



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

FLEXIBILIZAÇÃO URBANÍSTICA E RETÓRICAS DE (DES)LEGITIMAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO DO BAIRRO DO ITANHANGÁ, MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO-RJ

Márcia Ferreira Guerra (UFRJ) - marciafguerra@ig.com.br

Márcia Ferreira Guerra, Bióloga, Especialização em Planejamento Ambiental/ Instituto de Geociências/ UFF, Mestre e Planejamento Urbano e Regional, Pesquisadora Associada do Laboratório ETTERN/IPPUR/UFRJ

Flexibilização Urbanística e Retóricas de (Des)Legitimação: Estudo de Caso do Bairro do Itanhangá, Município do Rio de Janeiro – RJ

Resumo

Os parâmetros e as normas de uso e ocupação do solo constituem matérias regidas por lei, que configuram formas e modos de apropriação do território. O presente trabalho tem por objetivo investigar as estruturas (objetivas e subjetivas) intervenientes nos conflitos associados à alteração dos parâmetros urbanísticos vigentes para o bairro do Itanhangá, que abriga trechos de unidades de conservação. Através da análise do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 45/ 2007, que institui a Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) do Itanhangá, o trabalho discute a esperada intensificação do nível de ocupação urbana no bairro, com abertura de vias, implantação de loteamentos etc., além de identificar as retóricas de (des)legitimação utilizadas no processo de flexibilização da legislação urbanística. Em meados de 2010 surgiu uma estratégia alternativa em substituição à proposta da AEIU: o Projeto de Estruturação Urbana (PEU) do Itanhangá. Este último, em fase de elaboração, diante de uma correlação de forças contrária à sua criação, incorporou processos anteriormente não observados. Apesar de alguns avanços, o PEU parece pouco diferir da proposta original quanto à flexibilização dos parâmetros urbanísticos e suas estratégias argumentativas.

Introdução

A legislação urbanística de uma cidade define possibilidades de uso e ocupação do solo, configurando formas e modos específicos de apropriação do território e da sua base material. Processos de redefinição das normas urbanísticas de um determinado bairro, por exemplo, podem engendrar conflitos que expressam modos diferenciados de uso e apropriação do espaço urbano que, por sua vez, são (des)legitimados por discursos, argumentações, fundamentações e justificativas. A composição das estratégias argumentativas constitui um aspecto importante do processo de correlações de forças entre os diferentes atores sociais envolvidos no processo.

O presente trabalho tem por objetivo investigar os conflitos associados ao processo de flexibilização das normas urbanísticas na Cidade do Rio de Janeiro, através do estudo de caso sobre o bairro do Itanhangá, situado na Baixada de Jacarepaguá, região classificada pelo zoneamento urbano como Zona Especial 5 (ZE-5). A Baixada foi objeto do plano-piloto de urbanização do arquiteto Lucio Costa, cujas instruções normativas de uso e ocupação do solo foram consolidadas pelo Decreto Nº 3.046, de 27/04/81. O trabalho tem como objeto de estudo as estruturas (objetivas e subjetivas) intervenientes nos conflitos decorrentes da proposta de instituição da Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) do Bairro do Itanhangá, através da aprovação do PLC Nº 45/07, encaminhado em 2007 pelo Poder Executivo à Câmara Municipal do Rio de Janeiro (CMRJ) e que, em meados de 2010, ainda se encontra em fase de discussão e votação. Diante das críticas contrárias à sua instituição, em 2010 foi elaborado o Projeto de Estruturação Urbana (PEU) em substituição à proposta de criação da AEIU, mas que até este ano não foi apresentado à CMRJ.

A pesquisa empírica deteve-se na análise de documentos oficiais/ institucionais (publicações no Diário Oficial do Município do Rio - DO Rio e no Diário da Câmara Municipal - DCM, processos administrativos e *sites* institucionais), além de reportagens levantadas sobre o PLC Nº 45/07 e o seu processo de aprovação. Também foram realizadas visitas de campo para observações *in loco*, verificação e complementação dos dados levantados. Pretende-se, assim, contribuir para o conhecimento dos conflitos urbano-ambientais e as correlações de forças travadas na Cidade do Rio em torno da redefinição (ou flexibilização) de parâmetros urbanísticos.

O bairro do Itanhangá e seu zoneamento urbano-ambiental

Criado em 1981, com uma área territorial de 1.319,77 ha, o bairro do Itanhangá (Fig. 1) abriga uma população residente de 21.813 pessoas em 6.449 domicílios e tem quase metade da sua cobertura do solo - 49,18% - classificada como "Áreas Naturais", dentre as quais 31,66% correspondem à categoria "Floresta" (PCRJ/ Armazém de Dados, 2009).¹ Trata-se, portanto, de um bairro com baixa taxa de ocupação e densidade demográfica, com metade da sua área constituída por solo não urbanizado e com uma área significativa de cobertura florestal de porte médio e grande, além das áreas de baixada, temporária ou permanentemente inundadas, caracterizadas pela presença de argila mole, que constituem ambientes de alta restrição à ocupação. As principais vias internas de acesso ao bairro são

as estradas da Barra da Tijuca, do Itanhangá e de Jacarepaguá, que são contíguas e se situam junto à cota de 60m.

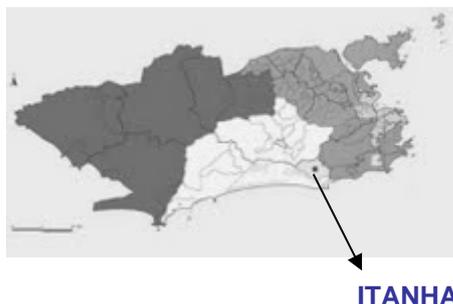


Fig. 1- Localização do bairro do Itanhangá no Município do Rio de Janeiro.

Não é por acaso que o Itanhangá é abrangido por trechos de duas unidades de conservação: o Parque Nacional da Tijuca (PNT), que ocupa uma área de 844.385,17 m² no bairro, e a Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana (APARU) do Alto da Boa Vista, cujos limites atingem o bairro em 1.178.153,48 m² (PCRJ/ Armazém de Dados, 2009). Seguindo o disposto no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC),ⁱⁱ as áreas pertencentes ao Parque Nacional da Tijuca não podem ser ocupadas por unidades residenciais e devem ser de posse e domínio públicos, ao passo que as áreas pertencentes à APARU do Alto da Boa Vista podem ser ocupadas por moradias particulares, desde que estejam em conformidade com o estabelecido nos regulamentos da unidade. No caso da APARU do Alto, sua regulamentação depende da aprovação de outro projeto de lei, o PL Nº 1.307/03, em tramitação na Câmara Municipal do Rio de Janeiro (CMRJ). Como a APARU localiza-se acima da cota altimétrica de 100m, até que o seu zoneamento seja aprovado, fica valendo o disposto no Decreto Nº 322/76, que classifica essa área como Zona Especial (ZE) 1.ⁱⁱⁱ Cabe complementar que, nesta localidade do Maciço da Tijuca, as encostas situadas acima da cota de 80m se encontram sob regime de proteção especial, pois foram objeto de tombamento federal na década de 60^{iv} e estão sob a tutela do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Portanto, quaisquer intervenções nesta área devem contar com a anuência do IPHAN, sem prejuízo dos demais órgãos a serem consultados. A proteção ambiental determinada pela abrangência das unidades de conservação e das áreas de tombamento pode ser considerada uma especificidade que incide sobre o zoneamento urbano estabelecido para o bairro.

A legislação urbanística em vigor para o Itanhangá é regida pelo Plano-Piloto para Urbanização da Baixada de Jacarepaguá (região classificada como ZE-5 pelo Decreto Nº 322/76), elaborado pelo arquiteto Lucio Costa e consolidado pelas instruções normativas contidas no Decreto Nº 3.046/81. O plano foi lançado em 1969, ano que iniciou-se a construção da Auto-Estrada Lagoa-Barra, um empreendimento de alto custo que ligou a Baixada à Zona Sul da Cidade, levantando a possibilidade de ocupação urbana da área e os interesses imobiliários na região (GUERRA, 2007, p. 247). Esta tendência à urbanização se confirma nas duas últimas décadas, com o acelerado crescimento da Baixada de Jacarepaguá, embora esta região tenha sido classificada no Plano Diretor Decenal da Cidade (1992) como macrozona de restrição à ocupação urbana, dado os seus condicionantes

ambientais. Como parte do processo de revisão do Plano Diretor de 92, foi editado o Decreto Municipal Nº 28.801, de 05/12/07, que estipulou novo macrozoneamento para a cidade, no qual a Baixada compõe a Macrozona de Ocupação Condicionada. Esta alteração deve-se ao fato da macrozona de restrição à ocupação urbana ter sido a que mais cresceu na última década, aonde ocorreu o *boom imobiliário* na Cidade. Provavelmente, daí decorre a necessidade de condicionar o adensamento populacional, a construção de edificações e a implantação de atividades industriais e de comércio à capacidade das redes de infra-estrutura e à proteção ambiental e paisagística da região.

