



**Paula Belmiro Fontes**

**MEIO AMBIENTE E CULTURA NO PLANO  
DIRETOR DA CIDADE DO RIO DE  
JANEIRO: O BAIRRO DO FLAMENGO NA  
MACROZONA CONTROLADA CARIOCA**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia e Meio Ambiente do Departamento de Geografia e Meio Ambiente do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Augusto César Pinheiro da Silva

Rio de Janeiro  
Agosto de 2018



**Paula Belmiro Fontes**

**MEIO AMBIENTE E CULTURA NO PLANO  
DIRETOR DA CIDADE DO RIO DE  
JANEIRO: O BAIRRO DO FLAMENGO NA  
MACROZONA CONTROLADA CARIOCA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia e Meio Ambiente do Departamento de Geografia e Meio Ambiente do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Augusto César Pinheiro da Silva**  
Orientador  
Departamento de Geografia – PUC–Rio

**Prof. João Luiz de Figueiredo Silva**  
Departamento de Geografia – PUC– Rio

**Profa. Rejane Cristina de Araujo Rodrigues**  
Departamento de Geografia – PUC– Rio

**Prof. Miguel Angelo Campos Ribeiro**  
UERJ

Rio de Janeiro, 15 de agosto de 2018

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

## **Paula Belmiro Fontes**

Graduou-se em Geografia na Puc-Rio (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro) em 2009. cursou a Pós-Graduação em Meio Ambiente na COPPE UFRJ em 2010. cursou as disciplinas da linha de pesquisa Espaço e Sustentabilidades em 2016. Participou do grupo de pesquisa Geterj durante o período do mestrado.

### Ficha Catalográfica

Fontes, Paula Belmiro

Meio ambiente e cultura no plano diretor da cidade do Rio de Janeiro : o bairro do Flamengo na macrozona controlada carioca / Paula Belmiro Fontes ; orientador: Augusto César Pinheiro da Silva. – 2018.

100 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Geografia e Meio Ambiente, 2018.

Inclui bibliografia

1. Geografia – Teses. 2. Meio ambiente. 3. Cultura. 4. Plano diretor. 5. Ordenamento territorial. 6. Bairro do Flamengo. I. Silva, Augusto César Pinheiro da. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Geografia e Meio Ambiente. III. Título.

CDD: 910

## Agradecimentos

Ao meu orientador, Professor Augusto César Pinheiro da Silva, pelo estímulo e parceria para a realização deste trabalho.

Ao meu marido, Fausto Henrique Ferreira Lemos, por todo apoio, paciência e compreensão.

À minha mãe, Angela Maria Abicalil Belmiro, pela compreensão, atenção, ajuda e parceria durante todo o percurso deste trabalho.

À minha amiga Hannah pelas palavras de apoio e o ouvido amigo nos momentos de tensão e nervosismo.

Às minhas amigas Mariana Toro e Luana Correia, estudantes do Mestrado em Geografia, que me acompanharam e deram força durante o processo da dissertação.

Aos meus colegas da PUC-Rio.

Aos professores que participaram da Comissão Examinadora.

A todos os professores e funcionários do Departamento pelos ensinamentos e pela ajuda.

A todos os amigos e familiares que de uma forma ou de outra me estimularam ou me ajudaram.

“O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. “This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil CAPES – Finance Code 001.

## Resumo

Fontes, Paula Belmiro; Silva, Augusto César Pinheiro da. **Meio Ambiente e Cultura no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro: o bairro do Flamengo na Macrozona Controlada Carioca**. Rio de Janeiro, 2018. 103p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Geografia e Meio Ambiente. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este trabalho tem como objetivo verificar como marcos históricos em ambientes metropolitanos podem ser referenciais para o ordenamento territorial de bairros, trazendo para a cena política dimensões simbólicas para a compreensão de novas funções urbanas. A partir da visão do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro sobre a organização dos aspectos ambientais e culturais do território, analisaremos como o bairro do Flamengo se insere na divisão territorial chamada Macrozona Controlada. Nesse sentido, utilizaremos a legislação municipal como base para a percepção das políticas públicas relacionadas à cultura e ao meio ambiente na gestão local. Assim, pretendemos compreender como os espaços foram se refuncionalizando através dos tempos, que aspectos históricos, políticos e sociais se interrelacionam e produzem a logística atual, para que, dessa forma, possamos perceber como o zoneamento proposto se encaixa nos aspectos culturais e ambientais, de maneira corresponder melhor às potencialidades e necessidades existentes no local. Em nossa fundamentação teórica, os conceitos de paisagem, território e lugar serão trabalhados para enfatizar a relação do homem com seu espaço e as transformações advindas dessa relação. O território representado como uma construção por e a partir de relações de poder também pode ser contemplado na discussão da formação e organização das práticas dos atores na escala do bairro. Como processo metodológico, utilizaremos a análise bibliográfica de livros e documentos sobre a formação da cidade do Rio de Janeiro e sua expansão com processo de urbanização para as outras Zonas da metrópole carioca, além de idas a campo para a coleta de informações e de imagens, que serão realizadas pela pesquisadora.

## Palavras-Chave

Meio Ambiente; Cultura; Plano Diretor; Ordenamento Territorial; Bairro do Flamengo; Macrozona Controlada.

## Abstract

Fontes, Paula Belmiro. Silva, Augusto César Pinheiro da (Advisor). **Environment and Culture in the Master Plan of the City of Rio de Janeiro: the neighborhood of Flamengo in Macrozona Controlada in Rio.** Rio de Janeiro, 2018. 103p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Geografia e Meio Ambiente. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This work aims to verify how historical landmarks in metropolitan environments can be used as reference for the territorial planning of neighborhoods, bringing the symbolic dimensions to the political scene to better understand new urban functions. By using the point of view of the Master Plan of the city of Rio de Janeiro on the organization of the environmental and cultural aspects of the territory, we will analyze how the neighborhood of Flamengo is inserted in the territorial division called Macrozona Controlada. For this purpose, we will use municipal legislation as a basis for the perception of public policies related to culture and the environment in local management. Thus, we intend to understand how spaces have been reorganized through time, how historical, political and social aspects became interrelated and resulted in the current logistics, so that, in this way, we may see how the proposed zoning fits into the cultural and environmental aspects to meet potential needs. In our theoretical foundation, the concepts of landscape, territory and place will be worked out to emphasize the relation of man and his space as well as the transformations arising from this relationship. The territory represented as a construction by and from power relations can also be understood in the discussion about the formation and organization of human players' activity in the neighborhood. As a methodological process, we will use the bibliographic analysis of books and documents concerning the formation of the city of Rio de Janeiro as well as its expansion and urbanization process to other zones of the Rio metropolis. Fieldwork to collect information and images will be carried out by the researcher.

## Keywords

Environment; Culture; Plan; Territorial Planning; Flamengo district; Macrozone Subsidiary.

## Sumário

1. Introdução .....	11
2. Ordenamento urbano na metrópole carioca: alguns aspectos da expansão territorial da cidade do Rio de Janeiro para a zona Sul carioca .....	17
2.1 Federalismo e descentralização: uma discussão sobre a organização de poder no território nacional .....	17
2.2 Perspectivas históricas do ordenamento carioca .....	19
2.2.1 O aspecto ambiental fortalecendo novas práticas políticas: o meio ambiente e a cidade cosmopolita do Rio de Janeiro .....	33
2.2.2 A problemática cultural como um aspecto da identidade local na gestão do território carioca .....	42
3. O bairro do Flamengo: paisagem marca do espírito da cidade do Rio de Janeiro .....	49
3.1 Aspectos da história sobre a formação do bairro do Flamengo..	50
3.2 Os símbolos no bairro do Flamengo .....	58
3.2.1 Os símbolos ambientais na construção da gestão do bairro ..	61
3.2.2 Os aspectos culturais no reforço da elaboração de políticas de gestão local .....	74
4. A Macrozona Controlada – políticas públicas no bairro do Flamengo: meio ambiente e cultura como foco no ordenamento territorial .....	79
4.1 A Macrozona Controlada .....	79
4.2 O bairro do Flamengo na Macrozona Controlada .....	82
4.2.1 O elemento ambiental como reforço das questões de ação local .....	88
4.2.2 A cultura como identidade local .....	91
5. Conclusão .....	95
6. Referências Bibliográficas .....	100

## Lista de imagens

1 – Plano Pereira Passos – área do Teatro Municipal .....	23
2 – Plano Agache – ideia de ordenamento da cidade carioca .....	24
3 – Construção da estação de tratamento de águas Guandu .....	26
4 – Reportagem sobre a abertura do túnel Santa Bárbara em 1964 ..	26
5 – Implantação do aterro do Flamengo em 1960 .....	27
6 – Avenida Atlântica em 1958 .....	28
7 – Aterro e bairro do Flamengo – exemplo de paisagem da cidade do Rio de Janeiro .....	35
8 – Vista de cima de uma das áreas do Parque do Flamengo .....	38
9 – Parque do Flamengo – perímetro de tombamento .....	39
10 – Praia do Flamengo em 1958 .....	41
11 – Transformação da paisagem da praia do Flamengo – implantação do aterro do Flamengo .....	41
12 – Palácio da Guanabara .....	43
13 – Centro Cultural Oduvaldo Vianna Filho – Castelinho do Flamengo .....	47
14 – Planta 1 – Planta da cidade do Rio de Janeiro de 1769 .....	51
15 – Figura 1 – Território da Sesmaria de Sobejos .....	52
16 – Palácio Guanabara ao fundo e as palmeiras imperiais da rua Paissandu no século XIX .....	53
17 – Avenida Beira Mar ligando o Centro da cidade à zona Sul – Enseada de Botafogo .....	55
18 – Desmonte do morro de Santo Antônio na década de 1950 .....	56
19 – Construção do túnel Rebouças em 1962 .....	57
20 – Cartograma 1 – Localização do bairro do Flamengo na área da zona Sul da cidade do Rio de Janeiro .....	58
21 – Abertura da estrada do Joá na década de 1950 .....	62
22 – Paisagem do Parque do Flamengo .....	63
23 – Rua Paissandu nos séculos XIX e XX .....	64

24 – Palmeiras imperiais na rua Paissandu – bairro do Flamengo .....	65
25 – Museu de Arte Moderna (MAM) da cidade do Rio de Janeiro no parque do Flamengo .....	67
26 – Monumento aos Pracinhas no Parque do Flamengo .....	68
27 – Monumento em homenagem a Estácio de Sá .....	68
28 – A nascente do rio Carioca .....	70
29 – Unidade de Tratamento de Rio (UTR) – Parque do Flamengo ...	71
30 – Foz do rio Carioca coberto pelo deck Lota de Macedo .....	71
31 – Centro Cultural Oduvaldo Vianna Filho – Castelinho do Flamengo .....	76
32 – Palácio Guanabara .....	78
33 – Proposta de ordenamento territorial do Plano Diretor de 2011 ...	81
34 – Vista geral do bairro do Flamengo – exemplo de paisagem da cidade do Rio de Janeiro .....	83
35 – Ação de plantar muda de palmeira no Parque do Flamengo .....	87
36 – Divulgação da peça teatral na Associação de Moradores do Morro Azul .....	88
37 – Reunião de celebração em grupo no parque do Flamengo .....	90
38 – Evento cultural durante o Carnaval no Parque do Flamengo .....	91
39 – Um dos vitrais do Centro Cultural Oduvaldo Vianna Filho .....	92
40 – Salão nobre na entrada do Palácio Guanabara .....	94

## Lista de siglas

1 – PUB-Rio (Plano Urbanístico da Cidade do Rio de Janeiro) .....	29
2 – ITU (Imposto Predial Territorial Urbano) .....	30
3 – AEIS (Áreas de Especial Interesse Social) .....	30
4 – Fecomercio (Federação do Comércio) .....	38
5 – UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) .....	45
6 – IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) .....	60
7 – PDAU (Plano de Arborização Urbana da Cidade do Rio de Janeiro) .....	66
8 – UTR (Unidade de tratamento de Rio) .....	70
9 – Inepac (Instituto Estadual do Patrimônio Cultural) .....	72
10 – ECO 92 (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento) .....	79
11 – AP (Área de Planejamento) .....	81
12 – FLAMA (Associação de Moradores e Amigos do Flamengo) .....	87
13 – EIA (Estudo de Impacto Ambiental) .....	90
14 – RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) .....	90

# 1 Introdução

O desenvolvimento urbano da maioria das cidades brasileiras tem acontecido de forma desordenada e sem planejamento, o que acarreta problemas sociais de deslocamento urbano, acesso a bens e, em muitos casos, exclusão da população. A cidade do Rio de Janeiro, em particular, enfrentou graves questões sociais durante seu crescimento, e uma análise crítica da transformação do espaço geográfico pode fornecer algumas perspectivas para entender a relação do homem com o lugar que habita.

No contexto da cidade do Rio de Janeiro, esta dissertação analisa de que maneira o bairro do Flamengo, situado na zona Sul da cidade, se organizou na gestão de seu território, a partir do entendimento da interação e da inter-relação entre homem/natureza e da resignificação das paisagens e de construções do bairro, que se reconstróem sobre o espaço já construído. Este aspecto cultural e ambiental, como a cidade não é uma paisagem estática, se insere na própria organização da sociedade, que é múltipla e dinâmica.

A gestão pública em cidades metropolitanas pode ter outra forma de estruturação: ao considerar a escala dos bairros e suas particularidades em projetos de refuncionalização para o ordenamento territorial. Comumente, a gestão metropolitana possui uma ótica baseada na oferta de serviços sob uma perspectiva multifuncional, o que reduz a capacidade de significação espacial ao pragmatismo dos usos dos territórios.

Assim sendo, esta pesquisa defende uma visão de metrópole para além da abordagem da planificação centralizada, considerando-se os gestores públicos como aqueles agentes da política capazes de priorizar a emergência das particularidades locais na definição de espaços de uso mais apropriados uma história, a cultura e o meio ambiente dos lugares. No caso do bairro do Flamengo, as arquiteturas de gestão podem considerar a cultura (com base na sua rica história, desde a fundação da cidade) e o meio ambiente como os critérios centrais de estruturação desta parte da metrópole.

Com base no Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (2011) e na definição de uma proposta de ordenamento territorial baseado em um

macrozoneamento da metrópole, serão estudadas como as ações ambientais e culturais desse plano atendem ao recorte territorial (como *macrozona controlada*), onde se insere o bairro analisado.

O objeto de nosso trabalho se configura na ideia do lugar do bairro do Flamengo como o elemento das representações locais na definição do ordenamento territorial metropolitano. As transformações que ocorrem no território repercutem no ordenamento do espaço urbano da cidade do Rio de Janeiro. A escala local do bairro demonstra a atuação das demandas relacionadas aos interesses dos atores sociais e seus símbolos materializados em cada território. Utilizamos Carlos (2007) e Tuan (2013, 1982) para referenciar o conceito de lugar como a base para a percepção dos acontecimentos no território e suas representações.

