

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IPPUR/UFRJ

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM
PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO
MONOGRAFIA

**Metodologia para Elaboração dos
PROJETOS DE ESTRUTURAÇÃO URBANA
na Cidade do Rio de Janeiro**

LUIZ PAULO LEAL DE OLIVEIRA
A R Q U I T E T O

out/92

U. F. R.
BIBLIOTECA
IPPUR

8666/93
8883/94
Luz de Oliveira
Arquiteto

Orientação
AGOSTINHO ANACHORRETA

Agradecimentos
Cecilia Leal, Marta Heilborn, Flávia Lanari, Daniela Knorr,
Lulu Annes, Lilia Varella, Winnie Fellows, Vânia Lúcia e
todos os colegas da SPL.

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO	1
II. PROJETOS DE ESTRUTURAÇÃO URBANA - Definição e Objetivos	5
III. EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	10
III.1 O Rio como Distrito Federal	11
Os projetos de alinhamento / Os primeiros zoneamentos / O plano Agache / O Decreto 6.000/37 / o "boom" imobiliário / Sobe o gabarito / A lei das garagens	
III.2 O Rio como Estado	15
O governo Lacerda / O plano Doxiadis / A gestão Negrão de Lima / A reforma do Decreto 6.000/37 / A gestão Chagas Freitas	
III.3 O Rio como Município	19
A fusão / A gestão Tamoio e o Decreto 322/76 / O Pub-Rio / Os primeiros PEUs / A COPLAN / O segundo governo Chagas Freitas / A legislação constantemente modificada / As APAs / Cresce a participação da Câmara / A primeira gestão de Marcello Alencar / Saturnino Braga / A criação da SMDU / A retomada dos PEUs / Os Conselhos Governo-Comunidade / O segundo governo Marcello Alencar / A nova Lei Orgânica / O Plano Diretor / Os PEUs em elaboração / Perspectivas futuras	
IV. METODOLOGIA PROPOSTA	33
Por que uma metodologia?	34
IV.1 Caracterização	34
A. HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DA ÁREA OBJETO	35
B. LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO EXISTENTE	36
C. ANÁLISE PRELIMINAR	
IV.2. Análise	37
IV.3 Propostas	37
IV.4 Produtos	39
V. CONCLUSÕES	40
VI. BIBLIOGRAFIA	43

I. INTRODUÇÃO

Em consonância com o processo de redemocratização do país a partir dos movimentos sociais da década de 70, que culminou com a promulgação da Constituição de 1988, nos últimos anos vêm se restabelecendo as prerrogativas do Poder Legislativo Municipal, principalmente no que diz respeito à definição da legislação de uso do solo e edificações e como poder moderador do Poder Executivo no planejamento urbano, na definição do orçamento e, de uma maneira geral, nas diversas ações do poder público municipal na Cidade do Rio de Janeiro.

Até a promulgação da Lei Orgânica Municipal, a definição quanto ao aproveitamento dos terrenos e das edificações no território do Município, era determinada pelo Poder Executivo através de Decretos, sem necessidade de aprovação por parte da Câmara de Vereadores, o que gerava políticas e posições não comprometidas com os interesses das populações envolvidas, uma vez que essas não tinham acesso às decisões, e, pior, freqüentemente comprometidas com os interesses do grande capital imobiliário, já que os mais altos cargos executivos deste país eram definidos, de maneira não democrática, pela classe dominante.

A situação no Rio de Janeiro era (e ainda é) particularmente difícil quanto a este aspecto, uma vez que existia uma tradição de se concentrar no Poder Executivo essas prerrogativas, pela sua condição, primeiro, como Distrito Federal, com seu Prefeito indicado diretamente pelo Presidente da República e a ele inteiramente subordinado; posteriormente como cidade-estado, sem prefeito, portanto, atravessando nessa condição a pior fase do período autoritário; e finalmente como Município em um país ainda em processo de redemocratização, sendo os Prefeitos das Capitais ainda indicados pelos Governadores, situação que permaneceria até 1985, quando ocorreriam as primeiras eleições diretas para Prefeito na Cidade.

Como consequência obrigatória da nova Constituição de 1988, foram elaboradas novas Constituições Estaduais e Municipais (Lei Orgânica), e exigidos Planos Diretores para cidades acima de 20.000 habitantes.

A Lei Orgânica, aprovada em abril de 1990, veio consagrar a competência municipal no que se relaciona à definição dos padrões de uso e ocupação do solo, além de definir as atribuições do Prefeito e a organização da Administração Municipal e da Câmara dos Vereadores.

Como Lei Complementar à Lei Orgânica, foi aprovado em junho de 92 o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro. Pela primeira vez um plano dessa natureza foi aprovado pela Câmara dos Vereadores, já que os planos anteriores (Agache, Doxiadis, PUB-Rio) foram produzidos e aprovados exclusivamente pelo Poder Executivo e, por isso, não eram absorvidos quando mudava a Administração, comprometendo a continuidade de sua implementação.

Como atualmente os PDs têm que ser aprovados pelas respectivas Câmaras, espera-se que, sendo produto supra-partidário, ainda que na sua elaboração seja iniciativa do Poder Executivo, apresentem maior estabilidade.

Vários instrumentos foram criados pelo PD para a execução da Política Urbana, podendo ser citados o solo criado, o imposto progressivo, a urbanização consorciada, a operação interligada, o parcelamento e edificação compulsórios e os Projetos de Estruturação Urbana - PEUs.

Os Projetos de Estruturação Urbana, daqui por diante identificados apenas pela sigla PEU, se apresentam, portanto, como um instrumento de caráter urbanístico para aplicação e detalhamento do Plano Diretor. Como o PD fixa também um prazo para sua elaboração, e considerando que os PEUs podem ser um instrumento de participação efetiva da população em geral e da Sociedade Civil Organizada, nos processos de planejamento, de implementação do PD e de tomada de decisões quanto aos instrumentos públicos, o presente trabalho procurou desenvolver uma metodologia para sua elaboração que considerasse o escasso tempo para o desenvolvimento dos 55 PEUs que devem ser realizados e os diversos canais de participação popular.

Na definição de uma metodologia consideramos, em primeiro lugar, que a participação popular deveria ser o grande objetivo a ser alcançado, uma vez que políticas urbanas e grandes intervenções só têm sua implementação garantida quando respondem às verdadeiras aspirações da população local e quando essa população encontra-se comprometida com as ações programadas.

Em segundo lugar, pretendemos considerar os diversos órgãos da Administração Pública Municipal, Estadual e Federal, procurando aproximar as diversas esferas de governo que atuam no Município e evitar superposição de funções e ações, e assim alcançar uma maximização dos investimentos públicos.

Consideramos também a necessidade de uniformidade na apresentação da legislação urbanística, que deve ser clara e de fácil leitura, e do planejamento municipal, que deve ser acessível a qualquer cidadão, buscando ampliar os canais de participação e a transparência da Administração Municipal.

O trabalho foi estruturado em quatro partes.

A primeira visa definir os Projetos de Estruturação Urbana, os objetivos expressos no Plano Diretor e aqueles propostos pelos técnicos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SMU, e ainda em discussão naquele órgão.

Na segunda foi feita uma análise da evolução da legislação urbanística e do sistema de planejamento do Rio de Janeiro, dividida em períodos correspondentes às diferentes fases de organização institucional da Prefeitura. Nessa parte são analisados também o atual regulamento de zoneamento e os PEUs realizados nas diversas administrações desde sua criação, buscando realizar uma reflexão que balize as futuras legislações urbanísticas e as diversas ações municipais.

Na terceira parte apresentamos a metodologia proposta dividida em quatro fases principais:

1. **Caracterização**, onde são realizados diversos levantamentos e informações que fundamentarão a proposta de intervenção;
2. **Análise**, onde serão analisadas as informações pelos técnicos e pela população (organizada ou não) e listadas as principais reivindicações das comunidades e suas propostas de solução dos problemas;
3. **Propostas**, onde serão sistematizadas as reivindicações das comunidades envolvidas e organizado um roteiro de prioridades, com definição de ações a curto, médio e longo prazos;
4. **Produtos**, que é o item que trata da forma final que terá o PEU para aprovação pela Câmara de Vereadores e para utilização da população.

Na quarta e última parte apresentamos as conclusões e expectativas em relação à metodologia proposta e suas possibilidades de adaptação, tendo em vista a divisão do Município em Áreas de Planejamento e a diversidade de situações urbanas encontrada em cada uma delas.

É importante deixar claro que o presente trabalho não pretende esgotar o assunto, pelo contrário, a discussão em torno da metodologia para elaboração de PEUs está apenas começando, e deverá se aprofundar com o início da próxima gestão municipal em janeiro de 93, ficando este trabalho apenas como uma abordagem inicial que deverá ser enriquecida com discussões posteriores, antes e ao longo da elaboração dos PEUs.

**II. PROJETOS DE
ESTRUTURAÇÃO
URBANA Definição
e Objetivos**

DEFINIÇÃO

A partir da análise das características geográficas e urbanísticas de cada bairro do Rio de Janeiro, foram definidas Unidades Espaciais de Planejamento - UEPs com o fim de viabilizar a elaboração dos PEUs e a implementação de ações pela Administração Municipal, através de estudos locais e microlocais.

As UEPs são formadas pelo agrupamento de bairros com analogias físicas e urbanísticas, segundo indicadores de integração e de compartimentação, tais como atratividade de centros, valor da terra, uso do solo, transportes, sistema viário, elevações, rios etc. Foram definidas em 83 tendo em vista o trabalho de delimitação dos bairros realizado em 81 (posteriormente modificada em 85) resultando 55 UEPs (ver mapa na página seguinte) e 153 bairros, número que será ampliado com a inclusão dos bairros da Rocinha, Jacarezinho, Maré e Alemão, que correspondem às RAs de mesmo nome, já delimitados mas ainda em processo de votação na Câmara.

Aproveitando e consagrando esse conceito de UEP, o Plano Diretor determina (em seu artigo 11) que "o detalhamento das normas gerais de parcelamento da terra e de uso e ocupação do solo será feito em Projeto de Estruturação Urbana - PEU instituído por lei". Determina ainda que "os PEUs definem a legislação urbanística das Unidades Espaciais de Planejamento - UEPs, a partir das peculiaridades de cada bairro ou do conjunto de bairros que as compõem".

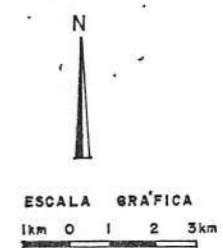
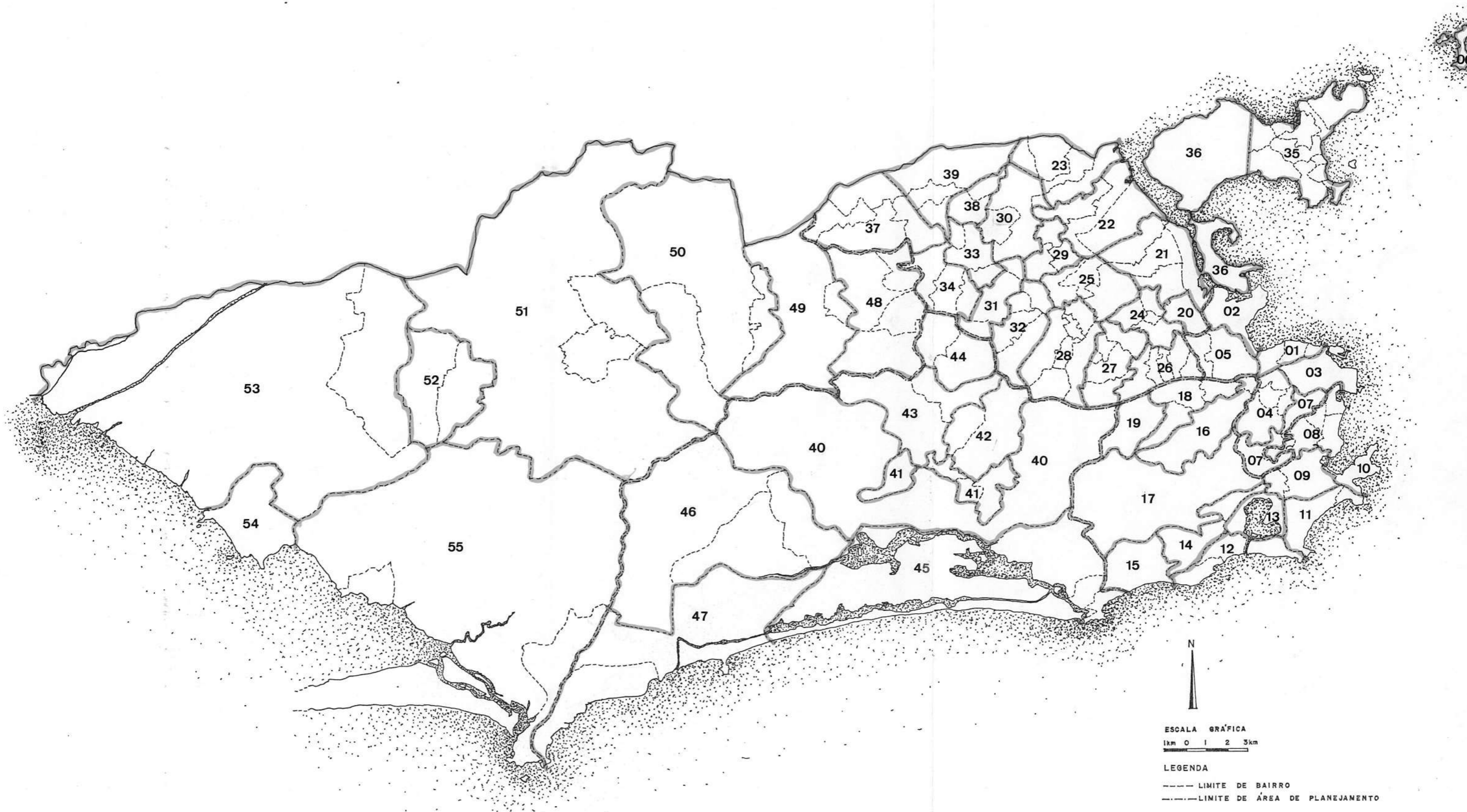
Desta forma fica definido pelo PD que os PEUs terão como um dos seus objetivos a definição (ou redefinição) da legislação urbanística do Município, seguindo uma compartimentação que tem como elemento gerador o bairro ou grupo de bairros com características análogas. Ficam também consagradas as UEPs, até então sem reconhecimento oficial.

O PD define também o conteúdo mínimo dos PEUs e os principais aspectos que deverão abordar. Em seu artigo 73, em capítulo que trata especificamente dos PEUs, o Plano determina:

"O Projeto de Estruturação Urbana trata da estruturação das Unidades Espaciais de Planejamento pela hierarquização das vias, pela definição das intensidades de uso e ocupação e pela determinação de áreas para equipamentos urbanos." (...) "Serão consideradas as principais questões urbanísticas da UEP e definidas propostas para o seu equacionamento."

Quanto ao conteúdo mínimo, o artigo 74 do PD define os seguintes itens:

- I. a delimitação das Zonas e Áreas de Especial Interesse, definindo os usos permitidos;
- II. a fixação de índices de aproveitamento do terreno e seus parâmetros urbanísticos;



LEGENDA
 ---- LIMITE DE BAIRRO
 - - - - LIMITE DE ÁREA DE PLANEJAMENTO

UNIDADES
 ESPACIAIS DE
 PLANEJAMENTO

ÁREA DE PLANEJAMENTO	UNIDADE ESPACIAL DE PLANEJAMENTO	BAIRROS
1	01	SADDE, SANTO CRISTÓ, GAMBOA
	02	CAJO
	03	CENTRO
	04	CATUMBI, RIO COMPRIDO, ESTÁCIO, CIDADE NOVA
	05	SÃO CRISTÓVÃO, MANGUEIRA, BENFICA
	06	PAQUETA
	07	SANTA TERESA
2	08	FLAMENGO, GLÓRIA, LARANJEIRAS, CATETE, COSME VELHO
	09	BOTAFOGO N. MALTA
	10	URCA
	11	LEME, COPACABANA
	12	IPANEMA, LEBLON, VIDIGAL
	13	LAGOA
	14	JARDIM BOTÂNICO, GÁVEA
	15	SÃO CONRADO
	16	PRAÇA DA BANDEIRA, TIJUCA
	17	ALTO DA BOA VISTA
	18	MARACANÃ, VILA ISABEL, ANDARAÍ
	19	GRAJAC
	20	MANGUINHOS
	21	BONSUCESSO, RAMOS, OLARIA
	22	PENHA, PENHA CIRCULAR, BRÁS DE PINA
	23	CORDOVIL, PARADA DE LUCAS, VIGÁRIO GERAL, JARDIM AMÉRICA
	24	HIGIENÓPOLIS, MARIA DA GRAÇA, DEL CASTILHO, JACARE
	25	INHOMA, ENGENHO DA RAINHA, TOMAS COELHO
	26	SÃO FRANCISCO XAVIER, ROCHA, RIACHUELO, SAMPAIO, ENGENHO NOVO, ENGENHEIRO LEAL, CASCADOURA
27	MEIA, CACHAMÉ, TODOS OS SANTOS, LINH DE VASCONCELOS	
28	ENGENHO DE DENTRO, ÁGUA SANTA, ENCANADADO, PIEDADE, ABOLIÇÃO, PILARES	
29	VILA COSMOS, VICENTE DE CARVALHO, VILA DA PENHA	
30	VISTA ALEGRE, TRAJÁ, COLÉGIO	
31	CAMPINHO, MADUREIRA, VAI LOBO	
32	QUINTINO BOCAIUVA, CAVALCANTI, ENGENHEIRO LEAL, CASCADOURA	
33	TURIACU, ROCHA MIRANDA, MONÓRIO GURGEL	
34	OSVALDO CRUZ, BENTO RIBEIRO, MARCHEL, HERMES	
35	RIBEIRA, IUMBI, CACUIA, PITANGUEIRAS, PRAIA DA BANDEIRA, COCOTA, BANCAILOS, FREGUESIA, JARDIM CARIOCA, TAUA, MONERO, PORTUGUESA, JARDIM GUANABARA	
36	GALEÃO, CIDADE UNIVERSITÁRIA	
37	GUADALUPE, ANCHIETA, PARQUE ANCHIETA, RICARDO DE ALBUQUERQUE	
38	GOELINS MEND. AÇAÍ	
39	BARROS FILHO, COSTA BARROS, PAVUNA	
4	40	JACAREPAGUA
	41	ANIL, GARDÊNIA AZUL, CIDADE DE DEUS, CURICICA
	42	FREGUESIA, PECHINCHA
	43	TAGUARA, TANQUE
	44	PRAÇA SECA, VILA VALQUEIRE
	45	JOÁ, ITANHANGÁ, BARRA DA TIJUCA
5	46	CAMORIM, VARGEM GRANDE, VARGEM PEQUENA
	47	RECREIO DOS BANDEIRANTES, GRUMARI
	48	DEODORO, VILA MILITAR, CAMPO DOS AFONSO, JARDIM SULCAP
	49	MAGALHÃES BASTOS, REALENGO
	50	PADRE MIGUEL, BANGU, SENADOR CAMARÁ
	51	SANTÍSSIMO, SENADOR VASCONCELOS, CAMPO GRANDE
	52	INHOATIBA, COSMOS
	53	PACIÊNCIA, SANTA CRUZ
	54	SEPETIBA
	55	BARRA DE GUARATIBA, GUARATIBA, PEDRA DE GUARATIBA

- III. a fixação de índices e parâmetros urbanísticos para as edificações, compreendendo, entre outros:
- a) altura máxima das edificações;
 - b) área mínima útil da unidade edificável;
 - c) taxa de ocupação;
 - d) número máximo de pavimentos das edificações;
 - e) área total edificável;
- IV. restrições que incidam sobre as edificações ou atividades existentes que não mais satisfaçam as condições da Zona ou Área de Especial interesse em que se situam;
- V. a relação dos bens tombados ou preservados, com suas respectivas áreas de entorno;
- VI. o quadro de atividades relativo aos usos permitidos para as diversas zonas, número de vagas de garagem e a área mínima destinada à recreação.