De acordo com o Decreto Nº 3.046/81, o bairro do Itanhangá é dividido em 4 subzonas: A-7, A-8, A-9, A-43. A Subzona A-7 corresponde à área ocupada pelo Itanhangá Golf Club, considerada de preservação ambiental dos monumentos naturais tombados e das paisagens locais, não sendo passível de aproveitamento a qualquer título por parcelamento ou edificação. As demais subzonas permitem o aproveitamento urbano segundo critérios específicos para parcelamento e edificação. Não cabe aqui uma análise pormenorizada dos parâmetros urbanísticos adotados nas subzonas, entretanto, alguns aspectos devem ser destacados face à flexibilização da legislação urbanística. A Subzona A-43, por exemplo, situada entre as estradas de Jacarepaguá, do Itanhangá e da Barra da Tijuca e a cota de 100m do Maciço da Tijuca, prevê critérios diferenciados para o parcelamento do solo, sendo as áreas mínimas dos lotes estabelecidas de acordo com a topografia e a declividade do terreno e a presença de cobertura florestal, parâmetros que podem ser classificados como “fragilidades ambientais” frente à ocupação urbana.^v As encostas situadas acima da cota de 100m, de acordo com o Decreto Nº 3.046/81, continuam integrando a ZE-1, nos termos do Decreto Nº 322/76, sendo permitida a ocupação residencial unifamiliar em lotes mínimos de 10.000m² com testada para logradouro público reconhecido.

Pode-se afirmar que os decretos 3.046/81 e 322/76 oferecem certa proteção às encostas do Itanhangá e sua cobertura florestal, tendo em vista os condicionantes ambientais contemplados nos parâmetros de uso e ocupação do solo. A delimitação de uma Subzona (A-7) destinada unicamente à preservação ambiental confirma a intenção de Lucio Costa em preservar a ambiência da região e, no caso específico, confere proteção ao Rio Cachoeira, salvaguardando sua foz e faixas marginais. Será que a Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) leva em consideração as “fragilidades ambientais” do bairro e o patrimônio natural e paisagístico do Itanhangá, ou a proposta faz prevalecer interesses da especulação imobiliária em detrimento da “qualidade ambiental”?

A Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) do Itanhangá: uma nova conformação para o bairro

O Projeto de Lei Complementar (PLC) Nº 45/07, que institui a Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) do Bairro do Itanhangá, define novos parâmetros e índices urbanísticos para a área, em geral mais permissivos do que os dispostos na legislação vigente. A AEIU do Itanhangá divide o bairro em 7 zonas: a Zona Residencial Unifamiliar (ZRU) A e B; a Zona Residencial Multifamiliar (ZRM); a Zona de Conservação Ambiental (ZCA) 1 e 2; e a Zona de Comércio e Serviços (ZCS) 1 e 2 (Fig. 2).

As ZCS 1 e 2 constituem uma faixa em torno do principal eixo viário do bairro: as estradas da Barra da Tijuca, do Itanhangá e de Jacarepaguá. Em termos gerais, o PLC Nº 45/07 define, em seu artigo 27, uma área mínima de 30 m² para unidades residenciais.

Fonte: Compur

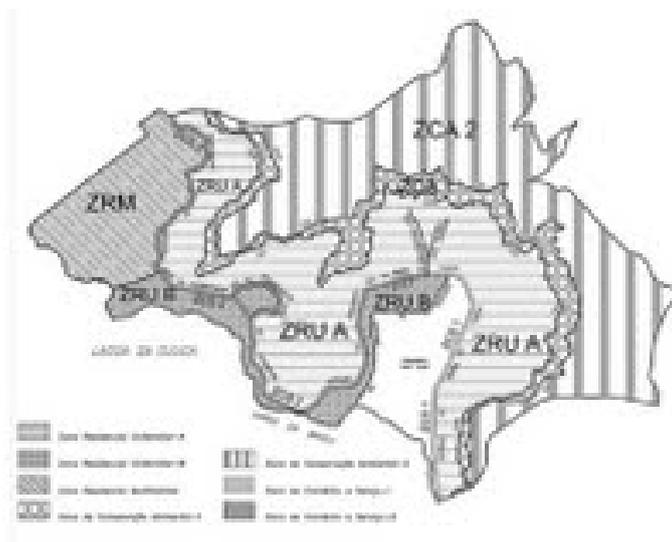


Fig. 2 - Zoneamento proposto pelo PLC 45/07, com a instituição da AEIU do Itanhangá.

Não é objetivo deste trabalho fazer uma análise detalhada sobre o zoneamento atual e o proposto, porém, não se pode perder de vista parâmetros fundamentais para a análise comparativa e a verificação do processo de flexibilização da legislação urbanística, uma vez que o zoneamento proposto para a AEIU e o atualmente estabelecido podem ser correlacionados. No caso da ZRU-A, por exemplo, que corresponde à Subzona A-43 e compreende a faixa entre as principais vias de acesso ao bairro até a cota 100m, em termos de área total, é a segunda maior e pode ser considerada o *filé-mignon* da AEIU. Tomando-se como exemplo o critério de parcelamento, na ZRU-A o lote deve ter área mínima de 600 m² e testada de 15m, parâmetros estabelecidos na Subzona A-43 para lotes localizados em áreas planas ou de topografia pouco acidentadas, abaixo da cota 60m. Os condicionantes ambientais estipulados pelo Decreto Nº 3.046/ 81, como a topografia e a “incidência de vegetação de porte”, foram completamente desconsiderados na AEIU. Os parâmetros da ZRU-A omitem condicionantes físicos e biológicos enunciados na Subzona A-43 para definição de seus lotes mínimos: de 1.500 m², no caso de “topografia fortemente acidentada”, e de 2.000 m², no caso de “incidência de vegetação de porte”. Em termos de lote mínimo, a flexibilização excede a 100% nas áreas de encostas com declividade acentuada, chegando a mais de 200% quando em terrenos com cobertura florestal. Verifica-se também a flexibilização quanto à abertura de vias na ZRU-A, onde passa a ser permitida a abertura de logradouros públicos acima da cota de 60m, isto é, entre as cotas 60 e 100m.^{vi}

Constata-se, também, uma redução significativa na área mínima de zonas previstas na AEIU. Na ZRU-B, por exemplo, que corresponde à parte da Subzona A-8, integralmente situada em área plana, o lote mínimo de 600m² cai para 360m² e a testada de 15m passa para 12m. A supressão de parâmetros relevantes para a ambiência local pode significar outro fator de flexibilização na ZRU-B, a exemplo do

afastamento lateral de 2,5m previsto na legislação em vigor e ocultado nos novos critérios de edificação.^{vii} A nomenclatura em ambas as leis é distinta. Por exemplo: no Decreto Nº 3.046/81 utiliza-se o parâmetro Índice de Aproveitamento de Área (IAA), enquanto no PLC Nº 45/07 há menção ao Índice de Aproveitamento do Terreno (IAT). Estabelecendo uma correlação entre os índices atual e proposto, no caso da ZRU-B, a significativa diferença constitui outro indicativo da flexibilização urbanística contida na proposta.^{viii}

Nas Zonas de Conservação Ambiental (ZCAs) 1 e 2, respectivamente situadas entre as cotas 100 e 150m e acima desta, foram mantidos parâmetros restritivos de uso e ocupação do solo.^{ix} Porém, passa a ser permitida a abertura de vias internas acima da cota 100m (art. 13 do PLC Nº 45/07) e o parcelamento entre as cotas 100 e 150m, o que abre possibilidade para a implantação de condomínios de classe média e alta nas encostas do bairro.^x

A área do Itanhangá Golf Club (Subzona A-7), considerada de preservação ambiental (não passível de aproveitamento e edificação), embora excluída do zoneamento da AEIU, sofrerá impactos ambientais com a execução do projeto de implantação da via de 35m interligando as estradas do Itanhangá e da Barra da Tijuca. A abertura da via prevê desapropriações em áreas ocupadas irregularmente e sua implantação é apresentada como uma forma de viabilizar a requalificação do eixo viário principal do bairro, com o tratamento paisagístico das áreas atingidas.

