



Universidade Federal do Rio de Janeiro

Escola Politécnica

Programa de Engenharia Urbana

AZENIL DE CARVALHO FILHO

EXPANSÃO URBANA: uma análise da legislação urbana aplicada no bairro de  
Campo Grande – RJ.

Rio de Janeiro

2016



UFRJ

AZENIL DE CARVALHO FILHO

EXPANSÃO URBANA: uma análise da legislação urbana aplicada no bairro de Campo Grande – RJ.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Engenharia Urbana.

Orientador: Prof. Armando Carlos de Pina Filho

Rio de Janeiro

2016

Carvalho Filho, Azenil

Expansão urbana: uma análise da legislação urbana aplicada ao bairro de Campo Grande - RJ / Azenil de Carvalho Filho – 2016.

74 f.: 6 il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Engenharia Urbana, Rio de Janeiro, 2016.

Orientador: Prof. Armando Carlos de Pina Filho

1. Expansão urbana. 2. Legislação Urbana. 3. Campo Grande-RJ. I. Pina Filho, Armando Carlos de. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Escola Politécnica. III. Título.



**UFRJ**

EXPANSÃO URBANA: uma análise da legislação urbana aplicada no bairro de  
Campo Grande - RJ

Azenil de Carvalho Filho

Orientador: Prof. Armando Carlos de Pina Filho

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Aprovada pela Banca:

---

Presidente, Prof. Armando Carlos de Pina Filho, D.Sc., PEU/POLI/UFRJ

---

Prof<sup>a</sup>. Claudia Ribeiro Pfeiffer, D.Sc., PEU/POLI/UFRJ

---

Prof. Eduardo Linhares Qualharini, D.Sc., PEA/POLI/UFRJ

Rio de Janeiro

2016

## DEDICATÓRIA

À minha grande companheira e esposa, Claudia Rodrigues Canavarro da Silva, aos meus filhos Ítalo Marques de Castro, Marcelo Marques de Carvalho e Luiza Marques de Carvalho.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por me proporcionar mais essa vitória.

Ao meu orientador, Professor D.Sc. Armando Carlos de Pina Filho, pela paciência e pelos conselhos sempre úteis e precisos com que, sabiamente, conduziu este trabalho.

Aos Engenheiros e Arquitetos do Departamento de Licenciamento e Fiscalização do Município do Rio de Janeiro, pelos ensinamentos transmitidos ao longo de minha trajetória profissional.

A meu pai, Azenil de Carvalho, funcionário aposentado do DLF, por tudo que representa em minha vida pessoal e profissional.

## RESUMO

CARVALHO FILHO, Azenil. **Expansão urbana: uma análise da legislação urbana aplicada no bairro de Campo Grande - RJ.** Rio de Janeiro, 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Engenharia Urbana. Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

Esta dissertação discorre sobre a evolução da legislação urbana no Município do Rio de Janeiro, buscando o embasamento para analisar o desenvolvimento do Bairro de Campo Grande, localizado na Zona Oeste da Cidade. Ao longo da pesquisa procurou-se verificar se os Planos de Urbanização e Zoneamentos, instrumentos político-jurídicos utilizados para regular o espaço urbano, ao serem implantados pelos técnicos municipais da área de planejamento urbano, ocuparam o seu devido lugar na promoção da política urbana do Bairro. O estudo foi iniciado com uma panorâmica da história da ocupação urbana da Cidade do Rio de Janeiro, com intuito de buscar a origem do zoneamento como forma de ocupação do solo urbano e controle edilício. Em seguida, buscaram-se as raízes do pensamento urbanístico no Rio de Janeiro, concentrando a pesquisa nos Planos Urbanos propostos ao longo do Século passado, examinando sua evolução através de decretos, leis e principais planos de urbanização propostos para a cidade, bem como a organização administrativa municipal e o contexto político, social e econômico no qual estava inserido. Por fim, estudou-se a formação história do Bairro de Campo Grande até a vigência da Lei Complementar nº 72, de 27 de julho de 2004 – Projeto de Estruturação Urbana, chamado PEU de Campo Grande, buscando demonstrar os avanços e retrocessos do Bairro a partir do citado diploma legal.

Palavras-Chave: Zoneamento; Legislação Urbana; Planejamento Urbano; História Urbana; Expansão urbana.

## ABSTRACT

CARVALHO FILHO, Azenil. **Urban sprawl and quality of life: urban legislation applied in the neighborhood of Campo Grande and its limitations.** Rio de Janeiro, 2016. Dissertation (Master) – Urban Engineering Program. Polytechnic School, Federal University of Rio de Janeiro, 2016.

This dissertation discusses the evolution of urban laws in the City of Rio de Janeiro, seeking the foundation to analyze the development of the Campo Grande neighborhood, located in the West Zone of the City. Throughout our research is to verify whether the Plans Urbanization and Zoning, political and legal instruments to regulate urban space, to be implemented by municipal technicians of the urban planning area, occupied its rightful place in the promotion of urban policy Neighborhood. We begin with an overview of the history of urban occupation of Rio de Janeiro city, in order to seek the origin of zoning as a form of urban land use and building control. Then, we seek the roots of urban thinking in Rio de Janeiro, focusing research in Urban Plans proposed over the past century, examining its evolution through decrees, laws and main development plans proposed for the city, as well as the administrative organization municipal and political, social and economic in which it was inserted. Finally, we study the formation history of the Campo Grande neighborhood until term of Complementary Law No. 72, of July 27, 2004 - Urban Structuring Project, called PEU Campo Grande, seeking to demonstrate the progress and setbacks of the district from of that legislation.

Keywords: Zoning; Urban Legislation; Urban Planning; Urban History; Urban Sprawl.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dispositivos da Constituição Federal de 1988.....	37
Quadro 2 – Dispositivos do Código Civil .....	37
Quadro 3 – Leis Federais .....	37
Quadro 4 – Dispositivos da Constituição Estadual de 1989.....	40
Quadro 5 – Leis Estaduais .....	40
Quadro 6 – Decretos Estaduais .....	41
Quadro 7 – Resoluções (estadual).....	42
Quadro 8 – Portarias (estadual) .....	42
Quadro 9 – Deliberações (estadual).....	42
Quadro 10 – Leis municipais.....	43
Quadro 11 – Projetos de leis complementares (municipais) PEUS.....	45
Quadro 12 – Leis complementares .....	45
Quadro 13 – Decretos municipais .....	45
Quadro 14 – Resoluções (âmbito municipal).....	47
Quadro 15 – Comparativo entre o PEU de Campo Grande e Decretos 322/76 e Decreto 5281/85.....	71

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Planos urbanísticos do Rio de Janeiro .....	28
Figura 2 – Principais acessos viários de Campo Grande .....	53
Figura 3 – PEU Campo Grande com as principais localizações .....	54
Figura 4 – Zonas agrícolas 1 (à esquerda) e 2 (à direita) .....	56
Figura 5 – Zonas de comércio e serviços e principais localizações .....	57
Figura 6 – Zona exclusivamente industrial .....	58
Figura 7 – Índice de Bem Estar Urbano local.....	66

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1 APRESENTAÇÃO .....	13
1.2 OBJETIVOS .....	15
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	1
<b>2. A OCUPAÇÃO URBANA DO RIO DE JANEIRO .....</b>	<b>16</b>
2.1 HISTÓRICO URBANÍSTICO DO RIO DE JANEIRO .....	16
2.2 PLANOS URBANÍSTICOS DO RIO DE JANEIRO .....	18
2.2.1 Plano da Comissão de Melhoramentos (1875-1876) .....	20
2.2.2 Plano Pereira Passos (1903-1906) .....	22
2.2.3 Plano Agache (1926-1930).....	24
2.2.4 Plano Piloto do Rio de Janeiro (1938-1948).....	25
2.2.5 Plano Dioxiadis (1965) .....	25
2.2.6 Plano da Baixada de Jacarepaguá (1969) .....	26
2.2.7 PUB-RIO – Plano Urbanístico Básico (1977) .....	27
2.2.8 Plano Diretor da Cidade (1992).....	29
2.2.9 Plano Estratégico de 1993 .....	29
2.3 DIREITO URBANÍSTICO E GESTÃO URBANA .....	31
2.4 LEGISLAÇÃO URBANA APLICÁVEL AO RIO DE JANEIRO .....	35
2.4.1 Legislação Federal .....	35
2.4.2 Legislação Estadual .....	39
2.4.3 Legislação Municipal .....	43
2.4.4 A Legislação aplicada no Bairro de Campo Grande.....	47
<b>3. A FORMAÇÃO HISTÓRICA DO BAIRRO DE CAMPO GRANDE-RJ .....</b>	<b>48</b>
3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS.....	49
3.2 O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – EXPANSÃO URBANA EM CAMPO GRANDE–RJ.....	51

<b>4. AVANÇOS E RETROCESSOS APÓS O PEU-CAMPO GRANDE .....</b>	<b>60</b>
4.1 EXPANSÃO URBANA E QUALIDADE DE VIDA .....	60
4.2 BEM ESTAR URBANO .....	61
4.2.1 IBEU local da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ).....	64
4.3 O CENÁRIO URBANO RECENTE E OS AVANÇOS E RETROCESSOS APÓS O PEU-CAMPO GRANDE.....	66
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>74</b>
5.1. CRÍTICAS.....	75
5.2. SUGESTÕES.....	77
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>78</b>

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 APRESENTAÇÃO

O assunto abordado neste trabalho é a expansão urbana, com foco na legislação aplicada no Bairro de Campo Grande, Rio de Janeiro. A busca de legislações mais remotas, de forma cronológica, serve para orientar e demonstrar a evolução da cidade, suas origens e tendências urbanísticas ao longo de sua existência até os dias atuais, focando a legislação aplicada ao Bairro de Campo Grande e seu desenvolvimento.

A ocupação da Cidade do Rio de Janeiro iniciou na base no Morro Cara de Cão, atual Morro Pão de Açúcar, em razão não só da sua posição estratégica de defesa mas pela proximidade das condições favoráveis de potabilidade de água e mar de navegação. Essa grande concentração acabou trazendo os problemas inerentes de um povoado que cresce sem planejamento. A falta de saneamento básico, com dejetos sendo lançados nos rios e lagos pelos escravos, a precariedade de instalações de água potável acabou conduzindo a um cenário de cólera e outras graves doenças.

Diante disso, o Governo Imperial lançou o primeiro Plano Urbanístico, o denominado Plano City, seguido de importantes obras de saneamento básico com canalização de água e esgoto. Outros Planos Urbanos vieram para buscar a solução dos problemas em razão do crescimento populacional local. Os primeiros Planos ainda mantinham preocupação com o saneamento mas tiveram o foco em obras de abertura de novos logradouros, construção de pontes, viadutos e obras de grande porte. Foram os Planos elaborados por Engenheiros Militares, entre eles o Plano Beaurepaire de 1843 elaborado por Henrique de Beaurepaire Rohan.

Após o Plano de Pereira Passos de 1903, que teve entre suas estratégias imobiliárias a recuperação dos centros urbanos, embelezamento, abertura de ruas e a construção do porto, surgiram os Planos elaborados por Arquitetos, com forte tendência a classificar a Cidade em Zoneamentos, áreas de uso residencial,

comercial, zonas industriais, entre outras, aproveitando a característica de cada bairro ou sub bairro para criar as regras de utilização e ocupação do solo.

A Cidade não se concentrava mais no denominado Centro da Cidade. Com a inauguração da Estrada de Ferro Dom Pedro II e abertura da Avenida Presidente Vargas, a mancha urbana avançou em direção à periferia. Campo Grande passou a ser um grande atrativo em razão áreas próprias para agricultura. Entre 1760 e 1770, na antiga Fazenda do Mendanha, surgiram as primeiras plantações de café, cultura que iria se expandir por todo o Estado no século XIX, alcançando o Vale do Paraíba e Minas Gerais. Somente a partir do final do século XVIII o bairro de Campo Grande começou a dar sinais de desenvolvimento urbano em razão de poço existente próximo a Igreja Nossa Senhora do Desterro, proporcionando assim oferta de água na região.

Na década de 1990 começou-se a perceber uma mudança no cenário político econômico das Cidades. O caráter essencialmente administrativo, com pleno domínio Estatal, começa a dar lugar a uma política de empreendedorismo urbano. O espaço começa a ser preparado com sua infraestrutura, equipamentos urbanos, bens e serviços, mas cabe a um agente externo – o investidor – promover a parceria público-privada no sentido de buscar investimentos, recursos da iniciativa privada e atrativos para atender os interesses locais consoantes com o poder público.

O PEU – Projeto de Estruturação Urbana - de Campo Grande veio validar a fragmentação do espaço intrabairro, causado pela diferenciação do uso da terra pela Sociedade, em razão de condições econômicas e classes sociais. Embora tenha buscado a flexibilização do uso do solo, o PEU de Campo Grande acabou trazendo consigo um caráter fragmentador, conduzindo o crescimento de cada espaço, seja residencial ou comercial.

## 1.2 OBJETIVOS

Será feito um estudo mais profundo apenas da legislação aplicável em Campo Grande e como certas limitações irão impactar a expansão urbana, a qualidade de vida e problemas socioambientais existentes no bairro.

O bairro de Campo Grande tem uma natureza peculiar, com traços de espaço rural que com o tempo foi se transformando em urbano, com desenvolvimento de malha viária e comércio, tendo como diretriz o Plano de Estruturação Urbana, implantado a partir de 2004.

O presente estudo busca interpretar as legislações aplicáveis, criticando os diversos mecanismos de legalização e a falta de estudos favoráveis ao crescimento ordenado e a qualidade de vida.

Assim, através desta pesquisa será possível identificar estes impactos socioambientais em razão da Legislação, que não são recentes no bairro, mas que foram ocorrendo durante séculos de ocupação.

### 1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O presente trabalho está estruturado a partir de um resumo do histórico do Direito Urbanístico no Brasil, e, em seguida, enfoca a Legislação Urbana vigente no Município do Rio de Janeiro aplicável ao Bairro de Campo Grande. No Capítulo 2 será analisada a ocupação urbana do Município do Rio de Janeiro, sua evolução e contribuição para o avanço em direção a Zona Oeste. No Capítulo 3 será abordada a formação histórica do Bairro de Campo Grande, região complexa que está localizado na Zona Oeste do Rio de Janeiro e faz fronteira com nove bairros e com o município de Nova Iguaçu, da Baixada Fluminense. Será estudada a ocupação do solo, os processos de urbanização e os problemas socioambientais enfrentados pelo bairro em razão da legislação vigente. O Capítulo 4 apresenta os avanços e retrocessos após a vigência da Lei Complementar n.º 72 de 27 de Julho de 2004, Projeto de Estruturação Urbana, chamado PEU de Campo Grande, que trouxe modificações consideráveis nas regras de ocupação, planejamento e desenvolvimento local. O trabalho será finalizado no Capítulo 5, com a apresentação das principais conclusões, críticas e sugestões sobre o estudo realizado.

## 2. A OCUPAÇÃO URBANA DO RIO DE JANEIRO

### 2.1 HISTÓRICO URBANÍSTICO DO RIO DE JANEIRO

A Cidade do Rio de Janeiro teve sua ocupação inicial no ano de 1565, ocasião em que os portugueses colonizaram o Morro Cara de Cão, atual Morro do Pão de Açúcar, que foi escolhido por sua condição favorável de segurança e defesa. Depois correu a ocupação do Morro do Castelo, e desde o início muitas dificuldades foram encontradas, pois a várzea entre os Morros da Conceição, Castelo e de São Bento apresentava problemas no escoamento de águas pluviais e acabava transbordando, devido à entrada de águas da própria Baía de Guanabara.

No início as edificações se concentraram em locais secos, próximos à base do Morro do Castelo, e prosseguiram pela Praia de Manoel Brito, onde atualmente está a Rua Primeiro de Março. Ocorreram vários aterros e drenagens nas áreas de pântano e lagoas, expandido assim o núcleo central da cidade. Em 1642, registra-se uma obra de grande importância no saneamento do Rio de Janeiro: a construção de uma “vala”, que deu origem às Ruas do Acre e Uruguaiana. A vala, cujo objetivo era escoar as águas do Campo de Santo Antônio, hoje Largo da Carioca, foi posteriormente canalizada em 1865 (SILVA, 1988, *apud* KAUFFMANN, 2003).

Durante muito tempo, a cidade se concentrou nas proximidades da “vala”, pela facilidade de se obter água do Rio Carioca e de pequenos mananciais. Os ramais foram se expandindo e surgiram as bicas, que eram na verdade sub-ramais a conduzirem a água apenas pela gravidade, mas não solucionavam o abastecimento urbano. Nessa época, pela ausência de infraestrutura, a água era transportada por escravos e por carroças (ABREU, 2006).

A cidade, até então concentrada no centro e zona sul, ganha impulso em direção à periferia e atinge, em 1763, o Campo do Santana, cujas terras foram divididas. Começou então a ocupação da chamada Cidade Nova, tendo em seu entorno os bairros de Catumbi e São Cristóvão, região da Quinta Real.

Com a proclamação da independência, em 1822, e diante do crescente aumento da população, os problemas já existentes de saneamento se agravaram,

visto que a destinação dos esgotos era rudimentar, com escravos descartando os dejetos no mar e lagoas, favorecendo assim as proliferações de doenças em razão da falta de saneamento (KAUFFMANN, 2003).

Surgiu então, em 1863, o primeiro projeto para saneamento de grande porte, denominado City, seguido de importantes obras do Governo Imperial no abastecimento de água e projetos de canalização de esgotos e águas pluviais.

Em 1858, foi inaugurada a Estrada de Ferro Dom Pedro II, possibilitando assim uma expansão em direção à periferia. Somou-se a este fato o apoio dos bondes que, a partir de 1868, auxiliaram na ligação entre os bairros da cidade.