OBJETIVOS

Do que foi definido pelo PD pode-se concluir que se os PEUs definirão a legislação urbanística, não necessariamente deverão ficar restritos a ela, havendo abertura para o tratamento de outras questões que não envolvam redefinição da legislação de uso de solo.

Essa é a grande discussão que acontece na SMU, especificamente na Superintendência de Planos Locais - SPL*, atualmente, no que se refere à determinação de uma metodologia para elaboração dos PEUs. A SMU tem sido até hoje uma Secretaria essencialmente normativa, não se prendendo, a não ser raramente, a questões executivas. A definição de obras normalmente não passa por um planejamento global, ficando a ação da SMO quase completamente independente da ação da SMU. O mesmo acontece com outros órgãos da Prefeitura como a Secretaria de Desenvolvimento Social (SMDS), as Secretarias de Educação e Saúde, o Iplan-Rio, a Rio-Urbe, a Fundação Parques e Jardins e outros.

Não existe atualmente nenhuma instância onde haja a integração das diversas políticas setoriais, ou melhor, esta "costura" acaba sendo feita no Gabinete do Prefeito, de uma maneira excessivamente centralizada e normalmente seguindo critérios mais políticos do que técnicos.

A discussão gira em torno da possibilidade dos PEUs cumprirem esse papel, além da determinação da legislação urbanística. Parece evidente que, para uma verdadeira estruturação de um espaço urbano, a simples definição de uma nova legislação não é suficiente. Normalmente, salvo raros casos, uma intervenção efetiva em algum setor, com definição de prioridades para investimentos públicos, se faz necessária para que haja

(*) Órgão cuja atribuição principal é a elaboração dos PEUs.

uma melhoria efetiva da qualidade de vida da população residente e usuária da UEP onde se desenvolve o PEU.

A questão é política, já que seria necessário um fortalecimento dos órgãos de planejamento no sentido de descentralização das decisões. Essa posição envolveria uma reformulação na estrutura de muitos órgãos, inclusive Secretarias ou, no mínimo, uma definição das atribuições de cada órgão com relação aos PEUs, não ficando sua elaboração restrita à SPL*.

Como a elaboração, atualmente, está centralizada na SPL e a participação popular e de outros órgãos nunca foi bem resolvida, fica difícil ampliar o conteúdo dos PEUs sem esse tipo de reformulação, pois teme-se que haja a invasão do território de ação de outros órgãos municipais.

É lógico que não se espera que os PEUs venham resolver todos os problemas existentes quanto ao planejamento e definição de prioridades, muito menos se deseja aquele tipo de planejamento integrado, excessivamente tecnicista, desenvolvido pelo SERFHAU** nas décadas de 60 e 70. Por outro lado, é desejo geral que seja evitada a setorização das políticas públicas, com integração tanto quanto possível das políticas dos diversos setores. Dessa maneira, os PEUs poderiam ser um balizador das ações da Prefeitura e um canal de participação popular no processo de planejamento, definindo prioridades de investimento para cada Unidade de Planejamento e as obras a serem realizadas a curto prazo; dimensionando os equipamentos urbanos e reorganizando os sistemas de transportes coletivos existentes, de maneira a resolver os problemas locais e provimento de serviços públicos.

Resolvida a questão interna, de interrelacionamento entre órgãos públicos, um outro problema que deve ser trabalhado é o da participação efetiva da população no processo de planejamento. A elaboração dos PEUs traz a oportunidade da discussão de problemas em um nível bastante localizado, possibilitando a aproximação dos técnicos da Prefeitura das comunidades beneficiadas, o direcionamento das reivindicações e o debate das soluções.

Espera-se que, com a comunidade envolvida na elaboração, a implementação seja garantida e facilitada. Mas, quando se fala em participação popular, fica quase impossível se falar apenas de legislação. É sabido que muitas UEPs apresentam tantas deficiências quanto aos serviços públicos, que dificilmente consegue-se tratar de outros problemas que não os emergenciais. Nesses casos falar apenas de legislação seria muito frustrante, tanto para os técnicos quanto para a população.

(*) A participação de outros órgãos sempre aconteceu, mas normalmente de uma maneira muito descomprometida, ainda que oficial, nunca sendo bem resolvida ou regulamentada.

(**) Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

A questão da representatividade das associações também tem que ser tratada, com o fim de se apurar a real opinião da população envolvida. Sabe-se que muitas associações têm pequena penetração junto aos moradores assumindo, às vezes, posições até mesmo contrárias ao desejo geral, muitas delas sendo encaradas como mero trampolim político para pretensões mais ambiciosas de seus diretores. É necessário, pois, o desenvolvimento de mecanismos de participação que permitam voz ao cidadão não associado. Nas discussões que acontecem na SPL tem se dado ênfase às pesquisas de opinião como um desses mecanismos, mas parece ser unanimidade geral que elas por si só não são suficientes, sendo necessário o desenvolvimento de técnicas de apresentação à comunidade dos trabalhos de caracterização das Unidades, e de outras técnicas que permitam a apuração das reais necessidades e expectativas da população quanto à ação da Prefeitura.

Nesse sentido é fundamental a realização de palestras, seminários, exposições, concursos, enfim, manter aberta a discussão em torno das prioridades de investimento e atuação do Poder Público.

**III. EVOLUÇÃO
DO SISTEMA DE
PLANEJAMENTO
E DA LEGISLAÇÃO
URBANÍSTICA NO
RIO DE JANEIRO**

III.1 O RIO COMO DISTRITO FEDERAL (1889-1960)

O período que vai da Proclamação da República até a transferência da Capital do País para Brasília se caracteriza, sobretudo, pelo fato do Prefeito do então Distrito Federal ser indicado pelo Presidente da República. Tal fato determinava total submissão das ações da Administração da Cidade, e conseqüentemente do planejamento e da legislação urbanística, aos objetivos determinados pelo Governo Central. Além do mais, a legislação urbanística foi determinada, durante todo esse período, por atos do Executivo, sendo alterada de acordo com os objetivos governamentais do momento, sem interferências externas.

Os projetos de alinhamento - Um dos principais instrumentos de controle urbanístico utilizado nesse período foi o Projeto Aprovado de Alinhamento, mais comumente conhecido como PAA ou simplesmente PA, criado por Francisco Pereira Passos no início do século, no período em que foi Prefeito (1902-1906).

Os PAs determinavam para cada logradouro ou grupo de logradouros a largura das vias e o alinhamento das edificações, mas, às vezes, determinavam também a construção obrigatória de galerias sob pilotis em alguns logradouros, a altura das edificações, planos de massa e a localização de zonas comerciais. De maneira semelhante funcionavam os Projetos Aprovados de Loteamento (PAL) que, além da divisão dos lotes e da indicação das áreas públicas, traziam por vezes "gravames"* que indicavam o gabarito permitido, os usos dos lotes, a taxa de ocupação, etc.**

Ambos os instrumentos pecavam por não atender a um planejamento global, seguindo no máximo uma lógica ligada ao sistema viário. Como eram (e continuam sendo) aprovados por atos do executivo (Decretos) podiam ser modificados constantemente, atendendo a interesses, na maior parte dos casos, casuísticos.

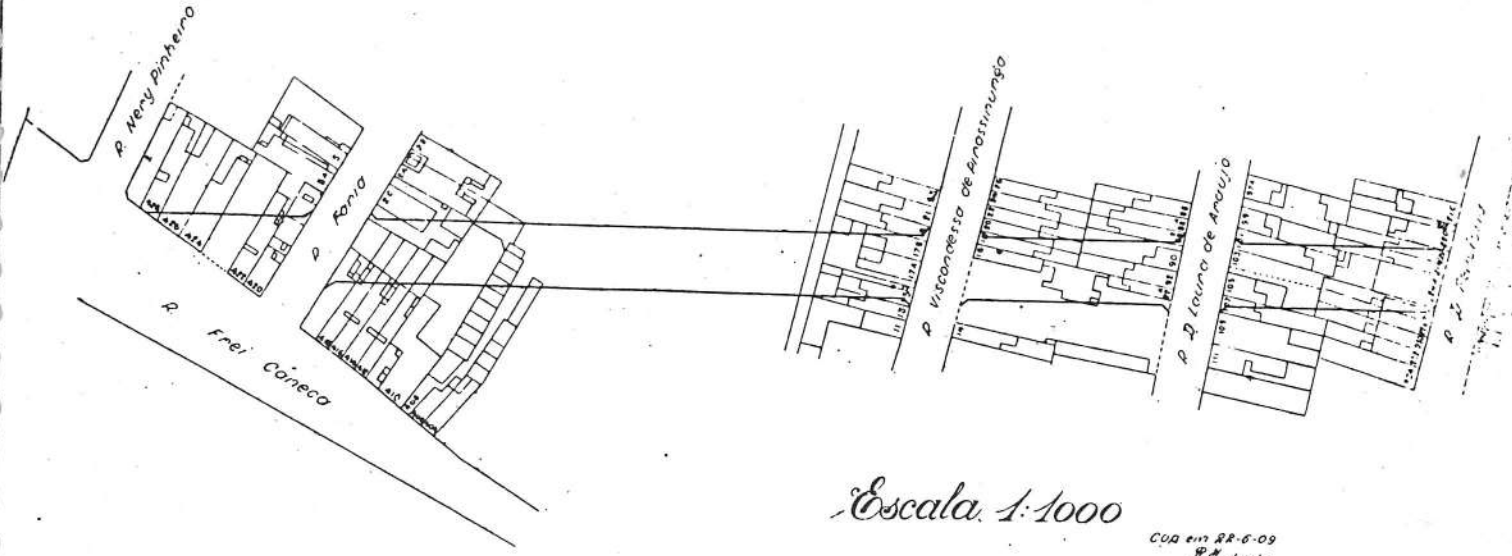
Os primeiros zoneamentos - Foi em 1918 que se fixou, através do Decreto 1185/18, uma primeira divisão em zonas, que seria o primeiro passo para a implantação das primeiras leis urbanísticas na Cidade. A Cidade foi dividida em três zonas (Urbana, Suburbana e Rural), que foram transformadas em Distritos Legais.

Em 1925, na Administração de Alaor Prata, o Decreto 2087 redividiu a Cidade em quatro zonas: Central, Urbana, Suburbana e Rural.

(*) Recentemente os "gravames" de PAs e PALs foram revogados permanecendo em vigor o alinhamento das vias e a divisão dos lotes.

(**) Os PALs possuem numeração independente dos PAs mas normalmente possuem duas numerações: uma para o loteamento em si (atualmente na casa dos 40.000) e uma para os logradouros (cerca de 10.000), seguindo a ordem dos PAs.

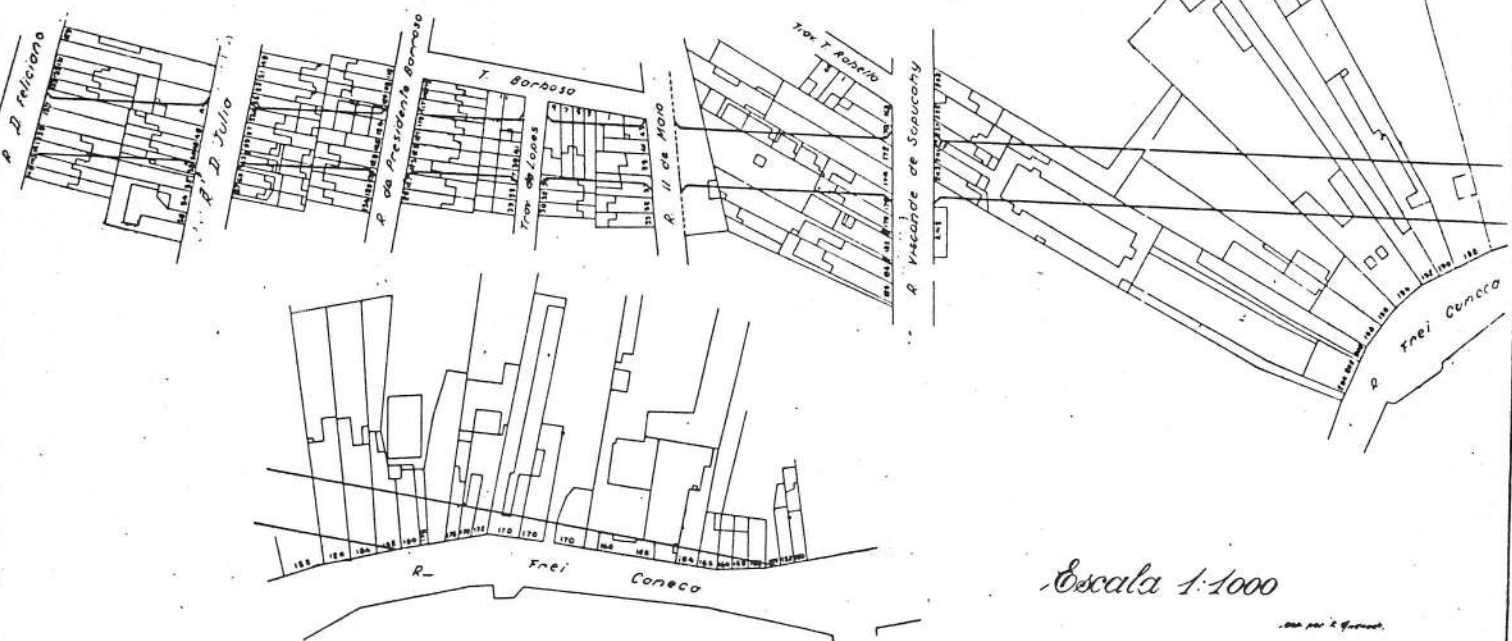
Projecto de abertura da
Avenida Salvador de Sá
 (Aprovado pelo decreto nº 459, de 19 de Dezembro de 1903)



Escala 1:1000

COD em RR-6-09
 P. Viçoso

Projecto de abertura da
Avenida Salvador de Sá
 (Aprovado pelo decreto nº 459, de 19 de Dezembro de 1903)



Escala 1:1000

... por 2.º quarter

PRIMEIRO PA
 ELABORADO NA
 ADMINISTRAÇÃO
 PEREIRA PASSOS

Estabeleceu o que pode ser considerado o primeiro Código de Obras da Cidade*, pois adequou a legislação anterior à utilização da então emergente técnica da construção em concreto armado, além de dar maior uniformidade à legislação, em oposição à anterior que era muito fragmentada.

Estes dois Decretos, no entanto, não constituíam propriamente um zoneamento, uma vez que não determinavam uma especialização das zonas por ramos de atividade.

O Plano Agache - Em 1926, o Prefeito indicado pelo Presidente Washington Luís seria o representante das oligarquias paulistas Antonio Prado Júnior. Prado Jr. decide trazer um urbanista estrangeiro, o francês Alfred Agache, para elaborar um plano de remodelação, que seria o primeiro Plano Diretor para a Cidade.

A nível ideológico, o plano é *"uma concessão da oligarquia à parte da burguesia que já se aproxima do poder e que habita a cidade, empreendendo as mudanças necessárias ao desenvolvimento urbano e sua adequação ao sistema capitalista".***

*"As camadas populares não são consideradas no processo de planejamento, que é feito de acordo com padrões ainda oligárquicos".****

O Plano dará ênfase aos aspectos de remodelação e embelezamento, não passando de um plano físico e territorial. Além da preocupação estética, o plano apresenta também preocupações quanto à funcionalidade (ver mapa na página seguinte), dentro de uma visão racionalista onde a cidade é considerada como um problema de engenharia. As questões são reduzidas ao seu aspecto técnico: engenharia urbana, de tráfego ou de saneamento.

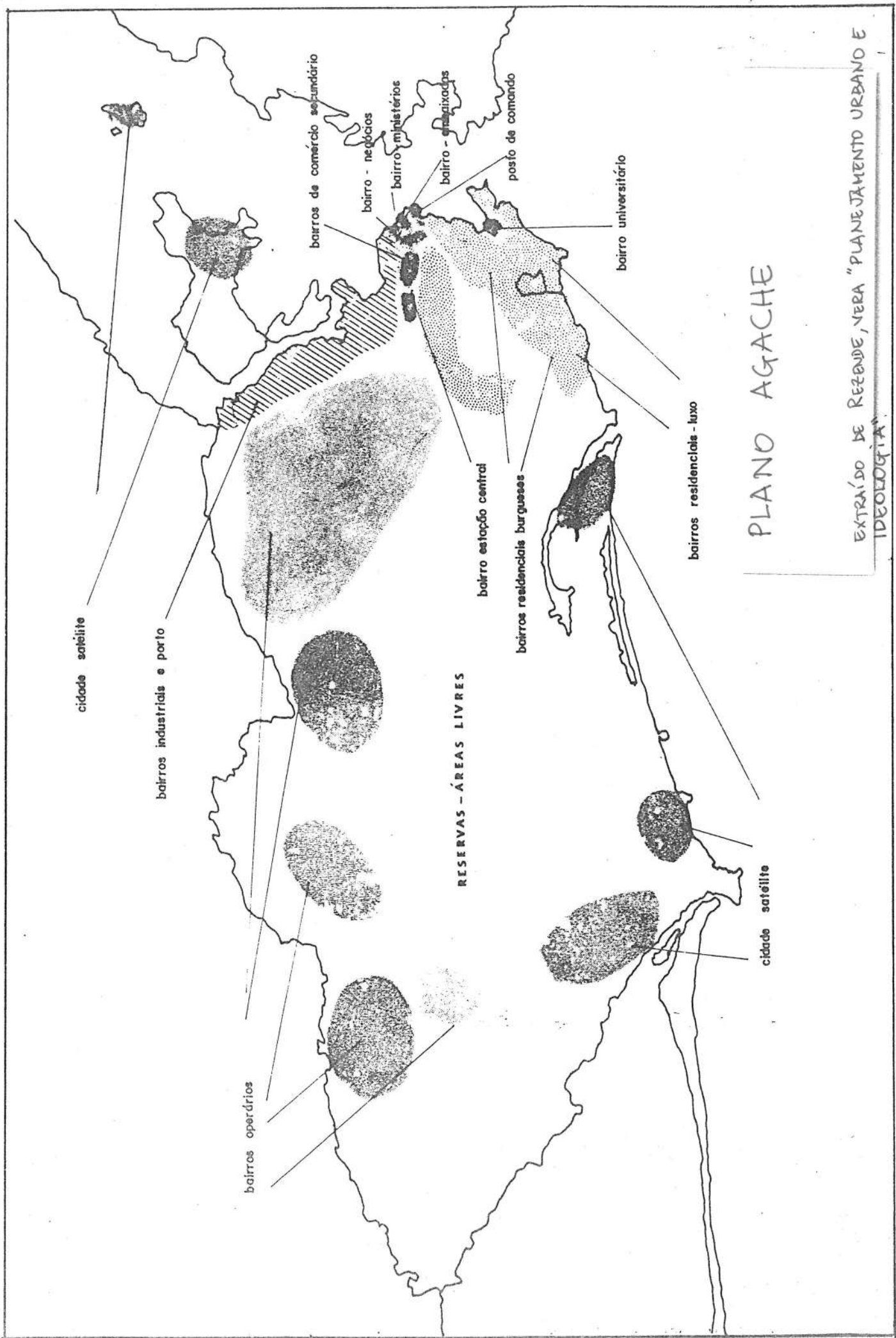
A legislação, no entanto, será tratada pela primeira vez como um importante instrumento de planejamento, sendo inclusive apresentado modelo detalhado para sua implantação.

O Plano Agache, depois de pronto (1930), não seria implantado por questões políticas, já que era identificado como obra das oligarquias depostas pela Revolução de 30, mas algumas idéias prevaleceriam, como: **a)** a necessidade de implantação de um sistema de planejamento para a Cidade (Comissão do Plano) baseado em critérios técnicos e científicos; **b)** a necessidade de determinação de uma legislação urbanística organizada que disciplinasse a ocupação da cidade; e **c)** a divisão do

(*) José de Oliveira Reis, "O RIO DE JANEIRO E SEUS PREFEITOS", pág. 85/86.

(**) Vera Rezende, "PLANEJAMENTO URBANO E IDEOLOGIA", pág. 40.

(***) Idem.



PLANO AGACHE

EXTRAÍDO DE REZENDE, VERA "PLANEJAMENTO URBANO E IDEOLOGIA"

Município em zonas determinadas de acordo com a função que cada área desempenha no contexto global da economia da Cidade.