A questão viária aparece em praticamente todas as diretrizes do PLC Nº 45/07, “que nortearão o estabelecimento de políticas e a implementação de ações para o desenvolvimento físico-urbanístico do bairro do Itanhangá”. Antecedendo as diretrizes viárias, o PLC lista os objetivos da AEIU:

I - o equilíbrio entre o desenvolvimento das atividades e a melhoria da qualidade de vida no bairro; II- a relação adequada entre adensamento e as possibilidades de ocupação do sítio; III- a sistematização e a simplificação das regras que condicionam o uso e a ocupação do solo e a utilização de mecanismos com a finalidade de evitar os efeitos negativos na implantação de determinadas atividades; IV- a definição de normas de uso do solo de modo a garantir seu equilíbrio com a preservação e a recuperação ambiental e paisagística e entre o desenvolvimento imobiliário e as habitações e atividades existente; V- a definição dos benefícios dos Projetos Aprovados de Alinhamento -PAAs em vigor (Art. 2º do PLC Nº 45/07).

Praticamente todos os objetivos dispostos expressam a busca do equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a qualidade ambiental do bairro. As intervenções urbanísticas previstas nas diretrizes do PLC apresentam justificativas que nos remetem ao campo ambiental, como a noção de “equilíbrio”, de “preservação e recuperação ambiental e paisagística”, ou de capacidade suporte - “relação adequada entre adensamento e as possibilidades de ocupação do sítio”. Mas será que as diretrizes viárias e a flexibilização urbanística propostas são compatíveis com o equilíbrio urbano-ambiental objetivado?

O processo de instituição da AEIU do Itanhangá e as estratégias argumentativas utilizadas para a sua (des)legitimação

O Projeto de Lei Complementar (PLC) Nº 45/07, que institui a Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) do Bairro do Itanhangá, foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal do Rio de Janeiro (CMRJ) em 19/07/07, através da Mensagem Nº 113, publicada no Diário da Câmara Municipal (DCM) em 24/07/07. Dois meses depois, o PLC Nº 45/07 foi apresentado ao Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR), durante reunião realizada em 13/09/07, levantando questionamentos por parte de conselheiros preocupados com o adensamento demográfico do bairro e o licenciamento ambiental em áreas de Mata Atlântica em estágio médio e avançado de regeneração. Enquanto alguns membros defenderam a instituição da AEIU em contraposição ao crescimento desordenado e irregular sofrido no bairro, outros se manifestaram contrários à proposta. Um conselheiro reclamou que as matérias deveriam ser levadas ao COMPUR antes de encaminhadas à CMRJ, para que pudessem ser alteradas a tempo.

Na apresentação do PLC,^{xi} o processo de favelização foi o principal argumento utilizado para justificar a flexibilização da legislação urbanística, como se a ocupação formal fosse capaz de, por si só, frear a ocupação irregular e desordenada, tal como um antídoto à informalidade. O processo de favelização da área é apontado como o vilão do bairro, aliado à legislação urbanística vigente, classificada como “inadequada” pelos parâmetros restritivos de uso e ocupação do solo e pela proibição de abertura de logradouros públicos nas encostas.

A acelerada ocupação desordenada do bairro do Itanhangá, refletindo uma legislação urbanística inadequada para a realidade atual, tornou-se a grande preocupação do Poder Executivo, assim como dos moradores e proprietários de terrenos do local.

A urgente necessidade de frear e adequar ao processo imobiliário formal o número crescente de irregularidades existentes, além de estimular um melhor aproveitamento dos lotes ainda vazios, norteou a elaboração deste Projeto de Lei.

Após levantamentos realizados na área que revelaram a diversidade de problemas que a afetavam, sendo os principais a invasão de áreas públicas destinadas a implantação das estradas que compõem o sistema viário local e o desmatamento também causado por invasões, foram estudadas diversas opções que freassem esta ocupação desordenada que vem se ampliando significativamente nos últimos anos.

Foram propostos **parâmetros construtivos que atendam equilibradamente à proteção ambiental** [grifo da autora], à densidade habitacional adequada para o bairro e principalmente dando aos proprietários de terrenos uma oportunidade de os ocuparem legalmente, em contraposição às inúmeras ocupações informais hoje existentes.

Quanto ao sistema viário composto de estradas que além de distribuírem o tráfego local fazem importante ligação nos bairros da Barra da Tijuca com Jacarepaguá e Tijuca, questão também de extrema importância, foram indicadas soluções que envolvem remoções de edificações feitas ilegalmente ou a modificação de Projetos Aprovados de Alinhamento - PAAs.

A implementação de uma legislação adequada ao bairro do Itanhangá permitirá uma ocupação formal e organizada, respondendo, assim, a todos os anseios (Mensagem Nº 113/07).

Posteriormente ao envio da Mensagem, o chefe do Poder Executivo encaminhou ofício enviando dois anexos do PLC que - “por lapso” - não foram remetidos na ocasião.^{xii} No final de 2007, a CMRJ enviou dois Requerimentos de Informação (RIs) ao Poder Executivo, ambos publicados no DCM de 05/11/07, sendo um destinado à Secretaria Municipal de Transporte (RI Nº 1.170, de 31/10/07), referente ao impacto viário do PLC no bairro, e outro à Secretaria Municipal de Urbanismo (RI Nº 1.164, de 30/10/07), solicitando planta comparativa dos parâmetros urbanísticos vigentes e propostos pelo PLC e planta delimitando as áreas do PL Nº 1.307/03 e do PLC Nº 45/07, ambos em tramitação na câmara de vereadores, “demonstrando que não há sobreposição” entre as mesmas. A resposta ao impacto viário foi evasiva,^{xiii} posto o parecer de que “não existem contagens de tráfego em todas as vias principais da área abrangida”; que “(...) a relação entre adensamento do solo e a dimensão do espaço viário não é imediata, pois há que se considerar outros parâmetros”; e que:

Para analisar o impacto decorrente da implantação de novas vias e corredores de tráfego, seria necessário realizar estudos complexos de tráfego, incluindo modelagens e simulações, cuja aplicação demandaria a coleta de grande quantidade de dados e, sobretudo, um longo tempo de preparação. Concluindo: a complexidade das perguntas feitas no requerimento indica a necessidade de tratar os impactos de grande escala sobre o tráfego de modo concomitante com a elaboração da legislação de uso do solo (Parecer Técnico emitido em 18/12/07, em resposta ao RI Nº 1.170/07).

Para a emissão do parecer, os técnicos da secretaria de transporte recorreram às informações disponibilizadas na biblioteca de dados da Gerência de Informação de Tráfego, que incluem um ponto de contagem para o ano de 2002, cujos dados indicaram “volumes de tráfego na Estrada da Barra da Tijuca próximo à saturação no sentido Itanhangá-Barrinha durante o pico da manhã”. O conceito de “volume de veículos ideal” indagado no RI Nº 1.170/07 foi descrito no parecer como um parâmetro inexistente na engenharia de tráfego.

