



**URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**

**Claudio Lima Carlos**

claudio.limacarlos@gmail.com | Universidade

**Proteção Urbana e planejamento da cidade do Rio de Janeiro:**  
Da redemocratização aos grandes eventos

**Urban protection and planning of the city of Rio de Janeiro:**  
From democratization to big events

**Protección urbana y planificación de la ciudad de Rio de Janeiro:**  
De la democratización a los grandes eventos

Resumo | Abstract | Resumen

**1. Introdução**

O presente artigo tem por objetivo principal avaliar criticamente o viés da proteção urbana no contexto político-administrativo do Rio de Janeiro, desde a década de 1980, quando ocorreu a redemocratização do país, até os anos 2000, marcados por grandes eventos esportivos e a distinção de um trecho

do seu sítio como “paisagem cultural da humanidade”, título concedido pela UNESCO, em 2012.

Neste período surgiram novos dispositivos legais de proteção ambiental na legislação municipal, especialmente o instrumento denominado Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), que se constituiu em contraponto às políticas urbanas precedentes, caracterizadas por planos urbanísticos pautados pela lógica da renovação plena do tecido urbano pré-existente, com vistas a sua adaptação às demandas das indústrias imobiliária e automobilística.

Para alcançar os objetivos propostos, propõe-se inicialmente, avaliar, brevemente, os principais reflexos da redemocratização do país, após mais de vinte anos de ditadura, no planejamento urbano das cidades brasileiras, especialmente no Rio de Janeiro. Em seguida, são abordadas algumas das principais conseqüências da absorção, pela prefeitura do Rio de Janeiro, dos princípios neoliberais de planejamento urbano que se materializaram oficialmente a partir da publicação do seu primeiro Plano Estratégico (1996).

A partir da leitura desse contexto, examina-se a trajetória do instrumento APAC, desde o seu surgimento até a sua consagração pelo Primeiro Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (PDD), em 1992. Cabe destacar que o novo instrumento materializou os avanços teóricos da conservação do patrimônio cultural, observados a partir do início do século XX, que expandiram a percepção de bem cultural das edificações de relevo histórico, paisagístico e afetivo (monumentos), às áreas urbanas, bairros, cidades e suas características culturais intrínsecas.

Finalmente, o artigo aborda brevemente, as conseqüências da adesão da governança da cidade aos princípios neoliberais de planejamento urbano que adotam, dentre outros, os grandes eventos como elementos capazes de alavancar o desenvolvimento da cidade por intermédio da criação de oportunidades de negócios.

## 2. Metodologia adotada

Pretende-se avaliar a utilização do instrumento de proteção urbana pela prefeitura e a sua distribuição pelo sítio da cidade, identificando-se as diferentes motivações que originaram as iniciativas de proteção urbana, bem como os respectivos impactos político-administrativos. Destacam-se como principais atores dos processos detectados, a prefeitura e suas nuances de governança; e a população carioca que inclui os movimentos sociais urbanos organizados. Em função disso, o método proposto possibilitou o estabelecimento de três períodos cronológicos importantes: 1984-2000; 2001-2006 e 2007-2017.

No primeiro período destacado (1984-2000), observou-se que a criação de APACs foi proposta, predominantemente, por associações de moradores, motivadas por ameaças proporcionadas por radicais transformações de ambientes urbanos tradicionais, preconizadas pela ação do capital imobiliário, pela implantação de novos sistemas viários pelo poder público, ocupações irregulares em encostas, dentre outros. Cabe destacar que o período foi marcado pela redemocratização do país, que incluiu, dentre outros, a redação de uma nova Constituição (1988), que obrigou às cidades com mais de 20.000 habitantes a elaborarem Planos Diretores. Num contexto democrático, ocorreu a proliferação dos movimentos sociais urbanos organizados e a retomada do tema da reforma urbana, cuja discussão havia sido interrompida pelo golpe civil-militar, que estabeleceu um regime ditatorial no período 1964-1985.

No segundo momento (2001-2006), observou-se que os gestores da cidade abandonaram o PDD (1992), elaborado democraticamente pela sociedade civil organizada, substituindo-o pelas diretrizes neoliberais estabelecidas pelo seu primeiro Plano Estratégico (1996), influenciado pelas Olimpíadas de Barcelona (1992), que passou a orientar o planejamento urbano da cidade, priorizando

o papel da cidade como palco de grandes negócios, eventos esportivos e culturais.

O terceiro período destacado (2007-2017) foi precedido por período de cerca de oito anos (última APAC decretada foi em 2006), onde não se observou qualquer tipo de iniciativa de proteção de novas áreas urbanas tradicionais da cidade, por parte da prefeitura, bem como pela consolidação do papel da cidade como palco de grandes eventos internacionais. Sob esse contexto de internacionalização da “marca Rio de Janeiro”, ocorreu a distinção de parte do seu sítio, como paisagem cultural da humanidade, pela Unesco, em 2012.

A inércia observada no campo da proteção urbana foi rompida com a decretação, em 2014, por iniciativa da Prefeitura, da APAC do bairro do Grajaú associada à diretriz prevista pela legislação que estabeleceu os limites da “Paisagem Cultural”, no sítio da cidade, no tocante ao estabelecimento de controle das “Áreas de Amortecimento”, como forma de melhor resguardá-la de possíveis descaracterizações.

A análise dos três momentos identificados possibilitou identificar diferentes posturas, tanto de governança da cidade, como das comunidades residentes, acrescentando novos inputs à proteção urbana, que serão explorados ao longo do presente trabalho.

### **3. Algumas considerações sobre a redemocratização do Brasil e os reflexos no planejamento urbano das cidades**

A abertura política gradualmente estabelecida, a partir de 1979, viabilizou a retomada dos debates voltados à formulação de meios mais democráticos de gestão das cidades brasileiras. O momento viabilizou o surgimento do Movimento Nacional da Reforma Urbana no Brasil (MNRU) que concentrou as discussões

acerca do tema que ganhou relevância nacional a partir do forte processo de crescimento urbano brasileiro, verificado no período 1950-1980. Cabe destacar que a reforma já era prevista na agenda da esquerda brasileira e dos setores progressistas da sociedade civil organizada, desde o final do primeiro período democrático brasileiro (1946-1964), após a ditadura Getúlio Vargas (1930-1945). As discussões iniciadas pela Conferência Nacional pela Reforma Urbana, ocorrida em Petrópolis, em 1963, foram interrompidas pelo golpe civil-militar, em 1964. (AVRITZER, 2010, p.2)

Durante o primeiro governo civil pós-ditadura (1985-1989), ocorreram os debates para a redação do texto da nova Constituição Brasileira (1987-1988) que foi elaborado de maneira democrática, absorvendo sugestões da sociedade civil organizada, encaminhadas pelas chamadas emendas populares. Nessa perspectiva, surgiu a emenda popular da Reforma Urbana (apresentada à Assembléia Constituinte com 31.000 assinaturas) que introduziu diversos instrumentos de governança democrática, além de destacar a função social da propriedade urbana e a sua subordinação aos objetivos das políticas urbanas (ROLNIK, 1994). Essas emendas também destacaram instrumentos voltados à democratização das cidades, inserindo a obrigatoriedade de audiências públicas, previamente ao estabelecimento de novas legislações urbanísticas, o veto popular, com apoio de pelo menos 5% do eleitorado, dentre outros.

Com relação ao planejamento urbano, o texto da nova Constituição estabeleceu como diretrizes básicas a serem seguidas pelos Poderes Públicos Municipais, dentre outros, a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, destacando a obrigatoriedade de Planos Diretores para cidades brasileiras com mais de 20.000 habitantes como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

A função social foi associada à propriedade urbana que passou a ter obrigatoriedade de atender às exigências fundamentais

de ordenação da cidade expressas nos planos diretores, conforme o Artigo 182 da Constituição Federal Brasileira (1988). O referido artigo ainda inseriu como atribuições dos Poderes Públicos Municipais, por meio de leis específicas, o parcelamento ou edificação compulsórios; o estabelecimento de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão. Ainda sobre a questão urbana, o Artigo 183, inseriu o direito aos que possuíssem, por cinco anos, como sua área urbana de até 250 metros quadrados, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A partir dos avanços democráticos alcançados pela Constituição (1988), intensos debates ocorreram durante 13 anos para regulamentá-los por meio do Estatuto da Cidade, Lei 10.257, publicada em 10 de julho de 2001. O novo instrumento estabeleceu os meios legais e administrativos para a execução do disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, de 1988. Apesar dos avanços observados pelo Estatuto da Cidade, não ocorreram os debates e reflexões suficientes com relação aos diversos dispositivos de gestão do solo urbano por ele estabelecidos, tais como, o IPTU progressivo no tempo, transferência de potencial construtivo, dentre outros.