O Decreto 6000/37 - A divisão da Cidade em zonas segundo os ramos de atividade se dará em 1935, através do Decreto 5595, que determinava a divisão do seu território nas seguintes zonas: ZONA COMERCIAL (dividida em duas zonas e uma subsona); ZONA PORTUÁRIA; ZONA INDUSTRIAL; ZONA RESIDENCIAL (dividida em três categorias); e ZONA AGRÍCOLA.

Em 1937, já no Estado Novo, é aprovado através do Decreto 6000, de 1º de julho de 1937, o CÓDIGO DE OBRAS DO DISTRITO FEDERAL, que aumentou o número de categorias de algumas zonas, mas manteve a orientação geral adotada pelo Decreto que aprovou o zoneamento anterior (ver mapa na página seguinte).

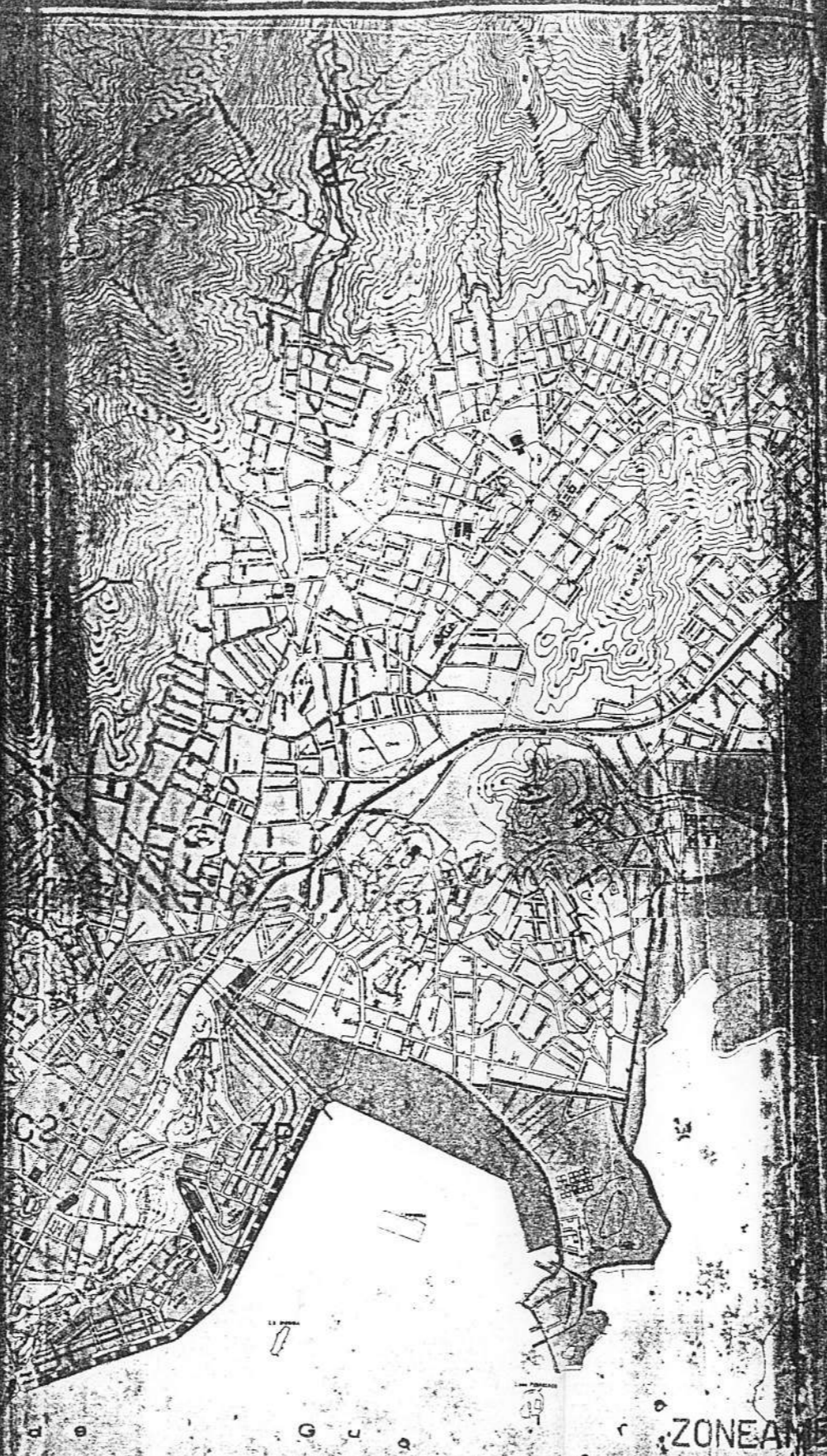
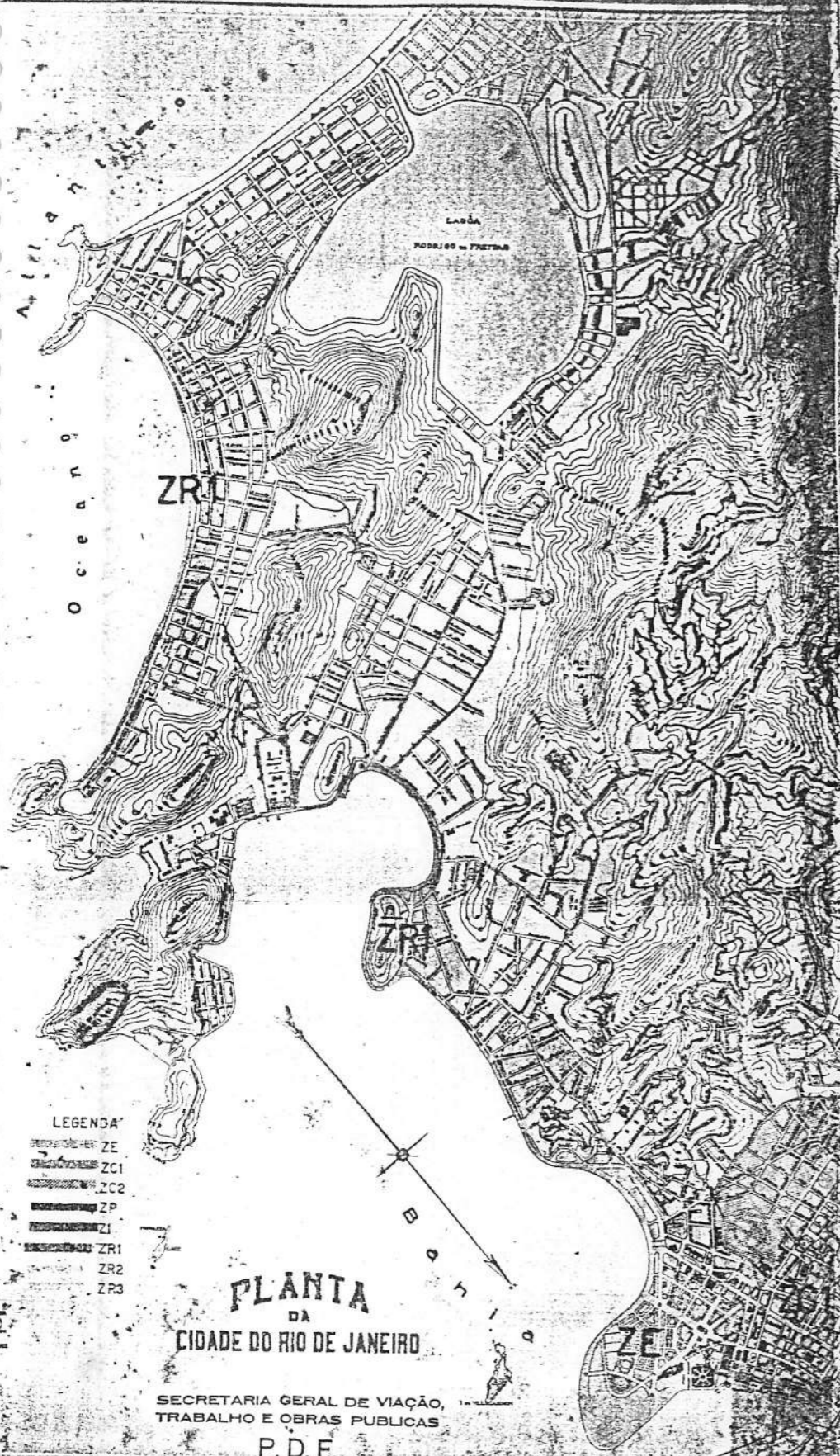
O Código de Obras aprovado pelo Decreto 6000/37 era bastante amplo, tratando de questões que iam desde o parcelamento da terra* até questões construtivas, como o cálculo de concreto armado para pontes e edificações. Tratava também de questões referentes à fiscalização e à aprovação de projetos pela Prefeitura passando, logicamente, pelo zoneamento.

É também a partir desse Decreto que o Estado passa a interferir na política de localização industrial com a criação das zonas industriais nas áreas suburbanas e proibição de novas indústrias nas áreas residenciais da Zona Sul, já muito valorizadas e sob forte pressão imobiliária.

Por ser muito abrangente, o Decreto 6000/37 se tornaria a referência obrigatória a quem quer que atuasse sobre o urbano: construtores, industriais, empresários de uma maneira geral, Administração Pública, pequenos e grandes proprietários de terra etc. Mas sofreria do mesmo mal que o atual Regulamento de Zoneamento sofre: seria alterado freqüentemente na medida que o tempo ia passando e as administrações se sucedendo. O fato da legislação ser aprovada por Decretos impulsionava esse processo pela facilidade de serem realizadas modificações sem grandes discussões.

O "boom" imobiliário - O país se industrializa e a cidade cresce em um ritmo muitas vezes superior ao imaginável. O solo se valoriza, a cidade se extratifica, as áreas junto ao mar se adensam, crescem as favelas. A pressão para a verticalização da Zona Sul é cada vez maior.

(*) Antes do Decreto 6000/37 os loteamentos não eram aprovados pela Secretaria de Obras e Viação, pois não eram exigidas áreas e testadas mínimas. Os loteamentos apenas eram registrados e arquivados na Fazenda para fins fiscais e de registro de imóveis.



ZONEAMENTO DO DECRETO Nº 6000 DE 1-7-1937

"Embora sem apresentar as altíssimas taxas de incremento demográfico verificadas nos subúrbios periféricos, os bairros da Zona Sul carioca também cresceram substancialmente na década de 1950, como é o caso das circunscrições de Copacabana, que teve um acréscimo de 86%, e da Gávea, que cresceu em 48%. (Ver mapa na página seguinte)

*Numa área já totalmente ocupada, e onde os condicionantes físicos não mais permitiam a incorporação de novos locais ao tecido urbano, esse crescimento só foi possível mediante a ocupação intensiva do solo, ou seja, através da verticalização das construções."**

Sobe o gabarito - Em 1946 o gabarito de Copacabana é aumentado para 8/10/12 pavimentos** conforme a localização, o que vai gerar, em pouco tempo, a substituição quase total das casas e prédios de porte médio das décadas de 20 e 30 lá construídos. A legislação, indiretamente, também estimulava o adensamento. Nas palavras de Abreu:

"Embora houvesse lei federal determinando o que uma casa ou apartamento precisava ter, essa mesma lei não previa áreas nem formas. Nada impediria, então, que se construíssem edifícios com uma grande quantidade de pequenos apartamentos. Dessa maneira poder-se-ia obter, na Zona Sul, os mesmos lucros que eram proporcionados pelos loteamentos da Baixada. O raciocínio econômico era o mesmo: o aumento da oferta de apartamentos possibilitaria a venda dos mesmos a preços baixos por unidade, mas altíssimos se se considerar o lucro que a empresa imobiliária obteria com a venda de todas as unidades.

*Assim, sob a égide da legislação em vigor, proliferaram na Zona Sul os apartamentos de quarto e sala e os chamados conjugados, especialmente em Copacabana."****

Os pequenos apartamentos atraíram a classe média-baixa proporcionando uma certa "democratização" de Copacabana. A classe alta tenderia a procurar os bairros de Ipanema e Leblon, em conseqüência, ou os lugares só acessíveis por automóveis.

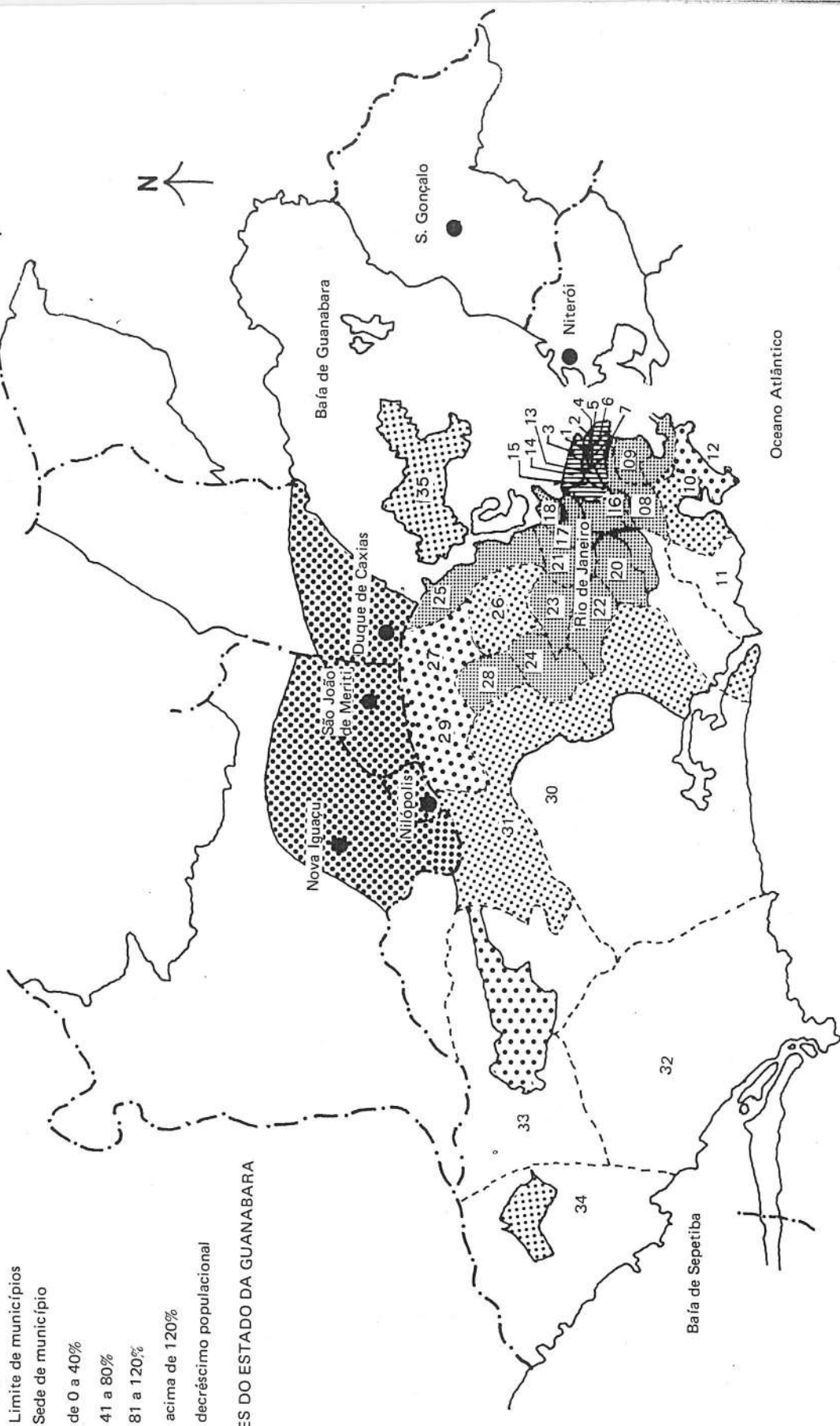
A Lei das Garagens - A reação a essa tendência de verticalização e adensamento pode ser sentida através de duas Leis aprovadas durante os anos 50.

(*) Maurício de A. Abreu, "EVOLUÇÃO URBANA DO RIO DE JANEIRO", pág. 126.

(**) Idem.

(***) Idem, pág. 129.

ÁREA METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: INCREMENTO POPULACIONAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E DISTRITOS MUNICIPAIS DA BAIXADA FLUMINENSE (1950/1960)



- - - Limite de municípios
 ● Sede de município
 [diagonal lines] de 0 a 40%
 [horizontal lines] 41 a 80%
 [vertical lines] 81 a 120%
 [cross-hatch] acima de 120%
 [horizontal lines] decréscimo populacional

CIRCUNSCRIÇÕES DO ESTADO DA GUANABARA

- 01 - Candelária
- 02 - São José
- 03 - Santa Rita
- 04 - S. Domingos
- 05 - Sacramento
- 06 - Ajuda
- 07 - Sto. Antônio
- 08 - Sta. Tereza
- 09 - Glória
- 10 - Lagoa
- 11 - Cávaca
- 12 - Copacabana
- 13 - Santana
- 14 - Gamba
- 15 - E. Santo
- 16 - R. Comprido
- 17 - Eng. Velho
- 18 - S. Cristóvão
- 19 - Tijuca
- 20 - Andaraí
- 21 - Eng. Novo
- 22 - Méier
- 23 - Inhaúma
- 24 - Piedade
- 25 - Penha
- 26 - Irajá
- 27 - Pavuna
- 28 - Madureira
- 29 - Anchieta
- 30 - Jacarepaguá
- 31 - Realengo
- 32 - Campo Grande
- 33 - Guaratiba
- 34 - Santa Cruz
- 35 - Ilhas

Fonte: Segadas Soares, Maria Therezinha. *Fisionomia e Estrutura do Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Geografia* 27(3), 1965.
 EXTRAÍDO DE ABRUJO, MARCELO "EVOLUÇÃO URBANA DO RIO DE JANEIRO"

A primeira foi a Lei Municipal 525/50, que limitou o gabarito dos demais bairros oceânicos em 4 pavimentos mais cobertura, para os logradouros de 22 metros de largura.*

A segunda foi a famosa Lei das Garagens, assim conhecida "em virtude de estabelecer obrigatoriamente reservas de vagas para estacionamento de automóveis nos edifícios de apartamentos a serem construídos no Distrito Federal. Como a Lei determinava condições e normas para o estabelecimento dessas vagas, e o número delas em função do número de apartamentos, o primeiro impacto produzido pela lei foi desfavorável, não só pelas empresas construtoras e incorporadoras, como pelos proprietários em geral.

A obrigatoriedade de destinar área de estacionamento nos prédios de apartamentos vinha contrariar os interesses financeiros e especuladores daqueles que pretendiam tirar o máximo proveito da área de terreno, sem maiores ônus. Como o número de veículos crescia inexoravelmente numa cidade como o Rio de Janeiro, os seus proprietários, não tendo onde guardá-los, deixavam-nos simplesmente na rua, ocupando espaço do logradouro e perturbando o tráfego. Para remover ou diminuir esse inconveniente foi criada a Lei 894, de 22/08/57, pela qual as futuras construções, a partir daquela data, seriam obrigatoriamente providas de um certo número de vagas para automóveis, proporcional ao número de apartamentos, de acordo com a zona, natureza da construção e outros fatores, determinados por regulamentação posterior."**

É interessante notar que essa reação se deu através de Leis e não de Decretos, certamente pelo clima de democracia da década de 50. Mas essas Leis seriam exceções e não a regra.

Pouco tempo depois, em 1959, o gabarito de Copacabana seria novamente modificado (para cima) através do PAL 22.351 (aprovado por Decreto) que, aliás, permanece em vigor até hoje, por incrível que pareça! (Ver reprodução na página seguinte)

III.2 O RIO COMO ESTADO (1960-1975)

Com a transferência da capital para Brasília, o Distrito Federal é transformado em Estado da Guanabara, assumindo a singular posição de cidade-estado.

O primeiro Governador da Guanabara será Carlos Lacerda, eleito em pleito direto, portanto o primeiro governante da cidade politicamente independente do governo central.

(*) Informações prestadas pelo arquiteto Hélio Modesto - citado em Abreu, op. cit.

(**) José de Oliveira Reis, "O RIO DE JANEIRO E SEUS PREFEITOS", pág. 148, vol. 3.