O objetivo geral do trabalho é verificar como marcos culturais e ambientais no bairro do Flamengo são referenciais para o ordenamento territorial da cidade do Rio de Janeiro, trazendo à cena política as dimensões simbólicas na definição de funções urbanas. Elaboramos como objetivos específicos: 1- identificar como as diversas dimensões simbólicas do bairro do Flamengo afetam o processo de análise espacial metropolitano; 2- analisar se os aspectos significantes de bairros tradicionais em uma metrópole são considerados nos planejamentos e ordenamentos públicos e 3- compreender como interações Estado/sociedade civil no ordenamento territorial podem promover sinergias para governanças que acatem as agendas dos moradores de um de um bairro cosmopolita na cidade do Rio de Janeiro.

Utilizamos como justificativa para nossa pesquisa a ideia de que bairros icônicos do Rio de Janeiro, como o do Flamengo, possuem marcas singulares no contexto da história da cidade, como a sua cultura e meio ambiente. Dentre essas marcas, destacam-se a Rua Paissandu, que mantém vivo, no imaginário da cidade, o processo de transição entre o Império do século XIX e o processo de modernização dos séculos XX e XXI, e o Aterro do Flamengo, um conceito moderno de paisagem urbana que associa a natureza à vida na metrópole, idealizando uma concepção de qualidade de vida em ambientes metropolitanos. A

partir dessas marcas, o ordenamento de uma metrópole pode ser ressignificado, levando-se em consideração as intensas relações políticas que se mesclam no ambiente metropolitano, suas representações e o desejo, por atores diversos, de novas funcionalidades que emergem de uma população crescente, atuante e portadora dos anseios públicos de construção do seu cotidiano.

Como residente do bairro do Flamengo e por presenciar a relação dos moradores com os elementos culturais e ambientais como um dos exemplos relacionados na pesquisa, a rua Paissandu, foi possível compreender a importância social e a relação simbólica que se mantêm com esse espaço, além dos diversos níveis de representação construídos ao longo do bairro. A abertura da rua Paissandu pode se associar com a ideia da construção de um “espírito carioca”, como uma forma urbana que representa uma marca na paisagem cultural do Rio de Janeiro e de sua identidade.

Os procedimentos metodológicos que serão abordados na pesquisa se baseiam na pesquisa bibliográfica com a análise de documentos oficiais do Arquivo Geral da Cidade, da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, da Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, entre outros, sobre os temas: história político-cultural do bairro do Flamengo e o processo de formação da cidade do Rio de Janeiro com sua expansão através do processo de urbanização para as outras zonas da cidade carioca. Esse processo servirá de base para compreender a refuncionalização dos usos na metrópole por meio do processo de transformação das práticas sociais e políticas no espaço urbano carioca. Utilizaremos a seleção de imagens iconográficas das paisagens do bairro e alguns exemplos sobre a categorização da metrópole carioca, além de idas a campo para a coleta de informações e de imagens pela pesquisadora, com a análise dos documentos oficiais sobre os projetos de gestão dos aspectos ambientais e culturais para o bairro do Flamengo.

O segundo capítulo, sob o título **Ordenamento urbano na metrópole carioca: alguns aspectos da expansão territorial da cidade do Rio de Janeiro para a zona Sul carioca**, trata dos aspectos gerais do processo de ocupação e fundação da cidade e seu processo de extensão para outras zonas. Neste capítulo, apresentam-se as reformas e planos de melhoramentos implementados no Rio de Janeiro a partir do século XIX e no século XX, com uma análise do Plano Diretor de

Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro elaborado em 1992, revisto a partir de 2002 e aprovado em 2011.

No item 2.1, intitulado **Federalismo e descentralização: uma discussão sobre a organização de poder no território nacional**, discutiremos, a partir de Claval (1978), o conceito de Estado como o agente legitimador político do território e, através de Souza (2006), o processo de abertura e descentralização do poder no território a partir da legislação com a Constituição de 1988. No item 2.2 discutiremos o processo do ordenamento territorial da metrópole carioca com Abreu (1987), entre outros, a partir do século XIX até o século XX, XXI com o aparecimento da legislação. Como exemplo, o Plano Diretor aparece como ferramenta de auxílio para a organização do território carioca e o desenvolvimento e expansão urbana.

O subitem 2.2.1 trata da relevância do aspecto ambiental como prerrogativa para pensar o ordenamento territorial. Guimarães (2009) nos traz o novo contexto vivenciado pela lógica da produção na atualidade e suas questões relacionadas ao meio natural. Silva (2012) relembra a importância da noção de meio ambiente com uma visão ecológica e sustentável sobre a organização do território carioca a partir de 1992 com a Conferência da ONU na cidade do Rio de Janeiro. O Plano Diretor de 1992 englobou o aspecto ambiental em seus artigos para produzir novas políticas voltadas para a preservação e conservação do meio natural no espaço urbano.

O subitem 2.2.2 nos remete à questão da cultura como símbolo de representação social e de legitimação de suas identidades. A partir de Corrêa (2013), percebemos como as paisagens urbanas podem se ressignificar ao longo do tempo através do processo de urbanização, e Berque (1998), a partir de seu conceito de paisagem marca e matriz, consolida a ideia da cultura como elemento de transformação na organização do território da cidade do Rio de Janeiro.

O terceiro capítulo, **O bairro do Flamengo: paisagem marca do espírito da cidade do Rio de Janeiro**, trata da formação histórica do bairro do Flamengo, de sua importância na cidade do Rio de Janeiro como lugar de acesso ao Centro da cidade, de boas moradias e de lazer, e aponta para algumas transformações culturais e econômicas que atuaram na evolução do bairro, fruto das políticas de urbanização da cidade. Os símbolos culturais do bairro são representações na criação de sua

identidade. A partir do novo ordenamento previsto na revisão de 2011 do Plano Diretor, o Macrozoneamento para as zonas da cidade, verificaremos como ocorre a expansão do bairro do Flamengo a partir do século XIX e a transformação dessa área até o século XX.

O item 3.1, **Aspectos da história sobre a formação do bairro do Flamengo**, revela (o histórico) a sequência de ocupação do bairro em questão, um breve histórico sobre o início da expansão do Centro da cidade em direção à zona Sul carioca. Utilizamos Cavalcanti (2015), Fridman (2015), entre outros, para trazer o arcabouço da história de formação desde o século XVI até o século XX. Andreatta (2009) nos conta que, com o processo de urbanização, a zona Sul da cidade do Rio de Janeiro se amplia, e novas aberturas com as zonas da cidade se manifestam nas obras urbanas.

No item 3.2, que trata dos símbolos no bairro do Flamengo, o processo histórico nos relembra que os elementos simbólicos são ressignificados ao longo do tempo e novas funções e formas urbanas aparecem na escala local. A partir de Silva (2012), verificamos que os pactos de organização local necessitam de um instrumento legitimador de suas ações. Carlos (1996) e Tuan (2013, 1982) reforçam, com o conceito de lugar, o potencial de adaptação e efetivação das práticas sociais na escala do bairro.

Os subitens **3.2.1, Os símbolos ambientais na construção da gestão do bairro**, e o seguinte **3.2.2, Os aspectos culturais no reforço da elaboração de políticas de gestão local**, demonstram a relevância dos temas ambientais e culturais a partir dos elementos simbólicos na gestão e no ordenamento territorial. Em autores como Guimarães (2009), Corrêa (1995), Berque (1998), Jácomo (2011), Gonçalves (2005) e em leituras como o Plano de Arborização Urbana da Cidade do Rio de Janeiro de 2015, estas argumentações foram abordadas para reforçar a importância dos símbolos da questão ambiental e cultural no território do bairro do Flamengo.

No quarto capítulo, **A Macrozona Controlada: políticas públicas no bairro do Flamengo: meio ambiente e cultura como foco no ordenamento territorial**, este estudo busca verificar de que forma o bairro do Flamengo se insere

na organização do Macrozoneamento e como se inserem as políticas públicas relacionadas ao meio ambiente e à cultura na escala do bairro.

No item **4.1 - A Macrozona Controlada**, explanaremos sobre a organização desta área do Macrozoneamento, a partir da revisão do Plano Diretor de 2011, que compreende o bairro do Flamengo na zona Sul carioca, de forma a definir as formas políticas do ordenamento territorial. O item **4.2 - O bairro do Flamengo na Macrozona Controlada** aborda a conexão do que foi estabelecido na legislação para a gestão do território do bairro e sua aplicação na prática territorial. Fraiha (1998) nos relembra alguns elementos do processo de formação do bairro, e Rodrigues (2014) reforça o entendimento sobre o papel do Estado como legitimador das políticas públicas. Também veremos neste capítulo o conceito de políticas públicas em Rodrigues (2014) e em Ball (1994) para sustentar nosso trabalho.

O subitem **4.2.1 - O elemento ambiental como reforço das questões de ação local** demonstra a amplitude da temática ambiental nos centros urbanos e a expansão do debate sobre o tema no século XX a partir de Silva (2014) e Gonçalves (2009). Questões como o conceito de desenvolvimento sustentável e a implantação da Agenda 21 e sua abertura para a abordagem dos temas na escala local são vistos neste subitem.

O subitem **4.2.2 – A cultura como identidade local** traz, com as ideias de Ferrão (2003), o reforço de que a cidade possui múltiplas representações e se torna, na atualidade, um centro cosmopolita que recebe as transformações que ocorrem no processo de urbanização mundial, mas, ao mesmo tempo, contempla sua individualidade e especificidade em relação aos processos. Santos (2006), com o conceito de rugosidade, mostra o papel das marcas representadas no território, que possuem memória e subjetividades reforçando o papel dos símbolos nas cidades.

## 2

### **Ordenamento urbano na metrópole carioca: alguns aspectos da expansão territorial da cidade do Rio de Janeiro para a zona Sul carioca.**

#### 2.1

##### **Federalismo e descentralização: uma discussão sobre a organização de poder no território nacional.**

A concepção de Estado utilizada na fundamentação teórica desta pesquisa segue o conceito de Claval (1978), para quem o Estado é o agente de poder que se territorializa a partir de uma legislação que organiza e define o uso dos territórios. Na obra *Espaço e poder*, o referido autor aponta que as dimensões do Estado podem influenciar sua construção política e a tarefa da administração dos espaços. Em nosso caso, verificaremos a importância do papel do Estado no processo de elaboração e concepção dos Planos Diretores, como instrumentos de gestão territorial em um contexto de amplitude da discussão sobre a valorização da gestão local.

A revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, de 2011, teve como objetivo identificar como pode haver uma maior comunicação e contribuição dos atores sociais na gestão do território da cidade carioca. Sua formação e revisão serão apresentadas neste capítulo, enfatizando-se os aspectos ambientais e culturais na definição das práticas sociais na cidade do Rio de Janeiro.

O processo de construção do território brasileiro, a partir do advento da República no final do séc. XIX, ocorre por meio do formato federativo. Souza (2006) nos mostra que o Estado federativo é a organização que comporta o movimento de descentralização política. Neste tipo de Estado, são atribuídos poder e capacidade política aos componentes integrantes do sistema político, estados e municípios, porém a ideia de soberania ainda se mantém referente ao poder na escala federal. A Constituição reserva uma autonomia maior ou menor aos estados e municípios, conforme o pacto decidido, o que lhes permite atuar com certa liberdade dentro dos padrões definidos na carta política. A noção de República Federativa significa, segundo a autora, reconhecer e proclamar certa autonomia dos territórios participantes formadores da Nação, que, a partir da legislação federal, podem regular e ordenar sua respectiva administração.

Esta é uma forma de organização dos territórios que define e integra as escalas de ação de cada nível da representação das unidades da Federação na gestão territorial. Em relação ao caso brasileiro, Souza (2006) faz uma análise sobre seu processo histórico, observando que o modelo adotado no país até a Constituição de 1988 foi o de centralizar o poder. A Constituição de 1988, mesmo ainda contando com referências que reforçam o poder federativo, possui um diferencial que mostra a predominância do aspecto de descentralização<sup>1</sup>.

A discussão sobre o tema em Castro (1995) enfatiza que, quando tratamos de um fenômeno político, a questão da escala pode considerar a pertinência da medida do fenômeno, pois as realidades territoriais combinadas aos fatos da esfera política se tornam projeções de ação política. Essas se organizam como um conjunto de configurações que conservam suas relações “harmônicas”, não possuindo relação de hierarquia entre elas; dessa forma, o real está projetado em cada uma dessas configurações, o que mostra a complexidade de possibilidades de explicação que se colocam para além do território. Ou seja, a noção de escala é múltipla e não está atrelada ao recorte territorial específico; ela trabalha com a percepção e a intenção sobre o objeto a ser selecionado e analisado. Este aspecto mostra que o gerenciamento dos territórios possui abordagens amplas e interescares (Castro, 1995).

A partir da reflexão anterior, podemos observar na Lei Federal de 05 de outubro de 1988, que trata dos aspectos da Constituição brasileira, que o artigo 182 estabelece a política de desenvolvimento urbano na escala do município e no âmbito das cidades:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (Lei Federal de 05 de outubro de 1988).

A partir da citação, percebemos que os estados e municípios são reforçados na sua autonomia de gestão nas áreas sob a jurisdição, ainda que possuam relação com os interesses da União. As questões a serem pensadas sobre a organização

---

<sup>1</sup> Para mais explicações sobre o tema, ver SOUZA, Celina. 2006.

territorial são levadas em consideração em diversos aspectos, dentre os quais as demandas de ordem da sociedade que, desde então, podem ser elaboradas sob a perspectiva de um ordenamento na escala local.

Para Raffestin (1993), é esse arranjo entre as diferentes relações de poder e os atores sociais que configura o que entendemos por território. As diferentes apropriações do espaço imprimem características de relações específicas que exprimem objetivos, comportamentos e valores culturais que podem influenciar nas ordens política, econômica, cultural e ambiental. Nossa intenção com o uso do conceito é perceber que essa discussão se insere no contexto de gestão da área territorial da cidade do Rio de Janeiro, ampliando e trazendo as singularidades dos arranjos territoriais. Para exemplificar tal abrangência, o poder das associações de moradores amplia-se na escala dos bairros, mostrando que outras organizações territoriais são fundamentais para a gestão do espaço metropolitano de acordo com suas demandas locais e a partir de interesses encadeados em redes de poder, força política e identidade.