Apesar disso, os fatos gerados a partir da publicação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade proporcionaram um contexto de algumas mudanças no planejamento urbano das principais cidades brasileiras, especialmente a do Rio de Janeiro, cujo processo é analisado a seguir.

#### **4. Breves considerações sobre o Planejamento Urbano da Cidade do Rio de Janeiro, a partir dos anos 1980**

A partir dos anos 1980, a referida gradual redemocratização do país contribuiu para a viabilização do surgimento de movimentos

sociais urbanos organizados na cidade do Rio de Janeiro, destacando as associações de moradores de bairros, dentre outros seguimentos da sociedade civil organizada, em busca de melhorias ambientais e a valorização dos patrimônios locais e regionais.

A proteção e a conservação da memória urbana de bairros tornaram-se fatores a serem considerados na agenda de gestão da cidade, sendo apontados por comunidades urbanas como elementos importantes à manutenção de suas existências. Por conseguinte, a proteção de bairros da cidade, especialmente o Centro e adjacências, passou também a integrar o rol de demandas comunitárias (FREITAS, 2004, p.71).

Em 1992, a cidade do Rio de Janeiro recebeu o seu primeiro Plano Diretor Decenal (PDD) que foi posto em vigor através da Lei Complementar nº 16. Conforme expresso em sua própria denominação, a cada dez anos o plano sofreria uma revisão global que deveria ser precedida de dez reavaliações técnicas anuais e uma revisão prévia no seu quinto ano de existência. A intenção original era a de viabilizar ajustes e mudanças necessárias surgidas em função do monitoramento dos resultados oriundos da aplicação das diretrizes nele previstas. Após debate que mobilizou os setores da sociedade civil organizada carioca, mediado por técnicos do poder público municipal e vereadores, foi elaborado seu texto que enfatizou o “atendimento das funções sociais da cidade” como objetivo a ser plenamente alcançado no empreendimento das políticas setoriais e seus respectivos programas.

Dentre as Políticas Setoriais (Capítulo VIII - Do controle do Uso e da Ocupação do Solo, artigos 111 ao 136), previstas no Plano Diretor, destaca-se a de meio ambiente e de valorização do patrimônio cultural edificado, que elege como principais instrumentos oito Unidades de Conservação Ambiental (UCA) que buscam contemplar a complexidade de demandas impostas pela natureza do sítio e do tecido social da cidade, dentre elas a Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC).

Visando viabilizar a conservação de áreas urbanas e bens imóveis protegidos, bem como naturais (florestas e parques), o PDD previu também a constituição de fundos municipais, especialmente os de Meio Ambiente e o de Conservação do Patrimônio Cultural. A política de gestão dos citados fundos seria estabelecida, respectivamente, pelos Conselhos Municipais de Meio Ambiente e de Proteção do Patrimônio Cultural (CMPC). No entanto, cabe destacar que o Fundo de Conservação de Patrimônio Cultural, até hoje, nunca foi regulamentado e instituído pelo Poder Executivo Municipal

O PDD incorporou o importante dispositivo da cobrança do IPTU progressivo no tempo sobre a propriedade predial e territorial urbana subutilizada ou não edificada, previsto pelo texto da Constituição de 1988, pela Emenda Constitucional nº 29/2000 e pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257). Seu artigo 33 previu o estabelecimento das áreas onde incidiria o IPTU progressivo no tempo, através de lei, de iniciativa do poder executivo Municipal, além da isenção de taxaço de terrenos com menos de 250m<sup>2</sup>, cujos proprietários não tenham outro imóvel. Dispôs ainda que as áreas onde incidiria o IPTU Progressivo estariam relacionadas no Anexo I do Plano, anexo este que, simplesmente não integrou a publicação oficial do dispositivo legal, inviabilizando a regulamentação da aplicação do instrumento.

Apesar disso, o PDD carioca estabeleceu importantes dispositivos para o desenvolvimento de diversas políticas de grande valia que, uma vez implementadas, induziriam a transformação do meio urbano carioca, contribuindo para torná-lo mais humano e justo. Segundo o texto da “Cartilha sobre o Estatuto da Cidade”, elaborada pela Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro (FAM-RIO, 2002), o Plano Diretor “contém vários instrumentos importantes para a Reforma Urbana” da cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, destacam-se, dentre outros, instrumentos específicos de controle da densidade urbana e de particularização das legislações de uso e ocupação do solo em função

das características dos bairros cariocas, os Projetos de Estruturação Urbana (PEU/Capítulo VI, Artigos 73 ao 77) e as Áreas de Crescimento Limitado (Capítulo VII, Artigos 78 ao 80).

O PEU foi definido como instrumento capaz de definir “o controle de uso e ocupação do solo e as ações da administração para as Unidades Espaciais de Planejamento (UEP), observados os objetivos, princípios, diretrizes setoriais e por Áreas de Planejamento definidos nesta Lei Complementar, ouvidas as comunidades”, obrigatoriamente, em todas as fases de sua elaboração. O PEU, como instrumento de planejamento urbano, pode contemplar a necessidade de estabelecimento de proteção de bens culturais imóveis, assim como áreas urbanas de importância histórica local (APACs). A adoção do PEU como meio regulador da ocupação de partes da cidade, sem dúvida, particularizaria as regras de expansão e conservação urbanas, atendendo as especificidades de cada bairro e de cada comunidade.

Os PEUs seriam capazes de sepultar definitivamente a superada visão genérica de planejamento da cidade, consolidada a partir da decretação do decreto 322, de 1976, e das demais legislações que compõem o Código de Obras da Cidade (COC). Apesar disso, o que se verificou foi a sua atualização, materializada no Projeto de Lei Complementar (PL) N° 31/2013 que propõe uma versão simplificada do instrumento normativo, em quarenta e três artigos que abrangem diversos aspectos relacionados à normatização da construção civil da cidade. É importante observar que, na contramão do caráter específico da legislação de conservação de bens culturais protegidos, estabelecida pelo conjunto das normativas que regem as 33 APACs existentes no sítio da cidade, a nova proposta possui diretrizes genéricas com relação a essa categoria de edificações, nos seus Capítulos VI e VII, intitulados, respectivamente, - Da Reconversão de Edificações Tombadas ou Preservadas e Da Reconversão de Edificações - Retrofit. À exceção da admissibilidade da reconversão e do parcelamento das edificações protegidas em unidades

autônomas, com dispensa de exigências que as inviabilizariam (vagas de garagem, áreas comuns, dentre outros), que pode estimular positivamente a ocupação compatível dessas tipologias especialmente pelo uso residencial, seu texto além de utilizar o questionável conceito de *retrofit*, que induz à postura fachadista de conservação de edificações históricas, muito questionada pela literatura especializada, trata de maneira genérica todas as edificações protegidas da cidade, fato que pode ocasionar problemas na aprovação de projetos por parte dos órgãos de tutela. (LIMA CARLOS, 2008) O PL encontra-se ainda em discussão na Câmara de Vereadores devido às diversas irregularidades no seu processo de elaboração, com destaque para o não seguimento da obrigatoria oitiva popular, conforme destacado por Sônia Rabello.<sup>1</sup>

Apesar dos avanços proporcionados pela Constituição Federal (1988), Estatuto da Cidade (2001) e incorporados pelo PDD (1992), o que se observou no contexto do planejamento da cidade foi a sua lenta e gradual substituição pelos Planos Estratégicos produzidos nas gestões dos prefeitos Cesar Maia (1993-1996, *Rio Forever Rio*), Luiz Paulo Conde (1997-2000, Conselho Executivo do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro), Eduardo Paes (2009-2012/2013-2016, *Rio pós 2016 - o Rio mais integrado e competitivo*) e Marcello Crivella (2017-2020, *Rio 2020: mais solidário e mais humano*), o que caracterizou a consagração de uma agenda neoliberal calcada na ênfase do papel da governança municipal como elemento gerador de oportunidades de negócios, em substituição ao atendimento das funções sociais da cidade, preconizado pelo PDD (1992).