PL 2633/

PLANTA DO ZONAMENTO DE
COMARCANA, ATUALIZADA QUE
SUBSTITUI O P.A. 111.01



APROVADO
DECRET. Nº 11.101
DE 19/04/62

La Buelha
PROFESSOR DE DOUTORADO FEDERAL

VISTO
DECRET. Nº 11.101
DE 19/04/62

Chalchichan
PROFESSOR DE DOUTORADO FEDERAL

PROF. DEPARTAMENTO DE URBANISMO - S.O. 10

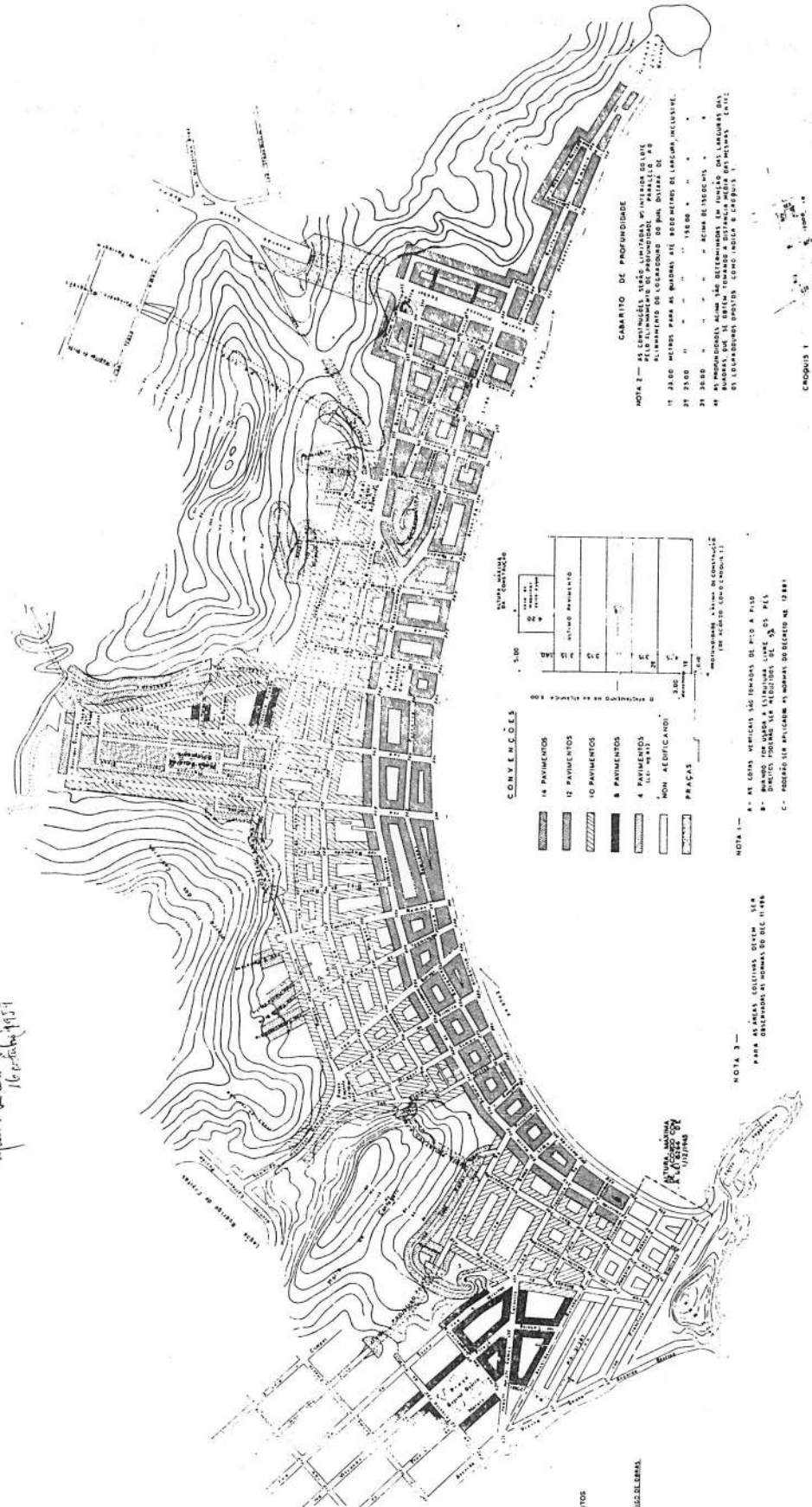
PROF. DEPARTAMENTO DE URBANISMO - S.O. 10

PROF. DEPARTAMENTO DE URBANISMO - S.O. 10

PROF. DEPARTAMENTO DE URBANISMO - S.O. 10

PROF. DEPARTAMENTO DE URBANISMO - S.O. 10

NOTA
REVISÃO, CORRIGINDO ERROS DE
NÚMERO DE LOTES, DEVIDO À
NÃO ATUALIZAÇÃO DA PLANTA
DE 1962, CONFORME O P.A. 111.01
NO PROCESSO Nº 10.000/55
16/04/62



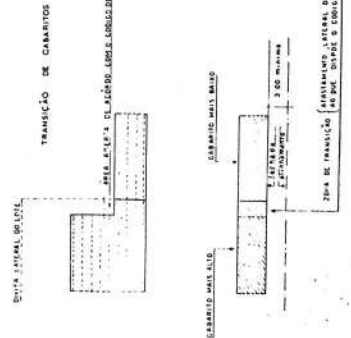
CONVENIÊNCIAS

14 PAVIMENTOS	12 PAVIMENTOS	10 PAVIMENTOS	8 PAVIMENTOS	4 PAVIMENTOS	NON-EDIFICANDI	PRACAS
12 PAVIMENTOS	10 PAVIMENTOS	8 PAVIMENTOS	4 PAVIMENTOS	NON-EDIFICANDI	PRACAS	

NOTA 1 -
A - AS LINHAS VERTICAIS SÃO TRACOS DE PISO A PISO
B - MARCOS POR LINHAS A ALTITUDE DE 100, 150, 200, 250, 300, 350, 400, 450, 500, 550, 600, 650, 700, 750, 800, 850, 900, 950, 1000, 1050, 1100, 1150, 1200, 1250, 1300, 1350, 1400, 1450, 1500, 1550, 1600, 1650, 1700, 1750, 1800, 1850, 1900, 1950, 2000, 2050, 2100, 2150, 2200, 2250, 2300, 2350, 2400, 2450, 2500, 2550, 2600, 2650, 2700, 2750, 2800, 2850, 2900, 2950, 3000, 3050, 3100, 3150, 3200, 3250, 3300, 3350, 3400, 3450, 3500, 3550, 3600, 3650, 3700, 3750, 3800, 3850, 3900, 3950, 4000, 4050, 4100, 4150, 4200, 4250, 4300, 4350, 4400, 4450, 4500, 4550, 4600, 4650, 4700, 4750, 4800, 4850, 4900, 4950, 5000, 5050, 5100, 5150, 5200, 5250, 5300, 5350, 5400, 5450, 5500, 5550, 5600, 5650, 5700, 5750, 5800, 5850, 5900, 5950, 6000, 6050, 6100, 6150, 6200, 6250, 6300, 6350, 6400, 6450, 6500, 6550, 6600, 6650, 6700, 6750, 6800, 6850, 6900, 6950, 7000, 7050, 7100, 7150, 7200, 7250, 7300, 7350, 7400, 7450, 7500, 7550, 7600, 7650, 7700, 7750, 7800, 7850, 7900, 7950, 8000, 8050, 8100, 8150, 8200, 8250, 8300, 8350, 8400, 8450, 8500, 8550, 8600, 8650, 8700, 8750, 8800, 8850, 8900, 8950, 9000, 9050, 9100, 9150, 9200, 9250, 9300, 9350, 9400, 9450, 9500, 9550, 9600, 9650, 9700, 9750, 9800, 9850, 9900, 9950, 10000

NOTA 2 -
A - AS LINHAS VERTICAIS SÃO TRACOS DE PISO A PISO
B - MARCOS POR LINHAS A ALTITUDE DE 100, 150, 200, 250, 300, 350, 400, 450, 500, 550, 600, 650, 700, 750, 800, 850, 900, 950, 1000, 1050, 1100, 1150, 1200, 1250, 1300, 1350, 1400, 1450, 1500, 1550, 1600, 1650, 1700, 1750, 1800, 1850, 1900, 1950, 2000, 2050, 2100, 2150, 2200, 2250, 2300, 2350, 2400, 2450, 2500, 2550, 2600, 2650, 2700, 2750, 2800, 2850, 2900, 2950, 3000, 3050, 3100, 3150, 3200, 3250, 3300, 3350, 3400, 3450, 3500, 3550, 3600, 3650, 3700, 3750, 3800, 3850, 3900, 3950, 4000, 4050, 4100, 4150, 4200, 4250, 4300, 4350, 4400, 4450, 4500, 4550, 4600, 4650, 4700, 4750, 4800, 4850, 4900, 4950, 5000, 5050, 5100, 5150, 5200, 5250, 5300, 5350, 5400, 5450, 5500, 5550, 5600, 5650, 5700, 5750, 5800, 5850, 5900, 5950, 6000, 6050, 6100, 6150, 6200, 6250, 6300, 6350, 6400, 6450, 6500, 6550, 6600, 6650, 6700, 6750, 6800, 6850, 6900, 6950, 7000, 7050, 7100, 7150, 7200, 7250, 7300, 7350, 7400, 7450, 7500, 7550, 7600, 7650, 7700, 7750, 7800, 7850, 7900, 7950, 8000, 8050, 8100, 8150, 8200, 8250, 8300, 8350, 8400, 8450, 8500, 8550, 8600, 8650, 8700, 8750, 8800, 8850, 8900, 8950, 9000, 9050, 9100, 9150, 9200, 9250, 9300, 9350, 9400, 9450, 9500, 9550, 9600, 9650, 9700, 9750, 9800, 9850, 9900, 9950, 10000

NOTA 3 -
PARA AS PRACAS SOLITARIAS, DEVER SER
CONSIDERADO O NÍVEL DO TERRENO



CROQUI Nº 1

O Governo Lacerda - Ideologicamente, Lacerda se baseava na anticorrupção e no anticomunismo, o que lhe garantiu o apoio das classes sócio-economicamente mais favorecidas e dos empresários de uma maneira geral. Paralelamente tinha um discurso populista baseado em questões práticas como água, esgoto, sistema viário etc., o que lhe garantiu também o apoio de parte da população menos favorecida. Para conseguir o voto das classes populares Lacerda incorpora ao seu discurso as demandas das áreas mais abandonadas da Cidade, isto é, dos subúrbios, avisando que estes seriam objeto das primeiras iniciativas de seu Governo.

Inicialmente, Lacerda trataria da reorganização administrativa, em virtude da transferência da capital e da transformação da Administração Municipal em uma estrutura de Governo Estadual.

*"A título de descentralização dos serviços locais de cada bairro foram criadas as Regiões Administrativas. Inicialmente, criaram-se três: Lagoa, São Cristóvão e Campo Grande. Posteriormente seriam criadas mais 18, alcançando um total de 21 RAs."**

Em seguida, especialmente nos três últimos anos, seria grande a atividade do Governo Estadual em obras públicas, principalmente no setor viário, já que o desenvolvimento da indústria automobilística fez crescer exageradamente o número de veículos particulares na Cidade, agravando o problema de circulação nas principais artérias.

Lacerda faria também inúmeras obras no setor de serviços públicos como água e esgoto.

O Plano Doxiadis - Em 1964, Lacerda encomenda ao urbanista grego Constantinos Doxiadis a elaboração de um plano de desenvolvimento para o Estado da Guanabara tendo como horizonte o ano 2000.

*"A gestão de um plano para seu governo representa a possibilidade de ascensão política através de demonstração de confiabilidade e eficiência técnica. A possibilidade de um governo estável política e economicamente, inspirado num planejamento racional, lhe permitiria o apoio das classes empresariais."***

*"Trata-se de um plano racionalista ou compreensivo pela ênfase nos dados e na análise, pressupondo uma atitude científica, não-ideológica, diante do espaço urbano. Vincula-se ao planejamento de transportes que a partir de 1950 se desenvolveu nos países da Europa e principalmente nos EUA."****

(*) José de Oliveira Reis, "A GUANABARA E SEUS GOVERNANTES", pág. 15.

(**) Vera Rezende, "PLANEJAMENTO URBANO E IDEOLOGIA", pág. 53.

(***) Idem, pág. 54.

O plano procura resolver tecnicamente os problemas da Cidade a partir da hierarquização das diversas comunidades existentes e da descentralização da administração (ver mapa na página seguinte).

Propõe ainda a criação de um órgão a nível de Secretaria para gestão e detalhamento do plano, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

A implantação do plano, tendo em vista a sua conclusão no fim do Governo Lacerda, ficou comprometida, ainda que estivesse bastante detalhada. Com o novo Governo Estadual o novo órgão proposto não é criado e apenas quanto aos aspectos viários o plano é de alguma forma seguido, embora os dados levantados tenham sido bastante úteis nas administrações seguintes para fins de planeamento. No dizer de Abreu:

*"A febre viária dos anos cinqüenta e sessenta não mudou apenas a forma-aparência do Rio de Janeiro; passou a exigir também transformações no seu conteúdo. Com efeito, a busca de melhor acessibilidade interna e externa ao núcleo metropolitano trouxe de volta a antiga prática da cirurgia urbana, cujos efeitos se fizeram sentir principalmente nos bairros que estavam no caminho das novas vias expressas, túneis e viadutos. É o caso, por exemplo, da Lapa, do Catumbi e do Mangue, bairros que serviam de residência a populações pobres (e que abrigavam uma série de serviços de apoio ao comércio e à indústria), e que tiveram, a partir dessa década, o seu atestado de óbito assinado pelo Poder Público, através do Plano Doxiadis."**

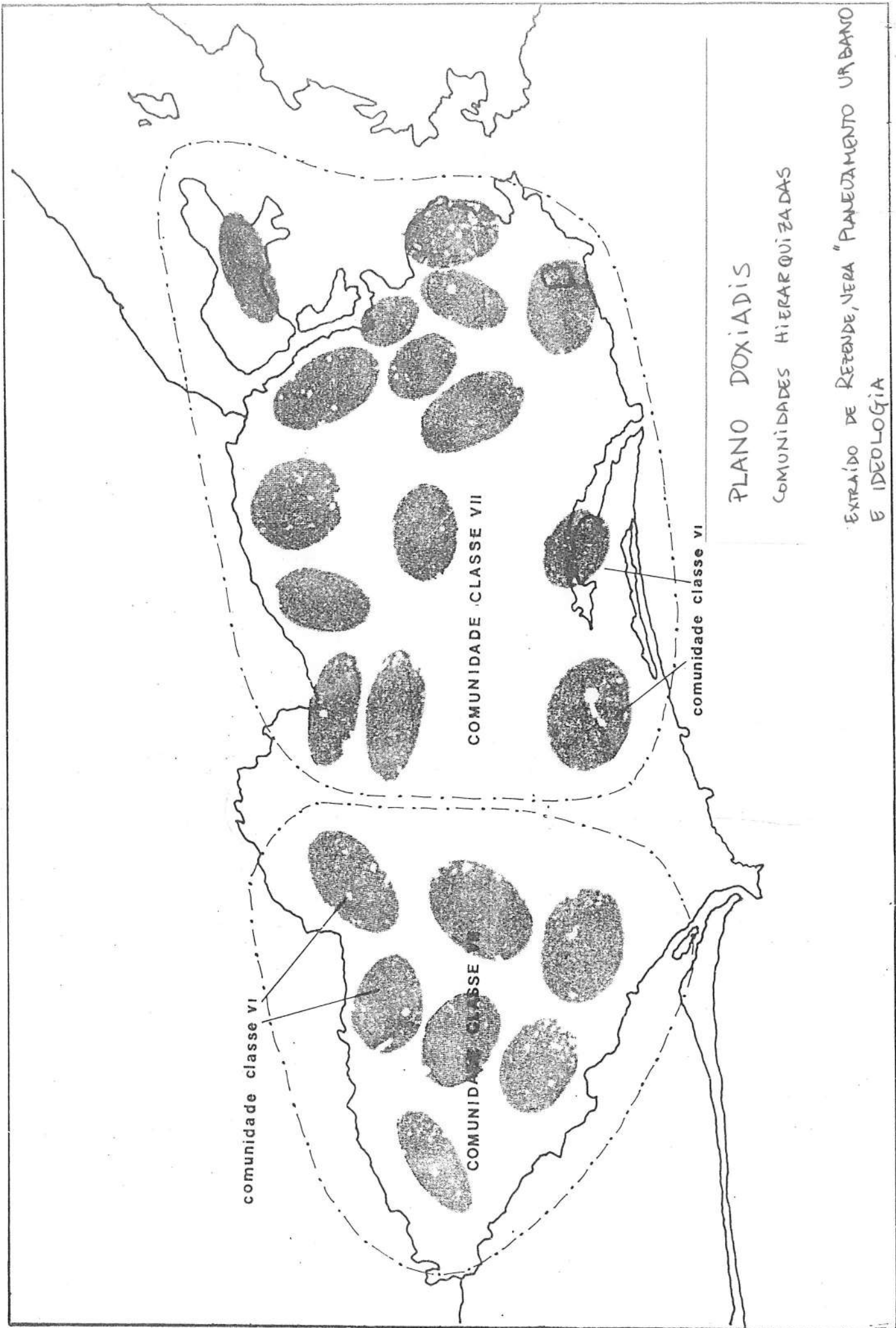
A gestão Negrão de Lima - Os governos que se seguiram ao de Lacerda intensificaram a ação estatal preferencialmente nas áreas mais ricas da Cidade e no setor viário.

*"Os investimentos públicos realizados - agora também pelo Governo Federal -adquiriram então um caráter gigantesco, exemplificado pelo alargamento da Praia de Copacabana, construção do Elevado Paulo de Frontin e da Ponte Rio-Niterói, continuação da Perimetral, construção do Metrô, do Interceptor Oceânico na Praia de Copacabana e do Emissário de Ipanema."***

Ainda como importante ato de Negrão de Lima está a contratação de Lúcio Costa para elaboração do Plano Piloto para a Baixada de Jacarepaguá (ver reprodução na página seguinte). O plano será aprovado em 1969 através do Decreto-Lei nº 42/69 e o zoneamento e a urbanização para a área passariam a ser regidos pelo PA 5596, aprovado pelo mesmo Decreto.

(*) Maurício Abreu, "EVOLUÇÃO URBANA DO RIO DE JANEIRO", pág. 134.

(**) Idem.