## **2.2**

### **Perspectivas históricas do Ordenamento Carioca.**

De acordo com a história do planejamento e gestão do Rio de Janeiro, observamos, segundo Abreu (1987), que, ao longo da sua história, a cidade teve uma intensa trajetória de transformação dos seus espaços. De acordo com o autor, o processo de ocupação da cidade desde o período colonial no século XVI até o período de sua expansão no século XVIII e XIX, acompanhado de seu processo de urbanização no século XX, mostrava o interesse e a intenção política de seus governantes em cada época para transformar o ordenamento territorial. Com a expansão da cidade ao longo do século XIX e o crescimento metropolitano no século XX, ordenamentos urbanos, como o Plano Agache de 1930 e o Plano Doxiadis na década de 1960, podem ser exemplificados como formas de organização do território carioca pela comunhão de forças endógenas e exógenas que exerciam os seus poderes baseados no papel político-administrativo da cidade em escala nacional.

Alguns exemplos de planejamento territorial serão explicados posteriormente neste capítulo, seguindo abordagem presente nos relatórios<sup>2</sup> de 2009 elaborados pela Prefeitura carioca. A citação do relatório Antecedentes e Diagnósticos, a seguir, demonstra a existência de um processo de elaboração sobre a organização da cidade:

As reformas urbanísticas empreendidas na capital do Rio de Janeiro, que incluíram a realização de desmontes, demolições, aterros, abertura de ruas, a introdução de novos padrões construtivos, aliados aos novos hábitos de lazer, moradia e consumo, alteraram de modo drástico a vida urbana. Era outro o Rio de Janeiro no início do século XX, ou pelo menos era isto que o esforço empreendido pretendia ressaltar. (p.7).

A partir do século XIX, com influência da arquitetura francesa, os projetos de desenvolvimento urbano ganharam nova modelação, e as obras passaram a priorizar a noção de salubridade pública, embelezamento e criação de formas que trariam comodidades para seus habitantes (Andreatta et al, 2009), já que situações precárias de infraestrutura e problemas de saúde, como as epidemias, eram frequentemente constatadas em diferentes pontos da cidade. Como mostra Abreu (1987), a questão sobre a salubridade permeia os discursos e as discussões técnicas e políticas daquela época, sendo que a questão da higiene estava sempre presente nas reformas urbanas da cidade naquele período.

A reforma, ou plano de melhoramentos, que se iniciou em 1875 e foi enfatizada por Pereira Passos em 1902 durante a gestão do presidente Rodrigues Alves (1902 – 1906), simboliza um marco na administração do planejamento da cidade e para a consolidação de grandes obras realizadas sob os planos de governos diversos. Seguindo o modelo de urbanização que priorizava a questão da melhoria da salubridade da metrópole, a Reforma Passos foi pensada e realizada por engenheiros e médicos sanitaristas, de maneira que o pensamento principal era o de promover uma “limpeza urbana” na capital carioca. Isso significava que os interesses da administração do território iam ao encontro dos interesses políticos daquele momento, que preconizavam as intervenções e a retirada dos cortiços da cidade.

---

<sup>2</sup> Relatório Proposta do Poder Executivo para a Revisão do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Proposta de política urbana. PCRJ | Secretaria Municipal de Urbanismo | Coordenadoria Geral de Planejamento Urbano. 2009. Relatório Proposta do Poder Executivo para a Revisão do Plano Diretor da Cidade Rio de Janeiro. Antecedentes e Diagnóstico. PCRJ | Secretaria Municipal de Urbanismo | Coordenadoria Geral de Planejamento Urbano. 2009.

A Reforma Pereira Passos possuía suas raízes nos marcos culturais das heranças arquitetônicas da arquitetura europeia. Os modelos de arquitetura urbana desejada eram as das cidades europeias como as portuguesas, francesas etc. A ideia reproduzida era valorizar as tradições das culturas que se mesclavam no espaço urbano carioca e ampliar a ligação entre os territórios da metrópole, com a construção de vias urbanas que pudessem conectar novos espaços da então capital do país. A citação a seguir, reforça as noções sobre o aspecto cultural influenciando a transformação da cidade do Rio de Janeiro.

Além de demonstrar uma visão de cidade organicista, esta reforma urbana revelou-se culturalista em sua concepção. O culturalismo consiste em uma escola de urbanismo que busca operar um processo de modernização conservador, ou seja, que busca imprimir uma modernização no espaço urbano, a fim de possibilitar que tal espaço atenda às demandas oriundas das transformações de infraestrutura da sociedade, mas que, ao mesmo tempo, valorize a tradição daquele espaço (Azevedo, 2003, p. 46).

Desde o início do século XIX, com a chegada da Família Real portuguesa à cidade em 1808, percebe-se que a estética cultural é levada em consideração para os arranjos territoriais da cidade do Rio de Janeiro, a ser a nova capital do império português.

Algumas críticas da população a respeito desse tipo de medida, ocultada pelo discurso higienista, geraram divergências de opiniões entre as camadas sociais. A política realizada ficou conhecida como “bota abaixo” e foi pensada em conjunção do prefeito Pereira Passos com o médico sanitário Oswaldo Cruz. Ganhou esse nome pela ênfase na demolição de algumas construções, como exemplo dos cortiços que, na ótica deste tipo de modernização, simbolizavam uma situação de risco de saúde, sendo considerados insalubres para seus habitantes e não modernos pela precariedade dos materiais e a falta de inovação das formas das casas (sem eira nem beira)<sup>3</sup>, apertadas e esteticamente inadequadas para os padrões

---

<sup>3</sup> Alguns elementos materiais de parte das construções urbanas do período colonial, como a forma dos telhados, expressam as diferenças sociais estabelecidas na sociedade da época. Essas formas perduraram como símbolos representantes da condição social dos indivíduos durante os séculos seguintes. No século XVIII e XIX ainda permaneciam como elemento de determinação social; ao longo do século XX, com o processo de modernização urbana, se tornaram remanescentes da história da formação arquitetônica da cidade do Rio de Janeiro. “A eira e a beira foram, conforme o conhecimento popular, usadas para estabelecer distinções sociais entre os que possuíam riquezas suficientes para construir uma casa com telhados ornados com eira, beira e, em alguns casos, tribeira.” Dessa forma era possível identificar a posição social e o poder de renda dos moradores de uma casa somente olhando para a formação do telhado. Aqueles que pouco ou nada possuíam,

imperiais do período. Essa reforma teve foco em três aspectos: saneamento, abertura de ruas e embelezamento das paisagens urbanas<sup>4</sup>.

Novamente vamos enfatizar o papel da higiene como sendo um fator relevante no século XIX para repensar a forma das construções pela cidade.

Segundo Abreu (1987), a metrópole carioca passava por uma série de epidemias que se alastravam pela falta de tratamento dos esgotos do sistema de abastecimento de água e deposição dos resíduos gerados nos ambientes internos dos locais de moradia. Por isso, podemos perceber que a lógica de construção se modificava, e a ideia de um aglomerado de pessoas convivendo em um mesmo local tinha que ser rompida, pois simbolizava precariedade sanitária. Com isso, novos formatos foram pensados para as edificações urbanas, com a visão de ampliação dos espaços, produzindo, dessa forma, maior conexão entre eles e conseqüentemente maior fluxo de ar e de circulação de pessoas.

O aparecimento de grandes edificações, teatros e a abertura de ruas pode exemplificar a ebulição da difusão urbana que ocorria no Rio de Janeiro no início do século XX. A ampliação urbana para zonas além da área portuária possibilitou o início da transformação de outros locais ainda bastante acanhados e pouco servido de serviços públicos. É a partir desse momento que ocorreram as primeiras ocupações na área conhecida hoje por Zona Sul, iniciando nos bairros conhecidos por Glória, Catete, Flamengo, Largo do Machado, Laranjeiras e Cosme Velho<sup>5</sup>. A imagem a seguir exemplifica a forma de ampliar os espaços de circulação da cidade, como a abertura da Avenida Central, atual Rio Branco, em 1902.

---

construíam suas casas apenas cobertas, sem nenhum acabamento nos telhados de suas moradias. Daí aparece a expressão “sem eira nem beira”, ou seja, com pouca ou sem condições de obter um teto para morar. (Arruda, 2006).

<sup>4</sup> Para mais detalhes sobre a Reforma Urbana ver Barbosa, (2011).

<sup>5</sup> Para mais detalhes ver em Santos, Eloisa. 2008.



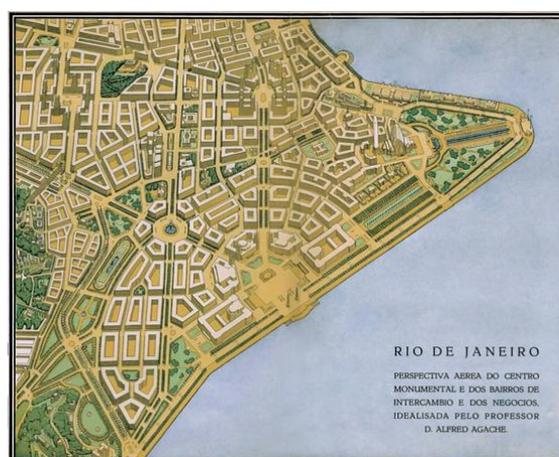
**Imagem 1 – Plano Pereira Passos – área do Teatro Municipal – Centro da cidade do Rio de Janeiro - Fonte: <http://educacao.globo.com/artigo/reforma-urbanistica-de-pereira-passos-o-rio-com-cara-de-paris.html> Acesso em 15 de jan. de 2018.**

Ao final da década de 1920, passa a ser implantado o Plano Agache no então Distrito Federal, com o propósito de inovar o espaço carioca, atraindo elementos de modernidade típicos das construções das cidades industriais:

O tratamento volumétrico moderno das suas composições com a predominância de cheios sobre vazios e a composição com linhas e planos serviram para Alfred Agache pensar a cidade como arquitetura, com estruturas urbanas orientadas pelas formas dos edifícios, moldando espaços públicos, ruas, quadras e galerias (<http://www.rio.rj.gov.br/web/plano-urbano>. Acesso em 15/08/2017).

A preocupação com as formas e a noção de linearidade estavam presentes na concepção do planejador do ordenamento estruturado no pensamento de Alfred Agache. A questão da estética e da mobilidade de circulação urbana, a abertura de vias para a comunicação entre as pessoas e os locais são outros elementos presentes na lógica desse Plano, que culminaria com a chegada de Getúlio Vargas ao poder central.

A aplicação do Plano Agache demorou a ser realizada com a incorporação de modelos arquitetônicos que demonstravam o estilo *art déco*. Alguns elementos e preocupações vistos nessa abordagem, tais como as questões referidas ao saneamento urbano, aos recursos hídricos e à obrigação da revisão de planos para cidades com mais de 10.000 habitantes, ainda persistem na lógica de desenvolvimento urbano e na legislação atual do território carioca, como se pode identificar na Revisão do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro de 2009. A seguir, a figura nos mostra a formulação do desenho territorial pensado para a cidade carioca industrial no modelo Agache, durante o período de Getúlio Vargas.



**Imagem 2 – Plano Agache – Ideia de ordenamento da cidade carioca - Fonte:** <https://goo.gl/tKC9hu>. Acesso em 15 de jan. de 2018.

Concebendo o meio sob a visão de ecologia urbana<sup>6</sup>, segundo Pereira (1996), essa concepção de planejamento possuía elevado nível documentário e científico, mas também se referencia a uma problemática sanitária. O meio era, na verdade, reduzido a uma ecologia da saúde à base de ciências naturais e de engenharia. Essa insistência na resolução de questões de saúde trazia a implementação de soluções técnicas e, segundo as palavras do próprio idealizador

<sup>6</sup> Esse pensamento se baseia na ideia da arquitetura moderna do século XIX que percebe a cidade de uma maneira mais ampla, a fim de compreendê-la melhor para que se possam promover mais ações sobre ela. O conhecimento sobre as características presentes na paisagem se tornam fundamentais para a promoção de práticas urbanas. Alfred Agache fez parte da escola francesa de arquitetura que vivenciava este momento de inserção das questões da modernidade no meio urbano. A ecologia urbana “não se limita à aplicação das abordagens naturalistas ao meio ambiente urbano: possui uma dimensão fundamentalmente social, tanto nas preocupações que possui quanto no campo da ação, da gestão” (p.80). A ecologia urbana se torna uma expressão que envolve todo um complexo de aspirações sociais, de preocupações e de apostas metodológicas envolvendo ao mesmo tempo a pesquisa fundamental e a ação no território.

“De fato, atrás da ecologia urbana surge toda uma aspiração para mudar a relação com as condições de vida que são, e continuam, fundamentalmente urbanas.” (Berdoulay, 2003 p.80).

do planejamento, o urbanista “*deve traçar um diagnóstico preciso sobre os casos que lhe são submetidos, trazer remédios aos males que se apresentem e, sobretudo, indicar o regime a seguir para que o corpo urbano se desenvolva o melhor possível*” (Agache, 1930: XIX).

Seguindo a lógica Agachiana sob a política higienista, observa-se que ela preconizava ampliar os espaços da metrópole e melhorar as condições de circulação, cuja interligação dos espaços e maior fluidez no território tiveram como sequência a formação de novos bairros e a abertura dos eixos para as zonas Sul e Norte da cidade.

Normatizada sob o modelo das cidades industriais europeias, a cidade do Rio de Janeiro, segundo Abreu (1987), seguia os mesmos padrões de ordenamento territorial. Os bairros pertencentes à zona Norte, como Tijuca e Méier, passaram a fazer parte da área residencial, e os bairros da zona Sul eram melhor infraestruturados, passando a fazer parte da luxuosa metrópole. Esses bairros eram os que possuíam maior investimento de transportes e embelezamento de suas paisagens, enfatizando-se nesses locais a preocupação com a manutenção das paisagens e a valorização das estruturas arquitetônicas que demonstravam sua herança cultural. Veremos mais adiante a discussão sobre a valorização da cultura para a criação da identidade local, utilizando o bairro do Flamengo e sua referência dentro do zoneamento urbano citado pela revisão do Plano Diretor.

O Plano Doxiadis, elaborado na década de 1960 pelo arquiteto e urbanista grego Constantino Doxiadis, foi muito prestigiado pelo levantamento quantitativo de dados sobre a cidade do Rio de Janeiro no período em que era Estado da Guanabara. Segundo o relatório elaborado pela Prefeitura da cidade à época, ele registrou um método de pensar as intervenções que compatibiliza as escalas do espaço físico com a vida comunitária que, inclusive, serviu de inspiração para a renovação urbana implantada na região chamada “Cidade Nova”, bairro localizado na área central da cidade do Rio de Janeiro (Berdoulay, 2003).

O Plano continha a continuidade à lógica de expansão da cidade do Rio de Janeiro e contava com o apoio político do chefe do Executivo do estado do Rio de Janeiro, o governador Carlos Lacerda. Isso corresponde a mostrar a ideia de impulsionar o desenvolvimentismo na construção de obras como a estação de tratamento do Guandu, abertura de túneis como o Santa Bárbara, e o Governo da cidade/Estado trabalhou na finalização da implantação do Aterro do

Flamengo<sup>7</sup>. Dessa forma, houve a continuação da expansão para áreas da zona Sul da cidade e a transformação e inserção de novas funções e atores sociais nos bairros dessa região do Rio de Janeiro, como podemos verificar nas imagens abaixo.