A resposta ao RI Nº 1.164/07 teve seu prazo prorrogado.^{xiv} Inicialmente encaminhada à Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), o RI foi repassado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC), por ter sido esta responsável pela elaboração do PL Nº 1.307/03, que dispõe sobre a regulamentação da Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana (APARU) do Alto da Boa Vista. A resposta da SMAC não foi tal como a pretendida pelo vereador, uma vez que o parecer técnico emitido demonstrou superposição entre áreas do PL Nº 1.307/03 e do PLC Nº 45/07, além de ressaltar que o PLC também se superpõe a áreas do Parque Nacional da Tijuca, concluindo ainda, que os parâmetros de ocupação mais permissivos adotados no PLC Nº 45/07 para toda a extensão do bairro do Itanhangá, especialmente para as áreas situadas ao longo das encostas, deveriam ser reavaliados face ao quadro ambiental local. A Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) ratificou a superposição das áreas apontadas pela SMAC, mas discordou quanto à afirmação de uma maior permissividade do PLC, alegando que os parâmetros da AEIU do Itanhangá são mais restritivos do que os previstos para a

APARU do Alto da Boa Vista. Com relação à superposição de áreas entre o PLC e o Parque Nacional da Tijuca (PNT), o parecer da SMU é categórico: “A área do bairro do Itanhangá incluída no Parque Nacional da Tijuca já está naturalmente protegida pela legislação federal”. O PLC não faz menção ao PNT, cuja área não pode ser ocupada por moradias particulares, localizado na Zona de Conservação Ambiental da AEIU, que por sua vez permite o uso residencial, sob alegação de que a área do Parque já está “naturalmente protegida pela legislação federal”. No entanto, a área do Itanhangá Golf Club, considerada de preservação ambiental (Subzona A-7 do Decreto Nº 3.046/81), embora também faça parte do bairro, foi excluída do zoneamento da AEIU. Não estaria esta área também “naturalmente protegida”, no caso pela legislação municipal ora em processo de flexibilização?

Durante o ano de 2008 a proposta da AEIU do Itanhangá foi objeto de discussões na Câmara Técnica de Políticas Ambientais (CTPA) do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONSEMAC), sendo realizados estudos, visitas de campo e palestras relacionadas ao assunto. Nas atas das reuniões mensais é possível constatar a preocupação dos membros da CTPA com relação à flexibilização urbanística advinda da aprovação do PLC Nº 45/07.^{xv} Na reunião de maio, por exemplo, foi realizada palestra intitulada “Risco de escorregamento associado ao adensamento e à abertura de ruas na vertente do Itanhangá do Parque Nacional da Tijuca”, seguida por perguntas e comentários sobre o tema.

Houve um consenso de que o projeto pelas suas dimensões e complexidades no campo ambiental, na forma como se apresenta, não atende ou satisfaz uma série de exigências de ordem técnica em relação a sua estruturação biótica ou abiótica. Entendeu-se que poderia existir a criação de expectativa de construção dentro do PLC sem que o local assim permitisse (Item 4º, Ata da 19ª Reunião da CTPA, de 13/05/08).

Na reunião da CTPA do mês de julho foi sugerida a elaboração de uma indicação para o CONSEMAC “sobre a necessidade de interação entre os diversos órgãos responsáveis para estudos integrados quando forem elaborados projetos de grandes dimensões (...)” (Item 4, Ata da 21ª Reunião da CTPA, de 02/07/08). Na mesma reunião, o coordenador da Câmara Técnica passou informação a respeito de um encontro com moradores do Itanhangá “interessados em saber sobre o parecer do PLC 45/07”.

Os esforços da CTPA se manifestaram na reunião do CONSEMAC do mês de agosto, quando foi apresentada pela câmara técnica e aprovada pelo conselho de meio ambiente a Indicação CONSEMAC Nº 13/08,^{xvi} solicitando o adiamento da votação do PLC Nº 45/07, tendo em vista o deferimento do Requerimento de Informação da CMRJ^{xvii} solicitando inclusão do PLC na Pauta da Ordem do Dia. A preocupação da CTPA era impedir a votação do PLC e sua possível aprovação. No dia seguinte à aprovação da Indicação CONSEMAC, ocorre a primeira discussão do PLC Nº 45/07 na câmara de vereadores,^{xviii} sendo emitidos pareceres orais, todos favoráveis ao projeto. Apesar da

aprovação geral, o líder do governo municipal na CMRJ entrou com requerimento de adiamento da votação por uma sessão.

Na reunião de setembro, foi levado ao CONSEMAC o parecer técnico elaborado pela CTPA, que resultou na Indicação CONSEMAC Nº 14/08, publicada no DCM de 24/09/08. Durante a exposição dos representantes da CTPA em defesa do parecer emitido, foi ressaltada a iminência de votação do PLC na Câmara Municipal, daí a urgência da aprovação desta última Indicação desfavorável à instituição da AEIU. O debate começou com discursos cautelosos e questionadores quanto ao papel do próprio Conselho e de sua capacidade de atuação, conforme se observa na exposição de motivos apresentada pelo presidente da Câmara Técnica de Direito Ambiental, ao justificar o pedido de vistas ao processo administrativo constituído para formulação da Indicação e do seu parecer contrário à aprovação do PLC Nº 45/07.

(...) reiterou que solicitou vistas ao processo por julgar necessária uma análise mais detalhada de sua parte sobre o Parecer, e garantir que o Conselho atue dentro da legalidade. Expôs diversas reflexões sobre o CONSEMAC quanto à sua identidade, seu verdadeiro papel, suas competências, sua autonomia, sua vinculação ao Poder Executivo, e ainda, tentativas de busca de soluções que envolvem o lado emocional, princípio da separação dos Poderes (...) (Ata da 12ª Reunião Extraordinária do CONSEMAC, de 16/09/08).

O discurso do representante da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) foi interrompido pelo representante de uma associação de moradores, que alegou questão de ordem e solicitou que os conselheiros se ativessem ao assunto em votação. O conselheiro interpelado “pediu um pouco de compreensão e insistiu que tais reflexões são importantes para se chegar ao debate do assunto em questão, prosseguindo em suas reflexões”.

Alegou que, no seu entendimento, o CONSEMAC não tem autonomia para encaminhar indicações a órgãos de outros Poderes, o que deveria ser feito pelo chefe do Executivo. Opinou que, se o Prefeito encaminhou o PLC 45/2007 ao Legislativo sem consulta ao CONSEMAC, questiona se agora o Conselho poderia intervir no processo com o encaminhamento da Indicação proposta pelo Parecer ao Legislativo. (...) sugeriu que fosse feita uma consulta formal à PGM sobre a viabilidade de encaminhamento da Indicação ao Legislativo, e propôs a criação de um controle interno no CONSEMAC para avaliar os aspectos jurídicos de seus atos, evitando litígios. Alegou que o Conselho não pode ser utilizado, de forma propositada ou não, para interesses políticos que possam macular sua reputação. E que não podemos funcionar de forma manipulada, o que não é necessariamente o caso em questão. Finalizando, (...) resumiu sua análise do Parecer a dois itens: i) caso seja aprovado, que a Indicação seja encaminhada ao Executivo, e não ao Legislativo; ii) enxugar a estrutura da Indicação mediante simplificação, ajustes e eliminação de alguns itens conforme detalhado durante sua exposição (Id., p. 2).

Após a explanação acima, “foi efetuada lista de inscrições para pronunciamentos com limitação de 3 minutos, conforme estabelecido pelo Regimento Interno” (Ibid.). Um conselheiro se indignou com o limite de tempo estabelecido, dada a explanação anterior de mais de 30 minutos, e reivindicou o

mesmo tempo “para que os membros da Câmara que produziram o Parecer fizessem a defesa do trabalho”. O representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio de Janeiro (SINDUSCON-Rio) endossou a posição apresentada pelo representante da FIRJAN, manifestou sua preocupação quanto ao uso político do CONSEMAC, e afirmou ser contrário à declaração de que o CONSEMAC pode deliberar à margem da legislação. Durante a discussão um participante levantou o fato de que as Indicações CONSEMAC resultantes dos trabalhos de elaboração de propostas para revisão do Plano Diretor foram encaminhadas pelo CONSEMAC diretamente à Câmara Municipal, portanto, não haveria motivos para não se adotar o mesmo critério para o PLC Nº 45/07.

(...) o CONSEMAC não deveria se omitir sobre um projeto que vai promover profundas transformações ambientais no bairro do Itanhangá. Alertou que o local inclui áreas de risco onde já ocorreram deslizamentos de encostas, e que a abertura de novas vias na área vai potencializar tais riscos. Lembrou ainda sobre os danos ambientais que seriam causados à Floresta da Tijuca (Ata da 12ª Reunião Extraordinária do CONSEMAC, de 16/09/08, p. 3).