Vainer (2013), sobre essa mudança de rumos do planejamento urbano carioca observa que “as formas de poder na cidade” foram redefinidas e conduzidas à instauração da “cidade de exceção, que não seria senão a afirmação, sem mediações, da democracia direta do capital.” Nuno Portas<sup>2</sup> chama o fenômeno de

<sup>1</sup> In <http://www.soniarabello.com.br/o-codigo-de-obras-do-rio-e-como-sera-o-amanha/>, acessado em 30/05/2018.

<sup>2</sup> Do Vazio ao Cheio, disponível em [www.cidadeimaginaria.org/eu/Dovazioaocheio.doc](http://www.cidadeimaginaria.org/eu/Dovazioaocheio.doc), acessado em 30/5/2018.

“planejamento negocial” (“adaptativo” ou “gerenciamento negocial”) que se baseia na flexibilização de regras e normas legais pré-estabelecidas, no caso do Rio de Janeiro, ditadas pelo Plano Diretor, instrumento considerado rígido demais para acompanhar a “fluidez de todo o sistema” (BIENENSTEIN, 2001, p.17). Todos esses fatores ajudaram a construir o que Nuno Portas chamou de “planejamento negocial” que se baseia na flexibilização de regras e normas legais pré-estabelecidas, no caso do Rio de Janeiro, ditadas pelo Plano Diretor, instrumento considerado rígido demais para acompanhar a “fluidez de todo o sistema”. No discurso oficial das administrações que sucederam a primeira gestão do prefeito César Maia (1993-1996), especialmente de seu sucessor Luiz Paulo Conde (1997-2000), essa postura se cristalizou fazendo pesar sobre o Plano Diretor da Cidade a pecha de “estatizante”, “imobilizante” (rígido), “genérico” e “atrasado”, incapaz de atender com agilidade e rapidez as especificidades advindas das demandas da população.<sup>3</sup>

Cabe destacar que invariavelmente os textos destes planos apontam associam as questões culturais ao turismo e aos eventos. Os grandes eventos esportivos e culturais seriam o grande elemento propulsor e foram priorizados nesse processo. O contexto retardou a revisão geral do PDD (1992), que deveria ocorrer em 2002, para 2011, com nove anos de atraso (Lei Complementar 111/2011). As revisões anuais e quinquenal previstas nunca ocorreram, tampouco a decenal. Cabe destacar também que um dos instrumentos importantes para o cumprimento da função social da propriedade, propostos pelo PDD, o

---

<sup>3</sup> Cabe destacar que na citada gestão, o Conselho Municipal de Política Urbana (Compur), fórum de debates da política urbana carioca com a sociedade civil organizada, que assessorava a SMU, que havia sido criado por lei municipal, foi gradativamente esvaziado, até ser arbitrariamente extinto, retornando na gestão do prefeito posterior. A justificativa foi embasada no questionável argumento sustentado pela Procuradoria Geral do Município (PGM) de que a lei municipal era inconstitucional (COMPANS, 2005, p.243).

IPTU Progressivo no tempo, também nunca teve sua aplicação regulamentada.<sup>4</sup>

Em face do contexto urbano brasileiro formado até a década de 1980, torna-se possível constatar que a Constituição Federal (1988) materializou uma concreta preocupação com o planejamento e ordenação das cidades brasileiras. Seu texto estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores, instrumentos considerados capazes de ordenar a ocupação do solo urbano. No entanto, o que se viu na cidade do Rio de Janeiro, após sucessivas gestões municipais, foi o abandono do Plano Diretor e de seus principais instrumentos e dispositivos reguladores do uso do solo, em função da adoção de estratégias de planejamento voltadas à priorização de interesses econômicos e políticos. Conforme já abordado, o desprezo ao documento atingiu o ponto de as autoridades ignorarem detalhes fundamentais ao sucesso de sua aplicação no contexto urbano carioca, tais como, periodicidade de verificação da sua aplicação e prazos para a sua revisão.

O quadro político estabelecido na cidade, nos últimos 20 anos, tornou-se extremamente desfavorável às estratégias de planejamento urbano voltadas ao atendimento do principal aspecto destacado pela Constituição Federal, ou seja, o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”, com todas as suas implicações sociais e políticas. A publicação da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) proporcionou, teoricamente mais um avanço ao processo de gestão de cidades brasileiras, estabelecendo novos instrumentos urbanísticos de gestão urbana. No entanto, mais uma vez se verificou, no âmbito político-administrativo da cidade do Rio de Janeiro, dificuldades na regulamentação dos dispositivos previstos no

---

<sup>4</sup>A revisão do Plano Diretor só se deu após pressão exercida pela Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro e segmentos da sociedade civil organizada, que incluiu, dentre outros, os seguintes eventos: (2001) Envio à Câmara Municipal do PLC 25 pelo Executivo; (2002) Representação do Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor e um conjunto de entidades – o MP instaurou Inquérito Civil Público para apurar improbidade administrativa na Revisão do Plano Diretor; (2003/2004) Formação da 1ª Comissão Especial do Plano Diretor na Câmara Municipal; prorrogações dos prazos de revisão pela Câmara Municipal e abaixo-assinado pela devolução do PLC 25/ 2001, do Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor e um conjunto de entidades; (2005) A Prefeitura inicia elaboração de nova proposta, igualmente frágil de conteúdo e mais uma vez, desrespeitando a participação popular. Fonte: <http://www.eliomar.com.br/plano-diretor-3/>, acessado em 30/07/2018.

seu texto. A situação requer intensa reflexão e ação por parte da sociedade civil organizada, principal interessada na consolidação de meios de formação de uma cidade mais justa, plenamente identificada com suas funções sociais.

## **5. Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC): motivações e contextos políticos**

Sob o já referido contexto de redemocratização do país, no Rio de Janeiro, os movimentos sociais urbanos organizados afluíram no período 1980-1990, aproveitando os ares democráticos que sopravam no país, sendo estruturados a partir da fundação, em 1978, da Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ). Conforme já citado, no período 1990-1992, como reflexo do que foi estabelecido na Constituição (1988), o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (PDD), aprovado pela Lei Complementar nº 16, em 1992, consagrou o instrumento de proteção urbana, denominado Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), surgido em 1988, como Área de Proteção Ambiental (APA), dentre outros pontos. A APA, em 1988, tornou-se um instrumento aplicável a toda a cidade e foi baseada, integralmente, no texto do Decreto Municipal 5.459/85 que protegeu os bairros históricos da região portuária, denominados Saúde, Gamboa, Santo Cristo e também parte do Centro, a partir de estudos do Projeto Sagas.<sup>5</sup> A citada proteção legal se deu após processo de mobilização das comunidades locais, ocorrido a partir de 1983, quando a Associação de Moradores e Amigos do Bairro da Saúde (AMAS) promoveu a 1ª Quinzena de Debates sobre o bairro. A ação mobilizou outras associações representativas de comunidades limítrofes, tendo como principal consequência a proteção dos bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro pelo Decreto Municipal 5.459, de 1985. Em função

---

<sup>5</sup> - Formado por grupo de técnicos de diversos órgãos públicos de patrimônio cultural, planejamento urbano, municipal, estadual e federal, além da participação de associações de moradores.

da continuidade da mobilização comunitária, o poder legislativo municipal, estabeleceu a proteção dos bairros através da Lei Municipal 971, de 1987, regulamentada pelo Decreto 7.351, de 1988 que se superpuseram ao antigo decreto de 1985. Ambos os instrumentos consolidaram a proteção legal da área. Cabe observar que os princípios metodológicos adotados na proteção dos citados bairros foram transformados em um instrumento passível de aplicação em toda a cidade, a Área de Proteção Ambiental (APA), por intermédio do Decreto 7.612/88, que por sua vez embasou o texto das Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC), citado no primeiro Plano Diretor Decenal da Cidade, de 1992.<sup>6</sup> Destaca-se ainda no contexto político-administrativo do período, voltado às questões ambientais, a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), na cidade do Rio de Janeiro, de 3 a 14/6/1992.

### 5.1. O período 1984-2000

O período demonstra um claro protagonismo dos movimentos sociais urbanos no papel reivindicatório das melhorias estruturais dos bairros cariocas que contemplaram a proteção do seu patrimônio cultural e, conseqüentemente, das memórias locais. Esses movimentos encontraram certo acolhimento em gestões progressistas e no debate público, especialmente no âmbito do Poder Legislativo. Alguns prefeitos, mesmo a contra gosto, estabeleceram áreas de proteção urbana e uma tímida política de incentivos à conservação do patrimônio cultural edificado, instituída em 1986, pela isenção de IPTU para os proprietários que conservassem suas edificações protegidas. Por outro lado, observa-se também o interesse e o engajamento de técnicos no âmbito da própria prefeitura, especialmente arquitetos e urbanistas, na tarefa de

---

<sup>6</sup>A APA era um instrumento de proteção que se aplicava tanto aos ambientes urbanos, quanto aos naturais. Posteriormente, os primeiros, tiveram um instrumento específico, denominado APAC, ficando a APA aplicável a apenas os ambientes naturais.

inventariar com o intuito de preservar áreas históricas sob risco de perda, pela degradação que as condenava à uma inevitável renovação.