PLANO DOXIADIS

COMUNIDADES HIERARQUIZADAS

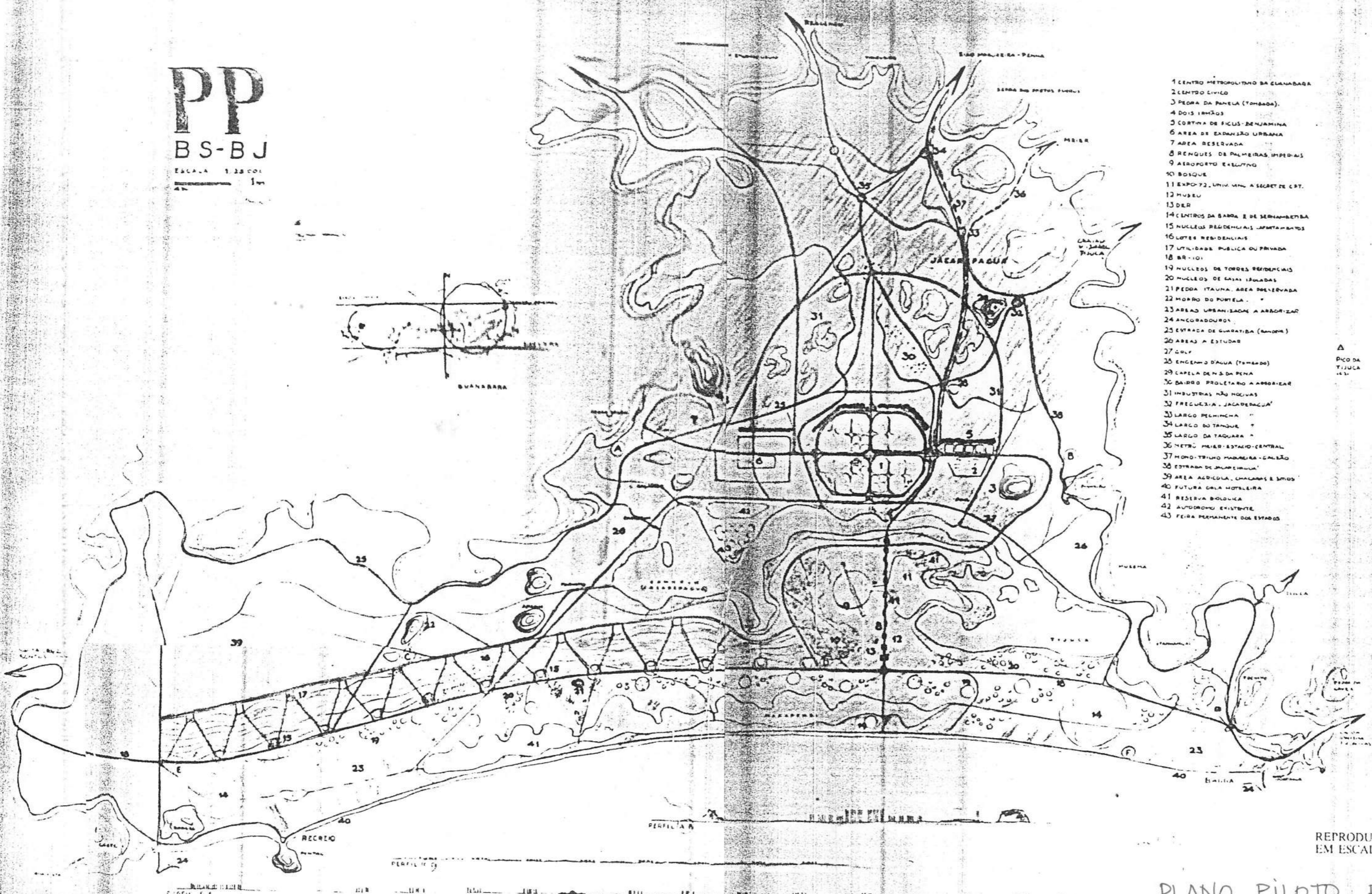
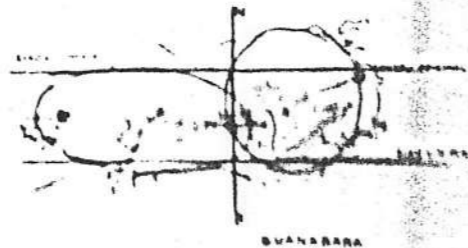
EXTRAÍDO DE REZENDE, NERA "PLANEJAMENTO URBANO E IDEOLOGIA"

PP

BS-BJ

ESCALA 1:25.000

1cm



- 1 CENTRO METROPOLITANO BA ELANABADA
- 2 CENTRO CIVICO
- 3 PEDRA DA PENELA (TOMBADA)
- 4 DOIS IRMÃOS
- 5 CORTINA DE FICUS-BENJAMINA
- 6 AREA DE EXPANSAO URBANA
- 7 AREA RESERVADA
- 8 RENQUES DE PALMEIRAS IMPEDIAIS
- 9 AEROPORTO EXECUTIVO
- 10 BOIQUE
- 11 EXPO-72, UNIV. MIL. A SECRET. CAT.
- 12 MUSEU
- 13 DER
- 14 CENTROS DA BARRA E DE SEMAMBEIRA
- 15 NUCLEOS RESIDENCIAIS APARTAMENTOS
- 16 LOTES RESIDENCIAIS
- 17 UTILIDADE PUBLICA OU PRIVADA
- 18 BR-101
- 19 NUCLEOS DE TORRES RESIDENCIAIS
- 20 NUCLEOS DE CASAS ISOLADAS
- 21 PEDRA ITAUNA, AREA PRESERVADA
- 22 MORRO DO PUTEIA
- 23 AREA URBANIZACAO A ARBORIZAR
- 24 ANCORADOURO
- 25 ESTRADA DE GUARATIBA (AMDEM)
- 26 AREAS A ESTUDAR
- 27 GOLF
- 28 ENGENHO D'AGUA (TOMBADO)
- 29 CAPELA DE N.S. DA PENHA
- 30 BAIRRO PROLETARIO A ARBORIZAR
- 31 INDUSTRIAS NAU HOUCAS
- 32 FREGUESIA - JACAREPAGUÁ
- 33 LARGO PECHINCHA
- 34 LARGO DO TANQUE
- 35 LARGO DA TAQUARA
- 36 METRO MEIERS-ESTACAO-CENTRAL
- 37 MONO-TRIUNO MADALEIRA-CALLEO
- 38 ESTRADA DE JACAREPAGUÁ
- 39 AREA AGRICOLA, CHACARRAS E SÍTIOS
- 40 FUTURA GOLA HOTELEIRA
- 41 RESERVA BIOLÓGICA
- 42 AUTODROMO EXISTENTE
- 43 FEIRA PERMANENTE DOS ESTADOS

△
PICO DA
TIJUCA
1631

REPRODUÇÃO DO ORIGINAL
EM ESCALA 1:50.000

PLANO PILOTO PARA
BAIXADA DE
JACAREPAGUÁ
Lúcio COSTA

A Reforma do Decreto 6000/37 - Em 1967 a Assembléia Legislativa aprova a Lei 1574/67 que trata do desenvolvimento urbano e regional do Estado da Guanabara. Essa Lei serviria de base para a reformulação do Código de Obras aprovado pelo Decreto 6000. Curiosamente, a reformulação determinada pela Lei seria realizada pelo Poder Executivo através de Decretos, ficando o Poder Legislativo à margem do processo por ele mesmo criado.

O Decreto 6000 seria revogado em 1970 (último ano do governo Negrão) pelo Decreto 3800/70 que aprovou não um novo Código de Obras, mas uma série de regulamentos complementares à Lei de Desenvolvimento Urbano. Dessa forma, o Código de Obras seria desmembrado nos seguintes regulamentos: Regulamento de Parcelamento da Terra (RPT); Regulamento de Zoneamento (RZ); Regulamento de Legalização e Fiscalização (RLF); Regulamento de Assentamento de Máquinas, Motores e Equipamentos (RAMME), Regulamento de Construções e Edificações (RCE) e Regulamento para Instalação e Conservação de Aparelhos de Transporte (RICAT).

A gestão Chagas Freitas - Com o Ato Institucional nº 5, os governos dos Estados passam a ser indicados pelo Governo Federal. Para a Guanabara, por uma questão de conveniência política, é indicado um político do MDB, então um partido de oposição. O Deputado e jornalista Antônio de Pádua Chagas Freitas foi o indicado.

Dono de jornal, Chagas Freitas fazia a linha populista. Estava sempre *"bem informado sobre os problemas das camadas de população mais pobre que tratava de estampar em seus jornais (O Dia e A Notícia) (...)* À custa dessa excelente plataforma, Chagas pôde fazer contatos e favores em escala suficiente para faturá-los politicamente."* Na prática, no entanto, continuaria na mesma linha que seu antecessor. Deu prosseguimento às grandes obras em curso na cidade dando prioridade às áreas mais ricas que, *"por se adensarem cada vez mais, exigiam não só a construção de obras viárias cada vez mais sofisticadas, como também a renovação da infra-estrutura de serviços básicos, já obsoleta devido ao aumento populacional".***

A interferência federal também já é grande a esta altura com uma centralização cada vez maior dos recursos, e conseqüentemente das decisões, em Brasília.

No que se relaciona à legislação urbanística Chagas pouco interferiu. Fez pequenas modificações nos Regulamentos aprovados pelo Decreto 3800/70 e substituiu integralmente o Regulamento para Instalação e Conservação de Aparelhos de Transporte (RICAT). Suas iniciativas mais interessantes

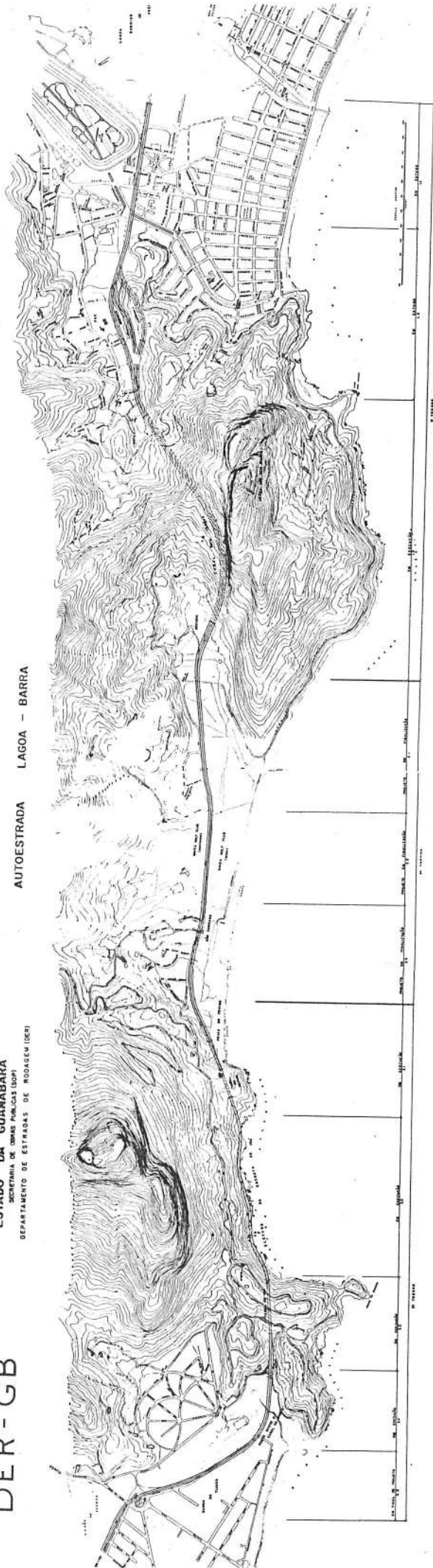
(*) Carlos Nelson F. dos Santos, "MOVIMENTOS URBANOS DO RIO DE JANEIRO", pág. 180.

(**) Maurício de A. Abreu, "EVOLUÇÃO URBANA DO RIO DE JANEIRO", pág. 134.

DER - GB

ESTADO DA GUANABARA
SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS (SOPI)
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM (DER)

AUTOESTRADA LAGOA - BARRA

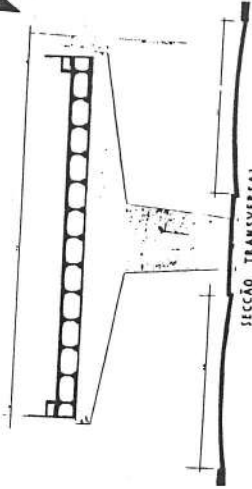
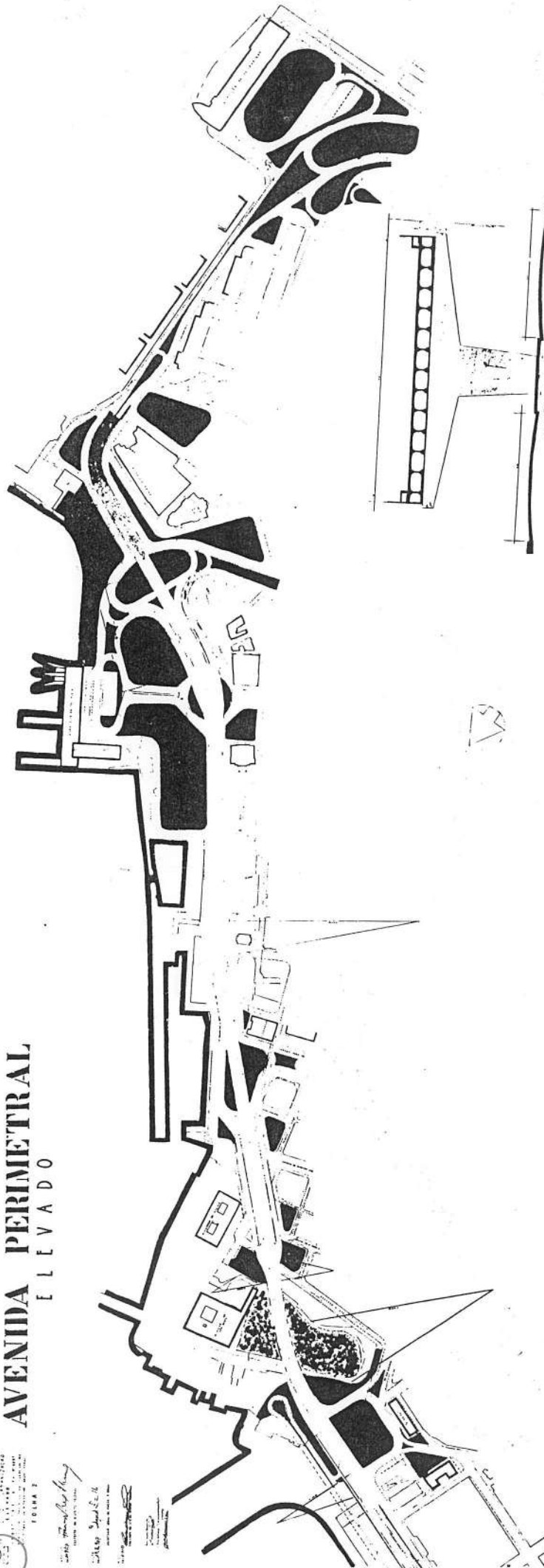


NUMERAÇÃO DOS PAs

AVENIDA PERIMETRAL ELEVADO

AVENIDA PERIMETRAL
ELEVADO
PROPOSTA DE PROJETO DE ARQUITETURA
E DE PLANEJAMENTO URBANO
FOLHA 2

Arquiteto Responsável
Engenheiro Responsável
Projeto de Arquitetura
Projeto de Planejamento Urbano



DEPARTAMENTO DE URBANISMO

AVENIDA PERIMETRAL PLANO TERREO

AVENIDA PERIMETRAL
PLANO TERREO
SILVA



DEPARTAMENTO DE URBANISMO

nesse campo foram os decretos que criam as **Áreas de Proteção à Paisagem** das encostas das Pedras Dois Irmãos e da Gávea e da Lagoa Rodrigo de Freitas.* Esses Decretos seriam os antecessores das Áreas de Proteção Ambiental, ainda que fossem muito permissivos, o primeiro inclusive tendo sido usado para uma tentativa posterior de aprovação de um grande hotel na encosta do Morro Dois Irmãos.

III.3 O RIO COMO MUNICÍPIO (de 1975 em diante)

A Fusão - Representou o último ato da peça que vinha sendo encenada pelo Governo Federal desde 64, isto é, a centralização dos recursos e decisões a nível federal e um intencional enfraquecimento dos municípios.

Em 1973 são criadas as Regiões Metropolitanas e em 1974 a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro é determinada pelo então Presidente Ernesto Geisel. O Rio de Janeiro, que vinha sofrendo um esvaziamento econômico e político desde a transferência da Capital para Brasília, sofria agora com a perda de recursos correspondente à perda do "status" de Estado, mesmo se considerando a diminuição de atribuições decorrente.

Com a fusão é indicado para Governador do Rio de Janeiro Faria Lima e para o cargo de Prefeito o engenheiro Marcos Tamoio. Na medida em que ambos haviam sido nomeados pelo Governo Federal eram perfeitos executores da política urbana formulada a nível nacional.

A gestão Tamoio e o Dec. 322/76 - Em seu primeiro ano de governo, Tamoio trata de editar novo Regulamento de Zoneamento, o famoso Decreto 322/76, em vigor até a presente data.

Esse regulamento se caracteriza, em primeiro lugar, pela grande permissividade no que se relaciona à altura das edificações e à Área Total Edificável (ATE) dos empreendimentos. Além disso, as vilas são proibidas e pequenos prédios sem elevador, característicos das décadas de 40 e 50, são desincentivados em benefício de grandes empreendimentos constituídos de lâminas sobre embasamento.

A altura máxima das edificações passa a 18 pavimentos para as edificações afastadas das divisas, e 5 pavimentos para as não afastadas, sem contar os pavimentos-garagem, o obrigatório PUC e a cobertura.

A ATE ficou liberada para as edificações afastadas das divisas, se constituindo num grande incentivo ao remembramento de terrenos

(*) Respectivamente: Decreto "E" 5456/72 e Decreto "E" 5457/72.

e a grandes empreendimentos (em área e em altura) em detrimento de edificações de menor porte, privilegiando assim o grande empresário.

*"Um outro grande problema resultante deste Decreto era que o zoneamento tratava indistintamente de todas as áreas da cidade, ou seja, fomentava a mesma tipologia edilícia por todo o território, a despeito das morfologias e especificidades locais. O Rio passou a ser objeto de uma homogeneização físico-espacial sem precedentes."**

Essa situação favorecia a alteração freqüente do Regulamento, que acabaria uma colcha de retalhos, com a edição freqüente de Decretos modificativos.

O PUB-Rio - O Prefeito Tamoio faria também desenvolver mais um plano urbanístico para a Cidade, o Plano Urbanístico Básico (PUB-Rio), aprovado por Decreto em 1977. Trata-se de um plano de diretrizes, que buscava seguir os pressupostos da época de planejamento integrado. O Plano representa um genuíno esforço da equipe da Prefeitura (todos técnicos brasileiros) de caracterização do Município, de estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento urbano e de um planejamento global, mas, em termos práticos, como orientador de investimentos públicos, pouco representou. Estabeleceu, no entanto, alguns princípios e idéias para um melhor controle urbanístico que permanecem até hoje, como a divisão do Município em Áreas de Planejamento, a determinação de diretrizes para elaboração posterior de políticas setoriais (que seriam realizadas mas não seguidas) e a criação dos Projetos de Estruturação Urbana como instrumento do processo de planejamento.

De acordo com o Decreto que aprovou o PUB-Rio, os PEUs seriam elaborados para áreas de centros e subcentros funcionais, áreas remanescentes à execução de grandes obras públicas (como o Metrô), áreas de renovação, grandes vazios urbanos e áreas de expansão periférica. Os PEUs tratariam da "definição de traçados viários, padrões de uso do solo e planos de massa".

Os primeiros PEUs - No início do ano de 1978 foi desenvolvido e aprovado (por Decreto) o PEU nº 001, para o bairro da Urca. Essa numeração indica a intenção de se trabalhar os PEUs por bairros, então na casa dos 150.

O trabalho surgiu a partir da pressão imobiliária que o então novo Regulamento de Zoneamento proporcionava sobre os imóveis do bairro e de solicitações da comunidade local, pois suas características

(*) Vicente Del Rio, "INTRODUÇÃO AO DESENHO URBANO", pág. 158.

morfológicas e sua tipologia de edificações tradicional se viam ameaçadas por grandes construções em altura e fora dos padrões volumétricos locais.

Como resultado do trabalho foi aprovada nova legislação que limitava os gabaritos e impedia o adensamento excessivo, além de alterar a configuração das zonas, mas que, no entanto, permanecia atrelada ao Regulamento de Zoneamento no que se refere a usos e atividades, contribuindo para a colcha de retalhos que se tornou a legislação urbanística do Rio. (ver mapa na página seguinte)

Em 1979 é a vez da Ilha do Governador. É realizada a revisão do zoneamento, dos PAs e PALs e dos demais aspectos da legislação de uso do solo e edificações. Quanto ao aspecto gabarito, a Ilha já apresentava limitação imposta pelo Departamento de Aviação Civil da Aeronáutica, tendo em vista a proximidade com o Aeroporto do Galeão. Mais uma vez o aspecto uso do solo (atividades permitidas por zonas) permanecerá atrelado ao RZ, isto é, o PEU definia novo desenho para as zonas mas não alterava o quadro de atividades definido pelo Decreto 322, nem tampouco suprimia outras exigências por ele determinadas, sendo necessário para qualquer um que desejasse construir na Ilha a consulta aos dois Decretos.

A COPLAN - Tamoio criaria também a Comissão do Plano da Cidade (COPLAN), órgão que aprovava as modificações da legislação e os "projetos especiais", que não eram previstos pela ou que não atendiam à legislação. Cabe ressaltar que os membros da COPLAN eram indicados pelo Poder Executivo.