As grandes propriedades – lotes de grandes áreas com construção única de um ou dois pavimentos – não atendiam mais às necessidades de moradia. Os terrenos foram então fracionados e deram lugar a construções menores. O espaço disponível passou a ser racionalmente aproveitado e, já no século XX, surgiram construções multifamiliares, que ocupavam terrenos relativamente pequenos, mas com vários pavimentos e várias unidades, possibilitando assim uma concentração de famílias em espaços cada vez menores. Contribuiu para essa tendência o surgimento de novas tecnologias, entre elas o concreto armado e o uso do aço nas construções (KAUFFMANN, 2003).

Em 1941, a implantação da Avenida Presidente Vargas modificou toda a estrutura da cidade. Via extensa, ligando o centro da cidade com a chamada Cidade Nova e iniciando a ligação com os bairros da periferia, a Presidente Vargas passou a ser um importante elo entre o já valorizado Centro da Cidade e a Zona Sul. Estas áreas continuavam a receber do governo uma atenção especial no tocante a serviços básicos de saneamento, em detrimento dos bairros das periferias, cada vez mais favorecendo o surgimento de favelas (KAUFFMANN, 2003).

No período de sua gestão (1961-1965), o então Governador Carlos Lacerda busca uma solução urbana através do Plano Doxíades, o qual dava um destaque maior às áreas nobres, buscava soluções no trânsito com a construção de viadutos e tinha como prioridade a remoção de várias favelas, já instaladas em áreas nobres do centro e zona sul. O plano seguinte surgiu em 1977, e era denominado Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro (PUB-RIO). Esse plano estabelecia

uma divisão de bairros, em zonas previamente definidas, onde seriam implantados Projetos de Estruturação Urbana (PEUs), com características próprias e regulamentos especiais para cada bairro.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica Municipal deram um importante rumo à política urbana, com preocupação maior em relação ao meio ambiente e ao saneamento público. O Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro, aprovado em 1992, consolidou esse pensamento voltado para uma melhor qualidade de vida e preservação do meio ambiente.

## 2.2 PLANOS URBANÍSTICOS DO RIO DE JANEIRO

Conforme Andreatta (2008), no que se refere aos Planos do século XIX (entre meados e inícios do séc. XX), ou seja, aqueles três considerados pertencentes ao período de origem da urbanística carioca deve-se entender, inicialmente, seus paralelismos com o ideário do movimento higienista e da geometria da trama urbana, para sua posterior extensão da cidade de Rio de Janeiro, a partir do surgimento do Plano Beaurepaire de 1843 elaborado por Henrique de Beaurepaire Rohan. O “Plano de Henrique de Beaurepaire-Rohan” para a Cidade de Rio de Janeiro, corresponde às propostas elaboradas por esse engenheiro militar, graduado em 1837, vinculado à família Imperial e diretor de obras da cidade entre 1840 a 1844, fase inicial do Segundo Império. A realização do relatório de obras apresentado à Câmara Municipal do Rio de Janeiro em 1843 era uma atribuição correspondente a seu posto, compatível com sua formação profissional, numa engenharia consolidada na construção de caminhos, pontes e portos, e que se ampliava para as melhoras do meio urbano. É considerado o primeiro plano urbanístico da história de Rio de Janeiro e contém uma análise dos problemas da cidade, nova concepção formal e propostas de intervenção.

Este relatório caracteriza-se pela heterogeneidade de temas, associado a um programa detalhado de obras, cujo enfoque eram a saúde e a higiene pública. Portanto, é compreensível o interesse demonstrado por Beaurepaire para as fontes públicas, distribuição de água potável para todas as casas, “aeração” da cidade e a

dotação de uma correta drenagem das águas pluviais. O contexto exigia-o porquê a cidade estava caracterizada por uma trama urbana colonial, com ruas estreitas e edificações pequenas, ausência de qualquer infraestrutura e castigada pela cólera e outras doenças (ANDREATTA, 2008).

No Rio viviam aproximadamente 137.000 habitantes, entre os quais a metade era população escrava. Além da drenagem, Beaurepaire faz recomendações diversas, mesclando assuntos de toda ordem: preocupando-se tanto com os mercados, como com os matadouros, hospitais, cemitérios o que reflete e reafirma o caráter de documento higienista semelhante a tantos outros europeus. Esse fato ajuda a desvelar seu ideário, visão de progresso e a necessária transformação física e integração social da cidade.

As propostas de modernização e extensão da cidade previam a abertura e continuação de quase cinquenta ruas e praças escolhidas para a implantação da nova trama urbana, que também deveria servir como suporte para sua expansão para o oeste, para além da Praça da Aclamação (Campo de Santana).

Sugere ampliar a base da cidade demolindo o Morro do Castelo “para extensão, salubridade e embelezamento”. A canalização do Manguê da Cidade Nova, com estabelecimento de canais de saneamento, extinguiria o foco de miasmas e permitiria a edificação. Pavimentação de ruas, caminhos, estradas e obras em quase uma centena de pontes; construção de um muro-dique abarcando todas as praias da cidade; classificação de trapiche e mercados portuários; e geometria da trama viária pensada desde suas necessidades de reestruturação e expansão integram a globalidade das propostas de Beaurepaire-Rohan (ANDREATTA, 2008).

A partir do Plano Beaurepaire, inicia-se a preocupação brasileira pela higiene pública. Conquanto, não é possível assegurar que se conhece o relatório promovido pela sociedade britânica: Relatório Chadwick para Londres, de 1842, mas é evidente que Beaurepaire se movia em torno das ideias similares em seu tempo.

### 2.2.1 Plano da Comissão de Melhoramentos de 1875-76

Este plano também propõe um modelo de alinhamentos para o trecho da cidade em expansão, a regularização da trama urbana e os novos serviços urbanos – elétricos e gás -, grande debate da urbanística europeia, unido aos procedimentos para garantir o espaço viário, como também previsto no Paris de Haussmann. O Plano da Comissão de Melhoramentos, de 1875 e 1876 para a Cidade de Rio de Janeiro, tem grande interesse desde o ponto de vista histórico e da disciplina urbanística. Os três personagens que elaboraram este plano, Francisco Pereira Passos, Jerônimo Rodrigues de Moraes Jardim e Marcellino Ramos dá Silva foram escolhidos pelo Conselheiro do Império João Alfredo Correia de Oliveira. Essa indicação simboliza o rendimento da nova corporação de engenheiros politécnicos nas políticas urbanas que marcariam a cidade nas décadas seguintes. As propostas da Comissão, efetuadas em dois relatórios sucessivos ressuscitam as ideias higienistas de Beaurepaire, ademais introduzem as ferramentas da urbanística contemporânea: alinhamentos, ordem edificatório figurativo e infraestruturas dos novos serviços urbanos (ABREU, 2006).

No Rio de Janeiro do Segundo Império, consolidado como potência mercantil, e após a crise econômica, deflagrada pela guerra do Paraguai, se criou a Comissão de Melhoramentos para pensar uma cidade que começava a explodir demograficamente. Nesse período, iniciavam-se as migrações que substituiriam a escravatura.

No Rio viviam cerca de 235.000 pessoas e ainda que a cidade já possuísse uma incipiente rede de abastecimento de água potável e águas servidas nas redes de caminhos-de-ferro e elétricos começaram a crescer de forma mais constante a partir de 1870. O desenvolvimento urbano atingia os bairros de Copacabana e o interior de Laranjeiras e Cosme Velho, estendendo ao norte, acompanhando as linhas de comboios de São Cristóvão, Méier e Maria dá Graça, mas a maior parte da população continuava vivendo no centro, numa desordenada ocupação e excessiva densidade. A Cidade enfrentava duas fortes epidemias de febre amarela com altas taxas de mortalidade, e os pântanos e a falta de saneamento tornavam insuportável

a vida urbana. Ainda quando essas duas grandes epidemias serviram de pretexto para a criação desta Comissão, de fato, suas propostas foram demasiado ambiciosas para as condições sociais da época (ABREU, 2006).

O Plano da Comissão de Melhoramentos pode ser resumido em quatro aspectos: a definição de uma estrutura urbana para a expansão da cidade, usando a técnica do alinhamento, a fixação de algumas normas reguladoras da edificação coerentes com o uso do instrumento urbanístico do traçado, a proposta de ou de um esquema de drenagem das correntes afluentes das bacias do canal do Mangue e um programa de obras para a formação da frente portuária setentrional e da frente marítima meridional (ABREU, 2006).

Este plano introduz, pela primeira vez, o instrumento das alienações na previsão da forma urbana, bem como ocorria em Europa, cujo maior exemplo é do impulsor do urbanismo alemão, Baumeister, grande defensor dos alinhamentos, instrumento recolhido em Lei Prussiana de Alinhamentos de 1875.

O discurso do saneamento público serviu, em grande parte, para a definição de construções mais apropriadas à emergente burguesia urbana, com normas de edificações tendentes a um tipo mais amplo e salubre, inclusive com sugestão de adaptação da moradia para os novos serviços sanitários (ABREU, 2006).

O Plano da Comissão de Melhoramentos tem um valor adicional que se refere à confiança em que a expansão urbana provocada pelos elétricos e comboios construídos até então teria um duplo efeito: a revalorização dos terrenos suburbanos, o que possibilitaria as concessões para a urbanização, e a renovação da área central pela transferência para fora das classes populares. Sobre essa base, propõem a abertura de amplas avenidas, a construção de canais, aterros e drenagens, a criação do jardim zoológico no limite oriental da expansão prevista para a cidade, a construção do primeiro túnel cruzando o Morro do Livramento e novos embarcadouros portuários no litoral norte de Gamboa.

Os relatórios descrevem exaustivamente as obras necessárias para a finalização e extensão do canal de Mangue, mas em sua justificativa misturam-se os motivos de saneamento com os de preparação de terrenos para a expansão urbana.

Considerações análogas poderiam efetuar com respeito a suas propostas de demolição dos morros de Santo Antônio, Senado e Castelo (ABREU, 2006).

É preciso recordar que para chegar ao nível das propostas contidas neste Plano, a sociedade carioca precisou uma profunda renovação que consolidaria uma nova classe capitalista em torno da construção dos novos serviços urbanos e de operações administrativas (bancos, sociedades por ações) o que deu início a uma fase de industrialização que ocorreria no século seguinte. E, portanto, o nome do Barão de Mauá e suas relações com o Banco Rothschild estão plenamente associados a essa época. O Plano apresenta uma concepção planificadora excepcional, está bem justificado e detalhado e denota uma vontade de ampliar o âmbito territorial como solução para todos os problemas da Cidade.

Pode-se afirmar que o Plano da Comissão é um referente da urbanística de sua época, ainda quando suas realizações tiveram que esperar a transformação do país, com a República. Suas propostas somente realizaram-se com base em outra concepção financeira, económica e política. As ideias preconizadas nesse Plano serviram de base para o plano seguinte, que recebe o nome de Pereira Passos, membro desta Comissão, e que se tornou o prefeito transformador de Rio de Janeiro entre 1903 e 1906.

### 2.2.2 Plano Pereira Passos (1903-1906)

O Plano de Pereira Passos de 1903 inscreve-se nas estratégias imobiliárias de recuperação dos centros urbanos que se tinham configurado nas práticas de renovação das cidades norte-americanas na mesma época em que foi aberta a Via Layetana de Barcelona e outras análogas em diversas cidades europeias (ANDREATTA, 2008).

Embelezamento, abertura de ruas e a construção do porto foram os três eixos das operações urbanas realizadas nesse período de governo republicano. O Plano do Prefeito Pereira Passos de 1903-1906 para a Cidade de Rio de Janeiro, foi realizado sob a égide do Presidente da República Rodrigues Alves. O Prefeito teve plenos poderes para realizar as reformas urbanas na Cidade que, somadas àquelas

obras estruturadoras de maiores dimensões, como a do Porto Moderno e a Avenida Central, organizadas num mapa assinado por Passos, são comumente conhecidas por seu nome. Pereira Passos, engenheiro com experiência em estradas de ferro, era maçom e empresário e atuou como grande operador urbano. O Plano de Pereira Passos retoma algumas ideias do plano da Comissão de 1875-76 que ele mesmo tinha coordenado e tem a virtude do planejamento de obras concebidas para ser efetivamente realizadas. Interessa destacar que é um plano que oscila em *City Beautiful*, como ideal de ordem e apoio a operadores urbanos de serviços imobiliários, e parâmetro de eficácia na gestão pública e geração da plusvalia urbana (ANDREATTA, 2008).

O Rio de Janeiro no último quarto do século XIX, apresentava já uma área quase dez vezes maior que a da Cidade Velha. O crescimento populacional estava em franca expansão, sendo que entre os censos de 1890 e 1906 a população passou de 522.651 a 811.443 habitantes. As epidemias de febre amarela, ou febre bubônica assolava a cidade cujo centro seguia com a mesma trama colonial apertada, ainda quando algumas praças e “largos” tivessem sido abertos sobre a trama urbana existente. O Plano de Pereira Passos deve ser estudado sobre a base da extensão da cidade periférica, das concessões de elétricas e empreendimentos imobiliários, e da introdução das companhias elétricas na cidade (IPP, 2016).

A grande parte das obras foi realizada pelo setor público, mediante desapropriações de grandes espaços, financiadas com empréstimos ingleses contra a garantia do café; a venda posterior de terrenos apoiou a formação de um forte setor imobiliário que atingiria sua plenitude na década seguinte.

As obras desse período transformaram o Rio de Janeiro em cidade moderna e muitas delas foram realizadas, posteriormente, numa sucessão de prefeitos, quase todos engenheiros, que governaram Rio durante mais de vinte anos. Muitos desses programas e realizações têm incorporado conceitos novos, transformação das ideias originais, o que tem sido expressado como “cariocarização”; prova contundente de que a formação do pensamento é transcultural, de ida e volta entre os países. Finalmente, os planos do século XIX também têm permitido seguir a sequência

histórica do predomínio nas políticas urbanas das diferentes corporações profissionais (IPP, 2016).

Médicos na formulação do ideário de saúde pública e polícia urbana, engenheiros na construção da base infraestrutural da cidade liberal, arquitetos na cidade surgida das revoluções que trouxe no século XX, com a preocupação pela moradia e o emprego. A cambiante realidade social de Rio de Janeiro tem destacado essa sequência, porque essas profissões têm-se entrelaçado no mundo da política e dos prefeitos da cada época (IPP, 2016)

### 2.2.3 Plano Agache (1926-1930)

O Plano Agache pode ser considerado o primeiro da cidade com concepção formalizada para toda a área urbanizada do município.

Realizado pelo arquiteto francês Alfred Agache projeta uma visão global da cidade, procurando dar coerência formal ao que já era um fato físico: aborda as infraestruturas, a circulação, os serviços urbanos, os espaços que unem os bairros e o “zoneamento”, de acordo com a morfologia do território. Define a estrutura viária para a cidade e incorpora um novo instrumento de categorização em zonas de diferentes usos de solo da cidade, com regulamentos para a cada tipo entre os quais se infere o novo modelo de cidade jardim, fatos inéditos até aquele momento nas políticas urbanas da cidade (ANDREATA, 2008).

Este plano ajusta-se aos cânones da *École de Beaux Arts* francesa e nos esquemas de organização do movimento da *City Beautiful*, numa comunhão, cujas origens poderiam ser procuradas nas Exposições Universais de Chicago de 1892 e Paris em 1889. É semelhante ao Plano de Jaussely para Barcelona de 1903. Apesar de que o Plano Agache não foi aprovado, dele ficou o esqueleto viário que alumbraria algumas das realizações posteriores.

#### 2.2.4 Plano Piloto do Rio de Janeiro (1938-1948)

Está centrado no desenvolvimento de uma rede viária básica. É essencialmente um plano de estradas para apoiar a expansão urbana, mas expressa uma vontade de articular o norte e o sul, evitando o congestionado centro de negócios. É a expressão de uma política desejosa em acabar com decisões de embelezamento, e que confia mais no automóvel e na industrialização para melhorar as condições de vida da população. Este Plano Piloto não apresenta um grande interesse sob o ponto de vista da teoria, mas suas propostas tiveram uma grande influência na criação do Rio atual, e com ele se inicia uma etapa de construção de túneis, viadutos e estradas que marcará a expansão da cidade durante quase cinquenta anos. É preciso destacar que esse Plano Piloto engloba diversos documentos elaborados pela Comissão do Plano da Cidade entre os anos de 1938-1948, tendo alternado em sua condução os arquitetos José de Oliveira Reis e Affonso Eduardo Reidy. Em definitivo, neste plano já se podem observar as claras influências do movimento racionalista em sua formulação urbanística.

#### 2.2.5 Plano Dioxiadis de 1965

Elaborado por Constantino Dioxiadis, arquiteto grego, contratado em pleno processo de expansão metropolitana, seguiu o modelo que utilizava em todo mundo (Atenas, Nairóbi, etc.). Caracterizado por uma rede de vias rápidas, que criariam condições para o crescimento multidirecional, quase infinito, potencializando setores urbanos autônomos da cidade que, posteriormente, seriam absorvidos por aquele.

O esquema proposto para o Rio de Janeiro contemplava a criação de uma rede viária básica para todo o território municipal e municípios vizinhos (Baixada Fluminense) até o outro lado da Baía de Guanabara, caracterizada por uma malha viária retangular, mal deformada pelos acidentes topográficos do território.

O Plano contém uma enciclopédica e caótica quantidade de dados estatísticos de todo o tipo, exemplificando o enfoque tecnocrático que caracterizará, durante algum tempo, o planejamento urbanístico no mundo. Do plano Dioxiadis

surgiu a política de rede arterial que o Estado da Guanabara adotou, como ocorreu em tantas outras cidades do mundo. Este plano não foi aprovado, mas dele se pode atribuir a justificativa conceitual das políticas de urbanismo e redes viárias levadas a cabo até o final da década seguinte: expansão metropolitana, com ênfase no “rodoviarismo”, abandono da cidade construída, anomia formal do tecido urbano e a anomia formal do tecido urbano e a proliferação da cidade informal das favelas.