Membros da CTPA defenderam a posição contrária do Parecer em relação ao PLC, apresentando as “fragilidades ambientais” do bairro como argumento e justificativa:

(...) discorreu sobre a fragilidade ambiental e geológica do ecossistema local, composto de encosta e de baixada, e ressaltou que a legislação atual tem suas razões para limitar a ocupação da área, não sendo recomendadas a expansão da ocupação e a supressão de vegetação que seriam permitidas com a eventual aprovação do PLC 45/2007 na versão em que se encontra, e que pretende alterar a legislação atual. Acrescentou que, após o pedido de vistas ao processo solicitado (...) há um mês, a Câmara (...) ficou no aguardo de seus comentários para análise e eventual incorporação ao Parecer, se julgados procedentes pela Câmara. E mais um adiamento para análise de novos comentários para melhorar o Parecer seria fatal, considerando a iminência de votação do PLC na CMRJ (Ibid., p. 3).

Após intensa discussão, foi aberta votação, sendo aprovado o encaminhamento da Indicação CONSEMAC Nº 14/08, tanto para o Executivo quanto para o Legislativo, com 12 votos favoráveis ao encaminhamento da Indicação para ambos os poderes contra 2 favoráveis ao encaminhamento da Indicação somente para o chefe do Executivo. A segunda votação decidiu sobre a aprovação do Parecer sem alteração do texto elaborado pela CTPA, tal como divulgado com antecedência aos membros do Conselho. Nesta última, a disputa se deu com 10 votos favoráveis à manutenção do Parecer e 4 votos favoráveis à revisão do texto e sua nova submissão à aprovação do Plenário.

Dentre os “considerandos” que precedem a Indicação aprovada, destacam-se a preocupação com o meio ambiente e sua sustentabilidade, o espírito de cidadania, a importância da articulação intersetorial, o cumprimento da legislação ambiental e os estudos geotécnicos realizados na área. O

conhecimento acadêmico é citado para dar legitimidade às preocupações ambientais contrárias à flexibilização das normas urbanísticas.

CONSIDERANDO que o direito ao Meio Ambiente equilibrado é de interesse difuso, pertencendo a todos coletivamente, na forma da Constituição Federal e alicerçados nos consagrados Princípios de Prevenção e de Precaução;
CONSIDERANDO que a Câmara Técnica de Políticas Ambientais está imbuída do espírito de contribuir na construção de uma Cidade preocupada com sua sustentabilidade ambiental;
CONSIDERANDO a necessidade de maior articulação intersetorial dos órgãos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro;
CONSIDERANDO no PLC proposto a não observância no cumprimento da legislação ambiental Federal e Estadual incidente sobre a região, podendo acarretar questionamentos;
CONSIDERANDO os estudos técnicos indicativos da fragilidade ambiental da região em estudo, como por exemplo: Prof. Cláudio Amaral/ PUC do Rio de Janeiro e da Profa. Ana Luiza Coelho Neto, GEOHECO/ IGEO/ UFRJ sobre Ecossistemas de Encostas (Indicação CONSEMAC nº 014/08, de 17/09/08, publicada no DCM de 24/09/08).

O Parecer Técnico que acompanha a Indicação CONSEMAC Nº 14/08 apresenta-se dividido em 3 partes: a primeira lista “Ações, Efeitos e Legislação Atinente”; a segunda faz uma “Comparação com a Legislação Atual”; e a terceira expõe a “Não Conformidade com a Legislação Pertinente”. O Parecer adverte para os impactos ambientais negativos provenientes da abertura de vias acima da cota 60m e da flexibilização de parâmetros e índices edilícios.

O processo de discussão na CMRJ: o discurso dos vereadores

No DCM de 25/09/08 foi publicada a 1ª Discussão em Votação do PLC Nº 45/07, sendo apresentadas posições variadas - contrárias e favoráveis - por parte dos vereadores. Antes da abertura da primeira discussão e votação do PLC, uma vereadora, que já ocupara a pasta de meio ambiente no Executivo, pediu que fosse registrado o recebimento de sugestões que disse proceder de “técnicos da SMAC”, para posterior análise e apresentação de emendas ao projeto, na tentativa de desflexibilizar certos artigos do PLC, como a abertura de vias e parâmetros/ índices edilícios.

Eu gostaria de registrar que recebi de técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente algumas sugestões em relação ao Projeto de Lei Complementar nº 45/2007. Como o Vereador Eliomar está se propondo a reavaliar esse Projeto de Lei Complementar, eu estou encaminhando para ele uma contribuição dos técnicos da Secretaria para que possamos num segundo momento discutir essas proposições e votar um projeto que seja bom para a Cidade do Rio de Janeiro.

Quero registrar também (...) que o projeto está em votação, e que nessa 1ª discussão não cabe a colocação, a apresentação de emendas ou substitutivo. Então, nós iremos trabalhar na proposição do Executivo (DCM de 25/09/08, p. 16).

A abertura da discussão começou com o representante do Executivo na CMRJ, que alegou a defesa do interesse dos moradores contra a irregularidade que assola o bairro e reclamou da influência negativa da mídia - na ocasião foram publicadas várias reportagens sobre o PLC nos jornais.

Sr. Presidente, Srs. Vereadores: vamos solicitar o adiamento da votação dessa matéria. Lamentamos profundamente termos sido levados a tomar essa posição. Pedi, em nome da minha bancada, a inclusão da matéria na Ordem do Dia, providenciamos a emissão dos pareceres orais há duas sessões em virtude da matéria já estar com prazo vencido e em virtude de um vigoroso clamor de moradores daquela área do Itanhangá que vêem nessa matéria, nesse projeto, como também vemos, uma possibilidade de remissão de várias irregularidades e de vários males que ali perduraram há muitos anos. (...) é uma matéria necessária criar parâmetros e condições urbanísticos de organização, de legalização, de tudo aquilo que existe naquela área emblemática da cidade, que é o bairro do Itanhangá. (...) também queremos debater essa matéria, no interesse da Cidade, no interesse dos moradores daquela região, para impedir que continuem a proliferar ali as irregularidades que durante anos cresceram por ausência de lei. Nós queremos legislar, para dotar aquela área da situação de legalidade, de garantias para os que lá moram - aqueles de classe média e aqueles das comunidades que estão ali há muitos anos (DCM de 25/09/08, p. 17).

Seguiu-se à abertura, o discurso de um vereador da oposição que rebateu os argumentos apresentados pelo líder do governo na câmara.

Primeiro, a Cidade tem regras até sobrando. Elas não são fiscalizadas e, portanto, não são cumpridas. (...) Vocês vejam o seguinte: essa mensagem que veio aqui para a Casa incorre nos seguintes crimes - crimes! -, de acordo com a Lei de Crimes Ambientais, a Lei Federal nº 9.605/98, (...). Quer dizer, como é que um Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro manda uma mensagem para o Legislativo dessa Casa, cheia de irregularidades, ilegalidades? E tem uma coisa: isso daqui é só a Lei Federal 9.605/98, porque tem o Decreto Federal 11.428/2006; tem as leis Estaduais; tem as Leis Municipais; ou seja, é para estar na cadeia! Por aqui, nobre Vereador (...), é para estar na cadeia! E tem uma coisa: eu acho que tem que existir o mínimo de respeito pelo Legislativo. Isso daqui é um desrespeito total! Um desrespeito total! Mandar uma matéria para cá cheia, eivada de crimes embutidos - não pode! Quer dizer, além do absurdo que é enviar uma matéria onde... Tem interesses poderosíssimos! Essa é a verdade! Interesses poderosíssimos! Para fazer um negócio desses, só tem uma razão, só tem um motivo: interesses poderosos! (DCM de 25/09/08, p. 17).

O vereador ainda se manifestou surpreso com o que uma jornalista acabara de lhe contar em uma conversa: o Prefeito dissera que o PLC não foi de autoria do Executivo - "Não pode! Isso é mentir! Está aí, pode olhar! Olha o que recebemos: matéria de autoria do Poder Executivo. Você não pode dizer que é matéria nossa! O que é isso? Quer se passar de bom para a sociedade quando faz uma 'crapulice' dessas?" (Ibid.). Depois de expressa a indignação, o vereador encerra dizendo: "(...) esta matéria aqui tem que ser objeto de várias Audiências Públicas. Vamos ouvir a população, vamos ouvir os moradores da área, vamos ouvir a quem interessa (...)".