O segundo Governo Chagas Freitas - De volta ao Governo do Estado, Chagas indica para Prefeito um jovem empresário: Israel Klabin.

Segundo Carlos Nelson, era "um industrial jovem que resolveu fazer política em novo estilo. Imagino que a surpreendente escolha de Klabin foi feita a dedo. Para Chagas, ele seria uma figura respeitável e neutra, capaz de criar um elo entre o seu governo, dito de oposição, e o Governo Federal empenhado na redemocratização do país. O problema é que o Prefeito estava cheio de idéias e se saiu muito melhor do que a encomenda. Começou a se mostrar bastante autônomo e a estimular um trato diferente para os problemas de cultura, de habitação e de ação urbana no Rio. A principal característica de sua rápida passagem pelo Executivo Municipal foi a intenção declarada de apoiar e sustentar movimentos de moradores. Ele chegou mesmo ao ponto de desafiá-los para que apresentassem soluções próprias para suas questões locais.

Sopravam outros ventos, eram outros ares. O final da década de 70 trazia grandes promessas de mudanças políticas, sociais e econômicas para o

país. Anunciava-se uma nova conjuntura, o que, sem dúvida, significava alterações na cena conjuntural urbana."*

Durante sua gestão iniciam-se os estudos para a implantação do Corredor Cultural, que só seria efetivada na administração seguinte.

É desenvolvida uma legislação para a Zona Especial 8 (ZE-8), correspondente ao bairro da Cidade Nova, que tem características de conteúdo que poderiam colocá-la como PEU. No entanto, não foi assim considerada. Aparentemente, a idéia dos PEUs estava esquecida.

No final de 1979 seria criada a Fundação Municipal de Planejamento - RioPlan, antecessora do Iplan-Rio, com o fim de dar apoio à área de planejamento da Prefeitura, facilitando a contratação de empresas consultoras e de projetos. No ano seguinte, a RioPlan não ficaria apenas na gerência, partindo para uma participação mais efetiva no planejamento ao iniciar o Cadastro de Favelas e posteriormente ao levantar os loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, além de realizar outros trabalhos para as diversas Secretarias. A RioPlan desenvolveria também nesse período estudo sobre os Projetos de Estruturação Urbana, onde procurava definir uma "Estratégia Global de Ação". Este estudo tinha *"a pretensão de fundamentar a realização dos diversos termos de referência necessários à realização de PEUs no Município do Rio de Janeiro, indicando os diversos caminhos de intervenção setorial (físico-urbanística) normalizando seus resultados (produtos mínimos indispensáveis e necessários) e possibilitando seu controle e avaliação sistemática".***

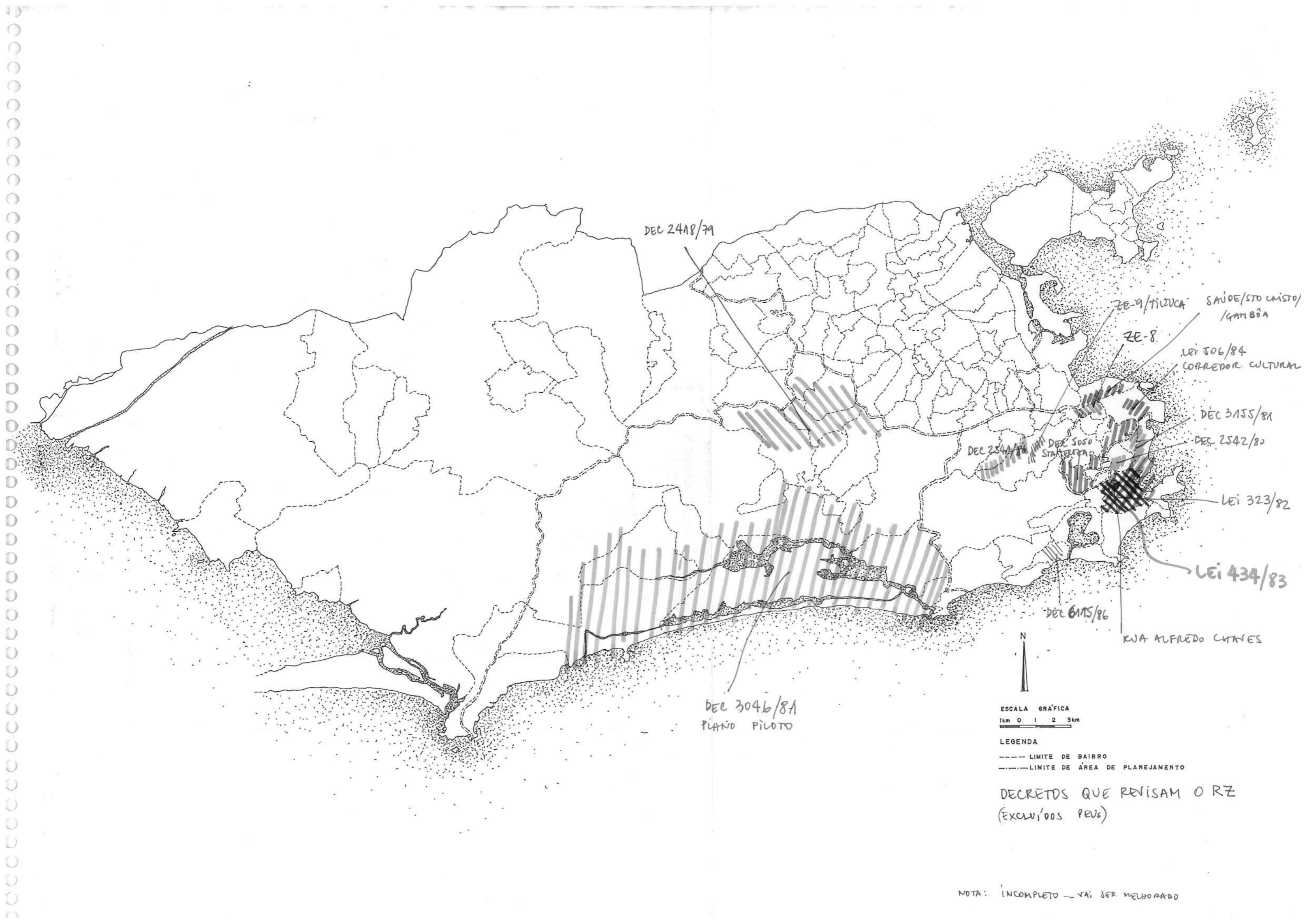
Foram realizadas ainda revisões do Regulamento de Zoneamento que não são consideradas como PEUs, embora tenham aparência semelhante aos PEUs da Ilha do Governador e da Urca. São elas: a área do Decreto 2418/79, correspondente à parte da XVI RA - Jacarepaguá e as dos Decretos 2541 e 2542, de março de 1980, referentes respectivamente aos bairros do Grajaú/Usina/Muda e Cosme Velho/Laranjeiras.

A legislação constantemente modificada - Júlio Coutinho sucede Klabin em junho de 1980 na Prefeitura, mantendo a mesma linha de seu antecessor no que se relaciona à revisão da legislação.

Vários Decretos alteram o Regulamento de Zoneamento, nenhum deles se constituindo propriamente em PEU (na medida em que permanecem vinculados ao RZ), embora alguns sejam atualmente assim considerados, como o Decreto 3155/81 para a área do Metrô (ZE-9) em parte dos bairros do Flamengo, de Laranjeiras, do Catete e da Glória.

(*) Carlos Nelson Ferreira dos Santos, "MOVIMENTOS URBANOS NO RIO DE JANEIRO", pág. 191.

(**) Fundação Municipal de Planejamento - RioPlan, "Projetos de Estrutura Urbana", abril 1980, pág. 6.



DEC 2418/79

ZE-9/TIJUCA

SAÚDE/STO MISTO/
GAMBÔA

ZE-8

LEI 506/84
CORREDOR CULTURAL

DEC 2341/80

DEC 5050
STABILIZAÇÃO

DEC 3155/81

DEC 2542/80

LEI 323/82

LEI 434/83

DEC 6115/86

RUA ALFREDO CHAVES

DEC 3046/81
PLANO PILOTO

ESCALA GRÁFICA
1km 0 1 2 3km

LEGENDA
 ---- LIMITE DE BAIRRO
 - - - - LIMITE DE ÁREA DE PLANEJAMENTO

DECRETOS QUE REVISAM O RZ
(EXCLUÍDOS PEUs)

NOTA: INCOMPLETO - VAI SER MELHORADO

Julio Coutinho seria responsável pelo famigerado Decreto 3044/81 que aprovou o Regulamento para Construções Destinadas a Hotel e Hotel-Residência. Por permitir um número de vagas menor, esse Decreto faria proliferar os hotéis-residência apenas de fachada que não passavam, na verdade, de prédios multifamiliares com menos vagas, o que representava uma economia enorme para os construtores. Esse Decreto seria revogado no Governo Saturnino por esse motivo.

Mas, outras iniciativas tomadas durante sua gestão seriam importantes para o planejamento da cidade. É desenvolvida a consolidação das Instruções Normativas e demais atos que disciplinavam a ocupação da Baixada de Jacarepaguá, através do Decreto 3046/81 e são delimitados oficialmente os bairros e Regiões Administrativas através dos Decretos 3157/81 e 3158/81.

É criada também a ZE-10, Zona Especial correspondente às áreas ocupadas por "habitações subnormais", isto é, as áreas de favelas. A criação da ZE-10 não ajudaria muito no futuro (porque há uma dificuldade de se determinar precisamente a área das favelas), mas pelo menos representa um sinal de que crescia a preocupação com a existência das favelas e que havia um movimento para reconhecê-las.

Seriam desenvolvidos também os estudos para o PEU-Botafogo, que seria aprovado pela Câmara em 1982 (Lei 323/82). Esse PEU foi desenvolvido pelo agora Iplan-Rio, sucessor da RioPlan, que estudou exaustivamente os bairros de Botafogo/Humaitá buscando fundamentar uma proposta que reduzisse a pressão imobiliária que o bairro vinha sofrendo com o esgotamento dos bairros oceânicos da Zona Sul.

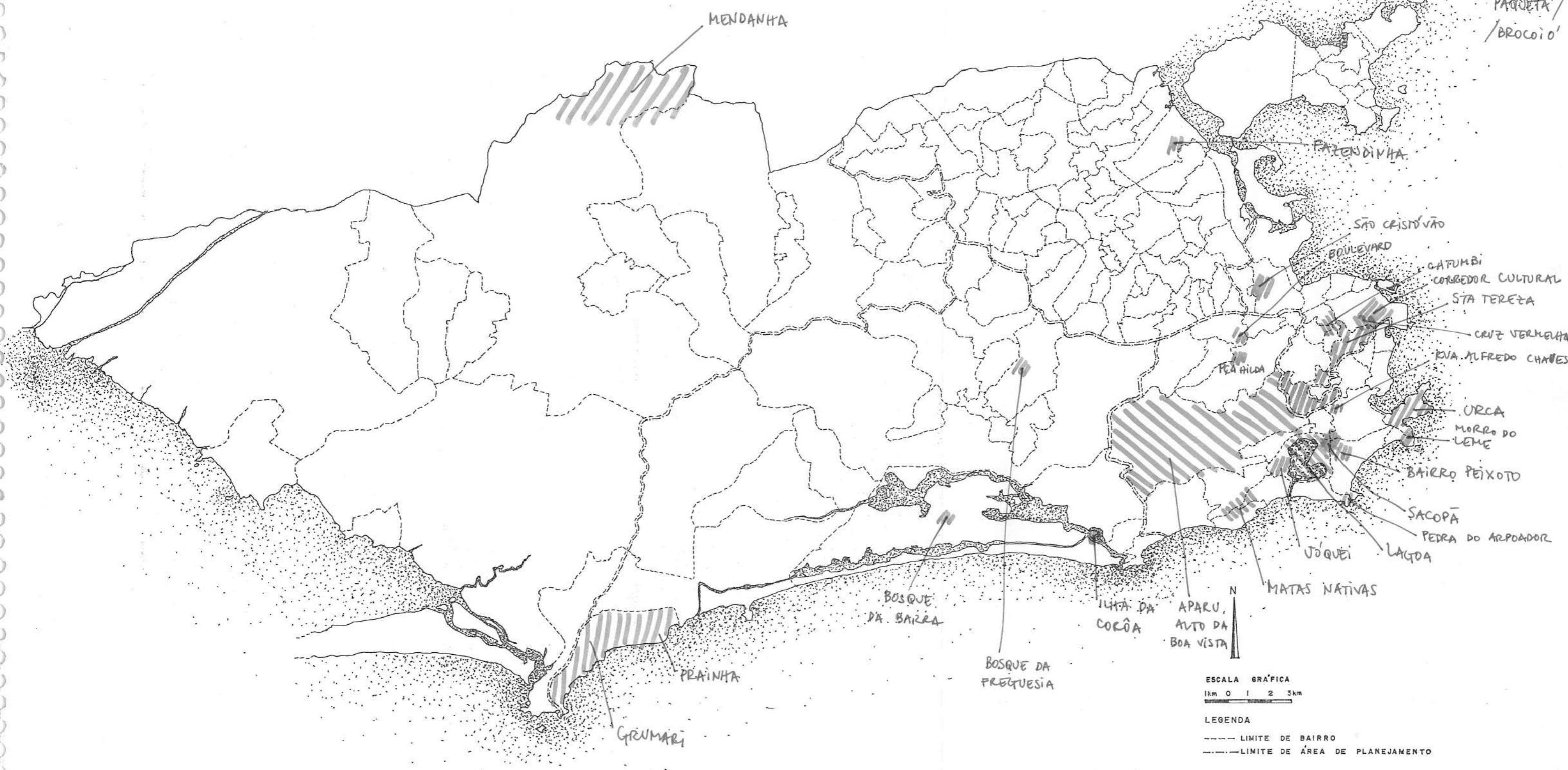
Outro ponto importante é que os estudos do Iplan-Rio para o PEU-Botafogo foram documentados detalhadamente, coisa que nem sempre era feita anteriormente.

As APAs - Desde os anos 60, o mundo desenvolvido já havia despertado para as questões de preservação do patrimônio cultural e natural e para a revalorização das obras do passado, numa clara contestação dos valores modernistas em urbanismo e arquitetura. As grandes obras viárias, as grandes intervenções e o consumismo excessivo estimulado pela sociedade industrial passaram a ser combatidos.

No Brasil essas idéias seriam difundidas a partir do final da década de 70 certamente por terem sido sufocadas durante o Regime Militar.

Com a retomada da democracia, a partir da abertura política, ampliaram-se os espaços para discussão dos problemas ambientais, especialmente os urbanos. A preservação do patrimônio cultural e paisagístico assume então destaque.

PAQUETA /
BROCOIO



ESCALA GRÁFICA
1km 0 1 2 3km

LEGENDA
--- LIMITE DE BAIRRO
- - - LIMITE DE ÁREA DE PLANEJAMENTO

APAs
EM ELABORAÇÃO

"A consciência da necessidade de se recuperar a identidade cultural de cada área da cidade materializou-se através da preservação ambiental de vários bairros. A princípio, a preservação se apoiava basicamente em instrumentos federais e estaduais de tombamento. Entretanto, o início de uma nova era de democracia privilegiava a descentralização do poder que, a partir de 1964 fora centrado a nível federal. Conseqüentemente, em 1980 a Câmara Municipal decretou uma Lei dispendo sobre o processo de tombamento de bens a nível municipal.

*Por outro lado, em decorrência da ampliação do conceito de preservação, diversificaram-se os instrumentos de proteção ao patrimônio cultural. Diferente do tombamento, a preservação ambiental é um instrumento pelo qual se mantém a estrutura física de um trecho do tecido urbano, revitalizando ao mesmo tempo, as atividades que se desenvolvem nesse espaço. Os bens preservados numa Área de Preservação Ambiental são aqueles que têm importância para a ambiência e identidade cultural da área, seja de um conjunto de bens de valor cultural, como exemplo da morfologia típica da área, como testemunho das várias etapas da evolução urbana da área, ou como bem de valor efetivo ou histórico da comunidade."**
(Ver mapa de APAs na página seguinte)

Cresce a participação do Legislativo - Com o clima de abertura política e dos movimentos sociais da década anterior, cresce também a força do Poder Legislativo.

A partir do início dos anos 80 percebe-se a participação crescente da Câmara e da Assembléia Legislativa nas questões referentes a uso do solo e meio-ambiente, que até então eram definidas exclusivamente pelo Executivo através de Decretos.

Em 1981, a Assembléia Legislativa aprova o "Zoneamento Industrial da Região Metropolitana" (Lei 466/81), que prevalece sobre o zoneamento determinado pela legislação municipal, disciplinando a ocupação do território dos municípios da Região por indústrias.

Em 1982 seria aprovado pela Câmara o PEU-Botafogo, já citado anteriormente. Daí em diante, várias seriam as Leis que tratariam do uso do solo e da proteção ambiental, culminando com a elaboração da Lei Orgânica e a aprovação do Plano Diretor.

A primeira gestão de Marcello Alencar - Eleito Brizola Governador é indicado para Prefeito do Rio Jamil Haddad. No pouco tempo que ficou no cargo, Jamil apenas sancionaria a modificação do PEU-Botafogo, que havia sido aprovado por lei no final da gestão anterior, apenas um ano antes.

(*) Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, DGPC, "UMA CIDADE NO TEMPO", pág. 129/131.

A nova Lei "mostra-se diferente da proposta (de PEU) encaminhada, refletindo os diversos grupos de interesse manifestando-se junto aos políticos locais. Foi, entretanto, conquistada uma situação para o desenvolvimento local significativamente superior à anterior, pois as condições de edificações e o uso do solo foram revisados rua a rua".***

Em 1984, Marcello Alencar substituiu Jamil e dá impulso à idéia das Áreas de Proteção Ambiental. Várias APAs seriam criadas durante esse seu primeiro governo, seja através de Decretos ou de Lei.

A APA Santa Tereza seria a primeira delas. Foi criada por Lei mas regulamentada por Decreto, que definiu parâmetro de uso do solo para cada rua.

Este é outro Decreto que é considerado PEU embora, como os anteriores, permaneça atrelado ao Decreto 322/76 que aprovou o Regulamento de Zoneamento. Mas apresenta algumas novidades: trata das atividades permitidas por logradouro, ficando o zoneamento numa posição secundária, e determina uma listagem de atividades independente daquela existente no Decreto 322, ainda que com ela guarde algumas semelhanças.

A Lei 506/84 criaria a Zona Especial do Corredor Cultural, "de preservação paisagística e ambiental do Centro da Cidade". A Lei foi iniciativa do Poder Executivo decorrente do trabalho que vinha sendo desenvolvido desde 1979, como já foi dito. Cria também o Grupo Executivo do Corredor Cultural que passou a funcionar como órgão responsável pela sua manutenção física e operacional.

Seriam criadas ainda as APAs da Rua Alfredo Chaves (em Botafogo) e a APA dos bairros Saúde/Santo Cristo/Gamboa. Esta última foi criada por um trabalho bem detalhado (PROJETO SAGAS) na linha do realizado para o Corredor Cultural, já que se tratava de área junto ao Centro com grande número de imóveis de grande valor histórico, especialmente pelo seu conjunto, ameaçada pelas transformações de uso que expulsava os moradores originais para instalação de empresas comerciais, de serviços e industriais de pequeno porte. O Decreto que aprovou esta APA apresenta uma forma que seria utilizada nos PEUs seguintes: é praticamente independente do Decreto 322. Apresenta listagem de atividades mais detalhada que o RZ e listagem de imóveis a serem preservados. A altura máxima das novas construções é definida por logradouros e são revogados todos os PAs que atingiriam os imóveis preservados.

Marcello Alencar criaria, ainda, mais duas RAs (Pavuna e Guaratiba) e redefiniria as Áreas de Planejamento reduzindo-as de seis para cinco.

(*) Lei 434/83.

(**) Vicente Del Rio, "INTRODUÇÃO AO DESENHO URBANO", pág. 161.

Foram desenvolvidos também pelo Iplan-Rio estudos para elaboração de três PEUs que abrangessem juntos toda a Zona Oeste, demonstrando desde já a intenção de Marcello Alencar de dar uma atenção especial à área, tradicionalmente esquecida pelas administrações anteriores. Não é à toa que futuramente este seria um seu reduto eleitoral.