#### 2.2.6 Plano da Baixada de Jacarepaguá (1969)

Foi realizado pelo urbanista Lúcio Costa, autor do Plano de Brasília, numa época que corresponde à do crescimento da cidade por setores com lógica autônoma, para a urbanização da imensa área plana de Jacarepaguá. A superfície do área de nova cidade proposta por Costa era de 105 km<sup>2</sup>, quando a totalidade do Rio de Janeiro urbanizado, nessa época, era de 300 km<sup>2</sup>. A memória justificativa do projeto apresenta algumas contradições, pois apesar de sua aspiração em criar uma cidade autônoma, se limita em aceitar usos recreativos, residenciais e turísticos, ou seja, construção de condomínios residenciais para rendas médias e altas, afastados da cidade e do emprego.

Essa proposta provocou a congestão viária na zona sul, como paradoxo ao argumento no qual se sustentou a necessidade da construção da estrada entre o bairro de Lagoa para Barra da Tijuca, incorporada depois à noção do anel viário para Rio. A centralidade que o espaço de Jacarepaguá teria dentro desse anel na nova escala do Rio foi motivo da criação do “centro metropolitano” que organizaria a extensão da cidade sobre os territórios abertos pela “autoestrada” Lagoa-Barra.

Este Plano foi incluído nesta seleção porque mostra o modo de fazer de uma época e sua inserção no movimento moderno é evidente. Representa o modelo dos centros direcionais, da colonização por saltos e os novos desenvolvimentos autônomos sem relação com a cidade, unido à construção de rodovias.

A introdução oficial das prescrições do Plano Piloto de L. Costa nos regulamentos de zoneamento da cidade foi realizada anos mais tarde (1976).

### 2.2.7 PUB-RIO – Plano Urbanístico Básico (1977)

O Plano denominado PUB-RIO (Plano Urbanístico Básico) de 1977 foi o resultado do convênio entre o Governo Estadual e o Municipal que delimitava as funções entre governos cujo território de atuação tinha sido modificado após a transferência da capital federal: em 1975 uniram-se os Estados de Guanabara, antigo Distrito Federal, e o Município de Rio de Janeiro, passando a cidade a ser capital de um único Estado.

O PUB-RIO apresentou um diagnóstico de uma cidade que crescia por determinação de agentes imobiliários e ausência de marco legal/administrativo. Segue a lógica dos planos diretores, mas expressa também a vontade de sistematização de intervenções com a criação das AP's (Áreas de Planejamento) e PEU's (Pro(Projetos de Estruturação Urbana) desenvolvidos e aprovados a partir de 1985, semelhante aos Planos Especiais de Reforma Interior (PERIs) de Espanha.

Este Plano, que teve como mérito a influência no debate sobre a organização política da cidade, e a proposição de absorção progressiva das favelas, tem dado início a uma nova visão urbanística sobre esta forma de moradia. Apesar da falta de execução das propostas do plano, é importante inscrever na listagem daqueles que apoiam a história oficial urbanística da cidade, ainda quando a história real decorra pela sequência de projetos de alinhamentos da cada rua, os planos de zoneamento particularizados e as condições das edificações unidas à cada licença. De fato, simultaneamente à redação do PUB-Rio, foi publicado o Decreto 322, de 1976, que é o regulamento de edificação e de uso do solo da cidade. Contradições entre planejamento e prática urbanística que difere longamente do contexto europeu e da possibilidade de políticas urbanas estáveis para a cidade.

Na figura 1 têm-se os mapas de zoneamento dos principais Planos Urbanos.

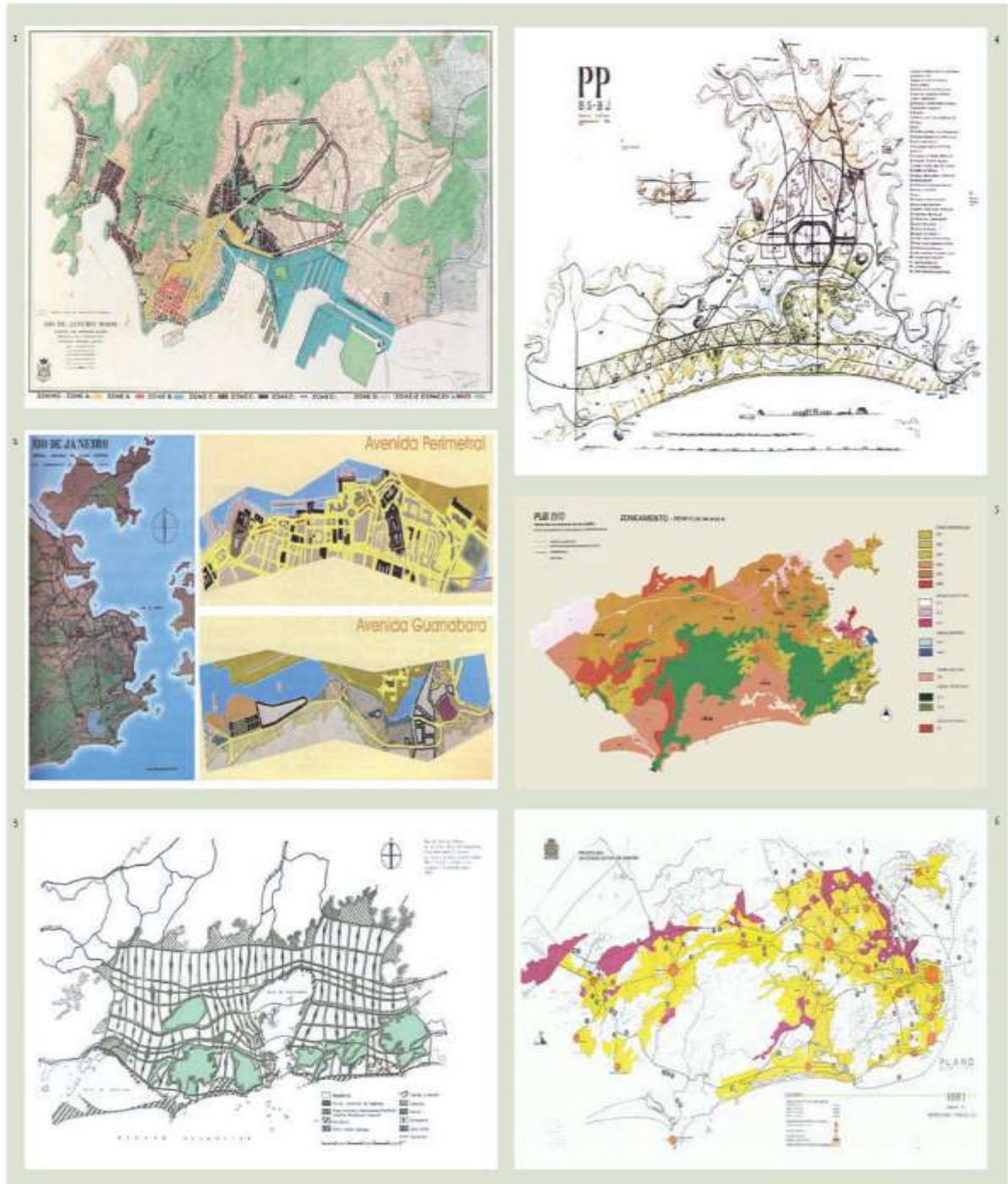


Figura 1 - (1) Plano Agache, 1926-1930; (2) Plano Piloto de Rio de Janeiro, 1938-1948; (3) Plano Dioxiadis, 1965; (4) Plano da Baixada de Jacarepaguá, 1969; (5) Plano PUB-RIO, 1977; (6) Plano Diretor, 1992. Fonte: Andreatta (2008).

### 2.2.8 Plano Diretor da Cidade (1992)

A partir do Plano Diretor da Cidade, de 1992, pode-se comprovar a influência da nova urbanística de recuperação da cidade construída, cuja redação coincidiu com a época de formação da consciência ecológica no urbanismo. Não é por acaso que no ano de sua conclusão coincida com o da realização da Conferência Mundial sobre o Meio ambiente, Rio-92, que sancionou as políticas ambientalistas e que tem dado origem à proliferação da “Agenda 21” em todo mundo ocidental (ABREU, 2006).

No Plano Diretor, o uso e a ocupação do solo do município deveriam estar condicionados ao controle da densidade demográfica, em função da saturação das infraestruturas e dos impactos no meio ambiente. A diretriz de recheiar os vazios urbanos tinha por objetivo controlar a densidade nas áreas urbanizadas, evitando a expansão desmesurada da malha urbana. Vale a pena destacar a garantia da permanência da população das favelas em seus assentamentos. É um plano que mantém a visão tradicional de estrutura e “zoneamento” e para diversas questões estabelece políticas e normativas, ainda quando muitas delas ficaram sujeitas a regulamentação, o plano ficou relegado em nível de diretrizes (ABREU, 2006).

Suas propostas alinham-se à nova cultura de projetos de recuperação do Centro Histórico (Corredor Cultural, de 1983) ao estilo iniciado com o Plano do Centro de Bolonha, de 1971, e projetos de qualificação do espaço público, que surgiu com o Projeto Rio Orla e outros de revitalização do Centro.

### 2.2.9 Plano Estratégico de 1993

O Plano Estratégico de 1993 propõe inserir a Rio de Janeiro nas correntes mais modernas do pensamento urbanístico. O facto de que a Prefeitura tenha optado por um Plano de formulação continuada, constituindo um Consórcio com a sociedade civil para impulsioná-lo, é uma aposta na intervenção ativa e integrada na cidade (ANDREATTA, 2008).

Não é um plano urbanístico, não tem finalidade jurídica, não é um método de aproximação sucessiva para detectar carências e necessidades da cidade. É mais um processo metodológico, aplicado em diferentes partes do mundo para detectar áreas de oportunidade.

Os dois programas Rio-Cidade de 1993, para reestruturar as principais ruas de Rio, e o Favela-Bairro de 1994-2009, de atuação urbanística aplicada à redistribuição da renda urbana e à integração social, marcos emblemáticos de intervenção – não surgiram do Plano Estratégico, mas nele foram inscritos, assim como ocorreu com tantos projetos realizados na cidade de Barcelona que serviu de modelo a Rio. Outras propostas mais recentes inscrevem-se no marco estratégico tais como o recente Plano para ou Porto de Rio (Cais da Gamboa), permitindo inscrever o urbanismo carioca num novo paradigma que combina a visão do território como recurso que tem que ser manejado com o aproveitamento da reforma das infraestruturas da cidade para geração de riqueza e sua redistribuição.

A melhor fonte de análise da configuração física de Rio e do pensamento urbanístico carioca procede de seus planos urbanos. Aprovados ou não, é possível sustentar que os efeitos mostrados nas políticas subsequentes expansionistas da cidade são a melhor prova de sua importância como crisol de ideias e modelo de referência. São momentos simbólicos que justificam mudanças de estratégias políticas. São planos que, de certa maneira, influenciaram as diferentes disposições legais, decretos e regulamentos que constituíram as sucessivas políticas urbanas aplicadas à cidade. Ao mesmo tempo, servem para comprovar as transformações nos instrumentos de intervenção na Cidade, construída a partir de planos, cujos reflexos contraditórios entre o desejo de ordem e modernização mantiveram práticas continuadas de apropriação privada do espaço. Pode-se verificar no Rio de Janeiro, portanto, a acertada frase do arquiteto Mauro Almada ao enunciar que “ideias geram planos, planos geram obras, que geram novas ideias” (ANDREATTA, 2008).

### 2.3 DIREITO URBANÍSTICO E GESTÃO URBANA

A discussão sobre o direito urbanístico deve-se dar no contexto de sua relação com as práticas concretas de gestão urbana. De fato, algumas das experiências internacionais mais inovadoras de gestão urbana se passam no Brasil, tal como o orçamento participativo introduzido pelo município de Porto Alegre e que vem sendo implementado em diversas cidades. A aprovação do Estatuto da Cidade consolidou um novo paradigma não só para o planejamento urbano, mas também para a gestão urbana, especialmente por regulamentar instrumentos jurídicos de implementação de políticas urbanísticas tais como edificação obrigatória, transferência do direito de construir, expropriação com pagamento em títulos da dívida pública, imposto progressivo de bens imobiliários e usucapião especial urbana (FERNANDES, 2000).

Por um lado, o devido tratamento jurídico do direito de propriedade imobiliária deve ser retirado do contexto individualista do direito civil de forma que possa ser interpretado a partir dos critérios mais progressistas -de ordem pública- do direito urbanístico. Por outro lado, as possibilidades e condições oferecidas pelo direito administrativo tradicional para a promoção de uma gestão urbana eficiente, justa e democrática também não são satisfatórias. Os princípios e instrumentos em vigor, limitados, restritivos e formalistas, não têm a necessária flexibilidade e o alcance devidos para manejar e garantir a segurança jurídica, as relações político-institucionais que vem se transformando rapidamente em vários níveis: dentro do meio estatal mais amplo, entre níveis governamentais, entre Estado e sociedade, e dentro da sociedade. Diversas estratégias de planejamento urbano têm sido formuladas com base em novas ideias de gestão urbana, como solo criado, associação público-privada, operações urbanas e operações interligadas, privatização e terceirização da prestação de serviços públicos, aparte do próprio orçamento participativo; mas essas estratégias ainda não encontram suporte pleno e adequado na ordem jurídica administrativa (FERNANDES, 2000).

Mais do que nunca, considerando a extensão e diversidade dos problemas do país, os juristas devem se preocupar não só com a interpretação formal das leis,

mas também das condições de efetividade das normas e com a necessidade do preenchimento das leis, políticas e programas urbanos -e das promessas de reformas socioeconômicas e políticas nelas contidas.

A questão da gestão urbana envolve aspectos e considerações transdisciplinares, que, para além da necessidade de uma integração entre os profissionais das diversas áreas, requerem, entre outros fatores, a capacidade técnica e financeira dos governos municipais, a difusão da informação sobre as existentes leis e o combate à corrupção. Da perspectiva jurídica mais imediata, a discussão sobre a gestão urbana -sua natureza, seus problemas, obstáculos e possibilidades- requer a integração de três dimensões inter-relacionadas, como gestão político-institucional; gestão político-social, e gestão político-administrativa. As duas primeiras dimensões tradicionalmente estão no âmbito do direito constitucional; a última, no âmbito do direito administrativo. A proposta do direito urbanístico público é integrá-las de maneira renovada (FERNANDES, 2000).

A gestão político-institucional tem a ver com as condições de organização do Estado, e a verdade é que o "mapa" do federalismo brasileiro não coincide com o "mapa" da urbanização no país, ou seja, o pacto político-institucional federativo não expressa a realidade urbana-territorial criada no país. Muitos têm sido os problemas causados por este descompasso fundamental, sendo que até a promulgação da Constituição Federal de 1988 vários deles se deviam a fatores e processos complexos, tais como as condições distorcidas da distribuição das competências legislativas; a falta de autonomia municipal e a centralização dos poderes políticos dos poderes políticos, jurídicos e financeiros; o meio autoritário da gestão metropolitana que entrou em vigor entre 1973 e 1988; o tratamento formal idêntico dado aos municípios totalmente diferentes, etc.

Apesar de sua importância, as tentativas de confronto de tais problemas no período imediatamente anterior à convocação do Congresso Nacional Constituinte - por exemplo, através da criação de associações e consórcios dos municípios- eram jurídica e politicamente frágeis. Como resultado, surgiu o movimento de municipalização "a qualquer custo" que, para o bem e para o mal, orientou a formulação da Constituição Federal de 1988. Desde então, em que pese o

reconhecimento de uma autonomia municipal relativamente maior (ainda que posteriormente afetada pela Lei de Responsabilidade Fiscal), diversos problemas seguem afetando as condições da gestão político-institucional, tais como a falta de tratamento adequado da dimensão metropolitana do ordenamento territorial; o crescimento artificial de municípios; relações intergovernamentais político-financeiras pouco sistêmicas, entre outros. Esse quadro tem sido complicado ainda mais, pelo número de problemas fiscais, financeiros, sociais, urbanos e ambientais acumulados, e que urgentemente requerem uma ampla ação integrada dos entes federativos.

Também no contexto da gestão urbana é fundamental que o paradigma do direito urbanístico seja consolidado, para criar uma verdadeira esfera pública que não seja reduzida ao setor estatal e que seja efetivamente democrática e participativa, para que assim seja materializado o outro novo direito coletivo criado pela Constituição Federal de 1988, que é o direito coletivo à participação direta e indireta de todos no processo de gestão das cidades.

A aprovação do Estatuto da Cidade tem consolidado a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, com o objetivo de reorientar a ação do poder público, do mercado imobiliário e da sociedade, de acordo com novos critérios urbanísticos, económicos, sociais e ambientais.

Sua efetiva materialização nas leis, e sobretudo nas políticas públicas, com tudo, depende fundamentalmente da ampla mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do âmbito estatal. O papel dos juristas nesse processo é de fundamental importância para que sejam mudadas as bases do processo -de espoliação e de autodestruição socioambiental- que tem caracterizado o crescimento urbano no Brasil (FERNANDES, 2000).

Os primeiros parâmetros urbanos do período colonial no Rio de Janeiro versavam sobre abertura de logradouros, posturas e questões construtivas. Os primeiros profissionais responsáveis pelo ordenamento urbano foram os mestres do risco. Depois vieram os engenheiros militares no século XVIII, e os arquitetos paisagistas no século XIX .

Essa concentração acarretou o inevitável problema de estacionamento que hoje persiste. Os prédios verticais não apresentavam vagas de carros suficientes, até porque o uso de veículos automotores era limitado a pessoas de classe alta que buscavam cada vez mais sua moradia no centro urbano e proximidades das praias.