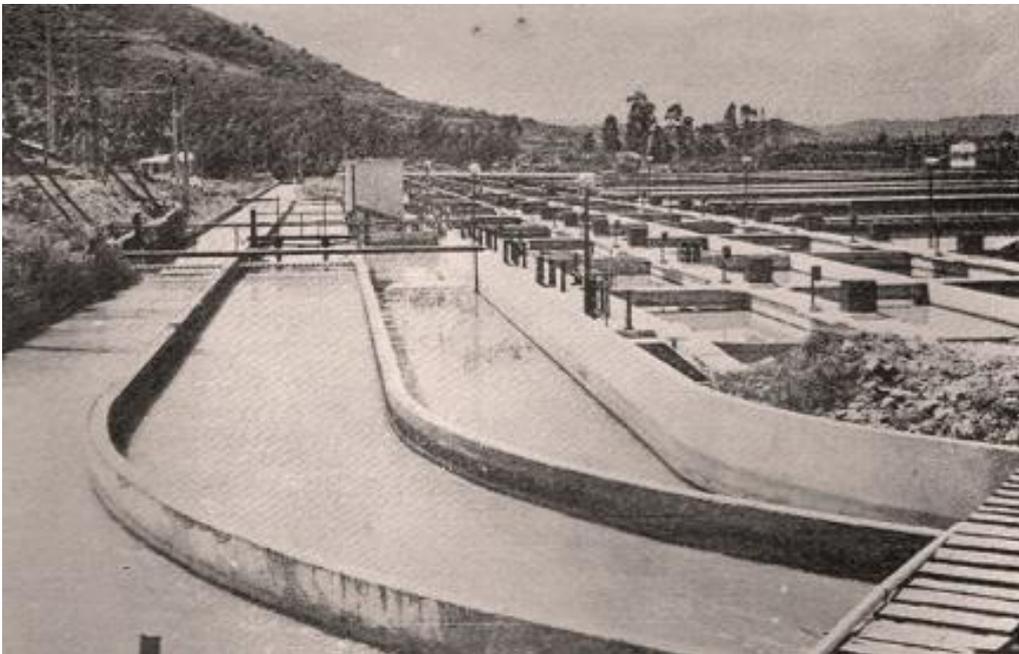


Imagem 3 – Construção da estação de Tratamento de águas Guandu – Fonte: <https://goo.gl/zwXgKR>. Acesso em 15 de jan. de 2018.



Imagem 4 – Reportagem sobre a abertura do Túnel Santa Bárbara em 1964 – Fonte: <https://goo.gl/mGgBU3>. Acesso em 15 de jan. de 2018.

<sup>7</sup> Informações disponíveis em: <https://goo.gl/btzDFM>. Acesso em 10 de out. de 2017.



**Imagem 5– Implantação do Aterro do Flamengo em 1960– Fonte: Coleção Iconográficos – Acervo AGCRJ.**

O plano tinha por objetivo reestruturar a cidade por meio de mudanças no espaço físico, a fim de compreender o sistema com detalhados estudos técnicos realizados a partir da visão científica do espaço urbano. Segundo Mello (2012), a partir desta visão o planejador Doxiadis abordava, para cada tipo urbano estudado, um ponto de vista específico que era estruturado numa síntese, podendo servir de base para o desenho urbano nas diversas escalas do território. Com esta visão sobre o território, aparecem algumas intervenções com as noções de algumas das premissas de seu urbanismo: a implantação de grandes vias ligando os eixos Centro-Zona Sul e Zona Sul-Zona Norte e a ocupação de edificações mais altas na orla da metrópole.



**Imagem 6 – Avenida Atlântica em 1958** – Fonte: <http://acervo.oglobo.globo.com/fotogalerias/a-duplicacao-da-avenida-atlantica-9411444>. Acesso em 15 de agosto de 2017.

A ideia de uma cidade com eixos de ligação que cruzavam as diferentes zonas urbanas é considerada nesse tipo de ordenamento territorial. Alguns escritos sobre o planejador da época<sup>8</sup> trazem à tona a referência sobre o projeto das linhas policromáticas advindo das noções de Constantino Doxiadis. Sobre sua referência arquitetônica, a forma de planejamento urbano pensada provém da organização de cidades norte-americanas (Leme, 1999).

Dessa forma, é perceptível verificar uma linha de continuidade na elaboração do planejamento urbano na metrópole carioca e perceber tanto a inserção de instrumentos políticos, como o levantamento de aspectos relevantes aos interesses da sociedade. Nesse período, na década de 1960, a partir dos argumentos apresentados no documento Cartilha Reforma Urbana Já (2012), algumas reivindicações sociais ampliavam os debates sobre as reconfigurações de ordem urbana no território da metrópole carioca. A ideia sobre Reforma Urbana<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Informações presentes em: <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/plano-doxiadis-previa-criacao-de-mais-de-400-quilometros-de-vias-expressas-10405668>. Acesso em 15 de jan. de 2018.

<sup>9</sup> Segundo a Cartilha, **Reforma Urbana** é a promoção de uma série de políticas públicas para reordenar a lógica das cidades. O conceito de Reforma Urbana foi construído aos poucos, a partir das reivindicações por reformas sociais que exigiam mudanças em meados dos anos 1960 e que buscavam uma sociedade mais igualitária. Reformar o urbano era uma forma de impedir que a produção e ocupação das cidades continuassem gerando especulação imobiliária, concentração de riqueza e injustiças sociais. No período da redemocratização, ao longo da década de 1980, a reforma urbana entrou novamente em pauta e ganhou um maior apelo durante os debates e articulações da Constituição Federal de 1988. Após a promulgação da Constituição Federal, os movimentos sociais iniciaram a pressão para a articulação de suas reivindicações por meio da organização do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR). Com isso, importantes avanços foram alcançados, com

compunha as discussões sobre as configurações espaciais do ordenamento territorial.

Na década de 1970 e tendo sequência nas décadas seguintes, os estudos técnicos, segundo o relatório Antecedentes e Diagnósticos de 2009, foram responsáveis pelo lançamento do Plano Urbanístico da Cidade do Rio de Janeiro, o PUB-Rio<sup>10</sup>, que contribuiu nas estratégias para a divisão dos territórios em áreas de planejamento e para a elaboração de modelos de levantamento de dados, diagnósticos e diretrizes de desenvolvimento para o espaço carioca.

Por meio das concepções sobre os modelos políticos instalados no país e na cidade do Rio de Janeiro ao longo de sua história, Abreu (1987) nos mostra o surgimento de críticas e problemas ao atendimento das demandas sociais no processo de expansão do território carioca. Com o processo de expansão da cidade, a necessidade de diminuição da insatisfação na população com seus representantes, foi articulada a ideia de abertura, para serem pensadas e aplicadas novas arquiteturas políticas urbanas, com propostas de gestão que traziam soluções mais adequadas para situações-chave da ação pública no espaço da cidade, como a repartição de recursos para funções diversas na cidade, levantamento de potencialidades e perspectivas. (Silva, 2012)

Sob essa perspectiva, em 04 de junho de 1992, passou a vigor o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro. Esse instrumento foi pensado dentro do contexto de Reforma Urbana apresentado pelo qual passava a metrópole e estava inserido no contexto do debate sobre as metrópoles, presente no artigo 182 da Constituição de 1988. A nova abordagem se pautava para além dos aspectos técnicos sobre as características dos territórios municipais, procurando ser mais abrangente nos aspectos de gestão da cidade<sup>11</sup> (Relatório Antecedentes e Diagnósticos, 2009).

---

destaque para a criação do Estatuto das Cidades, oficialmente sancionado em 2001 (Cartilha Reforma Urbana Já. Fórum Nacional de Reforma Urbana. Instituto Pólis. 2016).

<sup>10</sup> No final da década de 1970, o poder público vê a necessidade de elaborar um novo plano, o Plano Urbanístico da Cidade do Rio de Janeiro - PUB Rio. Este dividiu o território municipal em 5 Áreas de Planejamento e instituiu os Projetos de Estruturação Urbana (PEU) para o planejamento local. A ideia era perceber as características dos diferentes bairros e criar políticas setoriais para o desenvolvimento econômico e social.

<sup>11</sup> Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. Verena Andreatta; Maria Pace Chiavari; Helena Rego - SMU/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Coleção Estudos Cariocas. O Rio de Janeiro e sua orla: história, projetos e identidade carioca. Nº 20091201. Dezembro de 2009.

O plano de 1992 levantou aspectos sobre inovação a serem pensados e discutidos em torno do ordenamento territorial da cidade do Rio de Janeiro. Aspectos como a função social da propriedade e da cidade, o reconhecimento do direito à moradia, à regularização de favelas e à aplicação de instrumentos jurídicos, como o IPTU progressivo no tempo e solo criado (outorga onerosa do direito de construir), passaram a ser reconhecidos e legitimados no documento.

Esse plano decenal foi responsável por distinguir alguns processos de intervenção da administração pública municipal. Segundo o documento de Revisão do Plano Diretor Decenal de 1992, o Relatório Antecedentes e Diagnósticos mostra que os escritos do Grupo de Trabalho, criado pelo Decreto nº 25.247/2005, apresentam algumas inclusões “...tais como a formação das Secretarias de Habitação e Meio Ambiente, a criação das Áreas de Especial Interesse Social - AEIS e o estabelecimento de vetores de crescimento para a cidade” (p.3) Esses novos aspectos levantados pelo relatório mostram que houve a necessidade, ao longo do tempo, de reajuste dos atributos pensados pelo poder público para a elaboração do espaço urbano metropolitano.

Esse instrumento de ordenamento territorial, o plano Diretor, veio reforçar a ideia de necessária descentralização do poder, para provocar certa autonomia do poder local na gestão do seu território. Em seu Art 1º, essa condição é explicitada:

Esta Lei Complementar estabelece as normas e procedimentos para a realização da política urbana do Município, fixa as suas diretrizes, prevê instrumentos para a sua execução e define políticas setoriais e seus programas buscando o pleno atendimento das funções sociais da Cidade (Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro de 04 de junho de 1992).

O documento de 1992 foi responsável pela previsão da revisão e atualização de seus pressupostos, como podemos observar a seguir:

Art. 2º - Fica instituído o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, o qual será executado durante dez anos, sem sacrifício de sua revisão no prazo e na forma fixados no art. 230 (Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro de 04 de junho de 1992).

De acordo com o instituído no artigo acima, percebemos que o estabelecimento da lei coloca limites para a sua validade e dá prazo efetivo para novas análises sobre seu funcionamento e operacionalização na cidade. Ao longo do processo de revisão do Plano Diretor de 1992, observamos que houve uma

extensão do prazo para a revisão do documento dentro do abordado pelo artigo. Considerando esse aspecto de acordo com o Relatório Antecedentes e Diagnósticos de 2009, o documento aborda o assunto explicando a maneira em que as etapas de revisão do Plano Diretor ocorreram até a sua publicação em 2011. Em relação a este fato e sua complexa rede de reelaboração, percebemos que a dificuldade de implantação de políticas públicas no território, em alguns exemplos, se coloca como uma característica deste processo.

Com base nos dados oficiais de relatórios elaborados por comissões técnicas encaminhadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, iniciou-se, ao final dos anos 2000, o processo de revisão do Plano Diretor, realizado pela Gerência de Projetos Estratégicos da então Coordenadoria Técnica de Urbanismo da Secretaria Municipal de Urbanismo.

Após esse passo, uma série de procedimentos – como reuniões de coordenação, análise e levantamento de dados sobre os aspectos físicos, sociais, culturais, econômicos entre outros presentes no território, formações de comitês técnicos e grupos de trabalho, elaboração de relatórios, desenvolvimento de propostas preliminares – foi desenvolvida até a organização e apresentação do documento final reescrito. A maioria dos encontros para a revisão do Plano Diretor, segundo o relatório Antecedentes e Diagnósticos de 2009, ocorreu com a reunião de equipes técnicas ao longo desse processo. A característica de inclusão social e a participação da sociedade na construção política do novo instrumento de gestão do território acabam por se manterem distantes na elaboração do documento.

Um longo período de tempo decorreu entre a nova formulação do Plano Diretor no ano 2000 e a liberação e divulgação da sua revisão na legislação intitulada Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011.

Nessa revisão, alguns elementos novos foram vinculados ao contexto espacial vivido naquele período. A proposta da revisão segue os parâmetros estabelecidos pelo artigo 40 do Estatuto da Cidade, que regulamenta a implementação do Plano Diretor como forma de ordenamento da política urbana da cidade do Rio de Janeiro<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo

Um novo tipo de ordenamento territorial foi estabelecido para organização dos investimentos nas áreas da cidade, o macrozoneamento como a nova divisão territorial a ser seguida. De acordo com a leitura das comissões e com o documento revisto de 2011, o macrozoneamento seria uma forma de organização do território mais abrangente e que poderia abarcar as diversidades das organizações territoriais associadas com as dinâmicas das paisagens naturais existentes entre os bairros da metrópole carioca. O artigo 31 do plano dá a definição desse modelo de territorialização da cidade. Segundo a revisão do Plano Diretor, em seu artigo 31,

O Município fica subdividido em Macrozonas de Ocupação, definidas a partir da avaliação de fatores espaciais, culturais, econômicos, sociais, ambientais e de infraestrutura urbana em função das grandes áreas diferenciadas da Cidade, conforme estabelecido nos Anexos I e II (Lei Complementar nº 111 de 1 de fevereiro de 2011).

A partir dessa nova lógica de divisão dos territórios metropolitanos segundo o Plano Diretor revisto de 2011, novos elementos são colocados para repensar a construção e transformação dos solos urbanos locais. Os artigos posteriores<sup>13</sup> ao artigo 31 dizem respeito às lógicas dos zoneamentos específicos de cada área da capital carioca. Esta é uma característica nova pensada a partir de um novo contexto de estruturação política e relacionada à transformação das lógicas do processo de urbanização mundial. Novos aspectos relacionados a questões citadinas, como a sustentabilidade do solo, a relevância da qualidade de vida da população que reside nas áreas metropolitanas e a viabilidade da oferta de comércio e serviços que atendam às demandas locais, são alguns dos elementos que nesse momento são levantados pelo modelo de ordenamento da cidade do Rio de Janeiro (Silva, 2012).