Outros discursos sobre o PLC foram proferidos até o fechamento dessa primeira discussão, evidenciando estratégias argumentativas utilizadas pelos vereadores em seus discursos.

É importantíssimo e fundamental para a cidade a aprovação de uma legislação que preserve uma região que tanto se degrada por dois grandes fatores que, aliás, são os mesmos que levam a cidade toda a se degradar: o primeiro é a falta de uma legislação adequada, e o segundo é a falta de fiscalização. (...) votar esta matéria na época da eleição sem muito conhecimento é perigoso. (...) é importante o adiamento da matéria para que possamos ter segurança de que a mesma é positiva para a Cidade e para a região, principalmente debatendo e introduzindo as modificações que porventura se fizerem necessárias. (...) O Vereador foi muito feliz pedindo para jogar essa matéria para frente, para que possamos, depois das eleições, debater e introduzir as modificações necessárias nessa matéria, mas sabendo também que é importante colocarmos alguma coisa em termos de legislação urbanística para ser aplicada ali. Por outro lado, quero pedir muita fiscalização no Itanhangá. (...) Não é falta de lei nova, é falta de fiscalização. Nós não vimos mais uma operação da Prefeitura para tentar travar o processo de degradação que a área do Itanhangá sofre. E não é uma legislação nova que vai conseguir sozinha travar esse processo (DCM de 25/09/08, p.18).

Durante a discussão foi levantada a questão dos Projetos de Estruturação Urbana (PEUs) e da necessidade de revisão da legislação urbanística. Uma vereadora criticou o fato de um projeto polêmico e de tamanha complexidade ter sido aprovado com base apenas em pareceres orais; e aproveitou para criticar a qualidade do trabalho desenvolvido na câmara.

Todos os pareceres sobre esse projeto, que é um projeto polêmico, um projeto complicado, foram orais, foram dados aqui, na hora. Eu tenho certeza que a maioria das pessoas que deu esse parecer favorável não sabia do que se tratava isso aqui.

Estou dizendo isso porque outro dia nós tivemos uma discussão aqui nesta Casa sobre comentários de candidatos a Prefeito, inclusive do meu partido, de que esta Casa trabalha pouco. E eu reitero. Eu não sei se esta Casa trabalha pouco, mas esta Casa trabalha mal. Porque uma Casa que leva à votação um projeto como esse, apenas com parecer oral dado na hora, no plenário, não é uma Casa que trabalhe bem. Não é uma Casa que esteja cumprindo com as funções para as quais os Vereadores foram eleitos. Não pode ser considerada uma Casa que trabalhe sério, porque isso não se faz. Pareceres orais, em plenário, para assuntos desta natureza, é inconcebível (DCM de 25/09/08, p.18).

O “descompasso” dentro do Poder Executivo foi observado no discurso da vereadora do Partido Verde, que identificou conflitos intersetoriais na Prefeitura, decorrentes de um projeto de lei elaborado unicamente no âmbito da estrutura do urbanismo, sem ponderar os condicionantes ambientais do bairro; e teorizou sobre o processo de ocupação das encostas e a degradação da paisagem carioca.

Eu queria dizer aqui uma coisa bem séria para os meus colegas, que merece muita reflexão, (...) é a questão da favelização das encostas do Rio de Janeiro, das áreas de turismo, das paisagens e de tudo aquilo que constitui a marca registrada da nossa cidade.

O problema do Itanhangá não existe a não ser como um problema reflexo da favelização da área e, em geral, a Casa é insensível a esse problema. É lógico que nós temos que perguntar aqui se a tese do ex-Prefeito Luiz Paulo Conde é válida. Qual é a tese do ex-Prefeito Luiz Paulo Conde? É que a única maneira de evitar a favelização das encostas é permitir a sua ocupação. Para isso, ele se baseia em outras cidades, porque em todas as cidades do mundo as

encostas são ocupadas por áreas residenciais nobres, e ele lançou essa tese. Muita gente acha que essa tese é boa, e eu tenho a impressão de que o Prefeito César Maia pensa isso também, que é a melhor maneira de evitar a favelização. Mas nós sabemos que não podemos corrigir um problema com outro, e o grande mal do PLC 45/2007 foi exatamente ter fabricado um projeto de lei que saiu produzido inteiramente pela estrutura do urbanismo e que não levou em conta, em nenhum momento, os estudos, as posições da área ambiental.

Então, houve dentro do governo (...) uma incapacidade de estabelecer o diálogo entre a área ambiental e a área urbanística. E por isso tivemos o projeto que temos, que é um projeto que não só permite a construção acima da cota 60, como também permite a construção em áreas de 600m², o que densifica exageradamente esses espaços (DCM de 25/09/08, p.19).

A vereadora prosseguiu em seu discurso, ressaltando a importância do Rio enquanto cidade candidata a patrimônio da humanidade por sua paisagem natural e seu valor cultural, manifestando sua preocupação com relação à degradação da paisagem carioca em contraposição ao título almejado.^{xix}

De Área de Especial Interesse Urbanístico para Plano de Estruturação Urbana (PEU)

A polêmica acerca da instituição da AEIU do Itanhangá alcançou a mídia impressa por alguns dias durante o mês de setembro de 2008, quando da discussão na câmara dos vereadores.^{xx} O parecer contrário do CONSEMAC ganhou destaque e foi reforçado por representantes de entidades ambientalistas e de órgãos públicos federais, a exemplo do Parque Nacional da Tijuca, do IBAMA e do IPHAN, que reclamaram não terem sido consultados. Uma comissão de moradores do bairro manifestou-se favorável ao PLC, declarando a máxima de que “terreno ocupado é terreno vigiado” (O Globo, 25/09/08, p.17). Apesar do apoio de alguns moradores locais, a contraposição de forças de órgãos e organizações ambientais, aliada à forte oposição de certos vereadores e ao ano eleitoral de 2008 (todos os candidatos a prefeito se manifestaram contrários à votação do Projeto neste ano), o PLC Nº 45/07 não chegou a ser votado na Câmara Municipal.

Diante da polêmica criada em torno da AEIU, a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) elaborou outra proposta de lei complementar para o bairro: o Projeto de Estruturação Urbana (PEU) do Itanhangá, apresentado no Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR). A responsável da SMU iniciou a apresentação do PEU “lembrando os questionamentos em relação ao projeto anterior e informando que a proposta é o resultado do seu reestudo” (Ata COMPUR de 11/11/10). Os argumentos apresentados quando da apresentação da AEIU no COMPUR foram ratificados, sendo mencionado “que a restrição na legislação em vigor de uma unidade por lote abre espaço para invasões” (Ibid.), o que justificaria a flexibilização prevista para as áreas acima da cota 100m, com a construção de condomínios residenciais (grupamentos residenciais unifamiliares). A proposta do PEU Itanhangá, até meados de 2010, não foi encaminhada à Câmara Municipal do Rio de Janeiro (CMRJ) e, segundo a SMU, deverá ser realizada audiência pública no local antes do envio do projeto de lei ao Legislativo.

Tendo em vista que o PLC Nº 45/07 foi encaminhado à câmara de vereadores antes de ser apresentado ao COMPUR, sem o opinamento prévio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente

(SMAC) e sem a realização de audiência pública, parece que a correlação de forças contrárias à instituição da AEIU de certa forma contribuiu para que o PEU levasse em consideração outras instâncias públicas na participação da elaboração desta última proposta. Segundo a SMU, o PEU contemplou as emendas propostas no âmbito da CMRJ, como a proibição de abertura de vias públicas acima da cota de 60m, bem como sugestões apresentadas no âmbito da SMAC. Para atender as críticas desta última, foi criada uma subseção específica “Das Áreas de Interesse Ambiental”, dentre as quais citamos: o Parque Nacional da Tijuca, cujas áreas não estariam sujeitas ao zoneamento estabelecido para o PEU; a Área de Proteção Ambiental e de Recuperação Urbana (APARU) do Alto da Boa Vista, cujos critérios de uso, quando regulamentados, prevaleceriam sobre os previstos no PEU; a área do Itanhangá Golf Clube, considerada de preservação ambiental, não passível de aproveitamento a qualquer título por parcelamentos ou edificações; e a faixa *non aedificandi* ao longo das margens da Lagoa da Tijuca. Dessa forma, foram incluídas áreas importantes sob o ponto de vista ambiental, desconsideradas no projeto inicial.