A partir da década de 1950, vários decretos tiveram sua preocupação voltada para o problema crescente de estacionamento e guarda de veículos. Estes passaram a utilizar o recurso do pavimento em pilotis, onde colunas servem de sustentação aos demais pavimentos tipos e também o uso de subsolos, garantindo assim maior aproveitamento das áreas a serem ocupadas com o fim residencial. A ideia de verticalização levou a uma política de redução das áreas nas unidades residenciais, e nesse contexto surgiram as “kitchenettes” – unidades com apenas uma sala, minúscula cozinha e um banheiro. Essas unidades tiveram maior aproveitamento nas zonas sul e centro, onde era grande a procura por esse tipo alternativo de residência.

Com a vigência do Decreto “E” n.º 991/61, foi permitida uma altura maior em toda a cidade, uma vez que havia no Decreto 6.000/37 um limite de doze pavimentos para as edificações, sendo esse o gabarito máximo.

Com a cidade crescendo cada vez mais e ainda sem uma política eficiente no urbanismo, os problemas foram crescendo. Havia carência no setor habitacional, engarrafamentos cada vez maiores devido ao aumento do número de veículos e limitações da largura das vias e principalmente serviços de infraestrutura, cada vez mais escassos para atender à crescente demanda. Surgiu então a Lei de Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara, regulamentada pelo Decreto “E” n.º 3.800/70. Este Decreto passou a dar um novo regramento ao licenciamento, com parcelamento de terras, fiscalização de obras, incentivando a fiscalização e impondo multas aos infratores. O Decreto n.º 3.800/70 também inovou ao dar um novo índice de aproveitamento às áreas mais recentes, incentivando os centros de comércio, denominados Centros de Bairro – CBs (MARQUES DA SILVA, 2002, *apud* KAUFFMANN, 2003).

## 2.4 LEGISLAÇÃO URBANA APLICÁVEL AO RIO DE JANEIRO

### 2.4.1 Legislação Federal

Na listagem apresentada por Kauffmann (2003) a seguir optou-se, portanto pela apresentação dessa legislação em conjunto, organizada segundo as instâncias: federal, estadual e municipal. Considerou-se também, em cada esfera de poder, na divisão das normas, a hierarquia de sua aplicação, a caráter democrático de sua elaboração (separando-se Leis de Decretos, por exemplo) e demais especificidades quanto à abrangência e aplicação (Leis, Leis Complementares, Resoluções, etc).

Quanto à legislação federal, foram sistematizadas as competências constitucionais, no tocante à Política Urbana e Meio Ambiente. A sequência por ordem respeita o que é apresentado na Constituição Federal:

#### · COMPETÊNCIA DA UNIÃO (ART.21)

Inciso IX - Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;  
 Inciso XIX – Instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;  
 Inciso XX – Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

#### · COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART.22)

Inciso II – Legislar sobre desapropriação;  
 Inciso IV – Legislar sobre águas.

#### · COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS (ART.23)

Inciso III – Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;  
 Inciso IV – Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural;  
 Inciso VI – Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;  
 Inciso VII – Preservar as florestas, a fauna e a flora;  
 Inciso IX – Promover programas de construções de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Inciso XI – Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

· COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL (ART.24)

Inciso I – Legislar sobre direito urbanístico;

Inciso VII – Legislar sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

Inciso VIII – Legislar sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

· COMPETÊNCIA DOS ESTADOS (ART.25 E 26)

Art.25 § 1º – São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição;

Art.25 § 3º – Os Estados poderão mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

Art.26 Inciso I – Incluem-se entre os bens dos Estados; as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.

· COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS (ART.30)

Inciso I – Legislar sobre assuntos de interesse local;

Inciso II – Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Inciso VIII – Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Inciso IX – Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Na sequência da apresentação das principais normas de âmbito nacional seguem os *Quadros 1 a 3*, que tratam da legislação na esfera nacional.

Cabe registrar que a Constituição Federal de 1988, conforme já referido, registrou avanços significativos democráticos e sociais, inclusive com a apresentação de emendas populares, que procuravam “*resgatar o direito à cidadania e o direito à cidade como direito de todos os cidadãos, colocando como dever do Estado a garantia da qualidade de vida da população*”. No texto final destacam-se entre outros importantes aspectos: a apresentação do “*município como*

*responsável pela política urbana* ; o estabelecimento da “*obrigatoriedade de Plano Diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes*”, como “*instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*” ; a definição de função social da propriedade (art.5º e art.182) e a criação de instrumentos tributários e jurídicos (tais como desapropriação por interesse social – art.5º e art.182 e o usucapião especial – art.183) que viabilizem a aplicação da política urbana. Em relação à questão ambiental, proteção e preservação do meio ambiente, é interessante ainda ressaltar a dedicação, pela primeira vez em texto constitucional, de um capítulo específico (art.225) a esta questão (GUIMARÃES e ABICALIL, 1990 apud KAUFFMANN, 2003).

Quadro 1 – Dispositivos da Constituição Federal de 1988.

Artigos	Assunto
5º incisos XXII e XXIII	Função social da propriedade (Título II, Cap. I)
5º inciso XXIV	Desapropriação por interesse social (Título II, Cap. I)
182 e 183	Política Urbana (Título VII, Cap. II)
225	Meio Ambiente (Título VIII, Cap. VI)

Fonte: Elaborado a partir de Medauar (2002) e Senado Federal (2001).

Quadro 2 – Dispositivos do Código Civil.

Artigos	Assunto
554 a 558	Direito de construir e Direito de Vizinhança

Fonte: Elaborado a partir de Rocco (2002) e Silva (1996 a e b).

Quadro 3-a – Leis (Federais).

Número/ Data	Ementa
3.924 de 26.07.61	Disciplina a proteção dos monumentos arqueológicos e pré-históricos
4.132 de 10.09.62	Dispõe sobre desapropriação por interesse social
4.591 de 16.12.64	Lei de Condomínios em Edifícios e Incorporações Imobiliárias

Quadro 3-b – Leis (Federais).

4.717 de 29.06.65	Regula a ação popular
4.771 de 15.09.65	Institui o Código Florestal
6.513 de 20.12.77	Dispõe sobre as áreas especiais e locais de interesse turístico
6.535 de 15.06.78	Declara as florestas e matas virgens nas regiões metropolitanas de preservação permanente
6.766 de 19.12.79	Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências
6.803 de 02.07.80	Estabelece diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição
6.902 de 27.04.81	Dispõe sobre a criação de estações ecológicas e de áreas de proteção ambiental
6.938 de 31.08.81	Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências
7.347 de 24.07.85	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências
7.661 de 16.05.88	Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências
7.735 de 22.02.89	Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis e dá outras providências
7.754 de 14.04.89	Estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios e dá outras providências
7.797 de 10.07.89	Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências
8.723 de 22.10.93	Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências
9.433 de 08.01.97	Dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos e institui o Sistema Nacional de Recursos Hídricos
9.605 de 12.02.98	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente

Quadro 3-c – Leis (Federais).

9.636 de 15.05.98	Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União
9.785 de 29.01.99	Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências (altera Lei 6.766 de 19.12.79)
9.795 de 27.04.99	Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências
9.984 de 17.07.2000	Cria a Agência Nacional de águas – ANA
9.885 de 18.07.2000	Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências
10.203 de 22.02.2001	Dá nova redação aos artigos 9º e 12 da Lei 8.723, de 28.10.93, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores e dá outras providências
10.257 de 10.07.2001	Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade)
11284/2006 de 02.03.2006	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências
12305 DSE 03.08.2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências

Fonte: Elaborado a partir de Kauffmann (2003).

#### 2.4.2 Legislação Estadual

Os *Quadros 4 a 9*, listados a seguir, mostram os dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a legislação de âmbito regional (estadual) de mais relevância ao estudo em questão. Observa-se também, de forma prioritária, normas ambientais. Vale ressaltar que no nível municipal esta legislação é bem específica)

Uma vez que as normas urbanísticas estaduais estão relacionadas à Região Metropolitana e ao Estado do Rio de Janeiro.

Ressalta-se, outrossim, que a norma urbanística principal em âmbito regional (estadual) a Lei de Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado da Guanabara - Lei 1547/67, ainda em vigor mesmo após a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, está listada na seção referente à legislação municipal.

No que se refere à Constituição Estadual, pode-se assinalar, da mesma forma que na Constituição federal, o avanço democrático na participação da população através da Emenda Popular e na “recuperação da cidadania, ao colocar a Função Social da Cidade acima do Direito de Propriedade e o município como principal gestor do seu território”, estabelecendo o:

“Plano Diretor como parte integrante do processo contínuo de planejamento” para a totalidade do município bem como na regulamentação de “instrumentos de controle do uso do solo urbano, priorizando as camadas menos favorecidas da sociedade no uso das terras públicas ociosas” entre outros e, ainda a incorporação do meio ambiente na “concepção do planejamento municipal” (de acordo com o texto constituinte federal) (GUIMARÃES e ABICALIL, 1990).

Quadro 4 – Dispositivos da Constituição Estadual de 1989.

Artigos	Assunto
75 e 76	Regiões Metropolitanas, Aglomerações urbanas e Microrregiões (Título III, capítulo III)
229 a 241	Política Urbana (Título VII, Capítulo III)
261 a 282	Meio ambiente (Título VII, Capítulo VIII)

Fonte: Elaborado a partir de Kauffmann (2003).

Quadro 5-a - Leis (estaduais).

Número/data	Ementa
2.377 de 28.06.74	Cria o Parque Estadual da Pedra Branca, no Município do Rio de Janeiro
650 de 11.01.83	Dispõe sobre a Política Estadual de Defesa e Proteção das Bacias Fluviais e Lacustres do Rio de Janeiro

Quadro 5-b - Leis (estaduais).

940 de 17.12.85	Preservação de coleções hídricas
1.060 de 11.86	Institui o Fundo Especial de Controle Ambiental – FECAM
1.700 de 29.08.90	Estabelece medidas de proteção ambiental da Baía de Guanabara
1.898 de 26.11.91	Normatiza a elaboração de Auditorias Ambientais no Estado do Rio de Janeiro
2.484 de 18.12.95	Autoriza o Poder Executivo a criar o Fórum Estadual de Acompanhamento do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara
3.239 de 02.08.99	Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos que regulamenta toda a estrutura operacional estadual para gerenciamento dos recursos hídricos, incluindo instrumentos e sistemas (Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – Comitês de Bacia Hidrográfica)
3.760 de 07.01.2002	Cria a área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Guandu e determina providências para defesa da qualidade da água
7239- de 23.03.2016	Considera patrimônio histórico e cultural do estado do rio de janeiro para fins de preservação da cultura do bairro de Madureira, o parque Madureira

Fonte: Elaborado a partir de Kauffmann (2003).

Quadro 6 – Decretos estaduais.

Número/data	Ementa
897 de 21.09.76	Aprova Normas de Segurança Contra Incêndio e Pânico (previstas no Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico)
1.633 de 21.12.77	Institui o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras – SLAP
11.376 de 02.06.88	Institui o Comitê de Defesa do Litoral do Estado do Rio de Janeiro – CODEL
26.174 de 14.04.2000	Institui o Conselho Gestor da Baía de Guanabara
44.820 de 02/06/2014	Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental - SLAM e dá outras providências

Fonte: Elaborado a partir de Kauffmann (2003).

Quadro 7 – Resoluções (estadual).

Número/data	Ementa
CECA 804 de 20.02.86	Determina a metodologia de codificação de bacias hidrográficas
Conema n. 42 de 17.08.2012	Dispõe sobre as atividades que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto na lei complementar n. 140/2011 e dá outras providências

Fonte: Elaborado a partir de Kauffmann (2003).

Quadro 8 - Portarias (estadual).

Número/data	Ementa
CBERJ 2 de 29.06.78	Dispõe sobre Normas de Segurança Contra Incêndio
CBMERJ 883 de 19.01.2016	Define instruções a serem adotadas para a regularização de imóveis ou estabelecimentos de risco diferenciado, e dá outras providências

Fonte: Elaborado a partir de Kauffmann (2003).

Quadro 9 - Deliberações (estadual).

Número/data	Ementa
CECA 12 de 10.11.77	Aprova diretrizes para corpos receptores
CECA 18 de 16.02.78	Classificação dos corpos d'água
CECA 19 de 16.02.78	Roteiros para apresentação de projetos para tratamento de efluentes líquidos
CECA 26 de 06.07.78	Estabelece critérios para lançamento de efluentes líquidos
CECA 38 de 23.11.78	Controle de poluição da água
CECA 44 de 01.02.79	Programa de Autocontrole – POCON – especifica a frequência de medições, coleta de amostra e análises de efluentes líquidos
CECA 596 DE 05.01.2016	Autoriza a convocação de audiência pública
CECA 5948 de 16.02.2016	Referente à Licença de Operação – O Nº IN0 31019 da empresa ANGLO AMERICAN MINÉRIO DE FERRO BRASIL S/A para a atividade de recebimento de polpa de minério, filtragem do minério de ferro e destinação do efluente por meio do emissário submarino, situada na Fazenda Saco d'Antas, Porto do Açú, conjunto Saco d'Antas, município de São João da Barra

Fonte: Elaborado a partir de Kauffmann (2003).

### 2.4.3 Legislação Municipal

A legislação urbanística do Rio de Janeiro caracteriza-se ainda hoje pela proliferação de normas e “*superposição de concepções, o que aumenta bastante as dificuldades de aprovação de projetos e, assim, amplia, possivelmente, os níveis de irregularidade*” (IPEA, 2002) e a problemática urbana decorrente desta situação. E, embora se saiba que “*sem dúvida, a indefinição da disciplina jurídica mantém o ‘status quo’ dos interesses individuais dominantes e do poder hegemônico*” (HERKENHOFF FILHO, 1981) acredita-se que apesar disto, ainda podem existir instrumentos e parâmetros urbanísticos capazes de favorecer um desenvolvimento da cidade sem prejuízo da qualidade de vida. No Quadro 10 apresentam-se os principais ditames legais pertinentes à Legislação Municipal.

Quadro 10 - Leis Municipais.

Número/data	Ementa
1.574 de 11.12.67	Estabelece normas para o desenvolvimento urbano e regional do estado da Guanabara
704 de 03.01.85	Dispõe sobre licença de obras e de parcelamento da terra
749 de 14.10.85	Isenta as residências unifamiliares da obrigação de instalar tubulação de gás canalizado
1.006 de 16.06.87	Impede a legalização de obras executadas em desacordo com a legislação mediante pagamento da “mais-valia”
1.139 de 16.12.87	Dispõe sobre a preservação de bens imóveis da Zona Especial do Corredor Cultural e de sua área de entorno
1.198 de 06.06.88	Estabelece critérios para a implantação de projetos oriundos de órgãos federais, estaduais ou municipais que impliquem em alterações nas condições de uso e ocupação de solo, vigentes nas áreas atingidas e dá outras providências
2.128 de 18.04.94	Regula o instituto da operação interligada
111 de 1.02.2011	Dispõe sobre a política urbana e ambiental do município, institui o plano diretor de desenvolvimento urbano sustentável do município do rio de janeiro e dá outras providências

Fonte: Elaborado a partir de Kauffmann (2003).

A Lei n. 111/2011 define os instrumentos de implantação da política urbana relacionados aos temas apresentados a seguir.

Regulação urbanística, edilícia e ambiental - corresponde às leis de parcelamento e de uso e ocupação do solo (LUOS), de obras e edificações, de licenciamento e fiscalização de obras públicas ou privadas, ao código ambiental e aos instrumentos legais que instituem os Planos de Estruturação Urbana (PEUs), as Áreas de Especial Interesse, de Proteção do Ambiente Cultural e de Proteção do entorno de Bens Tombados e as Unidades de Conservação da Natureza.

Planejamento urbano - foram instituídos como principais instrumentos para essa articulação os planos Regionais, Setoriais, de Estruturação Urbana (PEUs) e Projetos Urbanos.

Uso e ocupação do solo - os instrumentos são o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (para induzir a ocupação e o aproveitamento racional de terrenos vazios ou subutilizados em regiões dotadas de infraestrutura urbana); o Direito de Preempção (concedendo ao poder público a preferência na aquisição de imóveis em determinadas localidades); a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso (que permite ao Poder Público captar parte da valorização urbana em decorrência a um adicional de construção concedido); a Transferência do Direito de Construir (que permite a utilização do potencial construtivo em área permitida para este fim); a Operação Urbana Consorciada (conjunto de intervenções de grande porte com a proposta de promover profundas transformações em um determinado espaço da cidade que contém uma série de determinantes específicas, como é o caso do Porto Maravilha) e o Relatório de Impacto de Vizinhança (uma avaliação dos efeitos de determinado empreendimento residencial ou comercial no seu entorno), entre outros.

Gestão ambiental e patrimônio cultural - entre os instrumentos previstos estão a Unidade de Conservação da Natureza, as Áreas de Preservação Permanente - visando à proteção do meio ambiente natural conforme as orientações do SNUC (lei federal 9985/2000) - e a declaração de Área de Especial Interesse Ambiental; assim como o Tombamento, a instituição de Área de Entorno do Bem Tombado e a criação de Área de Proteção do Ambiente Cultural - APAC.

Gestão financeira e orçamentária - são os fundos municipais instituídos em lei, o orçamento anual (LOA), o Plano Plurianual de Governo (PPA) e as diretrizes orçamentárias (LDO), que devem estar relacionados às diretrizes e aos objetivos do Plano Diretor.

Os Quadros 11 a 14 apresentam outros Dispositivos Legais aplicados diretamente no Município do Rio de Janeiro.

Quadro 11 - Projetos de Leis Complementares (Municipais) (PEUs).