---

menos, a cada dez anos. § 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. § 5º (VETADO)

<sup>13</sup> Art. 161. São diretrizes da Política de Meio Ambiente:

XIX. aplicação de instrumentos urbanísticos e tributários com vistas à proteção do patrimônio natural em áreas privadas;

XXVII. proteção e restauração do bioma Mata Atlântica e seus ecossistemas associados;

XXXI. estabelecimento de normas e adotar procedimento para a utilização das praias, vedando sua utilização de forma a prejudicar o ambiente natural, sua livre utilização pela população e a circulação pela Cidade;

As novas características trazidas no discurso da revisão do documento da legislação municipal, como a sustentabilidade, a preservação e a conservação do meio ambiente em conjunto com os aspectos relacionados à cultura que trazem a dimensão da escala local, integram as novas direções do Plano, que orientam as políticas estabelecidas na lei, como veremos adiante.

### 2.2.1

#### **O aspecto ambiental fortalecendo novas práticas políticas: o meio ambiente e a cidade cosmopolita do Rio de Janeiro**

No século XX, com o avanço do sistema produtivo inovando e inserindo cada vez mais técnicas e tecnologias voltadas para o aumento da produção de mercadorias e expansão de mercados, passou a haver maior utilização dos recursos naturais em escala industrial (Guimarães, 2009). Assim sendo, a noção de dano ao meio ambiente passou a ser mais perceptível, e as temáticas ambientais adentraram as agendas políticas e os planos urbanos nas mais diferenciadas escalas. As questões referentes ao meio natural e à sociedade são ampliadas nas décadas posteriores, fazendo parte dos temas levantados nos encontros internacionais, como a Primeira Conferência Mundial do Desenvolvimento e Meio Ambiente em 1972. A partir desse encontro, nas décadas posteriores os aspectos ambientais, culturais e sociais passam a fazer parte das agendas políticas das nações no mundo ocidental (Sousa, 2010).

Nesse cenário de transformações, as percepções sobre os impactos ambientais, culturais e sociais nos territórios são ampliadas e se mesclam. As escalas de ocorrência dos fenômenos se associam e se inter-relacionam, e um determinado evento que ocorre em escala local pode ter suas causas e consequências sentidas em outras escalas espaciais<sup>14</sup>.

No caso brasileiro, segundo Silva (2012), a importância do meio ambiente e da Ecologia surge durante os governos militares, entre as décadas de 1960 e 1980. Para o autor, esse chamado ao tema provém de uma justificativa geopolítica que associa os interesses nos recursos naturais presentes no território do país com o poder do Governo central, que os controlava diretamente. Como exemplo, podemos

---

<sup>14</sup> Um acidente ocorrido, por exemplo, com um derrame de óleo nas águas por um navio petroleiro pode gerar uma extensão de dano para além do local em que houve o acidente.

demonstrar a expansão desenvolvimentista para a região Amazônica e para o Centro-Oeste.

Com a Constituição de 1988 reforçando a ampliação dos Governos locais e o crescimento da relevância dos aspectos naturais em termos de proteção e conservação, percebemos que o discurso de uma nova forma de desenvolvimento também está presente na lei, como veremos adiante.

Seguindo a ampliação do poder municipal instaurado por essa Constituição, a elaboração do Plano Diretor em curso na cidade do Rio de Janeiro concebe instrumentos políticos que procuram garantir a função social do solo urbano e inserir uma ideia mais democrática de gestão territorial com apoio/corresponsabilidade da sociedade. Logo nos primeiros artigos da Lei Complementar nº 111 de 1º/2/2011, de numeração 1 e 2, verificamos o discurso da sustentabilidade<sup>15</sup> presente nas dimensões atribuídas. Selecionamos alguns aspectos que exemplificam e estão relacionados com a análise da pesquisa:

#### **TÍTULO I - DA POLÍTICA URBANA E AMBIENTAL;**

**Art. 1 - Esta Lei Complementar dispõe sobre a política urbana e ambiental e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro.**

#### **CAPÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO;**

**Art. 2 - A política urbana será formulada e implementada com base nos seguintes princípios:**

**I - desenvolvimento sustentável, de forma a promover o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social;**

**II - função social da cidade e da propriedade urbana;**

**III - valorização, proteção e uso sustentável do meio ambiente, da paisagem e do patrimônio natural, cultural, histórico e arqueológico no processo de desenvolvimento da cidade;**

**V - democracia participativa, de forma a se promover ampla participação social;**

**§ 1º A ocupação urbana é condicionada à preservação dos maciços e morros; das florestas e demais áreas com cobertura vegetal; da orla marítima e sua vegetação de restinga; dos corpos hídricos, complexos lagunares e suas faixas marginais; dos manguezais; dos marcos referenciais e da paisagem da cidade.**

**§ 3º Entende-se por paisagem, a interação entre o ambiente natural e a cultura, expressa na configuração espacial resultante da relação entre elementos naturais,**

---

<sup>15</sup> A ideia de sustentabilidade que utilizamos deriva do conceito de desenvolvimento sustentável que provém do ecodesenvolvimento proposto por Ignacy Sachs e Maurice Strong (Estocolmo, 1972). Este conceito deu origem ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e foi incorporado definitivamente na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 – ECO-92.

Essa noção de desenvolvimento provoca mudanças de comportamento na forma como os seres humanos se relacionam com o meio ambiente. Na forma de utilizar o conceito e estabelecer a prática nos territórios, emerge, nas agendas dos governos e da sociedade, a necessidade de pensar em novas formas de mensurar o crescimento e de garantir a existência de um processo transparente e participativo para o debate e para a tomada de decisões em busca do desenvolvimento sustentável (PNUD. Human Development Report 1990).

sociais e culturais, e nas marcas das ações, manifestações e formas de expressão humanas.

§ 4º A paisagem da cidade do Rio de Janeiro representa o mais valioso bem da cidade, responsável pela sua consagração como um ícone mundial e por sua inserção na economia turística do país, gerando emprego e renda.

§ 5º Integram o patrimônio paisagístico da cidade do Rio de Janeiro tanto as paisagens com atributos excepcionais, como as paisagens decorrentes das manifestações e expressões populares (Fonte: Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011).

Fonte: <http://prefeitura.rio/web/compur/plano-diretor>. Acesso 10 de out. 2017.

A partir do entendimento sobre o que significa paisagem na visão da legislação, construímos uma relação com o conceito estabelecido por Berque (1998), em que o autor nos mostra a importância de estabelecer uma conexão entre os diferentes elementos das paisagens, pois, em nossa análise, é esta troca estabelecida entre os diversos elementos que trazem as marcas que caracterizam a paisagem dos locais. Esses marcos se tornam referenciais para a expressão dos valores da sociedade e, assim, podem se tornar aspectos relevantes para a implementação de políticas públicas de atendimento das demandas locais.

Em relação ao referencial da escala do bairro, podemos observar a imagem abaixo mostrando os diversos aspectos relacionados à noção de paisagem que foram descritos acima. Usamos, como exemplo, o bairro do Flamengo, que será o nosso foco na análise de gestão do território local no capítulo II desta dissertação. A elaboração do bairro referido será contextualizada para trazer argumentos do processo de formação e ocupação desse local. Assim, podemos mostrar a interligação entre as escalas de ordenamento territorial e os aspectos relacionados à paisagem que possuem referências para a transformação do território. Seguindo a ordem da ocupação do litoral carioca, podemos observar, a seguir, a diversidade de características que se interligam cotidianamente à paisagem local.



**Imagem 7 – Aterro e bairro do Flamengo – exemplo de paisagem da cidade do Rio de Janeiro**  
- Fonte: <http://www.flamengo.com>. Acesso em 15 de jan. de 2018.

Com essas colocações, ressalta-se a mudança de concepção na elaboração do Plano Diretor que, anteriormente, possuía um pensamento voltado para uma

corrente que priorizava o desenvolvimento urbano com o impulsionamento de grandes construções e que, agora, se insere no caráter de manutenção dos recursos e o desenvolvimento sustentável na gestão municipal.

Em nossa pesquisa, compartilhamos com o conceito de paisagem que foi atribuído na lei. Segundo Berque (1998),

paisagem é uma *marca*, pois expressa uma civilização, mas também é uma *matriz*, porque participa dos esquemas de percepção, de concepção e de ação – ou seja, da cultura – que canalizam, em certo sentido, a relação de uma sociedade com o espaço e com a natureza... (p.84/85).

Assim, observamos que, de acordo com a citação e as características mencionadas na legislação, o entendimento sobre a paisagem se torna uma abordagem essencial para a compreensão da relação entre os fenômenos que ocorrem e os diversos elementos presentes na sociedade. A concepção de paisagem também contém uma representação simbólica sobre a atuação humana no território, a partir das transformações que nele ocorrem. A forma com que a sociedade se representa nos locais através de suas marcas pode fazer referência à criação de identidades locais (Corrêa, 2013).

A noção de construção de uma cidade mais ampla por meio de uma gestão mais voltada para questões locais requer, como nos referem os princípios legais elaborados anteriormente, que a junção de aspectos como educação, meio ambiente, cultura e participação social seja discutida de maneira integrada e, assim, possa promover uma gestão mais complexa e articulada com as demandas de quem vive nos lugares.

Em grande maioria dos artigos presentes na legislação<sup>16</sup>, palavras como conservação, monitoramento, zoneamento, proteção ambiental, patrimônio

---

<sup>16</sup> **Art. 88.** Os recursos obtidos pela transferência de potencial construtivo de imóveis tombados ou sujeitos a qualquer forma de proteção ambiental ou cultural serão obrigatoriamente aplicados na sua recuperação e conservação.

**Art. 108.** Para a avaliação do interesse ambiental de determinada área visando à proteção do meio ambiente natural, à proteção do ambiente cultural, à revitalização de áreas agrícolas e à manutenção de espaços territoriais de baixa densidade e à mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, o Poder Público poderá declarar-la Área de Especial Interesse Ambiental, conforme definida pelo art. 70 desta Lei Complementar.

**Art.118.** É de responsabilidade do órgão central de planejamento e gestão ambiental:

I - monitorar permanentemente a qualidade ambiental da cidade;

II - realizar o controle das atividades potencialmente poluidoras, incluindo o monitoramento, diagnóstico, acompanhamento e a fiscalização de obras, atividades e empreendimentos efetivamente

cultural, ocupação do solo, áreas verdes, controle das emissões atmosféricas etc. nos mostram o embasamento do discurso ambiental e cultural para as elaborações de políticas no município do Rio de Janeiro.

O Plano Diretor atual possui especificações no âmbito do meio ambiente, em consonância com a política ambiental municipal, que prevê o estabelecimento do Código Florestal municipal relacionado às características físicas da vegetação pertinente ao território carioca. Alguns itens do artigo do plano foram escolhidos para corroborar a ideia pretendida nesta pesquisa:

**Art. 63 - A legislação ambiental municipal será consolidada em um Código Ambiental que contemplará a política municipal de meio ambiente, em consonância com este Plano Diretor, definindo normas, critérios, parâmetros e padrões para:**

**II. avaliação de impactos de vizinhança e de impacto ambiental e respectivos relatórios, vinculada à capacidade de suporte ambiental;**

**IV. monitoramento e proteção das áreas protegidas, da fauna e flora, da paisagem e da zona costeira;**

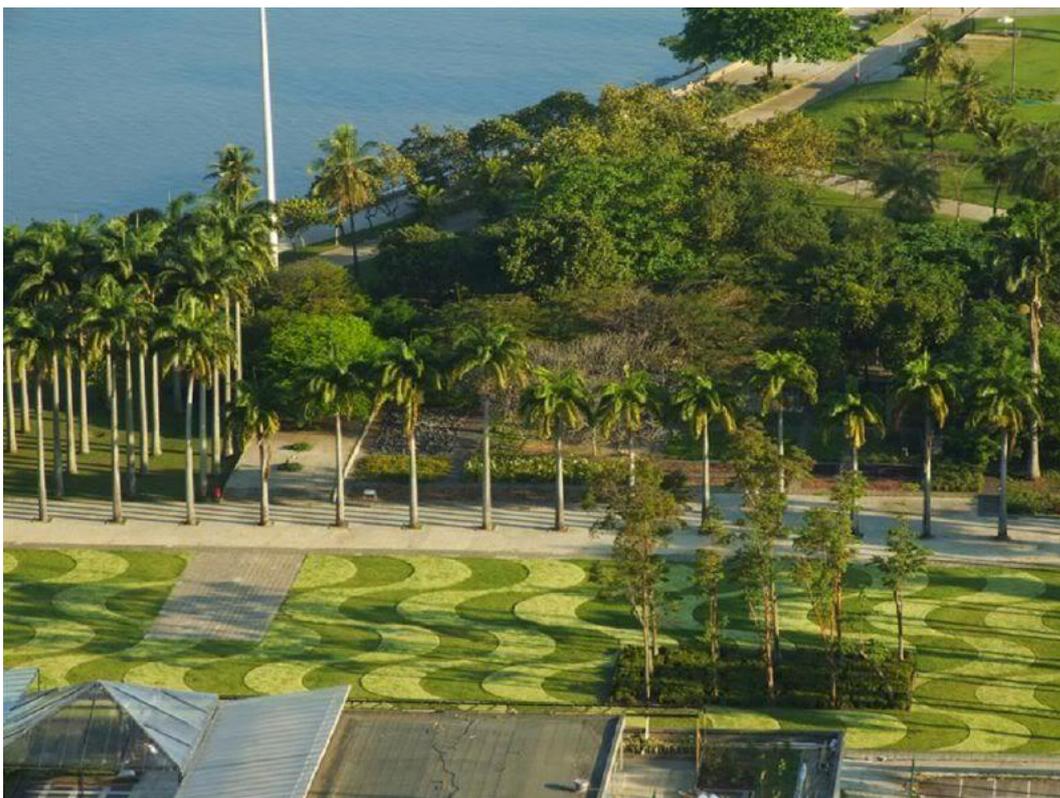
**V. ações de sustentabilidade ambiental municipal.**

**Fonte:** <http://prefeitura.rio/web/compur/plano-diretor>. Acesso em 10 de out. de 2017.

Esses itens pertencem às especificidades em termos ambientais que a legislação municipal carioca propõe, e, de acordo com a noção de descentralização do poder central defendida por Souza (2006) e a ampliação das outras escalas de gerenciamento, conforme a discussão política nos municípios vai se encaminhando, pode-se evidenciar cada vez mais o reforço à gestão local e às questões específicas de cada fragmento metropolitano no âmbito do meio natural. Como exemplo de área que possui gestão ambiental local, em nosso caso situada no bairro do Flamengo, mostramos abaixo a imagem de uma das áreas do Parque do Flamengo.

---

ou potencialmente poluidores do ar, da água, do solo e subsolo, da paisagem, bem como aqueles que proporcionem a degradação da fauna e flora.