Em relação à AEIU, o PEU aumentou a área mínima para unidades residenciais de 30 para 45m². As diretrizes apresentadas para o PEU Itanhangá são semelhantes as da AEIU, assim como os objetivos que substancialmente expressam os mesmos interesses, a saber: I- Controlar a ocupação desordenada e irregular no bairro; II- Garantir o equilíbrio entre preservação/ recuperação ambiental e ocupação do solo urbano; III- Revitalizar o eixo viário Estrada da Barra da Tijuca – Estrada do Itanhangá – Estrada de Jacarepaguá; IV- Promover a implantação de Projetos Aprovados de Alinhamento (PAAs) dos logradouros, de acordo com a definição das necessidades e das prioridades locais; V- Definir áreas a serem contempladas com projetos de urbanização, implantação de equipamentos urbanos e de melhorias na infra-estrutura local.

Apesar das modificações apresentadas no PEU, pareceres técnicos da SMAC apontaram que, em relação à proposta inicial da AEIU, foi verificado o aumento dos índices de aproveitamento do terreno (IAT) para algumas zonas, o que agravaria problemas ambientais decorrentes do aumento do adensamento urbano. Além disso, foi levantada a necessidade de se garantir a manutenção da cobertura florestal, através da “inclusão de regras que não permitam a utilização das áreas permeáveis para estacionamento, etc.” (Parecer MA/CGCA/CFA/3ª GTR Nº 29/2010), possibilitando assim a permanência integral da permeabilidade. O referido parecer conclui que:

Toda a alteração de parâmetros urbanísticos deve representar fator favorável à melhoria da qualidade ambiental. É fato que há de se pensar em formas de contenção da informalidade e incentivo à ocupação formal; porém, que seja garantida a sustentabilidade da área visto ser iniciativa do poder público; nesse sentido sugere-se a revisão dos critérios propostos para ocupação da encosta, do trecho junto à Lagoa [da Tijuca] e dos parâmetros e percentuais de permeabilidade (Op. cit).

Outro parecer emitido pela 3ª Gerência Técnica Regional da SMAC (de Nº 30/2010), sugeriu a realização de estudos para complementar o diagnóstico ambiental e o levantamento detalhado da área por equipe multidisciplinar, de forma a possibilitar um zoneamento em consonância com critérios ambientais e geotécnicos, além de sugerir a análise e avaliação da proposta pela Procuradoria Geral do Município.

Conclusão

A questão ambiental pode ser apontada como o principal fator gerador de conflitos no processo de aprovação do PLC Nº 45/07, através da instituição da AEIU do Itanhangá, que prevê a flexibilização da legislação urbanística vigente para o bairro. As disputas em torno deste processo se ambientalizam por estarem associadas a argumentos ambientais relativos aos modos de uso dos ecossistemas e dos impactos recíprocos presumidos entre estes modos. A flexibilização urbanística pode comprometer diretamente áreas que, por sua declividade, altitude ou cobertura florestal, apresentam “fragilidades ambientais” quanto à ocupação urbana. O PLC busca argumentos ambientais para objetivar a criação da AEIU e legitimar a sua instituição, mas as diretrizes viárias e a flexibilização das normas edículas dispostas parecem incompatíveis com os objetivos almejados, posto constituírem um fator de indução ao processo de ocupação e ao adensamento urbano.

A implantação de vias, aliada à redução considerável do tamanho dos lotes mínimos concebidos para o bairro, constitui um dos principais fatores da flexibilização urbanística proposta. Além da via de 35m interligando as estradas do Itanhangá e da Barra da Tijuca, cortando área destinada à preservação ambiental, o projeto passa a permitir a abertura de logradouros públicos entre as cotas 60 e 100m e de vias internas acima da cota de 100m. A flexibilização viária representa um fator de indução ao crescimento da taxa de ocupação urbana, com adensamento construtivo e populacional, aumento do solo impermeabilizado e diminuição da cobertura florestal, e traz consigo a capacidade de alterar a conformação do Itanhangá, um bairro de baixa densidade demográfica, com quase 50% de área não urbanizada e cerca de 30% desta com cobertura florestal.

Embora enunciada pela legislação urbanística vigente para a área, a presença da cobertura florestal não aparece no texto do PLC e tampouco é considerada em seus parâmetros construtivos. Da mesma forma, o projeto omite a presença do Parque Nacional da Tijuca e da APARU do Alto da Boa Vista, o que gerou protestos por parte de ambientalistas e representantes dos órgãos que detêm a tutela dessas unidades. O aumento do potencial construtivo do bairro traz a ocupação formal como fundamento principal para a contenção do acelerado processo de favelização e para a garantia da preservação ambiental. Porém, o adensamento de edificações, tal como disposto no PLC, parece não se coadunar com o equilíbrio urbano-ambiental almejado. Enquanto as favelas aparecem como um fator de degradação ambiental, os loteamentos de média e alta renda, embora também constituam ocupações irregulares, se descolam deste aspecto negativo e passam a representar uma necessidade de “adequação” da legislação urbanística à realidade urbana local. A criação da AEIU condiciona o

bairro do Itanhangá à intensificação do processo de urbanização, tanto nas áreas planas e mais baixas, quanto nas declivosas e de altitudes mais altas. A preocupação com a proteção e a recuperação ambiental é utilizada para justificar e legitimar a flexibilização das normas edilícias, em prol da ocupação urbana ordenada e contra o processo de favelização, visto como o grande vilão responsável pela degradação ambiental do bairro.

A estrutura do PLC Nº 45/07 parece também não atender ao objetivo de “simplificação das regras que condicionam o uso e a ocupação do solo”. Pelo contrário, observa-se a complexificação das normas urbanísticas, com o estabelecimento de novas categorias (taxa de permeabilidade, coeficiente de adensamento etc.), algumas delas questionadas pelo grau de subjetividade pouco esclarecedor e seu nível de incerteza. Reforçando a idéia de complexificação da normativa, há artigos que requerem regulamentação, o que deixa questões levantadas para serem definidas *a posteriori*.

Durante o processo de instituição da AEIU observam-se concepções distintas para defender ou rechaçar o PLC, acompanhadas por retóricas diferenciadas (ou opostas), que buscam legitimar as determinadas práticas pretendidas a partir dos discursos enunciados. Alguns representantes defendem a “ocupação ordenada” para justificar a flexibilização das normas urbanísticas, como forma de combater ocupações irregulares apresentadas como uma verdadeira ameaça ao bairro. Outros reconhecem a necessidade de manutenção de parâmetros restritivos de ocupação das áreas naturais e são categóricos com relação ao papel do poder público na fiscalização e no cumprimento da legislação protetiva. Moradores do bairro e representantes dos setores públicos favoráveis à aprovação do PLC argumentam que a “ocupação ordenada” impedirá a ocorrência de “invasões” nos terrenos. Para estes, a aprovação do PLC é uma forma de se adequar a legislação à realidade local e fazer frente ao acelerado processo de favelização. Representantes da construção civil, moradores de condomínios e proprietários da região interessados na valorização de seus imóveis concordam com a iniciativa de aumentar o potencial construtivo no bairro. Vereadores simpáticos à causa buscaram acelerar o processo de votação e aprovação do projeto.

A proximidade das eleições municipais de 2008, aliada à formulação de duas indicações do Conselho Municipal de Meio Ambiente (uma com pedido de adiamento da votação e outra encaminhando parecer contrário ao Projeto) e à negativa de órgãos ambientais e especialistas/ambientalistas, contribuiu para o adiamento da votação do PLC na câmara de vereadores. O posicionamento contrário do CONSEMAC pode ser considerado um fato relevante na contraposição das correlações de forças travadas em torno da criação da AEIU, que contribuiu inclusive para o fortalecimento político do próprio conselho. Alguns representantes concordam com a idéia de que a flexibilização combaterá a favelização, enquanto outros defendem que a intensificação da ocupação urbana, mesmo que implantada de forma ordenada, provocará danos ambientais, cabendo ao Estado fiscalizar o cumprimento da legislação e a manutenção da cobertura florestal, especialmente quando situadas em unidade de conservação ou no seu entorno (zona de amortecimento).