Saturnino Braga - Primeiro Prefeito eleito da Cidade, Saturnino desfrutaria, por isso, de grande autonomia. Introduziria a primeira experiência de planejamento participativo no Município (os Conselhos Governo-Comunidade - CGCs) e realizaria vários PEUs além de procurar simplificar a legislação municipal.

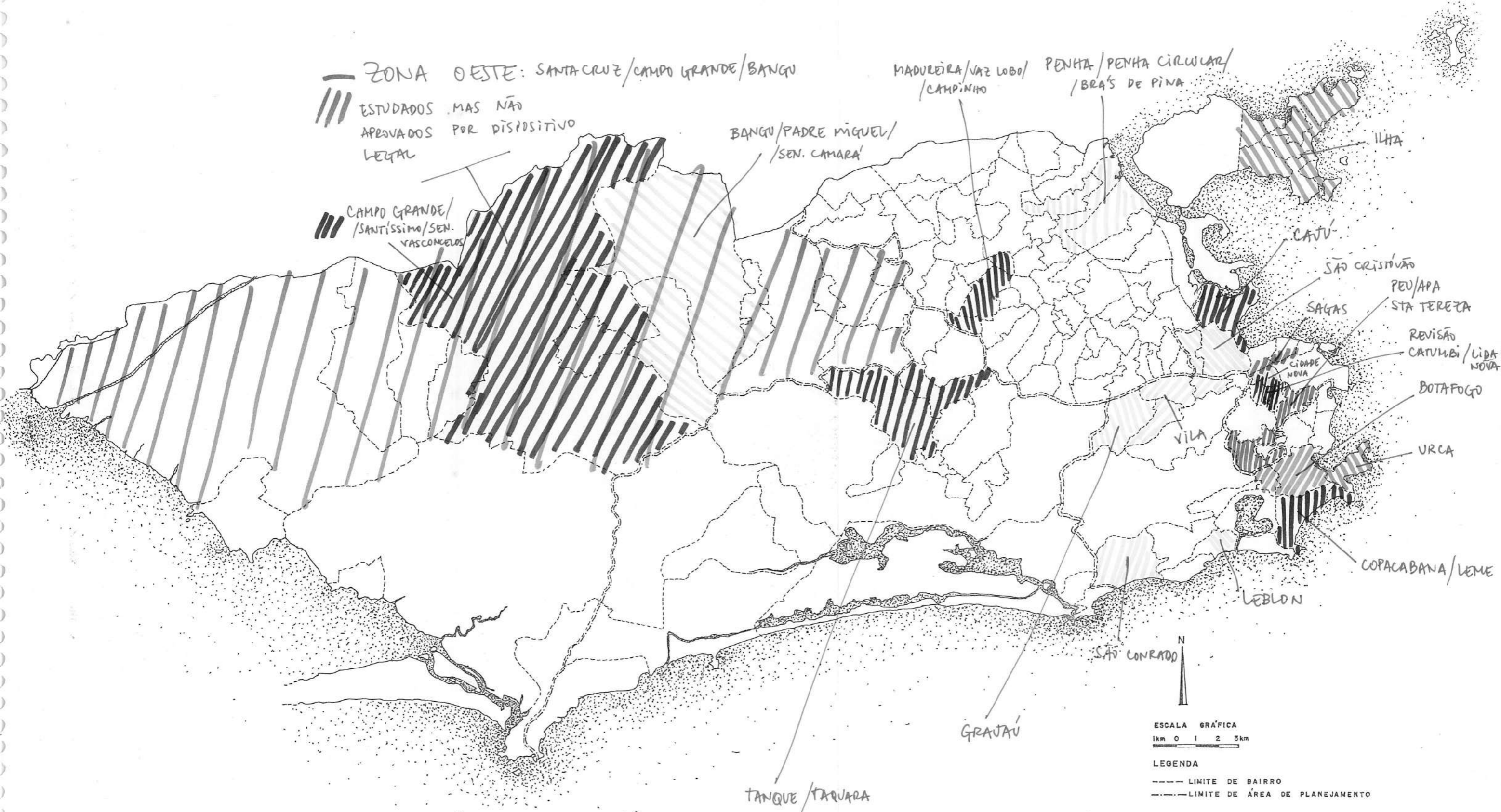
Revogou também o Decreto que permitia construção de hotéis-residência, já citado, e o artigo do Decreto 322 que liberava a ATE para as construções afastadas das divisas.

A criação da SMDU - Com relação ao planejamento urbano, criaria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), antiga reivindicação das entidades representativas de engenheiros e arquitetos, a partir de órgãos das Secretarias de Obras e Serviços Públicos e de Planejamento e Coordenação Geral, pois os órgãos que cuidavam do licenciamento das construções e do parcelamento da terra, eram até então ligados às Secretarias de Obras. A SMDU reuniu então Planejamento e Licenciamento, aproximando duas atividades que se completam diretamente, mas perdeu a gerência sobre o orçamento que passou ao Gabinete do Prefeito. Seria criada também a Superintendência de Planos Locais (SPL) com a atribuição principal de elaboração dos Projetos de Estrutura Urbana.

A retomada dos PEUs - Outro passo importante seria a designação de um especialista para a área de planejamento. Certamente por isso seriam desenvolvidos vários PEUs durante a Administração Saturnino.

Outro avanço foi os PEUs passarem a ser desenvolvidos por Unidades Espaciais de Planejamento, idéia que vinha do governo anterior, o que facilitaria bastante no futuro a compreensão global do planejamento municipal no que se refere à legislação. Além disso, os PEUs agora seriam independentes do Regulamento de Zoneamento (Dec. 322), tendo-se inclusive a intenção de substituí-lo totalmente na medida em que todas as 55 UEPs tivessem seus PEUs desenvolvidos. Foram aprovados, por Decreto, os seguintes PEUs:

SÃO CRISTÓVÃO/BENFICA/MANGUEIRA (Dec. 5840/86) - A intenção principal deste PEU foi resgatar a condição de Zona Residencial no bairro onde anteriormente prevalecia uma Zona de Indústria e Comércio.



ZONA OESTE: SANTA CRUZ/CAMPO GRANDE/BANGU

ESTUDADOS MAS NÃO APROVADOS POR DISPOSITIVO LEGAL

MADUREIRA/VAZ LOBO/CAMPINHO

PENHA/PENHA CIRCULAR/BRA'S DE PINA

BANGU/PADRE MIGUEL/SEN. CAMARA'

CAMPO GRANDE/SANTÍSSIMO/SEN. VASCONCELOS

ILHA

CATUJUBA

SÃO CRISTÓVÃO

PEU/APA STA. TEREZA

REVISÃO CATUJUBA/LIDA DE NOVA

BOTAFOGO

VILA

URCA

COPACABANA/LEME

LEBLON

SÃO CONRADO

GRAJAU

TANQUE/TAQUARA

ESCALA GRÁFICA
1km 0 1 2 3km

LEGENDA
--- LIMITE DE BAIRRO
--- LIMITE DE ÁREA DE PLANEJAMENTO

- PEUS DO GOVERNO TAMIÃO
- PEU DO GOVERNO JULIO COUTINHO
- GOVERNO MARCELLO ALENCAR (83/85)
- PEUS DO GOVERNO SARNEY
- PEUS EM DESENVOLVIMENTO

Foi desenvolvido um trabalho junto com a FEEMA e com a Associação de Moradores local, que procurou compatibilizar o uso residencial com o industrial através de estudos quanto à poluição ambiental. Na verdade, os estudos começaram ainda na administração anterior, em 1985.

LEBLON (Dec. 6115/86) - Foi desenvolvido apenas para parte do bairro do Leblon, não atingindo toda a UEP. Foram estabelecidas novas condições restringindo usos e atividades e o gabarito das construções em função principalmente da instalação crescente de atividades geradoras de tráfego e de grandes prédios residenciais.

GRAJAÚ (Dec. 6996/87) - Atinge toda a 19ª UEP e procurou resolver os conflitos existentes causados pelo repentino crescimento do comércio desses bairros e do grande número de prédios de grande altura. Foi desenvolvido a partir de pressões da Associação de Moradores local, que pretendia evitar que os sobrados ainda existentes fossem demolidos para a construção de grandes prédios.

CIDADE NOVA (Dec. 7353/88) - Atinge parte da UEP, definindo plano de massas para a expansão do Centro de Negócios através da PA de Urbanização.

PENHA/PENHA CIRCULAR/BRÁS DE PINA (Dec. 7654/88) - Restringe a área destinada a uso predominantemente industrial, cria a Zona de Uso Misto (ZUM) e define a área de especial interesse do entorno da Igreja N. Srª da Penha. Introduce ainda uma inovação no que se relaciona ao Quadro de Atividades, adotando uma nova classificação de atividades que vinha sendo desenvolvida pelo Iplan-Rio, com o fim de unificar a nomenclatura referente a atividades, já que a Secretaria de Fazenda (órgão licenciador de atividades econômicas) possuía classificação independente.

BANGU/PADRE MIGUEL/SENADOR CAMARÁ (Dec. 7914/88) - Estabelece novo zoneamento permitindo a preservação ambiental dos bairros. Cria a Zona Agrícola e estabelece parâmetros para ocupação nesta zona.

SÃO CONRADO (Dec. 8046/88) - Estabelece novas condições para construção em encostas e redefine a legislação de uso e ocupação do solo em função de pedidos da população local.

Os Conselhos Governo-Comunidade - Todos os PEUs desenvolvidos na administração de Saturnino Braga tiveram um acompanhamento sistemático dos respectivos Conselhos Governo-Comunidade e de grupos de apoio de outros órgãos. Foram realizadas também discussões com a ADEMI, FLUPEME, SINDICATO DA CONSTRUÇÃO CIVIL (SINDUSCON), SINDICARGA, ASSOCIAÇÕES DE MORADORES e, no caso da Penha, associações vinculadas ao Mercado São Sebastião.

A experiência do Governo Saturnino com o planejamento participativo através dos Conselhos Governo-Comunidade (CGC) foi muito criticada pelos poucos resultados práticos que trouxe, pela pequena força que estes tinham e pela sua utilização para práticas clientelistas.

*"Uma vez empossados, o Prefeito e seu vice nomearam os administradores regionais a partir de eleições procedidas nos diretórios do partido pelo qual haviam sido eleitos. Depois, pelo Decreto nº 5.711, de 10/3/86, criaram os CGC (Conselhos Governo-Comunidade), presididos pelo administrador regional. Tais CGCs, longe de atenderem às reivindicações do movimento comunitário, tornaram-se um anteparo para as tensões resultantes dos problemas não resolvidos de cada bairro. As RAs, embora adquirissem alguma autonomia, continuaram sem poder decisório, sem competência para coordenar as ações do governo em seu bairro. E o orçamento, peça básica para a elaboração de um programa de governo a ser implantado no bairro, permanece um tabu. Com isso, o CGC tornou-se um balcão de pedidos. (...) Esta, no entanto, é a prática que impera nos CGCs, que não conseguem debater um plano diretor para a cidade, limitar o gabarito de altura das construções ou impedir a transformação de uma servidão no Andaraí em bem particular."**

Outros trabalhos - Além desses PEUs, outros trabalhos na área de legislação urbanística foram desenvolvidos na SMDU. Foram criadas as APAs de SACOPÃ, do COSME VELHO, do GRUMARI (por Lei), da SAÚDE, SANTO CRISTO e GAMBOA (agora por Lei), esta última tendo sido regulamentada através de novo Decreto de uso e ocupação do solo.**

Foi também simplificado o processo de licenciamento (através do Decreto 5726/86), área sempre problemática da Prefeitura.

É importante lembrar que foi, no início do Governo Saturnino, aprovada Lei proibindo "gravames" nos PAs e PALs, antigo problema da área de planejamento, pois a sua existência dificultava a consulta dos interessados e trazia um complicador para o projeto de simplificação da legislação da Secretaria.

Por fim, é importante lembrar que Saturnino foi o último Prefeito a ser regido pela antiga ordem institucional. Em 1988 seria aprovada a nova Constituição que aumentaria os recursos dos municípios significativamente. A falta de recursos foi um grande problema no final de seu governo e causaria a "falência do Rio", como é sabido, e pode ser atribuída a um

(*) Luís Marcolino Souza e Selene S. Herculano, "OS CONSELHOS GOVERNO-COMUNIDADE: Teoria e Realidade", RAM, nº 190, pág. 72, 1989.

(**) Decreto 7351/88.

somatório de fatores adversos: isolamento político, distribuição tributária entre os poderes ainda injusta e as grandes chuvas de fevereiro de 88.

O segundo Governo Marcelo Alencar - Se caracteriza principalmente pela grande quantidade de obras realizadas, devido principalmente ao aumento significativo do IPTU e à reforma tributária, e pela elaboração da nova ordem institucional determinada pela Constituição de 1988.

O Legislativo elaboraria a LEI ORGÂNICA, aprovada em abril de 1990, e o Executivo, em seguida, elaboraria o PLANO DIRETOR, aprovado no meio de 1992 como Lei Complementar.

A nova Lei Orgânica - Determina muitos avanços na relação Legislativo-Executivo. Podem ser destacados os seguintes pontos:

- Fica consolidado o papel do Legislativo como poder moderador do Executivo, especialmente no que se relaciona ao orçamento e à legislação de uso do solo.
- O capítulo de Meio-Ambiente traz importantes instrumentos de defesa da paisagem e da qualidade de vida na Cidade, de controle da poluição das áreas degradadas e da utilização das áreas verdes ou ainda não urbanizadas.
- Fica extinta a Comissão do Plano da Cidade (COPLAN), órgão que até então permitia ao Poder Executivo a aprovação de licenças para construção em desacordo com a legislação a pretexto de constituírem projetos especiais.
- A reformulação total dos instrumentos de controle urbanístico é promovida ao ser determinada a elaboração do PD, do Código de Licenciamento e Fiscalização e do Código de Obras.
- É consagrado o PD como "o instrumento regulador dos processos de desenvolvimento urbano, servindo de referência a todos os agentes públicos e privados".
- A participação da Sociedade Civil também é assegurada, ainda que não sejam indicados os meios: "A participação popular no processo de tomada de decisão e a estrutura administrativa descentralizada do Poder Público são a base de realização da política urbana."
- São indicados importantes instrumentos para assegurar a função social da Cidade e da propriedade como: o solo criado, o imposto progressivo, declaração de APA, desapropriação por interesse social e outros.

O Plano Diretor - Três questões principais, para o que está sendo discutido neste trabalho, seriam tratadas no PD.

Em primeiro lugar, introduz a noção de um planejamento sistemático que deve ter uma continuidade rotineira através de um sistema de planejamento.

Segundo, promove a revisão de toda a legislação urbanística, desde o parcelamento da terra até as normas para a construção das edificações, passando pelo licenciamento e fiscalização. A revisão será realizada pelo Executivo, mas deverá ser aprovada pela Câmara através de leis específicas. Os PEUs estão incluídos nesta revisão devendo ser aprovados também por leis específicas para cada UEP.

Terceiro, cria uma série de instrumentos para a sua aplicação, de extrema importância para o planejamento urbano, como:

- Os Conselhos Municipais (de política urbana, de meio-ambiente, de proteção ao patrimônio, de transportes e de desenvolvimento econômico);
- os fundos municipais de desenvolvimento urbano, de conservação ambiental, de transportes e sistema viário, e de desenvolvimento econômico;
- o solo-criado, a operação interligada, a urbanização consorciada, o parcelamento e a edificação compulsórios, a desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública, o imposto progressivo no tempo.

Os PEUs em elaboração - Poucos PEUs foram aprovados nesta segunda gestão de Marcello Alencar, pois foi prioritário para a SMU o desenvolvimento do PD e de sua regulamentação. Foram aprovados:

PEU SÃO CRISTÓVÃO (Lei 1638/90) - É realizada sua revisão com vistas à sua aprovação através de Lei. Poucas mudanças promoveu no Decreto 5840/86.

PEU CIDADE NOVA (em fase de aprovação por Lei) - Apresenta nova proposta para parte deste bairro, substituindo o PEU desenvolvido na gestão anterior.* Dá ênfase especial à questão da mistura dos usos, incentivando a complementariedade entre os usos residencial e comercial/serviços.

*Busca também "a preservação do Meio Ambiente Urbano e Cultural, com a criação da APA da Vila Operária da Cidade Nova e APA do Catumbi, com legislação específica, visando a preservação de vários imóveis e renovação dentro das características urbanas da área. (...) A densidade habitacional foi projetada de acordo com a infraestrutura existente no local e no entorno imediato."***

(*) Decreto 7253/88.

(**) Relatório U/S.P.L./CAP. 1 - "PROJETOS DESENVOLVIDOS DE 1989 A 1992".

Com caráter de PEU desenvolve-se também os seguintes trabalhos:

ZONA PORTUÁRIA - Projeto de Revitalização da Área; e

PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DO CATUMBI - Antiga reivindicação dos moradores, que introduz a idéia inovadora de se estabelecer prioridades para investimentos públicos na área, definindo obras e chegando mesmo a detalhes no sentido da recuperação do bairro. Teve a participação de representantes das diversas Secretarias e dos moradores, em Grupo de Trabalho presidido pela SMU.

Além disso, no presente momento estão iniciados estudos para cinco PEUs: Caju, Copacabana/Leme, Campo Grande, Tanque/Taquara e Madureira.

Apesar dos esforços para definição de uma metodologia, existe uma grande diversidade no tratamento das questões relativas aos PEUs, havendo variações enormes em função da existência de equipes diferentes para cada Área de Planejamento da Cidade*, e da inexistência de uma metodologia que oriente e verifique a elaboração dos PEUs, e a participação de outros órgãos.

Foram criadas também várias APAs através de Decretos ou Leis, provando ser este o instrumento preferido pelo Prefeito Marcello Alencar: Jóquei Clube, Bairro Peixoto, Lagoa Rodrigo de Freitas, Leme, São José (Laranjeiras) e outras. (Ver mapa das APAs, algumas folhas atrás)

Estão em desenvolvimento as APAs da Cruz Vermelha (nova delimitação), das Matas Nativas (entre Leblon, Vidigal e Gávea) e Laranjeiras, além da Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana (APARU) do Alto da Boa Vista.

Perspectivas futuras - Espera-se um novo impulso na elaboração dos PEUs no próximo governo, em função do que determina o PD. A existência de um prazo curto para sua elaboração por um lado estimula a intensificação dos trabalhos, por outro pode desmoralizar essa determinação do Plano Diretor, já que parece ser consenso geral que três anos é um prazo curto demais para elaboração de todos os PEUs. Nesse sentido poderiam ser realizadas gestões junto à Câmara para que este prazo fosse esticado pelo menos para cinco anos, o que resultaria em seis meses para cada PEU, a uma velocidade de cinco PEUs por semestre, prazo mínimo se considerada a complexidade de um processo de planejamento que pretende contar com a participação da população e com a sintonia entre os diferentes órgãos que atuam no planejamento urbano.

(*) A SPL está dividida em suas coordenações: uma para cada Área de Planejamento e uma para a elaboração dos Projetos de Alinhamento.

A indicação de um profissional da área para a Secretaria parece ser promissora, ainda que não se trate exatamente de um planejador urbano e sim de um arquiteto, dono de um grande escritório de arquitetura, mais preocupado com a resolução dos problemas da cidade formal e daqueles oriundos de uma legislação mal formulada e gerida do que com as contradições existentes na definição das políticas públicas.

Da mesma forma teme-se que a indicação de um construtor para a Secretaria de Obras venha a privilegiar, mais uma vez, os investimentos nas áreas mais ricas da cidade ou naquelas onde existe o interesse do grande empresariado, em detrimento das áreas mais carentes.

De qualquer forma espera-se que o Plano Diretor seja respeitado, pelo menos em sua essência, e que sejam perseguidos os ideais de participação democrática da população e da sociedade civil organizada em geral pregados pela Lei Orgânica e pelo próprio PD, para o que talvez fosse interessante a regulamentação dessa participação.

**IV. METODOLOGIA
PROPOSTA**

POR QUÊ UMA METODOLOGIA?

Acreditamos que a definição de uma metodologia é importante não para ser seguida à risca como instrumento técnico, mas para servir como referência visando uma homogeneização das práticas de planejamento, tendo em vista o grande número de profissionais e a diversidade de órgãos setoriais que estarão envolvidos no processo.