**Imagem 8 – Vista de cima de uma das áreas do Parque do Flamengo - Fonte: <http://casaaocubo.com.br/aterro-do-flamengo/>. Acesso em 15 de jan. De 2018.**

O Parque em questão está localizado na área que abrange do Aeroporto Santos Dumont à Praia de Botafogo, e sua gestão pertence ao Município da cidade do Rio de Janeiro. Essa é uma área de lazer de uso público. Hoje existem alguns projetos em parceria no seu entorno, como o projeto Aterro Presente de Segurança Pública, com o apoio privado da Fecomércio em conjunção com o Município e o Estado do Rio de Janeiro. A área de recorrência do Parque foi tombada em 1995, pela lei nº 2.287, de 04 de janeiro de 1995<sup>17</sup>. Esses aspectos correspondem a

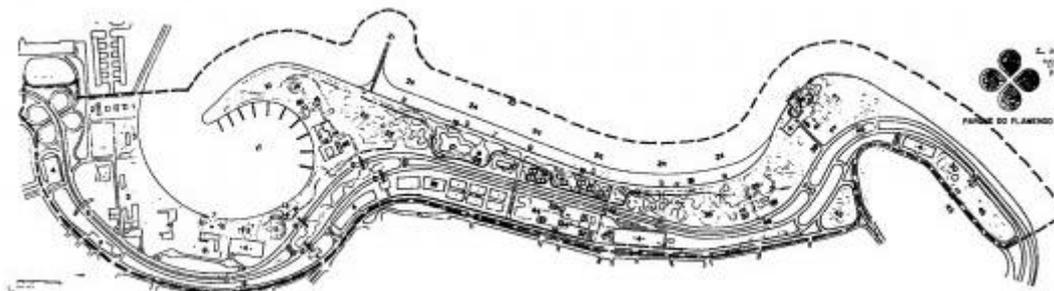
<sup>17</sup> Art. 1º - Fica tombado por seu interesse paisagístico urbanístico e cultural o Parque do Flamengo.  
 § 1º - A Marina da Glória, a sede do Centro de Pesquisas Roberto Burle Marx, as áreas verdes, além de todas as edificações, equipamentos e mobiliários urbanos situados no Parque do Flamengo não poderão sofrer quaisquer modificações, acréscimos e construções sem autorização do órgão competente do Poder Executivo.

§ 2º - Fica prolongado o Parque do Flamengo até o final dos jardins situados ao longo da Praia de Botafogo.

Art. 2º - O Poder Executivo, através do órgão competente, providenciará a inscrição do Parque do Flamengo no livro de Tombo dos Bens Culturais do Município do Rio de Janeiro.

Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

algumas características para entendermos a logística de gerenciamento a partir da sua representação local. Podemos verificar, na imagem a seguir, o perímetro da área do Parque que foi tombada:



**Imagem 9 – Parque do Flamengo – Perímetro de tombamento - Fonte:** <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.079/288>. Acesso em 20 de nov. de 2017.

No capítulo II do documento de revisão do Plano Diretor de 1º/2/2011, em seus artigos que vão de numeração 160 até 195, há a especificação da política de meio ambiente. Em seu tratamento, há a descrição de detalhes, com a definição de objetivos e diretrizes gerais, ações estruturantes, definição de áreas estratégicas, programas de controle, ações de proteção da paisagem, subseções que tratam de assuntos específicos, como os recursos hídricos e a proteção do bioma Mata Atlântica, assim como das mudanças climáticas, além de estabelecer regras inserindo a educação ambiental e ações sustentáveis. Com esses aspectos descritos na lei, podemos verificar a difusão dos diferentes ambientes e funções ambientais presentes nas paisagens da cidade e, assim, pensar na inserção de políticas públicas diferenciadas voltadas para dinâmicas territoriais locais atreladas às suas realidades naturais. Em nosso caso de análise, o bairro do Flamengo possui em sua paisagem remanescentes da Floresta Atlântica e aspectos de restinga no litoral de sua orla, além da presença das palmeiras imperiais, que foram plantadas na rua Paissandu, que faz o corredor entre o Palácio da Guanabara e a Praia do Flamengo (Schlee, 2007).

Novamente, no artigo 168, é apresentado o conceito de paisagem e, em sequência, demonstra-se a construção de uma política específica para ela. De acordo com a relevância para este trabalho, selecionamos os artigos e itens abaixo:

- **Art.168. Entende-se por paisagem a configuração visual da cidade e seus componentes, resultante da interação entre os elementos naturais, edificados, históricos e culturais.**
  - **Art.169. A política municipal da paisagem terá os seguintes objetivos:**
    - I - proporcionar ao cidadão o direito de usufruir a paisagem;**
    - III - possibilitar ao cidadão a identificação, leitura e compreensão da paisagem e de seus elementos constitutivos, públicos e privados;**
    - IV - assegurar o equilíbrio visual entre os diversos elementos que compõem a paisagem;**
    - VI - fortalecer uma identidade urbana, promovendo a preservação do patrimônio cultural e ambiental urbano.**
- Fonte:** <http://prefeitura.rio/web/compur/plano-diretor>. Acesso em 10 de out. de 2017.

Para enfatizar a importância do conceito de paisagem como elemento de transformação e gerenciamento dos espaços no crescimento urbano carioca, mostramos que, ao longo do processo de expansão da cidade do Rio de Janeiro entre a cidade e o mar, ficou estabelecida uma relação de contínuas trocas. (Andretta et al, 2009)

A cada nova parcela de espaço urbano carioca construído ao longo dos quase 500 anos de fundação da cidade do Rio de Janeiro, avançava-se sobre os mangues, os pântanos e as linhas de praias. Andretta (2009) nos mostra que esse modelo de expansão da cidade centrava-se na ideia de que se deveriam ganhar amplos territórios sobre a costa, processo que durou quase quatro séculos e resultou na definição da atual morfologia costeira do Rio de Janeiro. O entendimento da associação direta da interação e inter-relação dos processos entre o homem e a natureza, sem dissociá-los um do outro, por exemplo, possibilita a maior compreensão sobre a dinâmica espacial do Rio de Janeiro.

Dando sequência à discussão sobre a expansão da cidade e o uso de transformações na paisagem natural para a construção e expansão urbana, mostraremos a seguir o exemplo da praia do Flamengo em períodos distintos e poderemos observar a modificação em sua paisagem. Observamos que, em meados do século XX, o litoral tinha proximidade com a via urbana e com a circulação das pessoas na dinâmica do bairro.

Nos anos em sequência, na década de 1950, com o desmonte do Morro de Santo Antonio, foi construído o aterro sobre a orla da praia do Flamengo<sup>18</sup>. A partir de Faria (2017), que traz o debate sobre a implantação do Aterro do Flamengo juntamente com o processo de expansão urbana da cidade, e a partir de incentivos

---

<sup>18</sup> Informações presentes em <http://arquiteturaurbanismotodos.org.br/aterro-do-flamengo/>.

e interesses de políticas públicas voltadas para a urbanização na metrópole carioca, percebemos a ampliação da ocupação sobre os bairros da cidade. Com o incentivo de articular e melhorar a comunicação entre as zonas Norte e Sul da cidade e incentivar um novo fluxo de ordenamento territorial, um eixo rodoviário de ligação foi implantado na área aterrada, como informa Andreatta (2009).

A partir da imagem a seguir, podemos perceber a transformação da paisagem local e, assim, verificar que há modificação e inserção de novos usos que reorientam a forma como a população utiliza esse espaço.



**Imagem 10 – Praia do Flamengo em 1958 - Fonte:** <http://acervo.oglobo.globo.com/fotogalerias/aterro-do-flamengo-muda-face-da-zona-sul-carioca-9076364>. Acesso em 20 de nov. de 2017.



**Imagem 11 – Transformação da paisagem da praia do Flamengo – Implantação do aterro do Flamengo. Fonte:** <http://acervo.oglobo.globo.com/fotogalerias/aterro-do-flamengo-muda-face-da-zona-sul-carioca-9076364>. Acesso em 15 de jan. de 2018.

Essas modificações são elementos importantes para as transformações físicas e urbanísticas na paisagem e de transformação de função de várias áreas na cidade. A dinâmica entre a atividade humana e as características naturais dos territórios possui diferentes situações de aproximação entre elas. Da utilização dos recursos até a noção de bem-estar e qualidade de vida, cada vez mais nos dias atuais se torna perceptível a necessidade de elaboração de práticas que atendam ao discurso da sustentabilidade.

Os aspectos legais analisados sobre o meio ambiente e a cultura, juntamente com o entorno do bairro, podem servir como elementos de afirmação das causas elaboradas pela população residente no espaço metropolitano e na elaboração de questões relevantes nas agendas das associações do bairro do Flamengo e adjacências.

### **2.2.2**

#### **A problemática cultural como um aspecto da identidade local na gestão do território carioca.**

O maior entendimento sobre a transformação de espaços metropolitanos e sua consolidação visa permitir uma maior compreensão do mundo, no sentido de que é a partir da transformação e reconstrução de novas formas de pensar e agir no espaço que essas formas podem ser efetivadas e gerar melhor qualidade de vida metropolitana.

A partir das ideias de Berque (1998), marcas específicas descritas e inventariadas nos territórios por seus atores sociais podem ser representadas e contribuem para a efetivação da identidade local. A partir desse entendimento, podemos compreender que o ordenamento de uma metrópole pode ser ressignificado, levando-se em conta as relações políticas que se mesclam no ambiente urbano, suas representações e o desejo por novas funcionalidades que emergem de uma população crescente, atuante e portadora dos anseios públicos de construção do seu cotidiano.

Os estudos de Corrêa (2013) evidenciam o urbano e a cidade como uma forma de construção cultural. O geógrafo enfatiza que:

A identidade de uma cidade, vista como lugar dotado de uma singularidade que o distingue de outros, pode ser resultado de

uma construção intelectual, derivada de uma tradição étnica cujos traços são permanentemente recriados (p.61).

O autor mostra o processo dialógico e dinâmico de criação e recriação das paisagens urbanas. Estas possuem características culturais que devem ser colocadas como um sistema de criação de signos, símbolos e ressignificações. A exemplo do explicitado pelo autor, a imagem a seguir representa a refuncionalização de algumas construções históricas da cidade ao longo do tempo. No século XIX, o prédio funcionava como casa da família imperial e hoje é a sede do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Na imagem abaixo, verificamos o Palácio como uma expressão e representação de sua marca histórica e cultural na construção da identidade do bairro do Flamengo.



**Imagem 12 – Palácio Guanabara** (anteriormente conhecido como Paço Isabel) - **Fonte:** <http://literaturaeriodedejaneiro.blogspot.com.br/2015/04/palacio-guanabara-visitacao.html>. Acesso em 15 de janeiro de 2018.

A construção do prédio se deu por volta de 1853 e foi realizada para que o casarão se tornasse residência da corte real portuguesa. Pertencia à Princesa Isabel e ao seu marido, Luís Filipe Gastão de Orleans, chamado também de Conde d'Eu, e nessa época o casarão passou a se chamar Paço Isabel. Após a proclamação da República, o prédio teve outras atividades e usos de acordo com a nova configuração política e, por isso, passou a ser chamado pelo nome atual, Palácio Guanabara.

A edificação fica localizada hoje na rua Pinheiro Machado, via que faz conexão entre o bairro de Botafogo e o túnel Santa Bárbara, que liga essa parte da zona Sul a bairros da área central e da zona Norte da cidade do Rio de Janeiro. A construção estabelece também uma ligação com o bairro do Flamengo, pois houve a abertura da rua Paissandu localizada em frente ao Palácio, no século XIX, que serviu na época como corredor de passagem para a praia<sup>19</sup>. Hoje a rua possui outros usos, como veremos adiante no capítulo II.

A presença de prédios de vários significados e de importância histórica evidencia o aspecto cultural que está inserido na organização da sociedade, dando formas a ela, como observado na discussão da Lei Complementar da revisão do Plano Diretor de 2011. O documento nos remete ao aspecto específico sobre a política do patrimônio cultural, em seus artigos 132 ao 142<sup>20</sup>. A legislação aborda

<sup>19</sup> Informações presentes em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/rio-450-anos/noticia/2015/01/palacio-guanabara-abre-para-turismo-e-exibe-sala-com-piso-do-seculo-17.html>;  
<https://oglobo.globo.com/rio/cinco-curiosidades-historicas-do-palacio-guanabara-16457876>.

<sup>20</sup> Art. 132. São instrumentos básicos para proteção do patrimônio cultural, além de outros previstos nesta Lei Complementar e na legislação federal, estadual e municipal:

I. o Tombamento e a instituição de Área de Entorno do Bem Tombado;

II. a criação de Área de Proteção do Ambiente Cultural - APAC;

IV. a declaração e registro de Sítio Cultural e de Paisagem Cultural;

Art. 133. A criação de Áreas de Entorno do Bem Tombado, Áreas de Proteção do Ambiente Cultural – APAC e Reservas Arqueológicas e o registro e declaração de bens de natureza imaterial serão precedidos de estudos técnicos elaborados pelo órgão de tutela do Patrimônio Cultural, submetidos ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural.

Art. 134. O Tombamento se dará conforme estabelecido na Lei Municipal nº 166, de 27 de maio de 1980.

Art. 135. Entende-se por Área de Proteção do Ambiente Cultural – APAC, o território de domínio público ou privado, que apresenta conjunto edificado de relevante interesse cultural, cuja ocupação e renovação devem ser compatíveis com a proteção e a conservação de sua ambiência e suas características sócio espaciais identificadas como relevantes para a memória da cidade e para a manutenção da diversidade da ocupação urbana constituída ao longo do tempo.

Art. 136. Os bens situados dentro de Área de Proteção do Ambiente Cultural serão classificados como:

Art. 137. A aplicação da outorga onerosa do direito de construir e a transferência de potencial construtivo para imóveis situados em Área de Proteção do Ambiente Cultural estará condicionada à aprovação do órgãos de tutela competente.

Art.138. Entende-se por:

I.Sítio Arqueológico – o local onde se tenham preservado vestígios materiais que refletem toda e qualquer atividade humana significativa para a compreensão da ocupação pré-histórica e histórica de um determinado território.

II.Reserva Arqueológica – a área de domínio público composta por um ou mais Sítios Arqueológicos para os quais serão estabelecidos mecanismos de preservação, conservação e valorização.

Art. 140. Entende-se por:

I. sítio cultural – o espaço da Cidade, de domínio público ou privado, que por suas características socioespaciais e por sua história constitua-se em relevante referência a respeito do modo de vida carioca, ou trate-se de local de significativas manifestações culturais, ou possua bens imateriais que contribuam para perpetuar sua memória;

os instrumentos básicos e estudos técnicos dispostos no processo de tombamento de prédios, definindo áreas de proteção do ambiente cultural, que classificam os bens e explicam os procedimentos de licenciamento e fiscalização do patrimônio cultural na cidade.