Número/data	Ementa
33 de 99	Institui o PEU Méier - Projeto de Estruturação Urbana (PEU) das Unidades Espaciais de Planejamento Compostas pelos Bairros, Cachambi, Lins de Vasconcelos, Méier, Todos os Santos, Abolição, Água Santa, Encantado, Engenho de Dentro, Piedade e Pilares, e dá outras providências
39 de 99	Institui o PEU Tijuca - Projeto de Estruturação Urbana (PEU) dos Bairros da Tijuca (Código 033) e Praça da Bandeira (Código 032), Integrantes da Unidade Espacial de Planejamento 16, (UEP 16), e dá outras providências
45 de 99	Institui o PEU Taquara - Projeto de Estruturação Urbana (PEU) dos Bairros de Freguesia, Taquara e Tanque, Integrantes das Unidades Espaciais de Planejamento 42 e 43 (UEP 42 e 43), e dá outras providências
57 de 2000	Institui o PEU São Cristóvão, Projeto de Estruturação Urbana dos Bairros Componentes da VII Região Administrativa -São Cristóvão /UEP 05 (São Cristóvão, Mangueira, Benfica e Vasco da Gama), e dá outras providências
62 de 2000	Institui o PEU Campo Grande - Projeto de Estruturação Urbana dos Bairros de Campo Grande, Santíssimo, Senador Vasconcelos, Cosmos e Inhoaíba, Integrantes das Unidades Espaciais de Planejamento 51 e 52 (UEP 51 e 52) e dá outras providências

Fonte: Elaborado a partir de Kauffmann (2003).

Quadro 12 – Leis complementares.

Número/data	Ementa
16 de 04.06.92	Dispõe sobre a Política Urbana do Município, institui o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

Fonte: Elaborado a partir de Kauffmann (2003).

Quadro 13 – Decretos Municipais.

Número/data	Ementa
“E” 3.800 de 20.04.70	Aprovou os Regulamentos: Regulamento de Licenciamento e Fiscalização (RLF); Regulamento de Parcelamento da Terra (RPT); Regulamento de Construções e Edificações (RCE); Regulamento de Zoneamento (RZ); Regulamento para Assentamento de Máquinas e motores e Equipamentos (RAMME)
322 de 03.03.76	Altera Decreto “E” 3.800 de 20.04.70
671 de 10.11.76	Licenciamento para construção e legalização de obras em vilas
1.601 de 21.06.78	Código de Posturas Municipais do Rio de Janeiro
3.046 de 27.04.1981	Consolida as Instruções Normativas e os demais atos complementares baixados para disciplinar a ocupação do solo na área da Zona Especial 5 (ZE-5), definida e delimitada pelo Decreto 322 de 03.03.76 (Plano Piloto para a Baixada de Jacarepaguá e Barra da Tijuca – Plano Lúcio Costa)
5.281 de 23.08.85	Simplifica normas e critérios para construção e aceitação de edificações residenciais unifamiliares (altera Decreto “E” nº 3.800 de 20.04.70 e Decreto nº 322 de 1976)
5.726 de 19.03.86	Simplifica normas para licenciamento e “habite-se” de edificações e construções
7.336 de 1986	Altera Decreto “E” nº 3.800 de 20.04.70 e Decreto nº 322, de 1976
6.636 de 15.05.87	Dispõe sobre as hipóteses em que a Prefeitura pode demolir obras irregulares
8.272 de 1988	Altera Decreto “E” nº 3.800 de 20.04.70 e Decreto nº 322 de 1976
8.321 de 29.12.88	Estabelece condições de ocupação para as edificações em terrenos de encostas, situados em ZR-1 e ZE-1
8.417 de 12.04.89	Simplifica normas para licenciamento de construções e de edificações
8.427 de 19.04.89	Dispõe sobre aplicação das penalidades aplicáveis às obras irregulares de acordo com a Lei nº 1.006 de 16.06.87
9.218 de 09.03.90	Permite a legalização de obras existentes de construção, modificação e acréscimo em edificações residenciais
9.767 de 08.11.90	Regulamenta o art. 4º da Lei nº 1.574, de 11.12.67, relativamente às obras de drenagem e estabilização
10.802 de 26.12.91	Dispõe sobre licenciamento de edificações residenciais unifamiliares e bifamiliares em loteamentos de especial interesse social promovidos pelo Poder Público
10.917 de 25.03.92	Autoriza edificação em loteamento irregular.

Fonte: Elaborado a partir de Kauffmann (2003).

Quadro 14 – Resoluções (âmbito municipal).

Número/data	Ementa
Conjunta SMU / SEMA 01 de 30.03.94	Dispõe sobre procedimentos a serem adotados no licenciamento de projetos de loteamentos, construção, ampliação, instalação e funcionamento de atividades que possam causar danos ao meio ambiente, conforme dispõe o art. 461 da Lei Orgânica
Conjunta SMAC / SMU 05 de 17.02.98	Dispõe sobre procedimentos a serem adotados no licenciamento de projeto de loteamento, construção, ampliação, instalação e funcionamento de atividades que possam causar danos ao meio ambiente

Fonte: Elaborado a partir de Kauffmann (2003).

#### 2.4.4 A Legislação aplicada no Bairro de Campo Grande

Somente em 2004 o bairro de Campo Grande foi contemplado com um Plano Urbano, o PEU – Projeto de Estruturação Urbana. Porém, várias Leis e Regulamentos são aplicados no bairro. No âmbito Federal, tem-se como destaque o Artigo 30 da Constituição Federal que Inciso VIII atribui ao Município competência para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Na esfera Estadual tem-se a competência residual, ou seja, quando não houver ordenamento Federal ou Municipal, o Estado poderá atuar. Assim o faz com o Decreto 897 de 21.09.76 que aprovou as Normas de Segurança Contra Incêndio e Pânico em vigor em todo o Estado do Rio de Janeiro. Mas o grande destaque se dá com a Legislação Municipal, como visto, competente por força da Constituição Federal para regular as normas edilícias do Município.

Após os diversos planos e regulamentos já vistos no capítulo 2, a Cidade do Rio de Janeiro foi contemplada em 1970 com um Decreto que surgiu em razão da necessidade de regulamentar o grande crescimento urbano desordenado que acontecia. O Decreto 3800/70, além de trazer novas regras de parcelamento de solo, abertura de logradouros, limitações de gabarito e regulamentação do processo de licenciamento e legalização, trouxe também as diretrizes para que o Município atuasse com o seu Poder de Polícia e autuasse as obras irregulares e sem o devido licenciamento. Seguido do Decreto 322/76 que versa sobre o Zoneamento

Municipal, esses dois regulamentos passaram a ditar as normas para uma construção legalizada, com forte atuação nos crescentes loteamentos e ocupações irregulares que aconteciam, principalmente nos bairros mais afastados do Centro da Cidade, entre eles o bairro de Campo Grande.

A Lei Municipal 6766 de 19.12.1979, alterada pela Lei 9785 de 29.01.99 são diplomas legais que devem ter atenção especial no bairro de Campo Grande pois dispõe sobre o Parcelamento de Solo Urbano. Campo Grande possui grandes áreas ainda não ocupadas e se faz necessário um ordenamento jurídico eficaz para direcionar sua expansão e crescimento ordenado.

Em 1985 a Prefeitura aprovou o Decreto 5281/85, específico para regulamentar a construção e legalização de edificações Unifamiliares e Bifamiliares. Esse Decreto permanece em vigor mas deve-se observar em Campo Grande as regras estabelecidas no PEU pelo princípio da Especialidade. Ou seja, quando o PEU for omissivo em algum parâmetro legal, observa-se a legislação vigente para o caso.

Com a aprovação do PEU em 2004, um novo cenário urbano e mudanças consideráveis aconteceram no bairro. O PEU veio de encontro a normas já estabelecidas no Decreto 3800/70 e Decreto 322/76, com novas diretrizes para ocupação em razão do Zoneamento, dispensa de vagas de carros para edificações residenciais, possibilidade de ocupação do afastamento frontal e dispensa de taxa mínima de ocupação em grande parte do bairro. Essas mudanças serão analisadas nos capítulos seguintes.

### **3. A FORMAÇÃO HISTÓRICA DO BAIRRO DE CAMPO GRANDE-RJ**

#### **3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS**

A Região de Campo Grande contou com a participação ativa dos jesuítas no seu desenvolvimento a partir da metade do século XVIII. Embora com ocupação lenta, as construções significativas e obras de Engenharia na região contribuíram para o avanço do bairro, com construções de pontes, estradas e obras para captação de águas que seriam utilizadas em drenagens e irrigações.

Entre 1760 e 1770, na antiga Fazenda do Mendanha, surgiram as primeiras plantações de café, cultura que iria se expandir por todo o Estado no século XIX, alcançando o Vale do Paraíba e Minas Gerais. Essa região tinha características rurais e durante cerca de três séculos permaneceu com pouca concentração humana nas proximidades de pequenas vilas de pescadores, engenhos e fazendas. Somente a partir do final do século XVIII o bairro de Campo Grande começou a dar sinais de desenvolvimento urbano em razão de poço existente próximo a Igreja Nossa Senhora do Desterro, proporcionando assim oferta de água na região.

Nessa época a existência de abastecimento público de água era fator preponderante para atração de público e conseqüente desenvolvimento. Esse fator fez com que a região firmasse acordo para garantir a venda das cachoeiras do Rio do Prata e Mendanha do povoado de campo Grande para o povoado de Santa Cruz, mas com a imposição de que aquelas águas continuassem a abastecer o bairro de Campo Grande.

Durante todo o Século XVIII houve uma ocupação territorial concentrada no Bairro de Santa Cruz, em razão da construção da Fazenda dos Jesuítas, e nas proximidades de Campo Grande, aonde hoje se encontram as regiões de Bangu e Jacarepaguá.

Oliveira (2014) acrescenta que toda essa região era atravessada pela Estrada dos Jesuítas, que se tornaria mais tarde a Estrada Real de Santa Cruz, e pelas vias hidrográficas da extensa Freguesia de Irajá. Toda essa extensão territorial formava uma única região com restritos núcleos de ocupação localizados em torno das

fazendas e engenhos, nos pontos de encontro das vias de acesso, e nos pequenos portos fluviais.

A Fazenda dos Jesuítas, em Santa Cruz, era tão importante para o governo colonial que suas terras foram incorporadas ao patrimônio oficial e mais tarde transformadas por D. João VI em Fazenda Real de Santa Cruz. Com a chegada da Corte Portuguesa ao Brasil em 1808, grandes transformações ocorreram na Cidade do Rio de Janeiro.

Mas foi com a implantação da Estação de Ferro D. Pedro II em Campo Grande, facilitando a ligação entre o Centro da Cidade e o Bairro, que começaram a surgir efetivamente as transformações locais, até então tipicamente rural, passando a apresentar características urbanas, com adensamento mais presente.

Essa integração, fundamental para o desenvolvimento intraurbano, aumentou com a implantação de linhas de bondes à tração animal em 1894, pela empresa particular Companhia de Carris Urbanos. Regiões mais distantes conseguiram ser alcançadas e em 1915 os bondes de tração animal foram substituídos por bondes elétricos, facilitando a integração com os núcleos urbanos que eram formados. Essa mudança trouxe vários benefícios ao bairro, entre eles o aparecimento de um comércio central mais intenso e independente. A região então passa a demonstrar características típicas urbanas, se tornando um bairro atrativo em razão do crescimento econômico.

A facilidade da interação urbana proporcionou o início de uma nova atividade entre o século XX até o final dos anos de 1940: a citricultura, que crescia como uma opção em razão das crises da cultura do café no final do século XIX. Campo Grande passou a ser conhecida como uma referência na produção de laranjas, juntamente com Realengo, Jacarepaguá e Santa Cruz.

Os avanços na mobilidade urbana não paravam. Na década de 1930 a Estrada Real de Santa Cruz foi incorporada à antiga Estrada Rio-São Paulo, permitindo maior integração entre campo Grande e a malha urbana da Cidade do Rio de Janeiro, favorecendo o seu adensamento populacional. Outro fator que contribuiu para esse adensamento foi a abertura da Avenida Brasil em 1946. Surgiu nesse mesmo ano o início da atividade de avicultura industrial, mais precisamente

na Estrada do Mato Alto, Guaratiba. Essa atividade se solidificou na década de 1960 com o aparecimento dos distritos industriais de Campo Grande e Santa Cruz, bem como a instalação de grandes empresas na região, como a Vele Sul, Michelin e Cosigua-Gerdal.

As grandes áreas ainda sem adensamento populacional e a facilidade de interação urbana favoreceram o crescimento industrial da região e desde então várias indústrias buscaram o distrito industrial de Campo Grande para suas instalações: AmBev, Refrigerantes Convenção, Carreteiro Alimentos, Guaracamp, Lillo, Hermes - Compra Fácil, entre outras.

Outra atividade bem antiga na região é o turismo. Na região de Guaratiba, compreendida a Ilha de Guaratiba, Pedra de Guaratiba e Barra de Guaratiba, podem-se encontrar vários restaurantes típicos e especializados em frutos do mar, trilhas ecológicas e uma grande área de reserva, cercada por praias, mangues e pela Restinga de Marambaia. O local se transformou em um conhecido centro gastronômico a nível nacional aonde vários restaurantes receberam o nome de cozinheiras, na sua grande maioria mulheres de pescadores da região, tais como Tia Palmira, Tia Penha, entre outras.

Encontram-se ainda, nas proximidades de Guaratiba, locais com dedicação à pecuária e agricultura. São desenvolvidas as culturas de laranja, banana, manga, aipim, chuchu, entre outros.

### 3.2 USO E OCUPAÇÃO DO SOLO EM CAMPO GRANDE-RJ

Segundo o censo do IBGE 2010, o bairro de Campo Grande abriga 328.370 habitantes, sendo o mais populoso da cidade. Sua área de grandes extensões com 11.912,53 hectares e baixa densidade – 24,9 hab/ha – concentra 61,4% da XVIII Região Administrativa – RA – e faz parte da Área de Planejamento 55 – AP5 – do Plano Diretor da Prefeitura do Rio de Janeiro.

O bairro apresenta um elemento essencial para o crescimento urbano que é a ligação à cidade por meio de importantes corredores de transportes de massa – A Avenida Brasil e a Ferrovia – e conta ainda com outros eixos de ligação

intra/intermunicipal como a Rodovia Rio-Santos e a antiga Estrada Rio-São Paulo. A primeira permite acesso à região sul fluminense e centros urbanos periféricos como Itaguaí. A segunda permite acesso à Seropédica, Nova Iguaçu e ao Estado de São Paulo. No nível Municipal, tem-se a Avenida Brasil como principal ligação entre a Zona Norte e Centro da Cidade e ainda como opção a Avenida Santa Cruz. Em direção à Barra da Tijuca tem-se a Avenida das Américas, com obras recentes que permitiram um rápido acesso alternativo ao bairro do Recreio dos Bandeirantes, através do Túnel Vice Presidente Jose de Alencar, em Guaratiba.

As linhas de ônibus e o trem conectam o bairro à vizinhança, ao Centro, às Zonas Norte e Sul e também aos municípios contíguos, como Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Nilópolis, Itaguaí, Mangaratiba e Seropédica. Verifica-se na Rodoviária a presença de algumas linhas intermunicipais de média e longa distância – Alcântara, Petrópolis, Volta Redonda, Barra Mansa, Piraí, Angra dos Reis, Itaperuna, Cabo Frio e Nova Friburgo – e uma interestadual – São Paulo (SILVA, V. 2009). Outra opção é o transporte alternativo, que leva para inúmeras regiões, inclusive com trajetos não oferecidos pelos ônibus regulares.

Com objetivo de facilitar o entendimento, foi desenvolvido um mapa com os principais acessos viários (Figura 2).

A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro aprovou em 2004 o Projeto de Estruturação Urbana – PEU – para o Bairro de Campo Grande. A Lei Complementar n.º 72/2004 tem por objetivo regulamentar as atividades de usos e solo da região. O mapa do PEU foi sobreposto com as principais localidades públicas e de serviços do bairro (Figura 3).

São estes os Zoneamentos observados pelo PEU:

- Zona Residencial – ZR;
- Zona de Comércio e Serviços – ZCSI;
- Zona de Uso Misto – ZUM;
- Zona de Uso Predominantemente Industrial – ZUPI;
- Zona Exclusivamente Industrial – ZEI;
- Zona Agrícola – ZA;
- Zona de Conservação Ambiental – ZCA.