Em continuidade e concomitantemente à proteção dos bairros da zona portuária, os primeiros a serem protegidos na cidade por uma legislação urbanística específica, vieram outras mobilizações em prol de proteção de conjuntos urbanos localizados em outros bairros da cidade, dentre outros aspectos. Esses movimentos culminaram na proteção de áreas localizadas no Centro e a ele periféricas, tais como, as APACs do Hospital da Cruz Vermelha e adjacências (1987); dos bairros de Santa Teresa (1984), Cidade Nova e Catumbi (1991). O quadro reivindicatório construído pelas associações de moradores estabeleceu uma espécie de “urbanismo negativo” que se contrapôs às políticas urbanas praticadas desde os anos 1940-1950, que destacaram os “nexos econômicos”, que deram relevo à renovação e à verticalização nas dinâmicas urbanas das cidades brasileiras. (SANTOS, 2005, p. 27)<sup>7</sup>

O momento destacou o direito de comunidades tradicionais habitarem áreas centrais da cidade onde imperava a degradação que conduzia à uma inevitável expulsão, via drásticas intervenções de renovação urbana (Cf. CHOAY, 2001, p. 235). É importante observar que a cidade, após o restabelecimento das eleições diretas para prefeitos das capitais, ocorrida em 1985, teve duas gestões de prefeitos com agendas progressistas<sup>8</sup>, eleitos por voto direto, assim como no poder legislativo onde se observou o predomínio de parlamentares filiados ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), o que gerou um ambiente mais propício às negociações de causas populares.

---

<sup>7</sup> Segundo Milton Santos (2005, p.27) a “urbanização brasileira conhece, nitidamente, dois grandes regimes, ao longo das diferentes periodizações que se proponham. A pós os anos 1940-1950, os nexos econômicos ganham enorme relevo, e impõem-se às dinâmicas urbanas na totalidade do território (...) e, antes desse momento, o papel das funções administrativas tem, na maior parte dos estados uma significação preponderante.”

<sup>8</sup> Roberto Saturnino Braga (PDT, 1986 – 1989) e Marcelo Alencar (PDT, 1989 – 1992).

Excetua-se nesse contexto reivindicatório a APAC do Corredor Cultural (1983-1987) que foi estabelecida a partir de estudos realizados no âmbito da própria prefeitura da Cidade, a partir de 1979, seguindo orientação do Plano Urbanístico Básico da Cidade, o Pub-Rio (1975-1977) que, por sua vez, seguiu diretrizes estabelecidas, em 1975, pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) que indicava a necessidade das metrópoles brasileiras conservarem seus centros históricos. Cabe ressaltar que, na ocasião, a região do Centro e adjacências, projetada para ser o centro financeiro da cidade desde o início do século XX, já apresentava sinais evidentes de degradação e esvaziamento econômico que acarretava queda da qualidade de vida de seus habitantes predominantemente de média e baixa renda (CARDOSO e RIBEIRO, 1996, p. 33). O quadro se deu, dentre outros fatores, em função do estabelecimento de políticas urbanas que estimularam o surgimento de um novo vetor de crescimento da cidade em direção às zonas sul (Copacabana, Botafogo, Ipanema etc) e oeste (Barra da Tijuca, Jacarepaguá etc). Este viabilizou o surgimento e o incremento das atividades do capital imobiliário que proporcionaram o surgimento de novos pólos de habitação, serviço e comércio. Contribuiu significativamente para a situação descrita a proibição do uso residencial na Área Central da Cidade (ACN), em 1976, por intermédio do Decreto Municipal nº 322. A ACN ocupa parte do Centro do Rio de Janeiro onde faz divisa com as APACs do Hospital da Cruz Vermelha e adjacências e Sagas.

Conseqüentemente aos avanços democráticos alcançados pelo país, em 1989, ocorreu a eleição direta do primeiro presidente da República, desde 1964, Fernando Collor de Melo. O novo mandatário trouxe ao Brasil, a exemplo do que já ocorria em muitos países capitalistas ocidentais, a adoção de uma agenda calcada nos princípios econômicos neoliberais. O momento marcou a mudança de papel dos Estados capitalistas que deixaram de ter uma abordagem “administrativa”, tão característica até a década de 1960,

para viabilizar novas formas de ações iniciadoras e “empreendedoras”, assumidas a partir da grande recessão de 1973 (HARVEY, [2001]2005, p.167, 168). As duas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que sucederam Collor, até 2001, consolidaram essas premissas caracterizadas pela diminuição do Estado (privatizações) e investimentos públicos, dentre outros tipos de ações voltadas a criar cenários favoráveis aos capitais especulativos nacionais e internacionais.

Observam-se, já nos anos 1990, os reflexos das políticas neoliberais, especialmente relacionadas ao planejamento da cidade. O modelo de “cidade competitiva” começou a ser delineado, conforme as premissas neoliberais, a partir de 1993, na gestão do Partido da Frente Liberal (PFL), levada a cabo pelo prefeito Cesar Maia, (1993-1996) que incorporou os princípios do empreendedorismo urbano, elegendo o Plano Estratégico como principal ferramenta de planejamento da cidade, abandonando o recém elaborado PDD (1992).

Influenciado pelo “sucesso” das Olimpíadas de Barcelona, o prefeito do Rio (Cesar Maia) e seu secretário de urbanismo (Luiz Paulo Conde) puseram de lado a agenda reformista proposta democraticamente pelo PDD (1992), passando a destacar como prioridade a “adaptação das formas institucionais locais aos objetivos da inserção competitiva”, por intermédio de uma agenda de intervenções físicas e de modificações na estrutura legal e administrativa às tendências mercadológicas observadas na dinâmica da economia global. Nesse contexto, o “poder estratégico”, adotado pelo urbanismo catalão em Barcelona, foi apontado como referência de planejamento urbano para a cidade, caracterizando-se, “de forma clara e precisa” pela liderança individualizada, carismática, liberta de partidos e controles políticos, portadora individual do projeto empresarial da pátria urbana”. (VAINER. 2011, p.6) Ou seja, as cidades, especialmente o Rio de Janeiro, passaram a ser organismos

apolíticos e desprovidos de conflitos sociais, sendo regidas única e exclusivamente pelos interesses corporativos.

Sob esse contexto, a Prefeitura da cidade lançou em 1996, o seu primeiro plano estratégico, denominado *Rio Forever Rio* (1994-1996). Seu texto destacou sete estratégias para alcançar o objetivo principal de integração da cidade no contexto globalizado contemporâneo, dentre elas:

- A estratégia quatro, denominada “Rio Integrado” que apontava para a construção de novos centros urbanos e a restauração do Centro tradicional da cidade, com destaque para a zona portuária, Praça XV, bairros do Santo Cristo, Gamboa, Saúde e Estácio.
- A estratégia sete, denominada “Rio 2004 como um centro regional, nacional e internacional”, destacava o Centro tradicional da Cidade como um potencial “mercado cultural”, cujo status como centro cultural deve ser reforçado, além da necessidade da expansão das atividades turísticas e dos eventos internacionais.

Sob o novo contexto, que destacou a cultura e o patrimônio cultural como insumos estratégicos voltados à indústria turística e cultural, observou-se um expressivo esvaziamento e desmobilização dos movimentos sociais urbanos em busca da proteção de bairros cariocas, que resultou em alguns anos sem a decretação de novas APACs na cidade.