Dando sequência aos aspectos culturais na legislação, e dessa forma enfatizando o papel da expressão da cultura no local, em seu capítulo III, que trata da política do patrimônio cultural, são estabelecidos os objetivos gerais da lei, objetivos da política em si, diretrizes e ações estruturantes relativas ao patrimônio cultural. O entendimento sobre patrimônio em nosso trabalho vem da definição feita pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - UNESCO, que considera o patrimônio como o legado que recebemos do passado, a realidade que vivemos no presente e sua transmissão às futuras gerações. Segundo a instituição, a categoria utilizada insere os aspectos cultural e ambiental “*como fonte insubstituível de vida e inspiração, nossa pedra de toque, nosso ponto de referência, nossa identidade.*”<sup>21</sup>

Retomando a discussão anterior, o artigo 196 do Plano Diretor e seus itens definem a associação entre a questão da cultura e os grupos que integram a sociedade.

**Art. 196 - Integram o Patrimônio Cultural os bens de natureza material e imaterial que, individualmente ou em conjunto, constituem referência à identidade e à memória dos diferentes grupos e manifestações culturais da Cidade, entre os quais:**

II. paisagem cultural – a porção do território onde a cultura humana imprimiu marcas significativas no ambiente natural, propiciando a aparição de obras combinadas de cultura e natureza, que conferem à paisagem identidade e valores singulares.

Art. 141. Constitui o registro de bens de natureza imaterial que compõem o Patrimônio Cultural carioca, os seguintes livros:

Art. 142. Os procedimentos de licenciamento e fiscalização para a realização da Política do Patrimônio Cultural incluem:

I. a autorização para licenciamento das demolições, construções e/ou quaisquer obras a serem efetuadas em bens imóveis ou em logradouros públicos situados em áreas tuteladas pelo Patrimônio Cultural;

II. o controle e a fiscalização das obras de qualquer natureza e das atividades que incidam nos imóveis e nas áreas tuteladas pelo Patrimônio Cultural;

III. a determinação da realização de obras de recuperação de bens em mau estado de conservação tombados ou situados em áreas tuteladas pelo Patrimônio Cultural;

Fonte:

<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/50ad008247b8f030032579ea0073d588/b3bee290a31902f8032576ac007336f3?OpenDocument&Highlight=0,2287>. Acesso em 15 de jan. de 2018.

<sup>21</sup> As informações foram retiradas do site da UNESCO no Brasil. Para mais informações, acessar: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/heritage-legacy-from-past-to-the-future/>. Acesso em 20 de out. de 2017.

**I. as formas de expressão;**

**IV. as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;**

**V. os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.**

**Fonte:** <http://prefeitura.rio/web/compur/plano-diretor>. Acesso em 15 de jan. de 2018.

A cidade se constrói como um cenário de formas que se materializam a cada contexto sob as manifestações exercidas sobre ela. A cada momento da história de construção e ressignificação do espaço urbano carioca, as marcas deixadas pelo homem simbolizam referências à sua cultura.

Nesse sentido, podemos congregiar as ideias de Berque (1998) sobre paisagem-marca e paisagem-matriz, mostrando que a paisagem, ao mesmo tempo em que é desenhada pela cultura, informa e reelabora esta última. Para o autor, esse entendimento significa pensar a teia de relações da paisagem com a cultura. Assim fazemos a conexão entre os aspectos levantados nos princípios do Plano Diretor e o conceito de paisagem na visão da Geografia, pois eles demonstram a paisagem sendo percebida como um dado sensível, preenchida de subjetividade e imaterialidade.

A ideia de *rugosidade* pode ser aplicada e compreendida nessa parte do nosso projeto. Santos (2008) explica que podemos entender o conceito como aquilo que fica do passado como forma, espaço construído, objeto concreto: “*paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as substituem como formas isoladas ou arranjos*” (p.140). Ou seja, o autor possibilita abertura para o entendimento e a compreensão da transformação do espaço geográfico por meio do estudo das marcas e vestígios deixados pelo homem através do tempo. A imagem abaixo representa o conceito abordado, pois é uma construção do início do século XX, localizada na praia do Flamengo e que funciona hoje como Centro Cultural municipal.



**Imagem 13 – Centro Cultural Oduvaldo Vianna Filho | Castelinho do Flamengo-** Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smc/centros-culturais/>. Acesso em 15 de jan. de 2018.

Souza (2005) nos diz:

a cidade é um centro de gestão do território... A *cultura* desempenha um papel crucial na produção do espaço urbano e na projeção da importância de uma cidade para fora de seus limites físicos, assim como o poder (p. 28).

Dessa forma, a partir das ideias apresentadas acima, podemos compreender que a maneira de gerir uma área deve ser corresponsabilizada pelas articulações realizadas pelos integrantes do território local (no caso, os bairros) e, da mesma forma, por meio das manifestações da sociedade metropolitana representada por pessoas que, além de moradores desses fragmentos territoriais, vivenciam a cultura do bairro cotidianamente.

Podemos perceber a associação das ideias apresentadas com algumas noções exibidas no Plano Diretor em análise. O exemplo dos processos de valorização e tombamento de algumas construções, de acordo com seu referencial de representação em determinados locais, hoje se torna elemento de gerenciamento e organização da cidade, e, no bairro do Flamengo, isto não é diferente.

Assim, a cidade, por ser um ambiente de pluralidade com diversas formas de organização da sociedade, produz ambientes com características singulares e complexas. As ideias de Morin (1990) em torno da complexidade abordam alguns aspectos que são relevantes nesta pesquisa, como as noções de complicação, localidade e organização. Esses conceitos nos levam a compreender que os

fenômenos podem ocorrer de forma singular e universal, a todo tempo e no mesmo instante, em diversas partes do mundo com diferentes agentes inter e intra-agindo no espaço. De acordo com o autor, essa relação entre o local e as outras escalas pode nos mostrar que os fenômenos possuem uma associação entre eles, pois reforça a ideia de que fenômenos individuais podem eclodir de um fenômeno universal e vice-versa, revelando que ordem e desordem estão diretamente associadas. Dentro dessa perspectiva, podemos observar o espaço urbano carioca como um exemplo de acontecimentos que seguem uma lógica de ordem formal com eventos desordenados (aleatórios), e que ambos ocorrem de acordo com a prática dos atores sociais no meio (Morin, 1990).

Está na hora de a população dos bairros metropolitanos atuarem mais conscientemente sobre seus espaços de vida cotidianos. Nesse sentido, o entendimento da interação e inter-relação direta dos processos relacionados ao homem, sua cultura e a natureza não podem ser dissociados um do outro, e esse processo interativo possibilita a maior compreensão sobre a dinâmica espacial contemporânea que conecta homem e meio de maneira mais equânime e democrática.

### 3

## O bairro do Flamengo: paisagem marca do espírito da cidade do Rio de Janeiro.

Neste capítulo, iniciaremos nossa discussão a partir da história do bairro do Flamengo, para analisarmos alguns dos seus aspectos simbólicos relacionados à gestão do território na política de ordenamento territorial do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro revisto em 2011.

Como já observado, a legislação utilizada na aplicação do plano de gestão em áreas metropolitanas inclui as características ambientais e culturais das áreas para a implementação de políticas públicas. Tais aspectos podem ser relacionados ao bairro do Flamengo - localizado na Macrozona de Ocupação Controlada<sup>22</sup>, região altamente urbanizada da cidade, com extensa área verde<sup>23</sup>, a partir de marcas da sua antiguidade na cidade, com o tombamento histórico de imóveis e de elementos naturais que caracterizam o bairro, como abordaremos a seguir.

Na primeira parte do capítulo, faremos uma rápida apresentação do processo de formação histórica do bairro e seus aspectos de ocupação e transformação urbana. Abordaremos seu contexto e importância no cenário atual de gestão local sob a ótica estabelecida pela revisão do Plano Diretor de 2011.

Utilizaremos neste capítulo a noção de símbolo cultural de Corrêa (2007). O autor aborda o tema destacando a existência de representações locais que podem expressar as crenças e vivências das pessoas em relação à sua paisagem. A partir desse entendimento, podemos conectar as ideias do autor com as representações existentes no território expressas pelas ideias de paisagem-marca e matriz de Berque (1998), de forma que a conexão entre esses conceitos apareça na relação dos símbolos estabelecidos com as paisagens marca, pois esses se estabelecem como identidades culturais da sociedade, possibilitando a captação da essência e do

---

<sup>22</sup> Art. 32. As Macrozonas de Ocupação são:

- I. Macrozona de Ocupação Controlada, na qual o adensamento populacional e a intensidade construtiva serão limitados, a renovação urbana se dará preferencialmente pela reconstrução ou pela reconversão de edificações existentes e o crescimento das atividades de comércio e serviços em locais em que a infraestrutura seja suficiente, respeitadas as áreas predominantemente residenciais;

<sup>23</sup> Informações presentes em: <http://institutoparquedoflamengo.org/o-parque>. Acesso em 22 de abr de 2018.

vínculo das pessoas com o meio local. Essa ideia será explicitada quando focarmos os símbolos no bairro e a sua relação com a identidade criada com o local a partir deles.

### 3.1

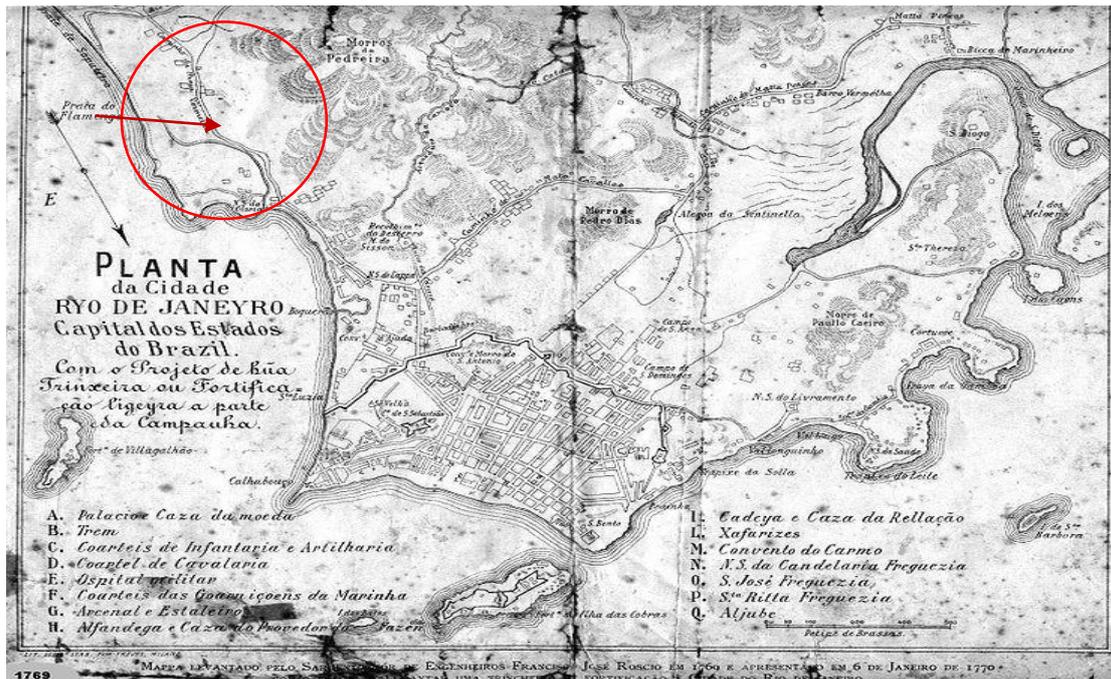
#### **Aspectos da história sobre a formação do bairro do Flamengo**

De acordo com Cavalcanti (2015), a ocupação da área que se tornou o bairro do Flamengo remonta à época da chegada dos portugueses, entre o final do ano de 1503 e o início de 1504, quando o navegador Gonçalo Coelho abastecia de água sua expedição na foz do rio Carioca, que desaguava na atual praia do Flamengo. Em 1530, Martim Afonso de Souza desembarcou na foz do rio Carioca, região que era nomeada pelos índios como Uruçu Mirim (abelha pequena, em linguagem indígena)<sup>24</sup> e que atualmente compõe a área da praia do Flamengo, abrangendo os bairros de Flamengo, Catete e Glória. Tal área faz parte da primeira ocupação portuguesa da porção Sul da atual cidade do Rio de Janeiro e teve objetivo estratégico para a ocupação e fortificação da costa carioca.

Em 1531, Pedro Lopes de Souza, que estava na expedição de Martim Afonso de Souza, constrói a primeira casa de pedra, que pôde ser utilizada, séculos mais tarde, como moradia de um dos primeiros juízes da cidade, Pedro Martins Namorado. A casa foi destruída por uma ressaca e reconstruída no séc. XVIII, servindo como moradia a um sapateiro, Sebastião Gonçalves, que lá residiu por quase vinte anos. Esse é um dos motivos pelo qual a atual praia do Flamengo foi chamada, na época, de praia do Sapateiro. Na imagem a seguir, podemos verificar a localização da praia abordada e da área que se tornaria o bairro do Flamengo futuramente. Assim podemos visualizar o início da abrangência do processo de expansão da cidade do Rio de Janeiro para a zona Sul carioca.

---

<sup>24</sup> Informações presentes em <https://oglobo.globo.com/rio/os-filhos-de-estacio-de-sa-fincam-os-pes-na-barra-7706293>.



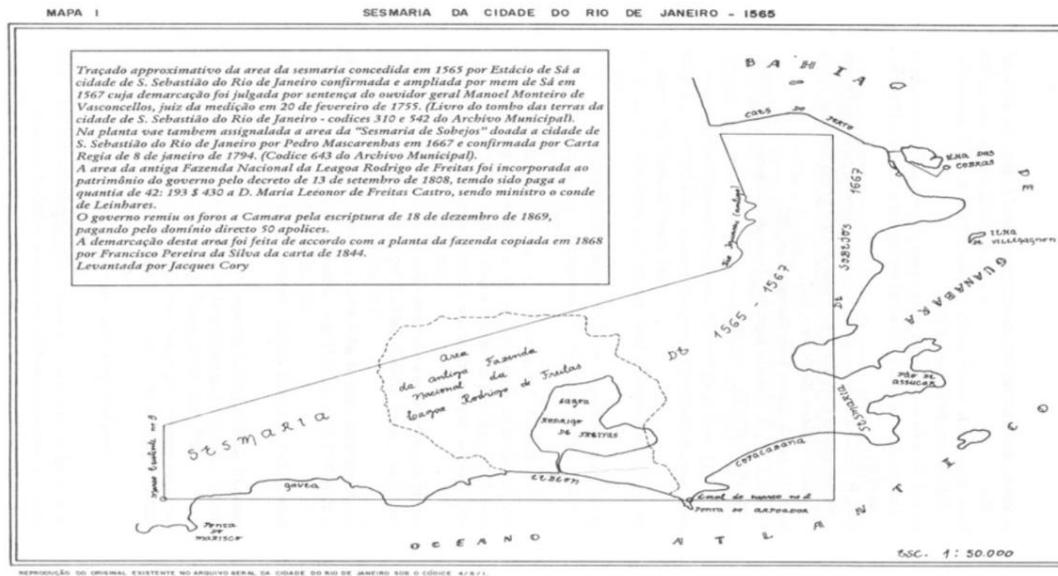
**Planta 1 – Planta da cidade do Rio de Janeiro de 1769. Em destaque a área que formará o bairro do Flamengo. Fonte:** <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1501951>. Acesso em 22 de abr. 2017.