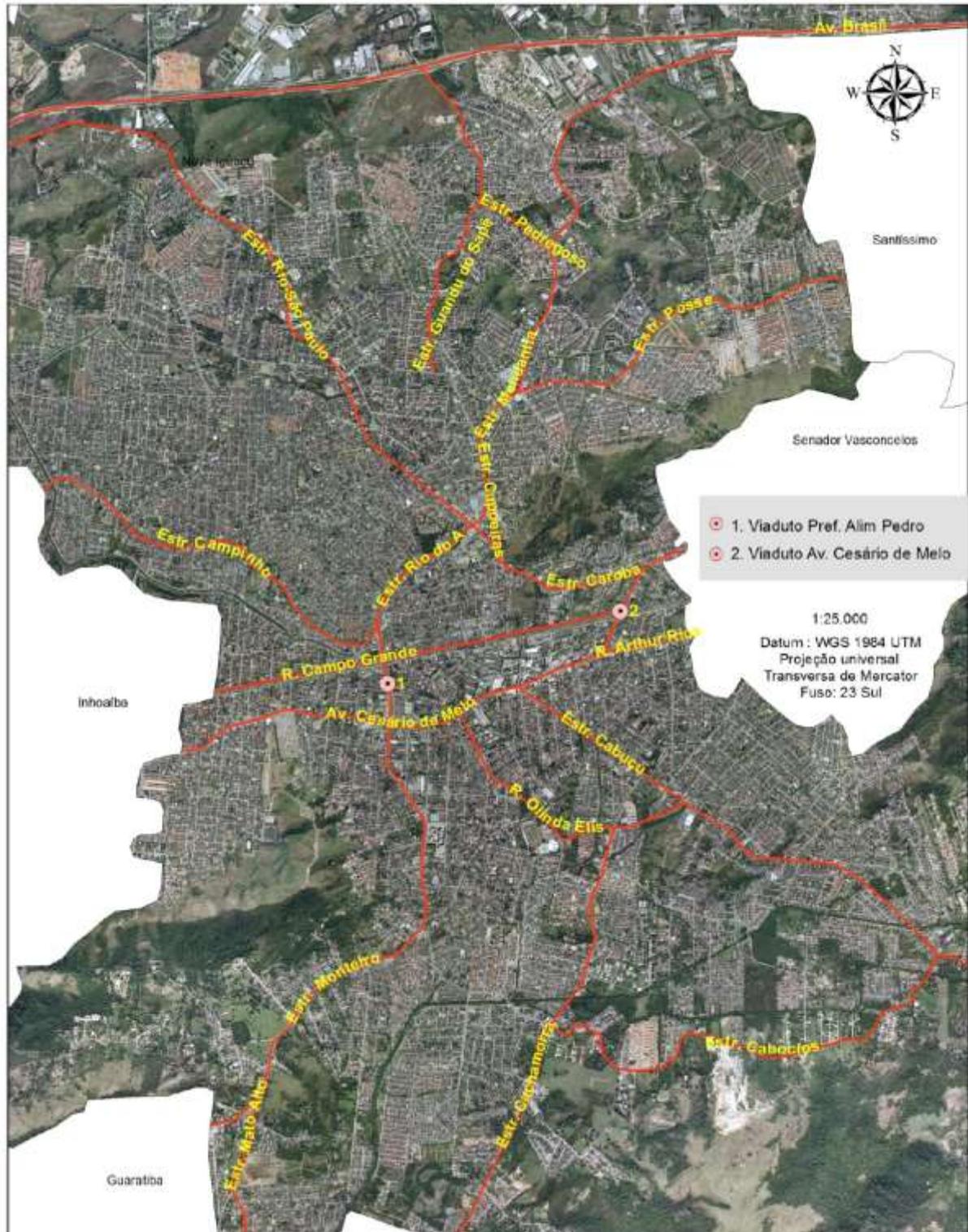


Figura 2 – Principais acessos viários de Campo Grande.

Fonte: Google Earth (2011).

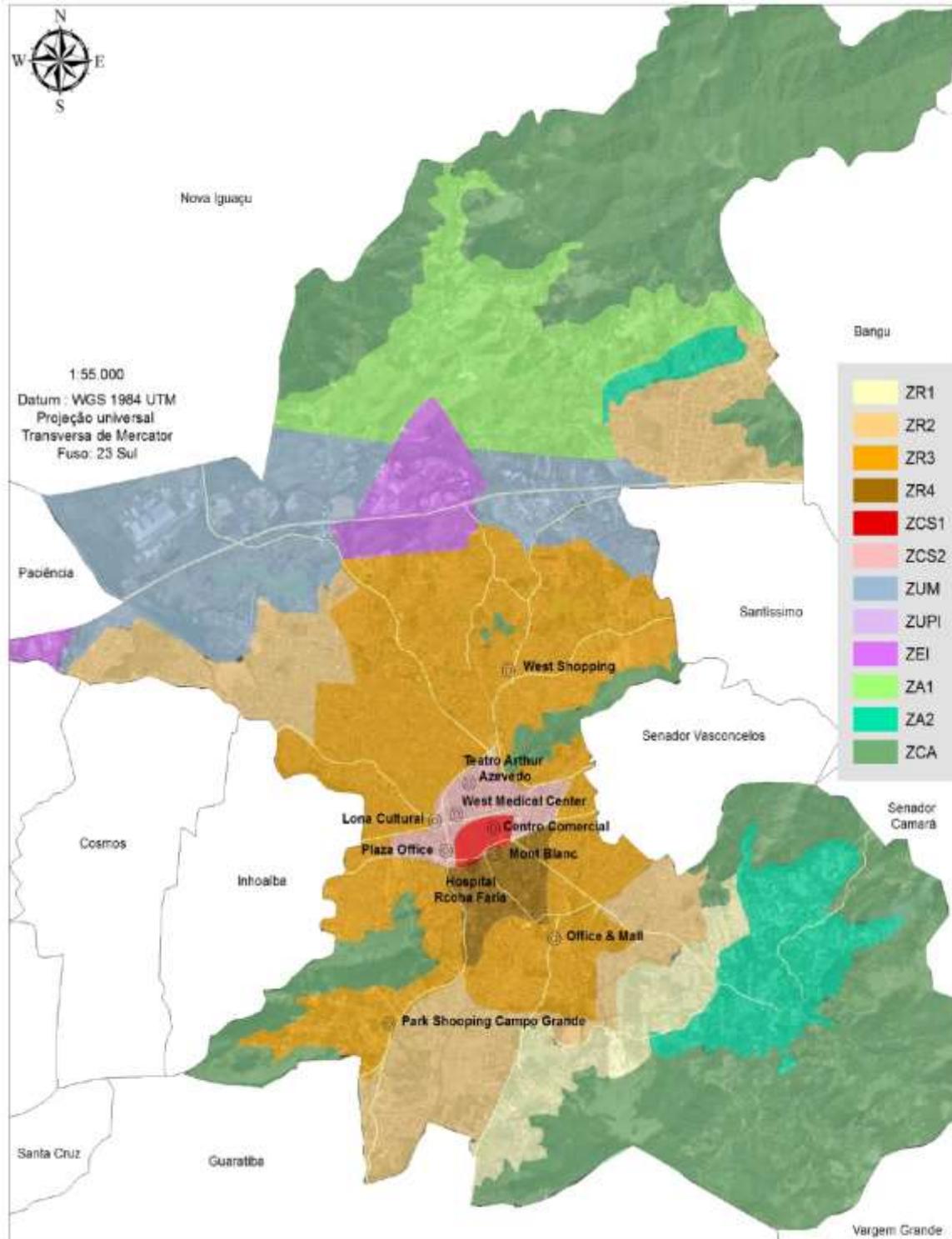


Figura 3 – PEU Campo Grande com as principais localizações.

Fonte: [www2.rio.rj.gov.br/smu/imagens/PEU/ZONEAMENTO\\_CG.pdf](http://www2.rio.rj.gov.br/smu/imagens/PEU/ZONEAMENTO_CG.pdf)

Segundo seu artigo 2º, em observância aos princípios do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, o Projeto de Estruturação Urbana de Campo Grande tem por objetivos:

I - definir parâmetros urbanísticos que dirijam o crescimento da área de forma que suas futuras transformações preservem as características do modo de vida das comunidades;

II - estimular os usos e atividades econômicas, garantindo a convivência das funções de comércio, serviço e indústria, com o uso residencial;

III - criar mecanismos adequados à produção habitacional para a população de menor renda;

IV - reforçar centralidades e revitalizar espaços, estimulando referências culturais existentes ou potenciais;

V - garantir formas e padrões de uso e ocupação do solo que contribuam para melhorar a circulação do ar na área;

VI - possibilitar a parceria com a iniciativa privada na implementação das políticas municipais;

VII - recompor a cobertura vegetal, conservar e recuperar o solo e preservar os mananciais;

VIII - restringir o adensamento nas áreas críticas em infraestrutura;

IX - integrar os dois lados da linha férrea;

X - revitalizar as áreas de entorno das estações ferroviárias;

XI - promover a utilização efetiva dos bens imóveis destinados ao poder público para a instalação de equipamentos públicos e áreas de lazer.

Embora o bairro tenha apresentado um aparente avanço urbano, ainda existe uma representativa produção agrícola e pecuária em algumas regiões mais afastadas dos centros comerciais como na Região do Rio da Prata, Estrada dos Caboclos e do Viegas (Figura 4). Destacam-se o cultivo de laranjas, bananas, aipim e chuchu, e na pecuária e avicultura tem-se a criação de aves, suínos, bovinos e coelhos.



Figura 4 – Zonas Agrícolas 1 (à esquerda) e 2 (à direita).

Fonte: Google Earth (2016).

Embora estes locais sejam considerados agrícolas, percebe-se uma proximidade com áreas de uso residencial e comercial, o que leva a uma grande dificuldade de definir o zoneamento.

Outra característica é que próximo as ZA's (Zonas Agrícolas) e em porções menores dispersas no bairro, verificam-se áreas de conservação ambiental que incluem os Maciços Gericinó-Mendanha e Pedra Branca.

As duas grandes Zonas de Comércio e Serviços estão localizadas no subcentro de Campo Grande, junto a Estação Ferroviária e a Rodoviária. Através da Figura 5, percebe-se que a densa malha viária vai diminuindo no sentido das fronteiras norte e sul.



Figura 5 – Zona de comércio e serviços e principais localizações.

Fonte: Google Earth (2016).

Localiza-se próximo ao subcentro, na grande área residencial em tons de laranja – ZR3, Figura 3 – o *West Shopping*, Centro Comercial que teve grande importância para o crescimento urbano dos últimos anos. Toda essa região, juntamente com a ZR1, Zoneamento mais restritivo para uso comercial, possui uma ocupação mais remota uma vez que eram antigos sítios com grandes espaços agrícolas. Vários lotes ainda preservam características originais e outros foram desmembrados, surgindo loteamentos residenciais unifamiliares na região. A região sul a partir do subcentro foi ocupada por construções de casas de médio/alto padrão, sendo hoje uma localidade altamente valorizada no mercado de imóveis. No sub-bairro Rio da Prata ocorre o surgimento de vários condomínios de alto padrão, porém em muitos casos o loteamento é realizado de forma irregular, sem

licenciamento, o que desvaloriza a comercialização dos lotes e legalização das unidades construídas.

No Quilômetro 43 da Avenida Brasil, vê-se a Zona Exclusivamente Industrial (Figura 6), a Zona Predominantemente Industrial. Às margens dessa mesma via uma Zona de Uso Misto que acolhe residências, plantações e algumas indústrias de pequeno porte. Do mesmo modo que nas Zonas Agrícolas, a ocupação urbana tem avançado em direção ao Distrito Industrial, dificultando as divisões do uso do solo.



Figura 6 – Zona exclusivamente industrial.

Fonte: Google Earth (2016).

Assim, o bairro de Campo Grande se desenvolveu de forma heterogênea, podendo-se observar que grandes transformações físicas e obras de implantação de malhas de acesso proporcionaram uma diversidade no uso do solo, com Zonas Residenciais, Zonas Industriais e Zonas Comerciais. A saturação urbana, o congestionamento de veículos e o aumento do valor imobiliário acarretaram em uma evasão das atividades comerciais e industriais das áreas centrais, proporcionando um crescimento dessas atividades nas periferias.

Observa-se, desta forma, no bairro, algumas características gerais das modificações da dinâmica metropolitana, como o crescimento demográfico que

ocasionou uma composição social heterogênea e grandes transformações físicas, que propiciaram os diversos usos do solo, com zonas industriais, comerciais, residenciais. Hoje, Campo Grande destaca-se pelas atividades comerciais, com potência para dinamizar-se ainda mais e gerar novas oportunidades de emprego e melhorias na infraestrutura urbana.

## 4. AVANÇOS E RETROCESSOS NO BAIRRO DE CAMPO GRANDE

### 4.1 EXPANSÃO URBANA E QUALIDADE DE VIDA

O pensamento corrente ainda se nutre de uma visão de um mundo no qual predominavam as forças da natureza, em que a cidade, a urbanização, se fazia pela tarefa de ganhar metro a metro o espaço original da natureza, e em que esta parecia capaz de recuperar o espaço ganho por meio dos esforços comuns. Mas a realidade é inversa, pois já faz tempo que a urbanização, não a cidade, tem ganho a partida; os espaços conquistados pela urbanização não são recuperáveis pela natureza. Ainda que seja abandonado, o espaço natural não retrocede no tempo. Ele se mostra de forma degradada, incapaz de reconstruir os ciclos da vida em sua magnitude original.

O mundo está urbanizado e todo o planeta é posto a serviço do sistema urbano-industrial onde a cada dia se perdem espécies, solos e capacidade de se reciclar os materiais usados. Isso poderia ser apenas um problema estético ou cultural, se não fosse à aparente capacidade da atual tecnologia para simular a eficácia e independência da natureza. Permanece a dependência da biosfera, de seus ciclos e sua capacidade de regeneração, para manter a espécie, para viver, em suma.

A realidade espacial da urbanização caracteriza-se pela incorporação de grande parte do espaço às leis urbanas; é difícil (se não impossível) encontrar espaços alheios às leis económicas e às estruturas culturais urbanas. Este fenômeno tem seu correlato espacial na explosão de usos e atividades sobre o território, gerando-se "áreas metropolitanas" e regiões urbanas que têm absorvido espaços que eram conhecidos como cidades, com as correspondentes disfunções ambientais e sociais que se começaram a perceber como problema e que têm conduzido a políticas concretas com o fim de serem medidas paliativas dos problemas.

Propondo-se que a gestão do meio ambiente urbano e da qualidade de vida dos cidadãos é uma questão que coloca em jogo a qualidade da civilização, e se

propondo redefinir o conceito de cidade como projeto de estilo de vida e de trabalho face às "zonas urbanas" como conceito estatístico, se definindo como objetivo da cidade do Rio de Janeiro a recuperação das áreas urbanas. A restauração da cidade dos cidadãos é portanto um projeto econômico e social para o qual a Qualidade de Vida não representa um luxo, mas um traço essencial.

A Qualidade de Vida traz implícita a ideia de sustentabilidade, superando a estreita margem economicista do conceito de Bem-estar, só mensurável em crescimento econômico. Dá-se assim um passo para o futuro, que pode mostrar tanto os limites das aspirações humanas como o direito a uma qualidade ambiental suficiente. A Qualidade de Vida também introduz os aspectos ambientais em interseção com as necessidades humanas. O meio ambiente urbano é o campo de ação para uma Qualidade de Vida na cidade, implicando não só o aplicativo dos princípios de sustentabilidade ecológica. Quando se fala de qualidade ambiental inclui-se o construído e a relação entre suas partes. Sua avaliação deverá atender a diferentes escalas, indo desde a mais próxima, a moradia, até a forma em que a cidade se relaciona com o território e percebe sua impressão ecológica; as escalas básicas para sua análise serão:

- a) o âmbito doméstico, a moradia e a comunidade: qualidade e acessibilidade;
- b) o bairro, como meio próximo, representativo do local;
- c) a cidade, como o espaço de máxima complexidade acessível;
- d) a impressão ecológica, síntese da relação do urbano com o meio do que depende (próximo e global).

## 4.2 BEM ESTAR URBANO

O conceito de desenvolvimento sustentável tem enorme importância no Brasil devido a múltiplos fatores, tais como a perda de grandes áreas silvestres ou os crescentes problemas de contaminação nas grandes cidades. Por estes e outros motivos, existem diferentes tentativas de se conseguir novos balanços entre a qualidade do ambiente e as atividades humanas, usualmente englobados sob o conceito de desenvolvimento sustentável.

Nessa ampla temática a questão urbana é um elemento-chave. Efetivamente, estão em marcha diversas análises e linhas de trabalho que consideram tanto aspectos conceituais como instrumentais para a incorporação de uma dimensão ambiental nas cidades. Esses esforços incluem, por exemplo: a construção de moradias mais eficientes. Sob o ponto de vista energético; as formas de reduzir os impactos urbanos pelo consumo de matéria e energia; gerar meios verdes de maior qualidade, e assim, sucessivamente.

Os aspectos ambientais nas grandes cidades são um dos temas fundacionais, não só do desenvolvimento sustentável, mas também do movimento ambientalista.

Assim, é comum assumir que a preocupação ambiental ganhou força em meados do século XX a partir da extinção de espécies relevantes de fauna e flora, ou a transformação radical de áreas silvestres, também é verdadeiro que nessa mesma época se desataram as primeiras reações contra a contaminação urbana. Neste contexto, insere-se o bem estar urbano.

Segundo Oliveira (2014), a ideia de bem-estar está tradicionalmente ligada à busca de satisfação das necessidades na esfera dos indivíduos e, nesse sentido, é alcançada de forma privada, particular. Tal concepção tem suas bases fundamentadas na ideia a qual o bem-estar de um indivíduo depende exclusivamente de seu próprio consumo e, ao mesmo tempo, implica que todas as pessoas são, de forma natural, movidas pelo próprio interesse de aumentar, cada vez mais, sua condição de bem-estar (SEN, 1999 apud RIBEIRO e RIBEIRO, 2013).

Assim, a partir dessa concepção, o bem-estar está alicerçado por uma perspectiva utilitarista da economia, a qual mede o grau de satisfação das necessidades dos indivíduos, levando em conta, apenas, os bens e serviços os quais têm valor, ou seja, preço. Além disso, apreende a ação dos indivíduos como sendo sempre movimentos no sentido de buscar aumentar essa função de utilidade.

A concepção de bem-estar urbano que fundamenta a construção do IBEU – Índice de Bem-Estar Urbano – não se aproxima de tais concepções reinantes, como as listadas acima, uma vez que não decorre do consumo individual e mercantil, da realização do auto interesse e nem da busca de maximização de utilidades. Apesar de o bem-estar poder ser experimentado de forma individual, nesta acepção ele se

funda e se realiza na esfera do coletivo, isso justifica a utilização da dimensão do urbano na determinação do bem-estar.

Sendo assim, a concepção de bem-estar proposta e analisada pelo IBEU *“decorre da compreensão daquilo que a cidade deve propiciar às pessoas em termos de condições materiais de vida, a serem providas e utilizadas de forma coletiva”* (RIBEIRO e RIBEIRO, 2013, p. 4). Essa aceção leva em consideração o fato de algumas categorias de análise, como a mobilidade e a moradia, por exemplo, assumirem características específicas quando tratadas na dimensão do urbano.

Assim, as condições de mobilidade, oferecidas pelo sistema urbano, produzem diferentes níveis de bem-estar urbano, entre os diferentes grupos sociais que habitam a cidade.