O Estado (aqui entendido como uma instância pública atravessada por interesses e conflitos múltiplos existentes na própria sociedade, refletindo, no caso da esfera municipal, a luta social na cidade) também engendra uma pluralidade de visões e projetos, e deve ser entendido em sua complexidade. A pluralidade fica explícita na diversidade dos discursos, depoimentos e pareceres emitidos pelos diferentes representantes de setores públicos, evidenciando divergências inter e intragovernamentais. Órgãos ambientais e de proteção ao patrimônio histórico-cultural, por exemplo, se manifestaram contrários ao PLC, afirmando que a instituição da AEIU do Itanhangá, ao desconsiderar aspectos ambientais, pode contribuir para comprometer o patrimônio paisagístico e natural do bairro.

O Projeto de Estruturação Urbana (PEU) do Itanhangá, elaborado pela SMU em substituição ao PLC Nº 45/07, foi apresentado no Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) em novembro de 2010 e até o final deste ano não foi encaminhado ao Legislativo. O Projeto deverá ser analisado pela procuradoria municipal e ser precedido por audiência pública no local. Embora o PEU apresente modificações em resposta às críticas dos setores ambientais e contemple emendas apresentadas pela Câmara Municipal ao PLC Nº 45/07, a exemplo da definição de áreas de interesse ambiental e da não abertura de logradouros públicos acima da cota de 60m, tais alterações à proposta inicial da AEIU parecem insuficientes para atender as premissas ambientais preocupadas com a manutenção da cobertura florestal, o adensamento urbano, a estabilidade das encostas e a ocorrência de enchentes.

A proposta de instituição do PEU Itanhangá aparece como uma estratégia alternativa para deter as forças contrárias à criação da AEIU, cujo processo não contou com uma discussão mais ampla antes do seu envio à Câmara Municipal. Neste sentido, observam-se avanços no processo de encaminhamento do PEU. Contudo, a flexibilização de parâmetros urbanísticos prevista no PEU Itanhangá tem sido objeto de críticas. Como o processo de instituição do PEU se encontra em andamento, as correlações de forças permanecem em configuração e devem continuar sendo estudadas.

Referências bibliográficas

- COSTA, Lúcio. **Plano-Piloto para a urbanização da baixada compreendida entre a Barra da Tijuca, o Pontal de Sernambetiba e Jacarepaguá**. Governo do Estado da Guanabara, 1969.
- GUERRA, Márcia F. As áreas protegidas e suas retóricas de (des)legitimação: um estudo de caso na Baixada de Jacarepaguá – RJ. In: **Seminário APP Urbana**, 1., 2007, São Paulo, *Resumos Expandidos e Programas do....* São Paulo: FAUUSP, 2007. 342p. Disponível em: <www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/livroresumos.pdf> Acesso em 17 jul. 2010.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.
- RIO DE JANEIRO (RJ). Prefeitura. Lei Complementar nº 16, de 4 jun.1992. Dispõe sobre a política urbana do município, institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Diário Oficial [do] Rio de Janeiro, RJ, 9 jun. 1992.

_____. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Estudos de Qualidade Ambiental do Geocossistema do Maciço da Tijuca**. UFRJ, 2000.

_____. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Mapeamento e caracterização do uso das terras e cobertura vegetal no município do Rio de Janeiro entre os anos de 1984 e 1999. Rio de Janeiro: a Secretaria, 2000.

ⁱ Informações obtidas no *Armazém de Dados* da Prefeitura do Rio (www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/), em março de 2009. De acordo com o *site*, os dados apresentados baseiam-se no Censo do IBGE de 2000 e no Mapeamento do Uso do Solo e da Cobertura Vegetal elaborado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAC) em 2000.

ⁱⁱ Segundo o SNUC, instituído pela Lei Federal Nº 9.985/2000, Parque Nacional é uma categoria de proteção integral, portanto, de posse e domínio públicos, não sendo permitida a ocupação humana estável e tampouco a exploração direta dos seus recursos ambientais; enquanto a categoria APA pertence ao grupo das unidades de uso sustentável, de domínio público ou privado, aonde é permitida a ocupação humana estável, desde que em conformidade com a regulamentação da unidade, suas normas de uso, o seu zoneamento e Plano de Manejo.

ⁱⁱⁱ O Decreto Nº 322, de 03/03/76, que aprova o regulamento do zoneamento do Município ratificou o Decreto E 3.800, de 20/04/70, que criou a ZE-1 (área denominada de “Reserva Florestal”), destinada à proteger a cobertura florestal das encostas situadas acima da cota 100m, com exceção dos morros do Pão-de-Açúcar, da Urca, do Telégrafo e da Serra do Engenho Novo, aonde a ZE-1 inicia-se a partir da cota 60m. Posteriormente, o Decreto 322/76 foi flexibilizado pelo Decreto Nº 8.321, de 29/12/88, que estabelece condições para as edificações em terrenos de encostas situados em ZR-1 e ZE-1, no qual passou a ser permitido o funcionamento de asilos, orfanatos, colônia de férias, clínicas geriátricas e de repouso na ZE-1, antes destinada somente ao uso residencial unifamiliar.

^{iv} Notificação IPHAN Nº 987, de 16/12/66, Proc. 762-T-65.

^v O Decreto 3.046/81 estabelece para a Subzona A-43 os seguintes critérios para parcelamento (Item II):

a) Quando situados em áreas planas ou de topografia pouco acidentada abaixo da curva de nível de 60 m, os lotes deverão apresentar: testada mínima de 15m; e área mínima de 600 m².

b) Nas áreas de topografia fortemente acidentada, os lotes deverão apresentar:

1. quando situados abaixo da curva de nível de 60m: testada mínima de 20m; área mínima de 1.500 m², exceto quando for o caso do parágrafo seguinte; e, em caso de incidência de vegetação de porte, a área mínima é de 2.000 m²;

2. quando dispostos com testada para logradouros ou trechos de logradouros ao longo da curva de nível de 60m: testada mínima de 50m; área mínima de 2.500 m², quando localizados em declive em relação à via de acesso; e área mínima de 5.000 m², quando localizados em aclive em relação à via de acesso;

3. quando situados nas áreas florestadas acima da cota de 60m: testada mínima de 50m; e área mínima de 10.000 m²

^{vi} O Decreto Municipal E Nº 6.168, de 15/05/73, veda a abertura de logradouros entre as cotas 60 e 100m.

^{vii} A omissão do afastamento lateral provavelmente advém da possibilidade de regularização de ocupações do tipo “vila”, presente no bairro.

^{viii} Na ZRU-B o IAT é de 1,5, enquanto na Subzona A-8 o IAA é de 0,06.

^{ix} Na ZCA-1 a Taxa de Ocupação (TO) é de 20% e o Índice de Aproveitamento do Terreno (IAT) é de 0,4. Na ZCA-2 a TO equivale a 10% e o IAT corresponde a 0,10, não sendo permitido o parcelamento.

^x De acordo com o Decreto nº 322/76, acima da cota 100m não é permitido arruamento de iniciativa particular ou loteamento, apenas desmembramento em lotes mínimos de 10.000 m², com testada para logradouro reconhecido.

^{xi} A apresentação pode ser obtida no *site* do COMPUR: <http://www.rio.rj.gov.br/smu/compur/compur.html>.

^{xii} Ofício GP nº 244, publicado no DCM de 04/10/07.

^{xiii} Resposta encaminhada pelo Ofício nº 3.340/GP/SALP, publicado no DCM de 03/01/08.

^{xiv} Resposta encaminhada por meio do Ofício nº 2.958/GP/SALP, publicado no DCM de 13/02/08.

^{xv} As atas das reuniões do CONSEMAM e de suas respectivas câmaras técnicas podem ser obtidas na Internet (<http://www.rio.rj.gov.br/smac/consemam>).

^{xvi} Publicada no DCM de 22/08/08.

^{xvii} Publicado no DCM de 27/06/08, p.44

^{xviii} Publicada no DCM de 14/08/08, p. 21-22.

^{xix} Na ocasião a Cidade do Rio estava preparando sua candidatura a patrimônio cultural da humanidade, apresentada à UNESCO no final de 2009, com ampla cobertura na mídia impressa e televisiva.

^{xx} Foram publicadas reportagens sobre o PLC 45/07 no Jornal do Brasil (23/09/08) e O Globo (23, 25 e 27/09/08).