Observa-se que na ótica neoliberal do planejamento estratégico imposto à cidade que o patrimônio cultural edificado, quando não adaptado às funções de museus ou centros culturais públicos, transforma-se apenas em “patrimônio imobiliário” sujeito às oscilações de valor impostas pelo mercado imobiliário. Nesse sentido, observa-se na cidade uma política de patrimônio cultural que dá ênfase à conservação dos grandes monumentos, objetos de roteiros turísticos e cartões postais. Por outro lado, os conjuntos protegidos

de arquiteturas modestas, juntamente com os diversos contextos socioeconômicos dados por suas comunidades tradicionais ficam simplesmente a mercê dos movimentos de valorização e desvalorização imobiliária, fenômeno capaz de viabilizar, dentre outros, severos processos de gentrificação. Sob essa lógica, observam-se “efeitos secundários” provenientes do empreendedorismo urbano combinado à conservação do patrimônio cultural que são, em geral, perversos. Dá-se ao “patrimônio histórico urbano” uma embalagem sedutora que o destaca como objeto de “consumo cultural” e de investimentos do mercado imobiliário que tende a “excluir dele as populações locais ou não privilegiadas e, com elas, suas atividades tradicionais e modestamente cotidianas.” (CHOAY, 2001, p.226) O patrimônio cultural passou a integrar as estratégias de *city marketing*, base para a formulação de planejamentos capazes de viabilizar economicamente a conservação de tecidos históricos em cidades ocidentais. Essa postura com relação à cultura conduziu à produção de imagens que geram uma tão perigosa quanto falsa impressão de que qualquer iniciativa de intervenção voltada ao fim cultural seja identificada com o bem das cidades e suas populações. Sob a suposta aura de positividade são escamoteados os males provenientes da disputa entre interesses econômicos e financeiros que originam uma competitiva “economia da cultura” e, conseqüentemente, um “mercado de cultura”.

## 5.2. O período 2001-2008

Sob o novo modelo neoliberal, mundialmente difundido, os grandes eventos surgiram especialmente nas sucessivas gestões da cidade do Rio de Janeiro, referenciados como uma das grandes propostas voltadas à resolução dos desequilíbrios econômicos e sociais inerentes ao regime capitalista, deixando nas cidades por onde passassem supostos legados físicos (equipamentos, infraestrutura etc) considerados capazes e suficientes de alavancar

seu desenvolvimento. Sob esse contexto, ocorreu a candidatura de Luiz Paulo Conde (1997-2000), sucessor de Cesar Maia, que destacou o projeto do Rio ser, pela primeira vez, primeira vez cidade candidata à sede olímpica dos Jogos de 2004, que contou com consultoria catalã. Vainer (2011, p. 7) observa que, na verdade, os catalães já haviam introduzido a “vocação” esportiva no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro batizado de *Rio sempre Rio*, “mas que poderia igualmente chamar-se Rio finalmente Barcelona”: (VAINER, 2011, p.7)

A partir de 2003, com a ascensão ao governo do país do Partido dos Trabalhadores (PT), identificado com causas populares e progressistas, foram observados, em nível nacional e regional, alguns recuos em rela o aos princípios doutrinários neoliberais, verificados na retomada do fortalecimento institucional do Estado, na política de inclusão social, dentre outros pontos. No entanto, em níveis locais e regionais, o PT fez algumas concessões, abrindo as portas das cidades brasileiras aos grandes eventos, estimulando a competi o entre cidades e incentivando a prática do empreendedorismo urbano, dentre outros. Nesse contexto, a cidade do Rio de Janeiro após acirrada concorrência mundial foi escolhida para sediar a Copa FIFA 2014 e as Olimpíadas 2016.

O empreendedorismo urbano, conforme já dito, já era, desde o início do século XXI, levado com afinco pelas agendas dos prefeitos da cidade, Cesar Maia e Luiz Paulo Conde, que inicialmente perseguiram os Jogos Olímpicos de 2004, mas, lograram êxito apenas no objetivo de sediar os Jogos Panamericanos de 2007, que foi alcançado pelo próprio Cesar Maia que sucedeu o arquiteto Luiz Paulo Conde (1997-2000) por dois mandatos, ou seja, de 2001 a 2008. Nesse momento, a cidade começou a se preparar gradativa e definitivamente para receber grandes eventos internacionais, engajando-se no processo de competi o entre cidades.

A partir de 2001, o que se observou foi uma inversão de papéis, isto é, a prefeitura passou a desenvolver um grande interesse na proteção urbana, ao contrário do período anterior, 1984-2000. Nas suas duas administrações, o prefeito César Maia (2001-2004 e 2005-2008) passou a considerar a APAC como uma poderosa e rápida alternativa de controle urbano e de mudança dos vetores de expansão das atividades do mercado imobiliário, face à natureza e as conseqüências edilícias decorrentes diretamente da sua aplicação no meio urbano. Sendo assim, a prefeitura passou a estabelecer uma agenda de atos de proteção de bairros da cidade, especialmente os localizados na zona sul, através de decretos municipais, sem a devida participação do poder legislativo, tampouco das comunidades locais diretamente envolvidas. Os relatos de técnicos diretamente ligados à evolução do instrumento, desde a sua criação, nos confirma essa postura administrativa revelando um quadro bastante preocupante. A opção por formas autoritárias de gestão do solo urbano da cidade passaram a incluir na agenda da prefeitura, as APACs elaboradas rapidamente, por decretos redigidos por técnicos da prefeitura, em curtíssimo espaço de tempo, praticamente à revelia das comunidades, ou apoiadas por associações de bairro pouco representativas dos interesses locais. (LIMA CARLOS, 2011)

O Leblon, em 2001, foi o primeiro bairro da zona sul a ser “protegido” sob essa lógica. O bairro foi objeto de uma APAC 15 anos após a elaboração do seu PEU (1986) que, na ocasião da sua elaboração, não vislumbrou a hipótese de proteção urbana. A ação se justificou a partir de um suposto “ataque especulativo” do capital imobiliário no local, que foi detectado pela prefeitura que assim evitaria seu indesejável adensamento. A proteção do bairro gerou uma ação judicial dos moradores do Leblon contra a prefeitura que logo recebeu a adesão de outros bairros da zona sul que foram protegidos no mesmo período, como por exemplo, Ipanema e Catete. A prefeitura da cidade perdeu a ação em todas as instâncias jurídicas o que gerou o agravo de instrumento AI 701.065, impetrado por ela e

contrário a anulação parcial do Decreto N. 20.300/01 que estabeleceu a APAC-Leblon. Por meio de manobras e filigranas jurídicas, a prefeitura manteve a proteção do bairro.

Observa-se que a prefeitura estava fazendo valer, de forma distorcida, a diretriz estabelecida desde o esquecido PDD (1992) que aponta a zona oeste como área de expansão da cidade. A “proteção” da zona sul, por intermédio de decretos do prefeito, contribuiria decisivamente para o direcionamento das atividades da construção civil para a zona oeste, associando ironicamente o nome do prefeito à preservação do patrimônio cultural. Em função disso, a grande mídia da época apelidou o prefeito Cesar Maia de “o prefeito das APACs”, destacando-o como um “defensor” do patrimônio da cidade. O fato contribuiu para estabelecer uma estratégia de marketing pessoal que angariou o apoio de setores da sociedade carioca, apesar de alijar as comunidades diretamente envolvidas, assim como o poder legislativo, das decisões de proteção.

De 2001 a 2006 foram estabelecidas na cidade dez APACs, sendo oito na zona sul. Nesse contexto, um relatório da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), divulgou, na época, dados oficiais relativos ao período 2000-2004, que indicavam uma queda de 28% no número de demolições na Zona Sul que baixou de 97 para 69 edificações. O número de metros quadrados de licenciamento de novas obras, segundo o citado relatório, para o mesmo período, também registrava baixas de mais de 50%, ou seja, de 334.000m<sup>2</sup> para 160.000m<sup>2</sup>. No texto do documento, as estatísticas são consideradas como efeitos positivos para o contexto urbano carioca, fortalecendo a idéia de que as APACs foram utilizadas deliberadamente pela prefeitura para produzir, prioritariamente, efeitos significativos de diminuição dos processos de renovação urbana e adensamento populacional de partes da cidade e não de preservação de sua memória urbana. (LIMA CARLOS, 2011) O que seria conseqüência da proteção urbana (limitações administrativas do direito à propriedade urbana) passou a ser a principal causa,

deixando a memória urbana e o fortalecimento das identidades locais (verdadeiras causas) em segundo plano.