O mesmo ocorre com a moradia, considerada como um bem que decorre da ação individual, também adquire a dimensão coletiva quando analisada no nível da cidade. Isto porque sua condição e característica são capazes de interferir nas condições coletivas de vida, tanto daqueles que a habitam, quanto de sua vizinhança.

Exemplos relacionados às condições ambientais, aos serviços públicos e à infraestrutura são mais fáceis de serem apreendidos a partir de uma perspectiva coletiva, portanto, mais facilmente associados ao bem-estar urbano. De todo modo, cabe ressaltar, que a concepção de bem-estar urbano, que serviu de base conceitual para a construção do IBEU, se baseia em dimensões relevantes que dizem respeito às condições de reprodução social, as quais se fundam e se realizam coletivamente, mesmo as que se expressam em práticas ou experiências individuais.

Todavia, compreender o bem-estar urbano dessa maneira não significa dizer que este se realiza e se constitui de modo homogêneo no interior da metrópole. Pelo contrário, na verdade o importante a se considerar é o fato de que dentro do espaço urbano existem diferenças de condições de bem-estar, as quais são decorrentes, entre outros elementos, da luta que os diferentes grupos sociais travam pela apropriação do espaço.

Nesse sentido, o IBEU pretende avaliar as diferentes condições urbanas existentes nas metrópoles, condições que podem tanto ampliar quanto diminuir o

poder de barganha dos indivíduos em seus diferentes territórios no espaço metropolitano. O objetivo do Índice, portanto, é chamar a atenção para as diferentes condições de vida, de bem-estar, existentes na sociedade contemporânea e, sobretudo, no espaço urbano metropolitano, bem como entender as implicações dessa desigualdade.

Neste estudo, o IBEU Local será utilizado como instrumento importante para identificação das desigualdades de condição de bem-estar urbano na região de Campo Grande. Elemento importante capaz de sinalizar a centralidade do bairro na região. Há de se convir que é na área central onde se pode encontrar maior acessibilidade, melhores condições de vida, de infraestrutura e de serviços ofertados, em outras palavras, melhores condições de bem-estar urbano.

Nesse sentido, esse instrumento contribui para a visualização da dimensão espacial dessa centralidade, bem como de seu entorno imediato, o seu "*não-centro*" (VILLAÇA, 2001), segregado e com condições de bem-estar urbano bem diferentes da área central.

O IBEU é composto por cinco dimensões: mobilidade urbana; condições ambientais urbanas; condições habitacionais urbanas; atendimento de serviços coletivos urbanos; infraestrutura urbana. Essas dimensões apresentam indicadores elaborados a partir do censo demográfico de 2010 do IBGE. Assim, o IBEU foi elaborado em duas formas distintas: IBEU Global, comparando-se as 15 metrópoles do País e o IBEU Local, comparando os bairros de uma metrópole específica.

O IBEU Local apresenta resultados que variam de zero a 1, quanto mais próximo de um melhor são as condições de bem-estar urbano. (OLIVEIRA, R.L, 2014)

#### 4.2.1. IBEU local da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ)

A RMRJ é composta por 20 municípios e 338 áreas de ponderação (bairros). Essa região metropolitana apresenta uma extensa área com elevada densidade demográfica e características socioeconômicas bastante heterogêneas. Dentre as 338 áreas de ponderação existentes, somente 93 apresentaram índice de bem-estar

urbano correspondente às faixas mais elevadas, (entre 0,801 – 0,900 e entre 0,901 – 1). Ou seja, apenas 27% das áreas que compõem a RMRJ possuem uma condição de bem-estar urbano boa ou muito boa. Em contrapartida, 134 áreas de ponderação correspondente às faixas inferiores (0,001 - 0,500 e 0,501 - 0,700), apresentam condições muito ruins ou ruins de bem-estar urbano, o que representa cerca de 40% das áreas totais, significando um número de áreas bastante elevado. Já as áreas restantes, aproximadamente 33%, apresentaram condições médias de bem-estar urbano, podendo, assim, serem classificadas como áreas com condições regulares. As áreas que apresentam os níveis mais elevados de bem-estar urbano na RMRJ estão localizadas na Zona Sul do município do Rio de Janeiro e em boa parte da Zona Norte, correspondendo aos bairros de: Copacabana, o qual possui o maior índice da Região (0,982), seguido por Laranjeiras (0,973), Flamengo (0,968), Humaitá (0,963), Leme (0,953) e Ipanema (0,948). (OLIVEIRA, R.L.,2014)

Se observarmos apenas a zona oeste do município do Rio de Janeiro, suas áreas de ponderação aí localizadas possuem condições de bem-estar urbano ruim, na faixa de 0,501 - 0,700, com exceção de áreas pertencentes ao bairro de Campo Grande, que possuem condições médias de bem-estar urbano, destoando, portanto, das características dessa região, com um padrão mais homogêneo, conforme pode ser visto a partir do mapa abaixo, figura 7.

Assim, apesar das dificuldades inerentes a um bairro de grandes dimensões, os índices, como por exemplo, a mobilidade urbana, que pelo IBEU é classificada apenas pelo indicador casa-trabalho, as condições ambientais urbanas ( arborização do entorno dos domicílios, lixo acumulado no entorno dos domicílios e esgotos a céu aberto), infraestrutura, entre outros, apresentam-se em Campo Grande na faixa de 0,700 – 0,800, sendo considerado bem favorável se comparado com bairros no seu entorno.

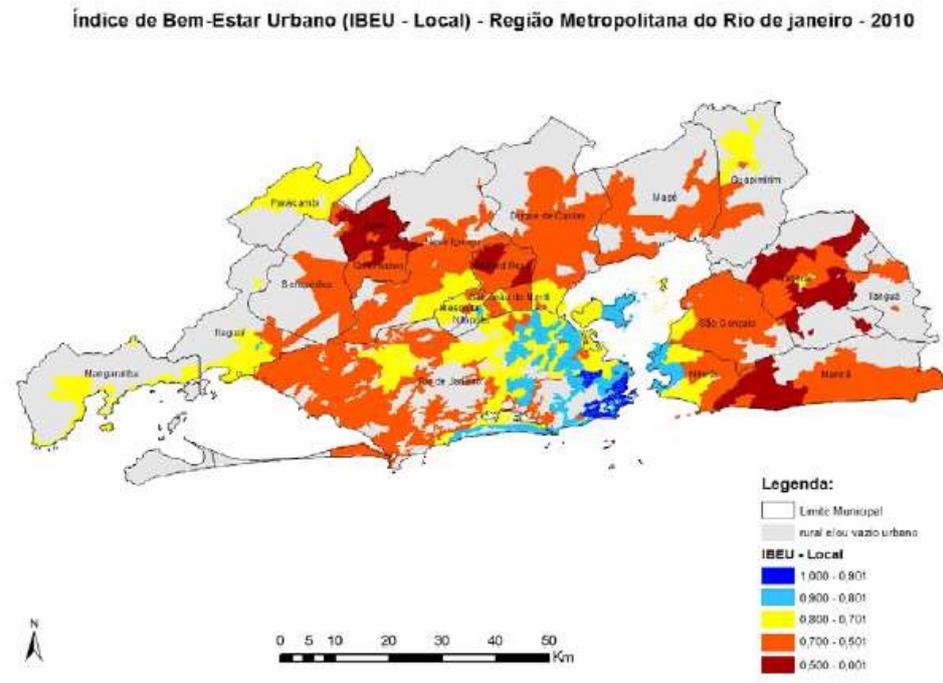


Figura 7 – Índice de Bem Estar Urbano Local

Fonte: <http://ibeu.observatoriodasmetroles.net/>

#### 4.3 O CENÁRIO URBANO RECENTE E OS AVANÇOS E RETROCESSOS NO BAIRRO DE CAMPO GRANDE

Na década de 1990 começou-se a perceber uma mudança no cenário político econômico das Cidades. O caráter essencialmente administrativo, com pleno domínio Estatal, começa a dar lugar a uma política de empreendedorismo urbano. O espaço começa a ser preparado com sua infraestrutura, equipamentos urbanos, bens e serviços, mas cabe a um agente externo – o investidor – promover a parceria público-privada no sentido de buscar investimentos, recursos da iniciativa privada e atrativos para atender os interesses locais consoantes com o poder público.

O bairro de Campo Grande, pelas suas grandes dimensões e áreas desocupadas, passa a ser então um objeto de desejo desses investidores que acreditam no bairro como um grande atrativo de clientes para seus novos

empreendimentos. Nesse sentido, a Prefeitura lança mão do Rio Cidade, projeto de intervenção urbana em pontos específicos de bairros, com modernização e implantação de projetos paisagísticos, porém em áreas centrais, aonde verifica-se a maior predominância de atividade comercial e circulação de pessoas e veículos.

Notou-se claramente a intenção de valorizar esses bairros centrais e assim atrair os empreendedores para um novo cenário, com centros comerciais modernos e implantação das condições necessárias para atrair determinada classe de população com condições econômicas mais favoráveis para ocupação local. Com isso, criou-se uma fragmentação local, com regiões sofrendo intervenções Estatais e de empreendedorismo, enquanto a periferia mantinha suas características, com desenvolvimento espontâneo e lento, cada vez mais se afastando da centralidade.

Essa periferia, tradicionalmente, tornou-se uma região de exploração de construções irregulares e loteamentos clandestinos. A grande extensão de áreas e o distanciamento do centro do Poder Público facilitou a especulação imobiliária e incentivou a procura de lotes de terrenos para construção de moradias populares e parcelamento irregular de terras, criando loteamentos sem a devida documentação e fora do alcance da fiscalização urbana.

Mas é a partir do ano de 1990 que ocorre uma forte tendência ao surgimento de loteamentos regulares, legalizados, destinados a construção de casas de padrão médio e alto, surgindo também vários condomínios de apartamentos, fruto da visão de investidores em ocupar esse grande espaço periférico e ainda não explorado no bairro. Essa tendência aumentou a segregação do Bairro, criando um subcentro favorecido pela intervenção Estatal com legislações do uso do solo e investimentos em infraestrutura para incentivar a construção legal, produto mais facilmente abraçado Sistema Financeiro de Habitação. A possibilidade de aquisição de moradia com recursos da Caixa Econômica e outros bancos passou a ser um forte atrativo para investidores no bairro.

Nesse mesmo ano de 1990, a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, tendo à frente o Prefeito Marcelo Alencar, aprovou o Decreto n.º 9.218/90, que permitia a legalização de até dez unidades num só lote. A construção poderia ocupar o afastamento frontal e não haveria mais as exigências quanto à iluminação e

ventilação nos compartimentos. Bastaria que a obra comprovasse “condições mínimas de higiene, segurança e moradia”, e estes parâmetros seriam observados pelo poder discricionário do Engenheiro ou Arquiteto responsável pelo exame do processo.

O Decreto n.º 9.218/90 exigia somente a apresentação de planta de situação com quadro de áreas e um formulário padronizado, onde seriam indicados os compartimentos e áreas por unidade. Na verdade, esse Decreto foi um forte instrumento de arrecadação municipal, pois, com tamanhas facilidades e isenções, muitos contribuintes que viviam à margem da Lei acabaram percebendo que a oportunidade era bem favorável para obter a legalização de seu imóvel, até então travada em leis e regulamentos vigentes.

O Decreto n.º 9.218/90 estava direcionado para a Zona Norte e parte mais carente da Zona Oeste, principalmente o bairro de Campo Grande, locais de grande volume de obras irregulares. O que seria uma norma temporária, com prazo de vigência, acabou se prorrogando até 31 de dezembro de 2008, ocasião em que o então Prefeito Eduardo Paes optou por não prorrogá-la.

Ocorreu uma inversão no caminho da legalização. O contribuinte e os investidores imobiliários acabaram percebendo que seria muito mais fácil executar uma obra sem licença inicial e, após sua conclusão, entrar com o pedido de legalização com o benefício do Decreto n.º 9.218/90. Os custos com projetos de arquitetura seriam minimizados, pois seria aproveitado o afastamento frontal e poderiam ser legalizadas até dez unidades em um lote, sem respeitar metragens mínimas.

Isso gerou uma verdadeira favelização na nossa cidade e, conseqüentemente, no bairro de Campo Grande, com construções irregulares e sem planejamento adequado, ganhando legalidade por força do Decreto n.º 9.218/90, com direito a Habite-se e averbação no Registro de Imóveis.

O Decreto 9218/90 foi um grande incentivador do crescimento desordenado do bairro, porém, nessa década, outros fatores impulsionaram de forma legal o crescimento da região. Um deles foi a construção do primeiro shopping da região no ano de 1997, um investimento de porte considerável que estimulou o surgimento de

novos loteamentos e construções em seu entorno. A parceria público-privada ficou evidente com o alargamento de ruas principais de ligação ao shopping como a Estrada do Mendanha e a Estrada da Posse. Os serviços no entorno do empreendimento também foram rapidamente impactados, com surgimento de novas agências bancárias, lojas, restaurantes e estacionamentos, além de aumento considerável de linha de ônibus atendendo essa região.

Com o fim do Decreto 9218/90 em 2008 e o crescimento populacional, a região voltou a apresentar significativo número de empreendimentos comerciais e residenciais, atraindo o capital de investidores que até então não davam muito destaque ao bairro. Surgem novos condomínios de padrão médio e alto, com grande aceitação e assim surge também a necessidade de adequação da mobilidade urbana a crescente demanda de passageiros. No ano de 2012 começa a operar na região o BRT TransOeste, corredor expresso para ônibus articulados, que fazem a ligação do bairro de Campo Grande com a Barra da Tijuca. Essa obra incluiu o túnel da Grota Funda, criando uma alternativa para o trajeto até o Recreio e Barra da Tijuca, desafogando o caótico trânsito da Serra da Grota e gerando novos pontos de investimentos através das diversas estações ao longo do trajeto até a região de praias.

Essas mudanças de legislação e mobilidade urbana trouxeram grandes impactos no bairro de Campo Grande, mas foi através da Lei Complementar nº 72, de 27 de julho de 2004, que a região foi contemplada com um novo ordenamento jurídico. Trata-se do PEU (Projeto de Estruturação Urbana), que engloba cinco bairros: Santíssimo, Senador Augusto Vasconcelos, Campo Grande, Inhoaíba e Cosmos.

O Projeto de Estruturação Urbana – PEU – é um conjunto de regras norteadas por políticas e ações visando orientar o desenvolvimento urbano e físico de um conjunto de bairros com características semelhantes. Entre os conteúdos do PEU podem-se destacar: a adequação das diretrizes estabelecidas no Plano Diretor à dinâmica de ocupação do solo local; a definição de parâmetros urbanísticos que dirijam o crescimento da área de forma que suas futuras transformações preservem as características do modo de vida das comunidades; estimular os usos e atividades

econômicas, garantindo a convivência das funções de comércio, serviço e indústria, com o uso residencial; criar mecanismos adequados à produção habitacional para a população de menor renda, entre outros.

O PEU de Campo Grande trouxe uma nova proposta para o Zoneamento e gabarito das edificações. Nesse sentido, acabou indo contra o Decreto 322/76, Regulamento de Zoneamento do Município do Rio de Janeiro.

O PEU de Campo Grande foi averiguado por Costa (2005):

Foram propostas quatro Zonas Residenciais (ZR 1, ZR 2, ZR 3 e ZR 4), duas Zonas de comércio e Serviços (ZCS 1 e ZCS 2), uma Zona de Uso Misto (ZUM), duas Zonas Agrícolas (ZA 1 e ZA 2), uma Zona de conservação Ambiental, uma Zona de Uso Estritamente Industrial (ZEI) e uma Zona Predominantemente Industrial (ZUPI).

Ainda segundo ele: “A diferenciação entre as zonas dá-se pelo potencial de adensamento identificado, pelos usos e atividades permitidos e pelas condições de implantação dos mesmos, que se refletem nos parâmetros de uso e ocupação utilizados” (COSTA, 2005, p. 44).

São apresentados no Quadro 15 alguns parâmetros urbanos trazidos pelo PEU de Campo Grande que divergem dos demais ordenamentos jurídicos em vigor, entre eles o Decreto 322/76 de Zoneamento e o Decreto 5281/85 vigente para Edificações Uni e Bi familiares.

Atualmente o bairro de Campo Grande apresenta uma diversidade de espaços modernos, frutos de investimentos imobiliários recentes. Esses novos espaços apresentam uma variação de uso, desde o uso residencial simples a grandes condomínios e pequenos centros comerciais e grandes Shopping Centers.

O PEU de Campo Grande veio validar a fragmentação do espaço intrabairro, causado pela diferenciação do uso da terra pela Sociedade, em razão de condições econômicas e classes sociais. Embora tenha buscado a flexibilização do uso do solo, o PEU de Campo Grande acabou trazendo consigo um caráter fragmentador, conduzindo o crescimento de cada espaço, seja residencial ou comercial.

Quadro 15 – Comparativo entre o PEU de Campo Grande e Decretos 322/76 e Decreto 5281/85.

PEU de Campo Grande	Dec. 322/76 e Dec. 5281/85
Permissão de ocupação do afastamento frontal para estacionamento coberto e ocupação destinadas a comércio e serviços prestados por moradores, em edificações uni e bi familiares ( artigo 28 do PEU)	Exigência de afastamento frontal mínimo de 3,00m, sendo admitida a ocupação destinada a estacionamento, desde que descoberto, para edificações uni e bi familiares (artigo 3º Dec. 5281/85 e artigo 187, Quadro VII do Dec. 322/76)
Exigência de Taxa de permeabilidade (área de lote que permite o escoamento de águas pluviais) Art. 9º, VII do PEU	Não exigido
Previsão de criação de vilas	Legislação aplicável somente a vilas existentes
Permissão para o uso de balanço de varandas sobre o afastamento frontal até 2/3 do afastamento mínimo exigido (Art. 59 do PEU)	Vedado o uso de balanço de varandas sobre o afastamento frontal
Dispensa de exigência de vagas de carro para edificações uni e bi familiares no mesmo lote e grupamentos de edificações até 12 unidades (Art. 62,I do PEU)	Obrigatoriedade de uma vaga de carro para cada unidade residencial (art. 6º do Decreto 5281/85) ou conforme Quadro VII do Decreto 322/76
Não exigência de taxa de ocupação nos termos do art. 68 do PEU, exceto para os Zoneamentos Zona Agrícolas e Zona de Conservação, variando de 20 a 30%	Exigência de taxa de ocupação variando de 50% a 70%, conforme art. 5º do Dec. 5281/85 e Art. 91 do Dec. 322/76
Não exigência de afastamento frontal em Zona de Comércio e Serviços 1 (ZCS1)	Exigência de afastamento frontal em todos os Zoneamentos,

Fonte: Elaborado pelo Autor.

