MAGALHÃES, L.E. Novo plano diretor restringe ocupação urbana: texto determina proteção da paisagem e torna obrigatória preservação de morros, floresta e orla marítima. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 16, 1 fev. 2011.

- BERNARDES, L.M. Evolução da paisagem urbana do Rio de Janeiro até o início do século XX. In: ABREU, M.A (org) *Natureza e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca Carioca, 1992.
- BERQUE, A. (1990). *Médiance, de milieu en paysage*. Paris: Belin, 2000.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937 (Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional).
- BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000 (Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências).
- CASTRO, C. Narrativas e imagens do turismo no Rio de Janeiro. In: VELHO, G. *Antropologia urbana: cultura e sociedade no Brasil e em Portugal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999, p. 80-87.
- CAUQUELIN, A. *L'invention du paysage*. Paris: Quadrige/PUF, 2000.
- CHASTEL, A. La notion de patrimoine. In: NORA, P. (dir.) *Les lieux de memoire*. Paris: Gallimard, 1986, p. 405-450. (La nation, V. II).
- COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. *Dossiê de Candidatura do Rio de Janeiro à Sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016*. Rio de Janeiro: COB/PCRJ, 2009 (3 vols.).
- COMPANS, R. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, p. 83-99, 2007.
- CONAMA. Resolução n. 369, de 28 de março de 2006 (Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP).
- DENIS, R.C. O Rio de Janeiro que se vê e que se tem: encontro da imagem com a matéria. In: MARTINS, C. (org.). *A paisagem carioca*. Rio de Janeiro: Museu de Arte Moderna, 2000, p. 82-97.
- DIEGUES, A.C. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- DI MEO, G; CASTAINGTS, J.P; DUCORNAU, C. Territoire, patrimoine et formation sócio-spatiale. *Annales de Géographie*, n. 573, p. 472-502, set-out, 1993.
- DI MEO, G. *Géographie sociale et territoires*, Paris: Nathan, 1998.
- EGLER, C.A.G. O Rio de Janeiro e as mudanças climáticas globais: uma visão geoeconômica. In: GUSMÃO, P. P., CARMO P. S. e VIANNA, S. B. *Rio, Próximos 100 anos: o aquecimento global e a cidade*. Rio de Janeiro: IPP, 2008.
- FREIRE-MEDEIROS, B. The favela and its touristic transits. *Geoforum*, v. 40, n. 4, p. 580-588, 2009.
- FREIRE-MEDEIROS, B; CASTRO, C. Um pouco da história do turismo na Cidade Maravilhosa. In: FGV. *Destino: Cidade Maravilhosa*. Turismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FGV, 2011, p. 3-19 (catálogo de exposição).
- GALVÃO, M.C.C. (1992). Focos sobre a questão ambiental no Rio de Janeiro. In: PIRES DO RIO, G.A. e COELHO, M.C.N. (eds.). *Maria do Carmo Corrêa Galvão: Percurso Geográfico*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- GOMES, E.S.; NAME, L.; MONTEZUMA, R.C.M. Complexidade e conflitos: APP, espaço geográfico e espaço normativo. In: *Seminário Nacional Sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano*, 2, 2012. Natal-RN, 2012.

- GONÇALVES, G.L. Os paradoxos da certeza do direito. *Revista Direito GV*, v. 2, n. 1, p. 211-222, 2006.
- MAGALHÃES, L.E. MP pede à Justiça anulação do PEU das Vargens, que fixou normas urbanísticas mais flexíveis para a região. *O Globo On Line*, Rio de Janeiro, 15 jul. 2011. Disponível na INTERNET via <http://glo.bo/peudasvargens>. Arquivo consultado em 16 set. 2011.
- MARICATO, E. Metr pole, legisla o e desigualdade. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003.
- MEINIG, D.W. O olho que observa: dez versões da mesma cena. *Espaço e Cultura*, n. 16, p. 35-46, jul-dez [1976] 2003.
- MONTEZUMA, R.C.M; OLIVEIRA, R.R. Os ecossistemas da Baixada de Jacarepaguá e o PEU das Vargens. *Arquitextos*, v. 10, n. 116. Dispon vei na INTERNET via http://bit.ly/montezuma_oliveira. Arquivo consutaldo em 16 set. 2010.
- NAME, L. Jogos de imagens: notas sobre o Dossiê de Candidatura do Rio de Janeiro   Sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. *Intratextos*, 2012.
- NAME, L; MONTEZUMA, R.C.M; GOMES, E.S. Legisla o urbanística e produ o de riscos: o caso do PEU das Vargens (Rio de Janeiro, Brasil). *Territorium*, 2011a.
- NAME, L.; MONTEZUMA, R.; GOMES, E. S. Critérios para a cria o de uma área de prote o ambiental na Baixada de Jacarepaguá (Rio de Janeiro, Brasil). *Revista Geográfica de América Central*, Número Especial EGAL, p. 1-16, 2011b.
- OSTROM, E. (1990). *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- PAES, E. Ofício GP n. 315/CMRJ. Rio de Janeiro: Gabinete do Prefeito/PCRJ, 1 fev. 2011.
- PIRES DO RIO, G.A. Desafios de gestão ambiental em espaços periféricos transfronteiriços: patrimônio natural e territórios na Bacia do Alto Paraguai. *Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v. 2, n. 1. p. 65-80, jan-jun 2011.
- PIRES DO RIO, G.A. e GALVÃO, M.C.C. Gestão ambiental: apontamentos para uma reflexão. *Anais do Instituto de Geociências*, Rio de Janeiro, n. 19, p. 35-44, 1996.
- RABELLO DE CASTRO, S. *O Estado na preserva o dos bens culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.
- RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n. 16, de 4 de junho de 1992 (Dispõe sobre a política urbana do município, institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências).
- RIO DE JANEIRO. Decreto 28.801, de 5 de dezembro de 2007 (Cria o macrozoneamento da Cidade do Rio de Janeiro, para orientar as a o de planejamento urbano e de controle do uso do solo do Município).
- RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n. 104, de 27 de novembro de 2009 (Institui o Projeto de Estrutura o Urbana - PEU dos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá, nas XXIV e XVI Regiões Administrativas, integrantes das Unidades Espaciais de Planejamento números 46, 47, 40 e 45 e dá outras providências).
- RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n. 111, de 1  de fevereiro de 2011 (Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências).

SANTOS, C.N.F. Preservar não é tombar, renovar não é pôr tudo abaixo. *Projeto*, n. 86, p.59-63, abril 1986.

SOBOTA, K. Don't mention the norm! *International Journal for Semiotics of Law*, v. IV, n. 10, p. 45-60, 1996.