O “equivocado” entendimento do instrumento de proteção urbana foi ao encontro do processo de deliberado abandono, desde o seu nascimento, do PDD (1992) que foi elaborado a partir de discussões e debates com a sociedade carioca organizada. O processo democrático com ele iniciado, deveria ter tido continuidade nas suas revisões previstas (parcial e global), fato que conduziria ao debate aberto do poder público municipal com a comunidade carioca, de questões urbanas de interesse coletivo, que incluíam obrigatoriamente a proteção urbana de áreas culturalmente relevantes para a cidade e vetores de expansão da cidade. Como nada disso ocorreu, a seleção e a decisão de proteção de áreas urbanas ficou a cargo somente do prefeito, em função de seus interesses políticos. A partir de então, a realidade estabelecida na cidade do Rio de Janeiro criou um novo paradigma no contexto teórico da conservação urbana mundial, associando a proteção de áreas urbanas ao controle de usos, de ocupação do solo, à repressão de surtos de valorização imobiliária e de autoritarismo da gestão municipal, consolidando equivocadamente, na opinião pública, a preponderância de questionamentos de ordem patrimonial (material, pecuniária) e não cultural, conforme testemunhos de promotores do Ministério Público levantados pela pesquisa. (LIMA CARLOS, 2011)

Na verdade, a consagração do instrumento APAC pelo PDD (1992) deveria marcar o início de um profícuo processo de discussões e debates voltados ao seu aperfeiçoamento, envolvendo obrigatoriamente todos os setores da sociedade civil organizada. Ao invés disso, o que se viu foi a cristalização de uma fórmula erradamente interpretada como perfeita para ser aplicada eternamente, sem distinções e retoques, em toda a cidade. Após o período 2001-2006, em função do desgaste, perante a opinião pública, do instrumento de proteção equivocadamente utilizado e, por isso, questionado judicialmente pela comunidade do bairro do

Leblon, observou-se uma espécie de “esquecimento” da utilização da APAC pelo poder público municipal, bem como debates e discussões sobre o tema na grande mídia, no período 2007-2014. Por outro lado, cabe também observar que a prefeitura nunca exerceu qualquer tipo de monitoramento das APACs existentes no que diz respeito aos aspectos edilícios, urbanísticos e socioeconômicos de suas populações, o que contribuiria sobremaneira para o aperfeiçoamento do instrumento, bem como a formulação de novos mecanismos de incentivo à conservação do que foi protegido.

### 5.3. A frequência cronológica do estabelecimento das APACs

A análise dos processos que originaram as APACs na cidade, nos dois períodos analisados, revelaram como prioridades das ações de proteção da prefeitura, a zona sul e a Área Central possibilitando outras importantes observações.<sup>9</sup> A primeira, conforme já dito, diz respeito à frequência do evento em dois períodos cronológicos diferenciados: 1984-2000 e 2001 a 2006. Neles, constatam-se diferenças significativas no tocante às posturas da prefeitura e das comunidades residentes, em face da análise das três variáveis acima citadas.

No período 1984-2000, o poder público municipal estabeleceu seis APACs na zona sul e oito no Centro, totalizando quatorze áreas em dezesseis anos: menos de uma APAC por ano. A resistência da prefeitura à criação de APACs atingiu seu clímax no período 1997-2000, quando apenas duas áreas de proteção foram criadas mediante condições muito especiais, a saber:

- APAC Paquetá (1999) que consistiu apenas da regulamentação de um dos artigos do decreto de tombamento da Ilha, de 1986, que determinava a criação de uma Área de Proteção do Ambiente Cultural que avaliasse e protegesse as áreas

---

<sup>9</sup>Excetua-se a esse quadro a APAC do bairro de Santa Cruz, na zona oeste da cidade, estabelecida pelo decreto Municipal nº 12.524 DE 09/12/1993.

urbanas que ainda guardavam conjuntos arquitetônicos relevantes para a caracterização da paisagem local.<sup>10</sup>

- APAC Estácio (2000) que foi criada em decorrência do projeto de conservação urbana empreendido pela prefeitura do eixo composto pelas avenidas Mem de Sá, Salvador de Sá e Estácio de Sá (Projeto SÃS), envolvendo grande polêmica entre a Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e o órgão de patrimônio cultural municipal, à época, denominado DGPC.<sup>11</sup>

Por outro lado, no período 2001-2006 foram criadas oito áreas de proteção na cidade, produzindo uma frequência de mais de uma APAC por ano. Nesse contexto cabe também destacar que a zona sul registrou um *record* de sete APACs, o que constitui outro indicador importante que se relaciona ao agravamento do histórico processo especulativo incidente na região, causado pela aprovação da polêmica lei dos apart-hotéis, bem como à grave crise política e administrativa que se abateu sobre a cidade, conforme abordado anteriormente pela pesquisa.

O suposto aumento de pedidos de demolição na zona sul, que se iniciou pelos bairros do Leblon e Ipanema, pode explicar a mobilização maciça de associações de moradores de outros bairros da região no sentido de aprovar APACs, que passou definitivamente a incorporar o papel de antídoto contra a radical renovação urbana que se anunciava sobre áreas valorizadas da cidade. O fato contribuiu para a formação de um conjunto de APACs “oportunistas”, elaboradas em série e que conduziram a um mesmo tipo de postura, por parte do chefe do executivo municipal, em busca de exposição nos meios

---

<sup>10</sup> Cabe destacar o lapso de treze anos entre o tombamento e a regulamentação da proteção do conjunto urbano.

<sup>11</sup> A polêmica se deu em torno da demolição do conjunto arquitetônico que definia o último trecho do eixo SAs, nas proximidades do Largo do Estácio. Na ocasião o DGPC, com base em argumentos históricos, defendeu a manutenção da configuração original da citada artéria que incluía a proteção do conjunto arquitetônico que a definia. A SMU, pelo contrário, defendia a demolição e alargamento do trecho, visando à melhoria do sistema viário e a criação de parque público. (Ver Anexo I).

de comunicação e, sobretudo, aprovação de parte da população carioca, principalmente àquela residente na zona sul.<sup>12</sup>

Cabe observar, que em geral, as iniciativas governamentais de proteção do patrimônio cultural da cidade possuem aparentes boas intenções, contrapondo-se aos objetivos da indústria da construção civil, identificados com a ganância de empresários do ramo, ávidos por lucros altos e imediatos. No entanto, por trás das nobres intenções escondeu-se uma postura autoritária do prefeito da cidade em legislar o uso e a ocupação do solo sem qualquer participação do poder legislativo e também sem uma necessária discussão ampla e democrática com os setores organizados da sociedade carioca. Congelar áreas adensadas da zona sul, através da proteção urbana, nem sempre devidamente justificada tecnicamente, tornou-se uma estratégia bastante conveniente e rápida para a consolidação da política urbana estabelecida pelo Plano Diretor da Cidade (1992), voltada à sua expansão em direção às AP-3 e AP-5 (Méier, Engenho Novo, Barra da Tijuca, Jacarepaguá, Recreio dos Bandeirantes etc). O artifício contribuiu definitivamente para banalizar e desgastar o principal instrumento legal de proteção urbana existente na legislação carioca, além de constituir um caminho bastante tortuoso para se alcançar um objetivo considerado adequado para a cidade.

Sob esse contexto, em função da predominância de vereadores que apóiam a situação, observou-se uma crônica “dificuldade” da Câmara em aprovar projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo, que estabelecem Projetos de Estruturação Urbana (PEU), que, em alguns casos, podem contemplar APACs. A APAC Catete e o PEU da Tijuca ilustram bem a situação. No primeiro caso, a prefeitura encaminhou em 1992, um projeto de lei para a criação da APAC do bairro, face à mobilização e aprovação da sua

---

<sup>12</sup>Em função do papel atribuído ao instrumento APAC, observou-se no período 2001-2006, a criação de dez APACs, pela municipalidade, sendo sete na zona sul: Leblon (2001), Laranjeiras (2001), Jardim Botânico (2001), Botafogo (2002), Ipanema (2003), Morro São José (2004), entorno do Mosteiro de São Bento (2004), entorno do Colégio Batista Shepard (2004), Catete (2005) e Humaitá (2006).

comunidade. Após treze anos de inércia, a prefeitura efetivou a proteção do bairro mediante decreto, de 2005, sem nenhuma consulta ou audiência pública. No caso do bairro da Tijuca, o PEU para o bairro encontra-se em trâmite desde 1999 na Câmara (Projeto de Lei 39/99). O quadro formado “justificou” a imposição de legislações urbanísticas do poder executivo, via decreto, especialmente as APACs, visando o controle do crescimento urbano da cidade.