Além disso, é importante que os procedimentos sejam claros e organizados de maneira a serem inteligíveis e acessíveis a leigos, buscando transparência e objetividade nas discussões com a comunidade que se seguirão.

Dessa maneira, o primeiro passo seria a elaboração de um termo de referência que abra a discussão para a definição de um roteiro para o desenvolvimento de cada PEU.

Regra geral, qualquer processo de planejamento se estrutura basicamente em três fases:

1. **CARACTERIZAÇÃO**, onde são realizados os diversos levantamentos referentes à área e estudados os seus diversos aspectos;
2. **ANÁLISE**, onde as informações colhidas são trabalhadas para determinação das condições e da forma como a área vem sendo ocupada, e procuradas respostas a seus principais problemas;
3. **PROPOSIÇÕES**, onde são indicadas soluções para os conflitos existentes na área e definidos os parâmetros para sua ocupação.

Foi introduzido também um quarto item que pretende trabalhar de diversas formas as proposições, que deverão ser aprovadas em "pacote" pela Câmara. Esse item foi intitulado PRODUTOS.

IV.1 CARACTERIZAÇÃO

Em qualquer processo de planejamento, primeiramente "é necessário se ter o conhecimento correto da realidade na qual se pretende intervir. A pesquisa como técnica de conhecimento dessa realidade surge como parte integrante do planejamento, seja qual for seu campo e nível de atuação".*

Portanto, essa fase é eminentemente técnica mas deverá, no nosso entender, estar voltada para uma discussão posterior, durante a fase de ANÁLISE, com a comunidade local e com a sociedade em geral.

(*) Winnie E. Fellows, "UNIDADES URBANAS INTEGRADAS DE OESTE", Tese de Mestrado apresentada à COPPE/UFRJ, 1977, pág. 2.

Justamente por ser eminentemente técnica, é a fase correta para a aproximação entre órgãos setoriais e primeiros contatos visando unificação das diretrizes, compatibilização dos investimentos e definição de atribuições.

Deve ser dividida, ainda, em três itens: **Histórico da Ocupação da Área Objeto** e **Levantamento da Situação Existente** e **Análise Preliminar**.

A. HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DA ÁREA

Esse item deverá ser desenvolvido objetivando-se fundamentalmente a descrição da ocupação da UEP ao longo do tempo, detectando-se as morfologias urbanas e arquitetônicas existentes e as já desaparecidas correspondentes às fases históricas passadas.

Deverão ser levantadas as tendências da arquitetura e do mercado imobiliário, e a dinâmica da economia local em comparação à da Cidade como um todo, situando as áreas dotadas de centralidade em relação ao sistema urbano global.

Deverão ser estudados também os fatores que contribuíram para a atual configuração da área como: a evolução da legislação urbana e do licenciamento, as principais obras públicas realizadas, os sucessivos parcelamentos e a evolução das atividades.

B. LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO EXISTENTE

O levantamento deverá ser desenvolvido buscando-se o conhecimento da área pela setorização dos estudos para discussão posterior com a população.

Deverá ser dada ênfase nos levantamentos qualitativos e não quantitativos, só sendo levantados dados que de uma maneira ou de outra venham a contribuir para uma análise objetiva da situação da UEP.

Optou-se pela divisão em aspectos da forma que segue. Cada um desses aspectos, quando da elaboração do roteiro detalhado, deverão ser subdivididos ainda de acordo com três itens: **Informações Necessárias**, **Fontes de Consulta** e **Órgãos Envolvidos** (distribuição de atribuições).

1. Sócio-Econômicos

População total / densidade populacional / perfil / faixas de renda / renda média familiar / população favelada / nº empregos / valor da terra / atividades predominantes / principais empresas

2. Ambientais

Identificação dos níveis de utilização do ar, do solo e da água / áreas verdes / áreas em processo de erosão / principais problemas

3. Uso do Solo Efetivo

Residencial / comercial / industrial / serviços / institucional (áreas militares) / agrícola / áreas vazias / licenciamento (série histórica) / parcelamento

4. Transportes e Sistema Viário

Situação das vias / fluxos / principais corredores / hierarquização das vias / linhas de transporte coletivo / transporte de carga / sinalização / pontos críticos / circulação de pedestres / impacto das atividades sobre circulação / pólos geradores de tráfego

5. Serviços Públicos

Situação / perspectivas / órgãos existentes / localização / qualidade do atendimento / atribuições

6. Equipamentos Urbanos

Localização / quantificação da oferta / quantificação da demanda / definição de atribuições

7. Patrimônio Natural/Cultural

Legislação de proteção / bens tombados / sítios de interesse

8. Favelas

Localização / caracterização / classificação

9. Legislação em Vigor

Zoneamento / usos e atividades / parcelamento / edificações / de outros níveis de governo

10. Projetos Existentes

Públicos por órgão / privados

11. Organização da sociedade civil

Entidades / nº associados por entidade

12. Pesquisas de Opinião

Principais problemas / qualidade dos serviços públicos / situação e oferta de equipamentos urbanos / situação dos transportes / principais qualidades do bairro / perspectivas

C. ANÁLISE PRELIMINAR

Ainda nessa fase deverá ser desenvolvida uma análise preliminar para fundamentar os encontros com a população na próxima fase.

Por fim, queremos lembrar que os aspectos citados foram definidos apenas como uma orientação para início da discussão que deverá ser

travada na SMU para definição de uma metodologia de elaboração dos PEUs. Poderão assim ser ampliados os aspectos e melhor detalhados os pontos a serem seguidos. Acreditamos, pois, numa democracia interna que fundamente uma democracia externa. Para tanto, sugerimos a continuidade do seminário sobre metodologia, que estava sendo desenvolvido pela SPL em fevereiro deste ano e que foi interrompido sem que fosse definida uma metodologia de trabalho, com sua ampliação e reformulação para a participação dos órgãos municipais e de outros níveis de governo que atuam sobre o urbano, buscando definir o papel de cada um na elaboração dos PEUs e no planejamento da cidade, e consolidar o papel da SMU como coordenadora de um processo que envolve vários órgãos.

IV.2 ANÁLISE

Nessa fase será travado o primeiro contato direto com a sociedade organizada*. Serão analisadas as informações em conjunto (técnicos/ entidades) com base no histórico da área, nos levantamentos e na análise preliminar realizados na fase anterior.

Em seguida, poderão ser marcadas reuniões mais abertas, sob a forma de seminários temáticos, organizados pelos técnicos da SMU**, abordando os aspectos levantados na fase de caracterização, onde serão discutidos os principais problemas detectados, as principais reivindicações da comunidade local, os projetos existentes dos diversos agentes públicos e privados, e as propostas apresentadas nas reuniões isoladas.

Deverão participar também os técnicos dos órgãos dos diversos setores da Administração Pública de acordo com sua área de atuação e representantes do Legislativo. Essas reuniões deverão ter o caráter de audiências públicas e registradas oficialmente para dirimir dúvidas posteriores.

Como subproduto dessa fase deverá ser elaborado texto que resuma o ocorrido até esse momento e as conclusões chegadas, analisando-se também o nível de organização da comunidade e a sua participação no processo, identificando-se as forças sociais e seus respectivos interesses.

IV.3 PROPOSTAS

Com base nas reuniões realizadas na fase anterior serão formuladas PROPOSTAS pelos técnicos para nova discussão com a comunidade antes do envio do projeto à Câmara.

(*) Associações de Moradores e de Favelas, Associação Comercial, Clubes de Serviço, Órgãos de Classe, ADEMI, FLUPEME etc.

Em seguida, deverá ser organizada uma exposição apresentando as propostas à população em geral e fixado um prazo para o envio de sugestões a uma comissão de "ENQUETE", indicada paritariamente pelo Executivo, pelo Legislativo e pela comunidade. Essa comissão analisará o material enviado e indicará ao Executivo as modificações que deverão ser feitas no projeto.

As propostas deverão estar organizadas da seguinte forma:

1. Legislação de Uso do Solo

Atividades permitidas / zoneamento / condições das edificações / condições para parcelamento

2. Prioridades para Investimentos Públicos

Serão definidas as obras futuras prioritárias, que deverão estar incluídas no plano orçamentário da Prefeitura no ano seguinte ao da aprovação do PEU. Serão definidas também as obras a serem realizadas a médio e longo prazos.

3. Alterações no Desenho Urbano

Serão apresentados os novos planos de massa da área em função da modificação proposta e um comparativo com a legislação anterior. Serão também apresentadas soluções para o redesenho das áreas degradadas e do mobiliário urbano.

4. Áreas para Equipamentos Urbanos

Deverão ser quantificadas as necessidades da UEP e definidas as atribuições de cada órgão quanto à manutenção dos equipamentos (praças, escolas, hospitais, postos de saúde, parques). Serão indicados também os espaços disponíveis para implantação de novos equipamentos e as áreas mais carentes do ponto-de-vista da localização dos equipamentos.

5. Alterações nos Sistemas Viário e de Transportes

Serão desenvolvidos paralelamente aos PEUs, para cada UEP, os "Planos Locais de Circulação e Sistema Viário" que contemplarão: a revisão dos PAs; a solução dos pontos críticos de tráfego; a revisão do mobiliário urbano; a regulamentação do uso dos passeios; as funções e operação das vias; os equipamentos de trânsito; a comunicação visual e a sinalização.*

6. Áreas Isentas do Solo Criado

7. Áreas para Urbanização Consorciada / Operações Interligadas

8. Áreas de Especial Interesse Social

Correspondentes às favelas ou a loteamentos irregulares ou clandestinos que deverão ter indicadas também as prioridades para intervenções em função da classificação realizada na caracterização.

(*) PCRJ. "Plano Diretor Decenal", art. 181.

9. Áreas de Especial Interesse Urbanístico

De renovação urbana ou de importância para a estruturação da UEP, mas que pelo porte deverão ser detalhadas futuramente.

10. Relação de Bens a Serem Tombados e/ou Preservados

Naturais e culturais.

IV.4 PRODUTOS

Após a aprovação das propostas pela população, o PEU deverá assumir a forma de Projeto de Lei para ser aprovado pela Câmara. Além do Projeto de Lei, outros três produtos deverão ser elaborados de maneira a funcionarem como complemento à Lei.

A seguir relacionamos os produtos propostos com breves comentários sobre sua utilização:

1. Minuta de Projeto de Lei

Deverá ser elaborada uma minuta básica a ser seguida em todos os PEUs como forma de uniformizar e facilitar a leitura do texto legal.

2. Relatório / Memória Final

Muitos dispositivos legais relativos a planejamento urbano não possuem memória, o que dificulta o esclarecimento de dúvidas futuras. Além disso, é fundamental a transmissão às gerações futuras dos procedimentos utilizados nas questões públicas.

3. Manual

Os textos legais normalmente são muito áridos e de difícil consulta a não iniciados. Por esse motivo é importante a Prefeitura promover a elaboração de manuais que possam ser facilmente utilizados pelos empresários, construtores, associações, órgãos públicos e população em geral, como forma inclusive de divulgação dos direitos do cidadão e de uma indução à sua participação na fiscalização e implementação do PEU.

4. Sistema Informatizado

Foi implantado recentemente um sistema (grande porte) que visa divulgar a legislação referente aos PEUs e a legislação vigente (naqueles locais onde ainda não foram elaborados PEUs). Na medida que os PEUs forem sendo aprovados serão introduzidos no computador. O sistema está organizado para consultas por endereços, o que possibilitará a consulta fácil de toda a legislação urbanística em qualquer terminal da administração descentralizada (Departamentos de Legalização e Fiscalização - DLFs, Secretarias etc.).

V. CONCLUSÕES

Ao longo do trabalho buscamos estudar as diversas administrações da cidade no período republicano com o fim de identificar a evolução do processo de planejamento e de tomada de decisões, os grupos que dominaram a política municipal e determinaram a forma da cidade e as causas das grandes distorções que são encontradas a nível urbano no Rio.

Na história do Rio foram várias as tentativas de estabelecimento de um planejamento global, na realidade nunca alcançado.

A expansão da cidade acabou sendo determinada de acordo com os interesses do grupo que ocupava o poder no momento, através de um processo de ocupação não planejado, segundo as condições de melhor aproveitamento econômico da terra, o que nem sempre coincidiu com o que seria a melhor ocupação do ponto de vista técnico.

Na verdade, a determinação de um planejamento nunca foi buscada porque significaria a submissão dos interesses políticos e econômicos aos aspectos técnicos. Dessa maneira, o planejamento acabou sendo encarado como um acessório, nunca como um orientador. Sempre que se desejava uma justificativa para determinada ação do Poder Público, normalmente beneficiando as áreas mais ricas e cobiçadas da cidade, recorria-se a argumentos técnicos. Se esses argumentos se encontravam contrários aos objetivos políticos dos governantes, eram desprezados sob o pretexto da "inviabilidade econômica". Se favoráveis eram usados como justificadores de políticas pretensamente determinadas cientificamente.

Assim, acreditamos que o planejamento urbano não pode se restringir às dimensões técnica e científica. É necessário o trabalho da dimensão **política** do planejamento, uma vez que planejar é, antes de tudo, determinar prioridades e que a determinação de prioridades é uma ação que pode variar de acordo com quem (ou que grupo) a pratica.

Essa dimensão política só pode ser trabalhada na medida que se ampliam os canais de participação da população no processo de planejamento e de tomada de decisões, o que por sua vez só pode ocorrer num ambiente democrático. Acreditamos que no Rio os primeiros passos para a consolidação de um processo político efetivamente democrático já foram dados: o restabelecimento das eleições diretas em todos os níveis e o fortalecimento do Poder Legislativo como moderador do Executivo. Os próximos passos devem ser: a democratização do processo de planejamento (planejamento participativo) e da gestão da cidade. A elaboração dos PEUs pode contribuir para que ambos os objetivos sejam alcançados. Como existe um grande número de PEUs a serem desenvolvidos é fundamental a determinação de uma metodologia para sua elaboração que garanta a participação popular no processo de planejamento e de tomada de decisões. Com esse objetivo foi desenvolvido o presente trabalho, mas acreditamos que o processo não se esgota aí. Depois de elaborados, os PEUs deverão ser implementados para o que

será necessário o acompanhamento dessa implementação, que inclusive norteará sua futura revisão. Para tanto, não vemos outra alternativa que não seja conselhos locais que podem ser regulamentados baseados na experiência acumulada pelos CGCs. Os CGCs foram apenas a primeira tentativa de planejamento participativo e o fato de não terem correspondido ao esperado não pode ser desculpa para a centralização das decisões* e para que novas tentativas de planejamento participativo sejam descartadas.

Existem, ainda, outras questões a serem trabalhadas:

- Até que ponto é possível a deliberação de questões relativas à definição de prioridades sem cair em um "assembleísmo" que comprometa a agilidade necessária na tomada de decisões para gestão de uma cidade como o Rio de Janeiro?
- Nesses conselhos a população estará legitimamente representada?
- Que peso deve ter cada entidade?
- Até que ponto o atual modelo de associações de moradores está esgotado?

Por fim caberia indagar qual deve ser o papel do técnico. Linda Gondim expõe muito bem essa questão**:

"Talvez a principal fonte de dificuldades nessa área seja a mistificação do saber popular e a falta de uma definição do que seria o papel do técnico no processo de planejamento participativo. Se se considera que a população não tem realmente necessidade de recorrer ao saber técnico para equacionar seus problemas, que papel restaria aos profissionais de planejamento? Simplesmente apoiar o processo de participação popular, limitando-se a "codificar" a experiência e o saber populares?"

Contudo, cabe indagar também se o conhecimento técnico não teria uma contribuição de peso, específica, e não apenas subsidiária, para a formulação de soluções para os problemas sócio-econômicos. Neste caso, caberia aos técnicos, e não só à comunidade, apresentar propostas, e aqueles não deveriam simplesmente se limitar a executar as soluções que a comunidade lhes encaminha. Segundo este enfoque, é preciso resgatar a dignidade do técnico, definindo seu papel específico no processo de mudança social. Somente assim haveria condições para uma verdadeira integração entre saber popular e o saber técnico."

(*) Um modelo interessante de conselho é proposto por Ana Maria Brasileiro em "A CIDADE E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: as associações de moradores". RAM, s/d. Foi extraído de BARRETO, Vicente, "PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO GOVERNO MUNICIPAL: UMA PROPOSTA", RJ, mimeo, 1982.

(**) GONDIM, Linda. "MODELOS ALTERNATIVOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA". RAM, RJ, 1989, pág. 13.

VI. BIBLIOGRAFIA

ABREU, Maurício de A. "Evolução Urbana do Rio de Janeiro". Jorge Zahar Editores, 1987.

ASSEMBLÉIA Nacional Constituinte. "A constituição do Brasil". Bloch Editores S.A., 1988

BORJA, Jordi. "Descentralización: una cuestión de método". Revista Mexicana de Sociología, vol. XLVI, nº 4.

BRASILEIRO, Ana Maria. "A cidade e a participação política: as associações de moradores". Revista de Administração Municipal, s/d.

CÂMARA Municipal do Rio de Janeiro. "Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro". Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, abr/90.

_____. "Plano Diretor Decenal: Lei Complementar nº 16". Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, 17 jun/92.

FELLOWS, Winnie E. "Unidades Urbanas integradas de Oeste". Tese de Mestrado apresentada à COPPE/UFRJ, 1977.

GONDIM, Linda M. "Modelos Alternativos de Planejamento e Gestão Urbana: Tendências, Possibilidades e Limitações". Revista de Administração Municipal, nº 191, abr/89.

GRÁFICA Auriverde. "Código de Obras - edição 91". Coletânea de Decretos e Leis Municipais.

HAROVEL, Jean-Louis. "História do Urbanismo". Papyrus, 1990.

INSTITUTO Municipal de Arte e Cultura R.J. "Corredor Cultural: como recuperar, reformar ou construir seu imóvel". RioArte, IplanRio, 1985.

PARIS, Comité Municipal d'Action Sociale et Culturelle. "Paris 13 Infos - Seine Rive Gauche". Oct/90.

PREFEITURA da Cidade do Rio de Janeiro. C/D.G.P.C. "Rio de Janeiro - uma cidade no tempo". 1992.

P.C.R.J. - RioPlan. "Projetos de Estruturação Urbana: minuta final para avaliação". Xerox, 1980.

P.C.R.J. - RioPlan. "P.E.U. de Botafogo e Humaitá". Xerox, ago/81.

P.C.R.J. - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. "Projeto de Estruturação Urbana". Xerox, s/d.

P.C.R.J. - Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. "Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro". Junho 1977.

P.C.R.J. - Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. "Corredor Cultural". 1979.

P.C.R.J. - Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. "Projeto de Estruturação Urbana dos Bairros de Botafogo e Humaitá". Xerox, 1980/81.

P.C.R.J. - Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. "Edificação e Uso do Solo em Botafogo e Humaitá". Xerox, 1982.

P.C.R.J. - Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente. "Atas do Seminário: metodologia para a elaboração de P.E.Us". Xerox, fev/92.

P.C.R.J. - U/S.P.L. "Roteiro P.E.U. Copacabana". Xerox, s/d.

P.C.R.J. - U/S.P.L. "Roteiro P.E.U. Madureira". Xerox, s/d.

P.C.R.J. - U/S.P.L. "Roteiro para Elaboração de P.E.U. em Longo Prazo". Xerox, s/d.

REIS, José de Oliveira. "O Rio de Janeiro e seus Prefeitos - evolução urbanística da cidade". Ed. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, vol. 3, 1977.

_____. "A Guanabara e seus Governadores". Ed. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, vol. 5, 1977.

REZENDE, Vera. "Planejamento Urbano e Ideologia". Ed. Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio. "Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade". Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ, Xerox, s/d.

RIO, Vicente Del. "Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planejamento". Editora Piui, 1990.

SANOFF, Henry. "Human Exchange Techniques For Citizen Participation In Town Revitalization". Design Studies, vol. 4, nº 2, apr/1983.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. "Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro". Jorge Zahar Editores, 1981.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. "O Uso do Solo e o Município". Textos de Administração Municipal, IBAM, 1987.

VIRGENS, Luiz Marcolino Souza das e SANTOS, Selene S. Herculano. "Os Conselhos Governo-Comunidade: teoria e realidade". Revista de Administração Municipal, nº 190, jan/89.