No capítulo I, Artigo 2º, da Lei Complementar n. 72/2004 são apresentados os objetivos do Projeto:

Art. 2º Em observância aos princípios do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, o Projeto de Estruturação Urbana de Campo Grande tem por objetivos:

I - definir parâmetros urbanísticos que dirijam o crescimento da área de forma que suas futuras transformações preservem as características do modo de vida das comunidades;

II - estimular os usos e atividades econômicas, garantindo a convivência das funções de comércio, serviço e indústria, com o uso residencial;

III - criar mecanismos adequados à produção habitacional para a população de menor renda;

IV - reforçar centralidades e revitalizar espaços, estimulando referências culturais existentes ou potenciais;

- V - garantir formas e padrões de uso e ocupação do solo que contribuam para melhorar a circulação do ar na área;
- VI - possibilitar a parceria com a iniciativa privada na implementação das políticas municipais;
- VII - recompor a cobertura vegetal, conservar e recuperar o solo e preservar os mananciais;
- VIII - restringir o adensamento nas áreas críticas em infra-estrutura;
- IX - integrar os dois lados da linha férrea;
- X - revitalizar as áreas de entorno das estações ferroviárias;
- XI - promover a utilização efetiva dos bens imóveis destinados ao poder público para a instalação de equipamentos públicos e áreas de lazer.

Destaca-se na análise do primeiro objetivo, a definição de parâmetros que estejam consoantes ao que já existe, com características já estabelecidas na região, ou seja, acaba validando o crescimento social espontâneo através de um instrumento regularmente aprovado.

O sexto objetivo reforça a legalidade, já abraçada pela Constituição de 1988 e pelo Plano Diretor, no sentido de ampliar as parcerias público-privadas nas Políticas Urbanas. Isso tornou o bairro grande atrativo para os investimentos de loteamentos e gerou, como já foi visto, um grande número de empreendimentos residenciais em áreas da periferia.

A fragmentação do espaço urbano, característica do desenvolvimento natural de cada região, de acordo com diferentes usos de solo e renda da população, acabou sendo perpetuado pelo Zoneamento implantado pelo PEU. Como já visto, as regiões residenciais foram divididas em quatro segmentos (ZR-1, ZR-2, ZR-3 e ZR-4). Cada região dessas apresenta uma particularidade, um diferencial dos espaços internos comandados pela intervenção do poder Estatal de acordo com a renda e ocupação preexistente de cada sub-bairro. Percebem-se diferentes usos no mesmo bairro, o que leva a uma diferenciação de investimentos e capitais, tendo as regiões ZR-3 e ZR-4 mais valorizadas em detrimento às zonas ZR-1 e ZR-2.

A partir da implantação do PEU, nas zonas ZR-3 e ZR-4 a produção do espaço urbano pelo capital privado alcançou grande destaque. Com isso, reforça-se a ideia de um bairro dividido, com uma centralidade voltada para o investidor capitalista e uma periferia quase esquecida pelo Poder Público. O centro comercial de Campo Grande tende a prosperar enquanto sua periferia fica engessada nas regras impostas pelo PEU. Um dos fatores que apresentam forte impacto no

desenvolvimento é a limitação do índice de aproveitamento do terreno, IAT, ou seja, o fator que multiplicado pela área total do terreno nos dá a área máxima permitida para construção. Na ZR-1 tem-se o IAT de 1,25 e na ZR-2 o IAT é de 1,5. Assim, o proprietário que adquire um lote de 125,00m<sup>2</sup> em ZR-2 só poderá edificar no máximo 187,50m<sup>2</sup> de área total de construção. Por outro lado, se esse mesmo lote estiver localizado em ZR-3, com IAT de 2,5, poderá edificar 312,50m<sup>2</sup>.

Outro fator que proporciona uma segregação do espaço urbano residencial é o gabarito, ou seja, o número máximo de pavimento que o proprietário pode edificar legalmente. Em ZR-1 e ZR-2 ficaram limitados a três pavimentos enquanto que em ZR-3 podem ser edificados quatro pavimentos e em ZR-4 até oito andares. O zoneamento comercial também acompanhou essa tendência, privilegiando áreas centrais e afastando cada vez mais as áreas periféricas em razão das limitações impostas pelo PEU.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O bairro de Campo Grande surgiu de forma natural, com ocupação espontânea e desordenada, principalmente em razão da sua grande extensão e pela falta de intervenção do Poder Público, no sentido de fiscalizar e definir políticas urbanas de desenvolvimento para a região. Não há uma data certa de sua fundação e seu desenvolvimento aconteceu paralelamente ao crescimento da produção agrícola local, dando assim uma característica rural ao bairro.

Com o fim da predominância da atividade agrícola no bairro, as grandes áreas passaram a constituir sítios e grandes glebas, despertando a atenção de investidores, sedentos por grandes espaços para realização de loteamentos e grupamentos de edificações. Surgiram então os grandes loteamentos e conjuntos residenciais e, embora as empresas realizassem obras de infraestrutura, o esgotamento sanitário era despejado em rios devido a falta de investimentos públicos de saneamento.

Somente em 1990 começaram a surgir investimentos públicos nas áreas de saneamento, infraestrutura e mobilidade urbana, porém começou a criar uma grande partição entre os espaços urbanos. As áreas centrais passaram a receber maior atenção em razão do grande atrativo para a classe média-alta, com lançamentos de condomínios e prédios comerciais, enquanto a periferia cada vez mais se distanciava dos valores envolvidos nos polos mais atrativos.

Nesses locais menos favorecidos ainda existe um grande número de construções irregulares, que foram construídas ao longo de um processo de desenvolvimento desordenado e sem fiscalização. Muitas dessas construções não atendem aos parâmetros engessados impostos pelo PEU e acabam dependendo de instrumentos de contrapartida, como a Mais Valia, intervenção urbana que cobra do proprietário valores absurdos para legalização dos parâmetros não atendidos, impossibilitando assim a regularização do patrimônio particular.

Em razão do adensamento na centralidade, gerando deficiência na mobilidade urbana, com constantes engarrafamentos nas principais vias de acesso e diante da grande oferta de áreas ainda não ocupadas na periferia, espera-se que a

implantação de empreendimentos imobiliários pelos investidores privados, em parceria com o Poder Público nessas regiões, como preconiza o PEU, contribua para solucionar graves problemas que ainda permanecem, como por exemplo, a falta de esgotamento sanitário, abastecimento de água potável e rede de transportes ineficaz, insuficiente para atender a demanda crescente da população.

Diante desse cenário, pode-se concluir que, assim como no processo de urbanização da Cidade do Rio de Janeiro, em Campo Grande houve um desenvolvimento desigual e em momentos diferentes. O afastamento do Centro do Rio de Janeiro, entre outros fatores, proporcionou ao bairro de Campo Grande um crescimento espontâneo e sem planejamento e, como consequência, problemas sociais que surgiram em decorrência da falta de uma política urbana eficaz. Por muito tempo a inércia do Poder Público permitiu o desmatamento, despejo de dejetos em rios e um crescente número de moradias construídas sem licença e verdadeiros bairros sem planejamento, mobilidade e infraestrutura.

### **5.1. CRÍTICAS**

As diversas intervenções urbanas que aconteceram no Rio de Janeiro ao longo da formação do bairro não foram suficientes para solucionar a desordem que se instalou e principalmente para combater segregação dos espaços ocupados. O PEU – Projeto de Estruturação Urbana – de Campo Grande acabou levando a um planejamento territorial-urbano já defasado em relação às necessidades dos moradores, principalmente da periferia. O PEU veio reforçar o engessamento da segregação local, com privilégios para áreas de real interesse para o capital investidor e afastando cada vez mais a periferia menos favorecida.

O bairro continua em movimento e expansão crescente, com um planejamento voltado para a centralidade. Após quatorze anos de implantação do PEU, ainda se faz necessária uma nova política de descentralização para favorecimento do crescimento ordenado, com melhores opções de mobilidade urbana, infraestrutura e investimentos nas áreas periféricas.

O Decreto 9218/90 trouxe para Campo Grande um cenário de crescimento desordenado em algumas áreas residenciais. Lotes urbanos de pequeno e médio porte passaram a alojar construções diminutas, onde o construtor-investidor buscava o seu lucro na quantidade máxima determinada pelo Decreto, de dez unidades em até dois pavimentos. Faltavam vagas de carro para cada unidade e condições favoráveis de iluminação e ventilação, uma vez que o Decreto permitia condições mínimas, sem estabelecer parâmetros, deixando a critério do técnico da Prefeitura determinar o que seria essa “condição de habitabilidade”. Vários grupamentos residenciais foram surgindo, não só em Campo Grande, mas em grande parte do Rio de Janeiro, com condições precárias de iluminação, circulação e sem previsão de estacionamento. Com o fim do Decreto 9218/90 em 2008, muitas construções em andamento há época permanecem até hoje sem legalização por falta de dispositivo legal. A partir de 2008, Campo Grande passou a adotar como característica os lotes bi familiares, onde o construtor buscava a adaptação ao PEU, edificando em lotes normalmente de oito metros de frente e fundos por dezesseis de ambos os lados, construções geminadas com duas unidades, sendo o primeiro pavimento constituído de sala, cozinha e banheiro com uma área de serviço ao fundo e garagem descoberta no afastamento frontal e dois quartos com um banheiro no pavimento superior. Esse tipo de edificação permanece até hoje predominante no bairro, em razão das facilidades de financiamento da Caixa Econômica a partir de 2013 e da implantação de programas como o Minha Casa Minha Vida. Percebe-se, nitidamente, uma carência de edificações de médio e alto padrão, com mais de dois quartos e preços acessíveis de acordo com a renda local. Por força das limitações e parâmetros do PEU, as zonas delimitadas por ZR-3 e ZR-4 tiveram uma exploração mais acentuada pelo capital privado, impulsionado pela proximidade do Centro comercial do Bairro, deixando as demais Zonas esquecidas pelo Poder Público e Investidor. Pela sua grande extensão, a expansão urbana do bairro ficou prejudicada pela falta de um projeto adequado de transporte e mobilidade. Zonas mais afastadas do centro comercial do bairro sofrem com a falta de saneamento, infraestrutura e ações efetivas do Poder Público para incentivar o crescimento e proporcionar uma melhor qualidade de vida nessas áreas.

## 5.2. SUGESTÕES

Campo Grande é um bairro diferenciado dos demais, não só pela sua grande dimensão, mas também pela sua capacidade atrair investidores da construção civil e comércio em geral. É preciso buscar soluções para viabilizar esses talentos, transformando os planejamentos em realidade, o que de fato até hoje não aconteceu com a implantação do PEU.

Uma dessas soluções é acabar de vez com essa centralidade e buscar avançar nos territórios ainda não explorados, seja por falta de infraestrutura local ou por falta de interesse Público. Os principais corredores de acesso viário, Avenida Brasil e Avenida Santa Cruz, precisam de revitalização. Não se pode buscar a organização do espaço urbano de uma região sem que haja a preocupação com um sistema viário que venha atender o crescimento populacional e econômico dessa mesma região. As áreas de produção e comércio definidas pelo PEU precisam de um sistema viário inteligente, que venha facilitar a circulação de mercadorias, produtos, serviços e o acesso de trabalhadores, bem como de consumidores, estimulando assim o crescimento, buscando novos pontos comerciais e novos investimentos em construção civil.

Outra condição fundamental para o crescimento é a definição de legislação mais moderna que atenda a atual demanda de construção e característica do bairro. Os grandes sítios deram lugar a loteamentos com lotes de pequenas dimensões, que em razão da viabilidade econômica, passaram a receber construções bifamiliares, geminadas, para serem vendidas através de financiamentos bancários, atendendo pessoas de classe média-baixa. Porém, bairros inteiros ainda permanecem sem crescimento e desvalorizados em razão da falta de saneamento básico, como é o caso do Bairro Jardim Maravilha, com acesso pela Estrada do Magarça. Esse bairro, mesmo próximo ao polo gastronômico de Guaratiba e com acesso à região de praias como o Recreio dos Bandeirantes, continua esquecido pelo Poder Público e engessado pela falta de uma política urbana local.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução Urbana no Rio de Janeiro*. 4ª ed. Rio de Janeiro: IPP, 2006.
- ANDREATTA, Verena. *Cidades Quadradas, Paraísos Circulares. Os planos urbanísticos do Rio de Janeiro no século XIX*. Rio de Janeiro, Mauad, 2008.
- BERNADES, Lysia M. C. A faixa suburbana. In: Lysia M. C. Bernades; Maria T. de Segadas Soares (Org.). *Rio de Janeiro: Cidade e Região*. Biblioteca Carioca, 1990.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CARVALHO, C. D. de. *História da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 2002.
- CODIN. *Companhia de Desenvolvimento Industrial do Rio de Janeiro. Codin: Histórico*. Rio de Janeiro, 1987.
- COSTA, Adenil Moreira da. *Rio de Janeiro: a Cidade das Cidades, Dilemas e Oportunidades*. Rio de Janeiro: Ciezo, 2006.
- FONSECA, R. *Evolução Urbana, Uso e Ocupação do Solo em Campo Grande, Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://upcommons.upc.edu/handle/2099/13328>>. Acesso em 18 abr 2016.
- GUIMARÃES, Gonçalo e ABICALIL, Marcos T. Plano Diretor de Angra dos Reis: análise da Constituição e proposta para o município. In: GRAZIA, Grazia de (Org.). *Plano Diretor: Instrumento de reforma Urbana*. Rio de Janeiro, FASE, 1990.
- HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.
- HERKENHOFF FILHO, Paulo E. Questões anteriores ao Direito Urbano. In: PESSOA, Álvaro (coord.) *Direito do Urbanismo: Uma Visão Sócio-Jurídica*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Prefeitura do Rio de Janeiro e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório de Desenvolvimento Humano do Rio de Janeiro, Meio Ambiente e Sustentabilidade*. Disponível em: <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>>. Acesso em 29 jun 2016.
- IPP/RJ – Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. Disponível em: <[portalgeo.rio.rj.gov.br/indice/flanali.asp?codaut=678&aut=INSTITUTO%20MUNICIPAL%20DE%20URBANISMO%20PEREIRA%20PASSOS%20%20IPP/DIG](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/indice/flanali.asp?codaut=678&aut=INSTITUTO%20MUNICIPAL%20DE%20URBANISMO%20PEREIRA%20PASSOS%20%20IPP/DIG)> Acesso em 21 jan. 2016.

KAUFFMANN, M.O. Expansão urbana e qualidade de vida: proposta para desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade aplicados à legislação urbanística. Dissertação - Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, 2003.

MEDAUAR, Odete (org.). Constituição Federal. Coletânea de Legislação Ambiental. São Paulo, Editora revista dos Tribunais, 2002.

NACIF, Cristina Lontra; ANTUNES, Gisele Teixeira. Centro Funcional de Campo Grande no Início do Século XXI: Centralidade Renovada ou Periférica? Cadernos Metrôpole, n.23, 2010. 294p.

OLIVEIRA, R.L. Centralidade na periferia: a centralidade de Campo Grande na Zona Oeste da metrópole carioca. (Dissertação de mestrado) Escola Politécnica – UFRJ. 2014.

REZENDE F. Vera. Planos e Regulação Urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro. In: Cidade: História e Desafios. Lucia Lippi Oliveira (Org). Rio de Janeiro, Editora FGV, 2002.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. IBEU: Índice de Bem-estar Urbano. 1a ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 9.218, de 09 de março de 1990. Permite a legalização de obras existentes de construção, modificação e acréscimo em edificações residenciais nas condições que menciona, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1990.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 72, de 27 de julho de 2004. Institui o PEU Campo Grande - Projeto de Estruturação Urbana dos Bairros de Campo Grande, Santíssimo, Senador Vasconcelos, Cosmos e Inhoaíba, integrantes das Unidades Espaciais de Planejamento 51 e 52 (UEP 51 e 52), e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2004.

ROCCO, Rogério. Legislação Brasileira do Meio Ambiente. Rio de Janeiro, DP&A, 2002.

SILVA, Canagé Vilhena da. Manual de Licenciamento para Obras – Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, BangrafRio, 1996a.

\_\_\_\_\_. Manual do Código de Obras – Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, CREA-RJ, 1996b.

SILVA, Vânia Regina da. Examinando os Processos de Segregação e Descentralização através do Transporte Público na Cidade do Rio de Janeiro - o exemplo de Campo Grande -RJ, 1999-2009. Dissertação (Mestrado em Geografia). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – RJ, 2009. 133p.

SOARES, Maria Terezinha S. Aspectos e Problemas Urbanos: A Fisionomia das Unidades Urbanas. In: Fernando Nascimento Silva (Org.). Rio de Janeiro em seus Quatrocentos Anos. Rio de Janeiro, Record, 1990.

\_\_\_\_\_. A integração do recôncavo da Guanabara na Área Metropolitana do Grande Rio de Janeiro in: Lysia M. C. Bernades; Maria Therezinha de Segadas Soares (Org.). Rio de Janeiro: Cidade e Região. Biblioteca Carioca, 1990.

VILLAÇA, Flávio. Espaço Intra-Urbano no Brasil. São Paulo: Estudio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.