Contraditoriamente, quando se tratam de outros tipos de projetos de lei observaram-se, no período 2001-2006, grande agilidade e mobilização dos parlamentares, graças à conquista da maioria dos votos do plenário pelo prefeito, fato que lhe garantiu também uma confortável “imunidade” no tocante às iniciativas de investigação e questionamento legal dos decretos aprovados, encaminhadas por vereadores de oposição. Conclui-se que a discussão comunitária das regras de uso e ocupação do solo da cidade não constituiu foco de interesse das últimas quatro gestões. Em face dessa situação, não é surpreendente que a maior parte dos projetos de lei, da maioria dos parlamentares cariocas, tenha sido nesse período, de iniciativas de alteração de nomeações de logradouros e distribuição de medalhas meritórias às figuras ilustres da cidade.<sup>13</sup>

Por outro lado, também cabe destacar que a “preservação oportunista” notada nas iniciativas da prefeitura de proteção de bairros da zona sul ocorridas, especialmente no período 2001-2006, manifestou-se de outra forma, em grande parte das APACs estabelecidas no período 1984-2000. Nele também se observou que os efeitos imediatos proporcionados pela aplicação do instrumento APAC nos tecidos urbanos foram identificados por comunidades

---

<sup>13</sup>Segundo matéria publicada na Revista Veja (Edição 1659, de 26/07/2000), o fenômeno abrange a realidade da maioria das câmaras municipais de municípios brasileiros. Grandes gastos de parlamentares adicionados a “uma constatação igualmente constrangedora”, baseada em estudo da Fundação Getúlio Vargas que consiste da dura realidade que a “maior parte das câmaras limita-se a votar projetos de interesse do Executivo. De próprio punho, a maioria dos vereadores só elabora propostas como mudança de nome de ruas ou praças.”

urbanas cariocas da área central e zona sul, como capazes de barrar processos especulativos que apontavam para a expulsão das populações de moradores e usuários originais, até a neutralização de ocupações irregulares de encostas, prenúncio de processos de favelização. Foi possível detectar que a conservação da memória urbana local tornou-se um pretexto, uma justificativa para as medidas de controle urbano almejadas pelas populações residentes em busca de uma legislação urbana mais justa e equilibrada. São os casos das APACs de Santa Teresa e Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro (Sagas).

O contexto formado nos possibilita também deduzir que os estudos para a proteção da cidade não podem prescindir de análises prévias e mais profundas dos órgãos de patrimônio cultural da prefeitura, e, sobretudo da participação de moradores dos bairros, no sentido de detectar as respectivas especificidades de cada área, conforme destacado pela literatura especializada e por autores ligados ao tema, tais como, Kevin Lynch (A Boa Forma da Cidade, 1981), Christopher Alexandre (Uma Linguagem de Padrões, 2013), dentre outros. A falta dessa postura dos órgãos de patrimônio cultural conduziu às iniciativas tomadas de afogadilho que visaram à proteção de última hora de áreas urbanas da cidade, muitas delas, sem dúvida, importantes historicamente.

#### **5.4. O período 2008-2017**

Conforme anteriormente dito, a trajetória estabelecida para o planejamento do Rio de Janeiro desde 1993 possibilitou finalmente, alcançar o objetivo de sediar um evento internacional, que não foram os Jogos Olímpicos, mas os Jogos Panamericanos de 2007. O fato pavimentou o caminho para a cidade alcançar, posteriormente, outros dois grandes eventos esportivos internacionais: a Copa FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2017. Junta-se a esse processo de internacionalização da imagem da cidade, a distinção concedida pela

UNESCO, em 2012, de parte do sítio da cidade como exemplar de “paisagem cultural”, o que inseriu definitivamente o Rio de Janeiro nos calendários turísticos e dos grandes eventos mundiais.

Cabe observar que a “vocalização” de sede de grandes eventos e cidade competitiva em nível internacional continuou na gestão do prefeito Eduardo Paes (2009-2012), que, em 2009, publicou um novo Plano Estratégico, intitulado de *Rio pós 2016 – o Rio mais integrado e competitivo*. O novo plano incorporou as antigas diretrizes neoliberais estabelecidas pelo anterior, desta feita, mais objetivas e focadas na preparação da cidade, em termos de infra-estrutura, ordenação do seu território, qualidade dos serviços que visam à realização dos grandes eventos: a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Cabe observar que a visão de cultura do Plano se restringiu aos eventos e turismo. Em nenhum momento a conservação integrada das 33 APACs da cidade foi mencionada como estratégia de crescimento e melhoria do contexto social. A exceção se faz à zona portuária, encarada como estratégica na realização das Olimpíadas, em 2017.<sup>14</sup>

É importante também destacar que a citada distinção de parte do sítio carioca como “paisagem cultural da humanidade” garantiu mais políticas públicas para as áreas turísticas, reforçando o direcionamento da cidade às atividades voltadas a essa indústria e também aos grandes eventos. Sob esse contexto, em 2012, foi publicado o Decreto nº. 35.879 que resgatou o fundo de conservação do patrimônio cultural proposto originalmente pelo PDD (1992), além de criar um novo órgão de patrimônio cultural municipal denominado Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH). O novo fundo de

---

<sup>14</sup>No item infra-estrutura urbana encontra-se dentre outras ações, aquelas contempladas pelo projeto Porto Maravilha, como meta a ser alcançada. O fato revela que aos olhos da prefeitura a região portuária é merecedora apenas de cuidados na sua infra-estrutura. Observa-se também uma grande ênfase nos aspectos de produção de cultura com objetivos de expansão de shows musicais e apresentações teatrais populares. Não há qualquer menção à conservação da cultura, especialmente no que diz respeito ao patrimônio cultural da cidade, tampouco ao estabelecimento de diretrizes que apontem para a construção de uma política que o utilize como elemento de fortalecimento de identidades locais e regionais. Na visão das últimas gestões da cidade, cultura é entendida somente como lazer decorrente da produção cultural de espetáculos e difusão de atividades artísticas entre a população, o que não é suficiente para abarcar a complexidade cultural de uma cidade como o Rio de Janeiro que inclui seu patrimônio cultural edificado. (LIMA CARLOS, 2013, p.15 e 16)

patrimônio cultural, que ainda não foi regulamentado, segundo o texto do citado decreto, destacou o objetivo de “proporcionar recursos ao planejamento e à execução dos programas e projetos relativos à política de Patrimônio Cultural da Cidade”, sem maiores detalhes sobre onde e como seriam aplicados seus recursos, o que insinua a consideração somente dos sítios destacados pela UNESCO como “Paisagem Cultural”, conforme enunciada pela nova nomenclatura do órgão municipal de patrimônio cultural, que abrange a proteção de quatro componentes localizados desde a zona sul até a porção oeste da cidade de Niterói. São eles: os Setores Floresta da Tijuca, Pretos Forros e Covanca do Parque Nacional da Tijuca; o Setor Pedra Bonita e Pedra da Gávea do Parque Nacional da Tijuca; o Setor Serra da Carioca do Parque Nacional da Tijuca e Jardim Botânico do Rio de Janeiro; e a Entrada da Baía de Guanabara e suas bordas d’água desenhadas: Passeio Público, Parque do Flamengo, Fortes Históricos de Niterói e Rio de Janeiro, Pão de Açúcar e Praia de Copacabana. Os atributos que conferem à Paisagem Cultural da Cidade do Rio de Janeiro, seu valor universal, foram baseados em critérios estabelecidos nos itens I, II e VI das Diretrizes Operacionais para Aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial que destacam o “gênio criativo humano”; o intercâmbio de influência considerável, durante um dado período ou numa determinada área cultural, sobre o desenvolvimento da arquitetura ou da tecnologia, das artes monumentais, do planejamento urbano ou da criação de paisagens; e o fato de estar direta ou materialmente associado a acontecimentos ou tradições vivas, ideias, crenças ou obras artísticas e literárias de significado universal excepcional.

O citado Decreto nº. 35.879 ainda estabeleceu diversas medidas, dentre as quais a criação de novas APACs nos bairros do Alto da Boavista, Tijuca e Grajaú, em função da proximidade com o Parque Nacional da Tijuca, uma das paisagens destacadas pela UNESCO. Sob esse contexto, a APAC do bairro do Grajaú (zona norte da cidade) foi criada pelo Decreto nº 39.102, de 19 de agosto de 2014,

que foi precedido pelo Decreto nº 38.313, de 20 de fevereiro de 2014, que criou a Área de Especial Interesse Ambiental do Bairro do Grajaú, que já continha uma reserva florestal. A proteção do bairro considerou, dentre outros aspectos, que a localização do bairro do Grajaú, junto aos contrafortes do Maciço da Tijuca, pertence à Zona de Amortecimento do sítio declarado Patrimônio da Humanidade pela UNESCO.

Observa-se neste período, mais uma apropriação da APAC que, após sete anos sem ser utilizada pela prefeitura, foi retomada, neste caso, não como principal instrumento de proteção e conservação de áreas urbanas da cidade, mas como instrumento acessório de proteção do sítio delimitado como paisagem cultural da humanidade. Vale registrar que, ao longo deste período, não ocorreu qualquer tipo de debate com a sociedade civil organizada, visando seu aperfeiçoamento, tendo em vista toda a polêmica trajetória referente à sua aplicação na cidade observada no período 2001-2006. É verdade que o ato de proteção foi precedido de algumas audiências públicas que revelaram a preocupação da maior parte da comunidade local com a descaracterização da paisagem urbana do tradicional bairro carioca, característica dos anos 1920.

## 6. Considerações Finais

Observa-se atualmente que a proteção de áreas urbanas garantiu legalmente a permanência de partes do tecido urbano relevantes para a memória arquitetônica da cidade, localizadas principalmente no berço de seu nascimento, a Área Central e adjacências. O instrumento de proteção urbana APAC resultou de movimentos sociais organizados e expressou, dentre outros aspectos importantes, o anseio das comunidades urbanas pela preservação de seus lugares de memória. Apesar disso, os contextos políticos e administrativos que se sucederam na cidade a partir dos anos 1990, configuraram ambientes desfavoráveis à evolução do debate acerca

da conservação desse patrimônio, inserindo diretrizes neoliberais que estabeleceram o empreendedorismo e ações dele decorrentes, como prioridades na agenda da prefeitura da cidade. O fato inviabilizou as abordagens que se voltassem ao seu aperfeiçoamento, incorporando os aspectos sociais (imateriais) relacionados ao patrimônio cultural, conforme estabelecido pelo atual estágio de discussão da teoria da conservação. A APAC como instrumento urbanístico de proteção urbana, teve na cidade do Rio de Janeiro, nos anos 1980, um promissor início no âmbito de um movimento social urbano organizado que culminou na proteção dos bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte do Centro (Sagas). A posterior apropriação do instrumento por outras associações de moradores cariocas, priorizando a busca de permanência e garantias de melhor qualidade de vida, destacou o papel do instrumento na função de controle urbano, reforçada pelo abandono do Plano Diretor Decenal da Cidade (1992-2009) e, conseqüentemente, dos necessários debates ao aprimoramento e atualização das políticas urbanas. A APAC, como principal instrumento de proteção urbana da legislação da cidade, chega aos dias atuais como um acessório de controle e proteção das áreas de amortecimento do sítio delimitado como paisagem cultural, pela Unesco.

Sob essa perspectiva, as experiências aqui brevemente abordadas expõem um quadro preocupante, tendo em vista que a proteção de ambientes urbanos em sua materialidade e imaterialidade deixou de ter o papel de instrumento de inclusão social e fortalecimento de identidades locais, obtidas pela plena participação das comunidades diretamente envolvidas. O século XXI impõe o urgente desafio da conservação desse extenso acervo arquitetônico protegido da cidade que considere essas premissas, sob pena de altos custos sociais, perdas materiais irreversíveis e elitização da sua fruição.

## Referências

- AVRITZER, Leonardo « O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil », **Revista Crítica de Ciências Sociais** [Online], 91 | 2010, colocado online no dia 01 Novembro 2012, criado a 19 Setembro 2017. URL : <http://rccs.revues.org/4491> ; DOI : 10.4000/rccs.4491
- AVRITZER, Leonardo « O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil », **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 91 | 2010, 205-221.
- Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro – FAM-RIO. **O Plano Diretor, o Estatuto da Cidade e a Influência que têm na sua vida**. Rio de Janeiro: FAM- RIO/CESE, 2002.
- BIENENSTEIN, Glauco, **Globalização e MetrÓpole** – A relação entre as escalas global e local: O Rio de Janeiro, in IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: 2001, 22pp.
- CARDOSO, Adauto Lúcio, RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dualização e Reestruturação Urbana – o caso do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR:FASE, 1996.
- CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. São Paulo: Estação Liberdade/UNESP, 2001.
- COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano** – Entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- FAM-RIO – Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro. **O Plano Diretor, o Estatuto da Cidade e a Influência que têm na sua vida**. Rio de Janeiro: FAM- RIO/CESE, 2002.
- FREITAS, Augusto Ivan de. Reabilitação Urbana em Processo. In: LIMA, Evelyn Furquin Werneck e MALEQUE, Miria Roseira (org.), **Cultura Patrimônio e Habitação: Possibilidades e Modelos**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2004, pp.69 a 82.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, [2001]2005.
- LIMA CARLOS, Claudio Antonio S.. **Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APAC): a proteção de bairros cariocas de 1979 a 2006**. São Paulo: Ed. Blucher, 2011.
- \_\_\_\_\_. Renovação contida por formas históricas. In: **FÓRUM - Intervenções em Centros Históricos**; vol. 1, no. 1 (2008). Disponível em <[http://www.forumpatrimonio.com.br/view\\_full.php?articleID=92&modo=1#>](http://www.forumpatrimonio.com.br/view_full.php?articleID=92&modo=1#>), acessado em 13/08/2018.
- \_\_\_\_\_. O Patrimônio Cultural na Cidade dos Grandes Eventos: reflexões sobre o patrimônio cultural frente ao contexto político-administrativo da cidade do Rio de Janeiro no século XXI. In: **Cadernos do PROARQ (UFRJ)**, Rio de Janeiro: PROARQ, 2013, pp. 30 a 45. Disponível em <[http://cadernos.proarq.fau.ufrj.br/public/docs/Proarq\\_21-029.pdf](http://cadernos.proarq.fau.ufrj.br/public/docs/Proarq_21-029.pdf)>, acessado em 18/12/2019.
- PORTAS, Nuno. **Do vazio ao cheio**. Disponível em: <[www.cidadeimaginaria.org/eu/Dovazioaocheio.doc](http://www.cidadeimaginaria.org/eu/Dovazioaocheio.doc)>, acessado em 07/08/2018.
- ROLNIK, R. . Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luís Cesar de Q.; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. (Org.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, v. , p. -. Referências adicionais: Brasil/Português. Disponível em <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/planejamentourbano.pdf>>, acessado em 18/12/2019.
- SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.

## Resumo

O presente artigo tem por objetivo principal avaliar criticamente o viés da proteção urbana no contexto político-administrativo do Rio de Janeiro, desde a década de 1980, quando ocorreu a redemocratização do país, até os anos 2000, marcados por grandes eventos esportivos e a distinção de um trecho do sítio da cidade como "paisagem cultural da humanidade", título concedido pela UNESCO, em 2012. Pretende-se avaliar a utilização do instrumento de proteção urbana pela prefeitura e a sua distribuição pelo sítio da cidade, identificando-se as diferentes motivações que originaram as iniciativas de proteção urbana, bem como os respectivos impactos político-administrativos, o que possibilitou o estabelecimento de três períodos cronológicos importantes: 1984-2000; 2001-2008 e 2009-2017.

**Palavras-chave:** Proteção urbana. Planejamento urbano. Patrimônio cultural.

## Abstract

The present work aims to reflect on the urban protection in context political and administrative of Rio de Janeiro, since 1980, when the democratization of the country, towards 2000, until 2000, marked by major events occurred sports and the distinction of an excerpt from the site of the city as a "cultural landscape", title awarded by UNESCO, in 2012. The objective is to evaluate the use of the instrument of urban protection of the city and its distribution by Rio de Janeiro, identifying the different motivations that led to the urban protection initiatives, as well as the related Political and Administrative impacts, which allowed the establishment of three chronological periods: 1984-2000; 2001-2008 and 2009-2017.

**Keywords:** Urban protection. Urban planning. Cultural heritage.

## Resumen

El presente trabajo tiene el propósito de reflexionar acerca de la protección urbana en el contexto político-administrativa de Río de Janeiro, desde el 1980, cuando se produjo la democratización del país, hacia El 2000, hasta el 2000, marcados por grandes eventos deportivos y la distinción de un extracto del sitio de la ciudad como "paisaje cultural", título concedido por la UNESCO, en el 2012. El objetivo es evaluar el uso del instrumento de protección urbana de la ciudad y su distribución por lugar de la ciudad, identificando las diferentes motivaciones que llevaron a las iniciativas de protección urbana, así como los impactos administrativos y políticos relacionados, que permitió el establecimiento de tres períodos cronológicos: 1984-2000; 2001-2008 y 2009-2017.

**Palabras clave:** Protección urbana. Planificación urbana. Patrimonio cultural.