A partir do séc. XVII, a cidade do Rio de Janeiro, segundo Fridman (2015), fundada em 1565 e refundada em 1567 a partir do projeto da Coroa portuguesa para efetivar a conquista das terras da colônia, passou por um processo de crescimento de suas terras e, com isso, gerou a ocupação de suas terras e do rossio ao Sul do território carioca. As áreas que antes se configuravam como de passagem para os fortes no litoral Sul e para a região da atual Lagoa Rodrigo de Freitas foram incorporadas ao contexto da cidade. O caminho do Morro de São Januário, onde foi erguida a cidade histórica, para as áreas mencionadas possuía difícil acesso, pois entre eles havia uma lagoa, a do Boqueirão, em que hoje se localiza o Passeio Público <sup>25</sup>.

Naquele período de demarcação de terras e com a ideia de dedicar os investimentos recebidos da Coroa portuguesa à exploração das riquezas no novo território brasileiro e à implantação de bases para a defesa, foi iniciada a ocupação do solo por autoridades civis, militares e eclesiásticas. Fridman (2015) nos mostra que a implantação das sesmarias foi uma das formas dessa ocupação. A Sesmaria de Sobejos, em 1667, era situada na área formada pelos terrenos que cobriam as

<sup>25</sup> Informações presentes em <http://www.passeiopublico.com/construcao.asp>. Acesso em 19 de abr. de 2018.

áreas futuras da praia do Flamengo até o bairro da Saúde, no centro da cidade do Rio de Janeiro.



**Figura 1 – Território da Sesmária de Sobejos.** Fonte: Reprodução original existente no AGCRJ, códice 4/6/1.

Segundo Abreu (1987), a cidade do Rio de Janeiro apresentou um grande crescimento de sua população nos séculos XVIII e XIX e, com isso, algumas áreas menos povoadas naquele momento ganhavam valor de uso, tornando-se muito atrativas, e a região do antigo Uruçu-mirim foi uma delas. Todavia, Carvalho (2015) nos conta que foi somente com a transferência da capital do país de Salvador para o Rio de Janeiro na segunda metade do século XVIII, em 1763, que a cidade carioca ganhou incentivos para a expansão e modernização de seus territórios. A chegada da Família Real ao Brasil em Salvador, em 1807, e seu aporte no Rio de Janeiro, em 1808, efetiva a importância da metrópole como capital do Império português e receptora de investimentos. A partir daí, a cidade cresceu para fora do seu Centro, ganhando linha de trem e bonde elétrico ao longo do Império brasileiro e atraiu ricos estrangeiros, diplomatas e investimentos nacionais e internacionais.

As políticas de expansão da cidade para outras áreas além do seu sítio histórico, no século XIX, durante o período do Segundo Reinado, foram marcos importantes para a abertura e ampliação de novas zonas de urbanização e criação de novas ruas. A abertura da rua Paissandu, em 1864, para que ela terminasse no mar e ligasse a antiga moradia da Princesa Isabel à praia, propiciou à aristocracia motivo de prazer e conforto em suas longas caminhadas a partir do palácio. Após a Proclamação da República (1889), o palácio foi transferido ao patrimônio da União,

hospedando reis e governantes estrangeiros, e hoje é a sede do Governo do Estado do Rio de Janeiro. A seguir observaremos a imagem do palácio referido.



**Imagem 14 – Palácio Guanabara ao fundo e as palmeiras imperiais na rua Paissandu no séc. XIX. Fonte:** <https://cariocadorio.wordpress.com/2011/04/07/palacio-guanabara-em-obras/>. Acesso em 22 de abr. 2018.

Entende-se que o aspecto ambiental, gerado pelo mar e a vegetação litorânea atlântica e a conexão desses aspectos naturais à paisagem construída tornam-se características qualitativas em algumas regiões da cidade do Rio de Janeiro para a sua valorização na cidade. A convivência homem/natureza no

território carioca é uma característica que está presente no processo de urbanidade da cidade do Rio de Janeiro e, sem dúvida, na significação dos bairros da zona Sul carioca nos dias atuais.

A ideia de império, que contemplava a cidade carioca durante grande parte do século XIX com a permanência da família real, foi importante para manter as características culturais e arquitetônicas da época em que a Casa Real dos Bragança era o principal poder no país. Assim mantinha-se o domínio sobre o desenho das formas espaciais, e, na citação de Azevedo (2016), percebemos um pouco dessa lógica no modelo de desenvolvimento aplicado no país a partir da cidade do Rio de Janeiro:

O Brasil seguiu o modelo de desenvolvimento francês, que beneficiava tanto a exaltação da nação quanto a imagem de universalidade e neutralidade, estratégicas diante do contexto político brasileiro das duas últimas décadas do Império (p.39).

A passagem do modelo imperial para o da República, em 1889, trouxe transformações significativas para a adoção de mudanças na política urbana da cidade: o governo de Rodrigues Alves (1902-1906) com as modificações na área portuária, as intervenções sociais realizadas por Oswaldo Cruz na área da saúde e a reforma urbana de Pereira Passos em 1903 são alguns exemplos de marcos na construção e remodelação das formas de civilidade para a então capital do país. Para evidenciar nossa pesquisa, na imagem a seguir podem-se verificar alguns exemplos das modificações urbanas ocorridas no início do século XX – a abertura da Avenida Beira Mar ligando o centro histórico à zona Sul da cidade.

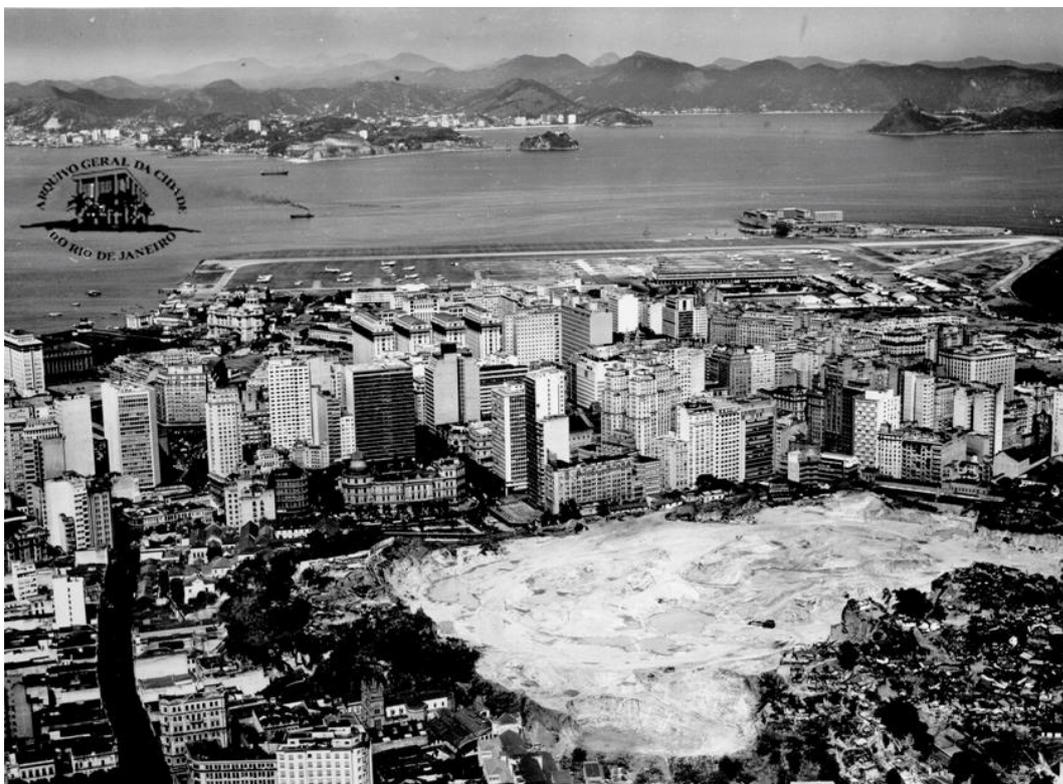


**Imagem 15 – Avenida Beira Mar ligando o Centro da cidade à zona Sul – Enseada de Botafogo.**  
**Fonte:** <http://www.riodejaneiroaqui.com/pt/av-beira-mar.html>. Acesso em 25 de abr. de 2018.

O modelo republicano possuía outros ideais de transformação do solo urbano. A noção de modernidade nos projetos de reforma urbana e a de dinamismo entre os espaços configuravam o pensamento desta lógica. Pereira (2015) afirma que a maior circulação e a melhoria na comunicação entre os espaços eram formas de atrelar à capital republicana valores que poderiam atrair capitais para seu desenvolvimento. O embelezamento urbano virou o principal instrumento para agregar tal valor à cidade.

Segundo Andreatta (2009) e Soares (2010), a partir da segunda metade do séc. XX, a urbanização se intensificou, e a cidade se ampliou cada vez mais, gerando, por exemplo, a urbanização do bairro de Botafogo por Burle Marx, obras como a abertura da Avenida Presidente Vargas em 1944, a Avenida Brasil em 1946, ampliando ainda mais a capacidade de circulação da população carioca, e o eixo Norte-Sul, que aumentou a mobilidade na cidade de moradores e viajantes. Essas transformações promoveram a conexão entre as zonas da cidade e reforçaram a preocupação com a estética no ordenamento territorial. Observamos que a ampliação da cidade do Rio de Janeiro nos remete à lógica de planejamento do território carioca exposta no capítulo 1.

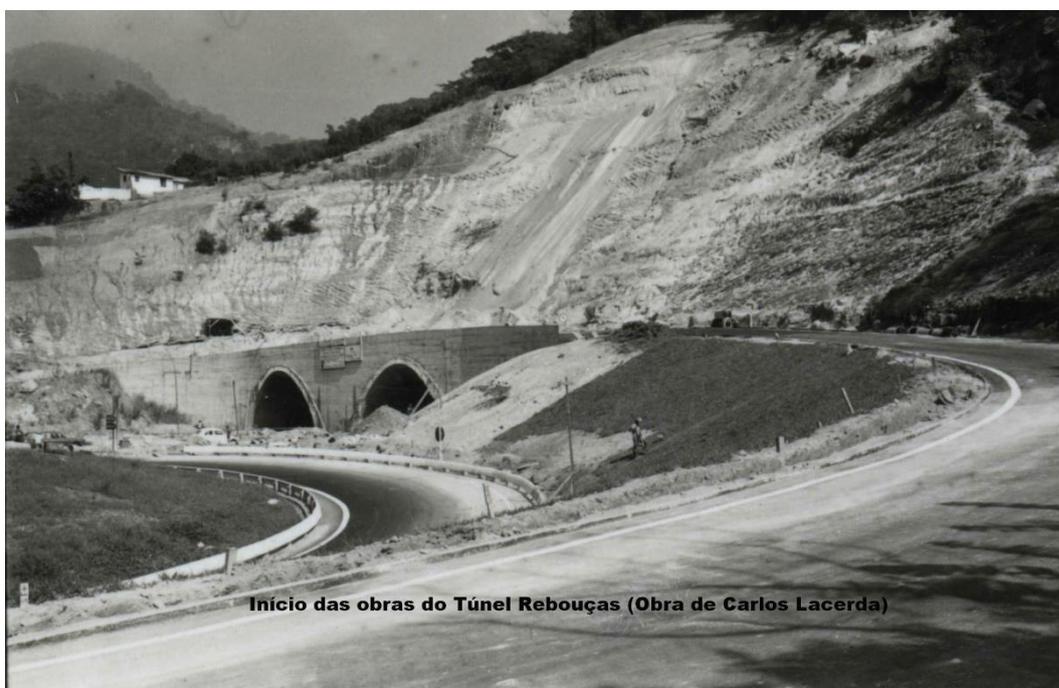
A cidade do Rio de Janeiro teve uma longa trajetória como Distrito Federal, entre o final do século XIX e meados do XX, e com isso foi receptora e transmissora de recursos, o que simbolizou a atração de investimentos no território, implantação de modelos de gestão e ordenamento territorial. Entre as décadas de 1930 e 1960, houve muitas ações na cidade que simbolizaram e materializaram políticas federais no território carioca. Segundo Rabha (2015), obras como a inauguração da avenida Presidente Vargas (1944) e o desmonte do morro de Santo Antônio (1958) para dar origem ao aterro do Flamengo (1960-1965) são símbolos do modelo desenvolvimentista da época.



**Imagem 16 – Desmonte do morro de Santo Antônio na década de 1950.** Fonte: Arquivo Nacional da Cidade do Rio de Janeiro. Acesso em 22 de abr. de 2018.

Na década de 1960, a cidade passou por mais uma transformação fundamental no seu aparato político-institucional: a capital é transferida para Brasília na região Centro-Oeste do país. A cidade do Rio de Janeiro transformou-se em cidade-estado, e seu território passou por uma série de transformações urbanas com a ampliação e estruturação funcional de novas e antigas áreas. Os programas de Governo (notadamente os do novo Estado da Guanabara) priorizaram os setores de transportes, habitação, abastecimento, entre outros, para a base e formação do novo estado sobre o mesmo território da cidade que se metropolizava.

Durante o governo de Carlos Lacerda (1960-1965), Rabha (2015) nos mostra o movimento de urbanização com uma série de obras que foram realizadas novamente enfatizando o aspecto de conexão entre as zonas Sul, Norte e Oeste da cidade, como a construção das rodovias Lagoa-Barra, o acesso à Baixada de Jacarepaguá, o plano piloto de Lucio Costa para a Barra da Tijuca e o túnel Rebouças ligando a zona Norte e a zona Sul. Essas construções demonstram a ideia de expansão para ampliar a circulação e a conexão entre os bairros no espaço urbano da metrópole carioca. Na imagem a seguir verificamos a implantação de uma das obras, a abertura do túnel Rebouças, durante a década de 1960.



**Imagem 17 – Construção do túnel Rebouças em 1962. Fonte:** <https://goo.gl/fD21Ct>. Acesso em 22 de abr. de 2018.

Outra obra de modificação do território e possível dinamização da circulação entre os bairros cariocas foi a obra paisagística de transformação do Aterro do Flamengo, com a implantação do Parque do Flamengo em seu projeto. Além da abertura das vias expressas que conectam os bairros da área central à orla da zona Sul da cidade, o projeto do parque propiciou a criação de uma enorme área de lazer com vegetação, implantada pelo projeto de Burle Marx nas proximidades dos bairros do centro da cidade - Catete, Glória e Flamengo -, o que trouxe uma nova dinâmica para essa área da zona Sul carioca.

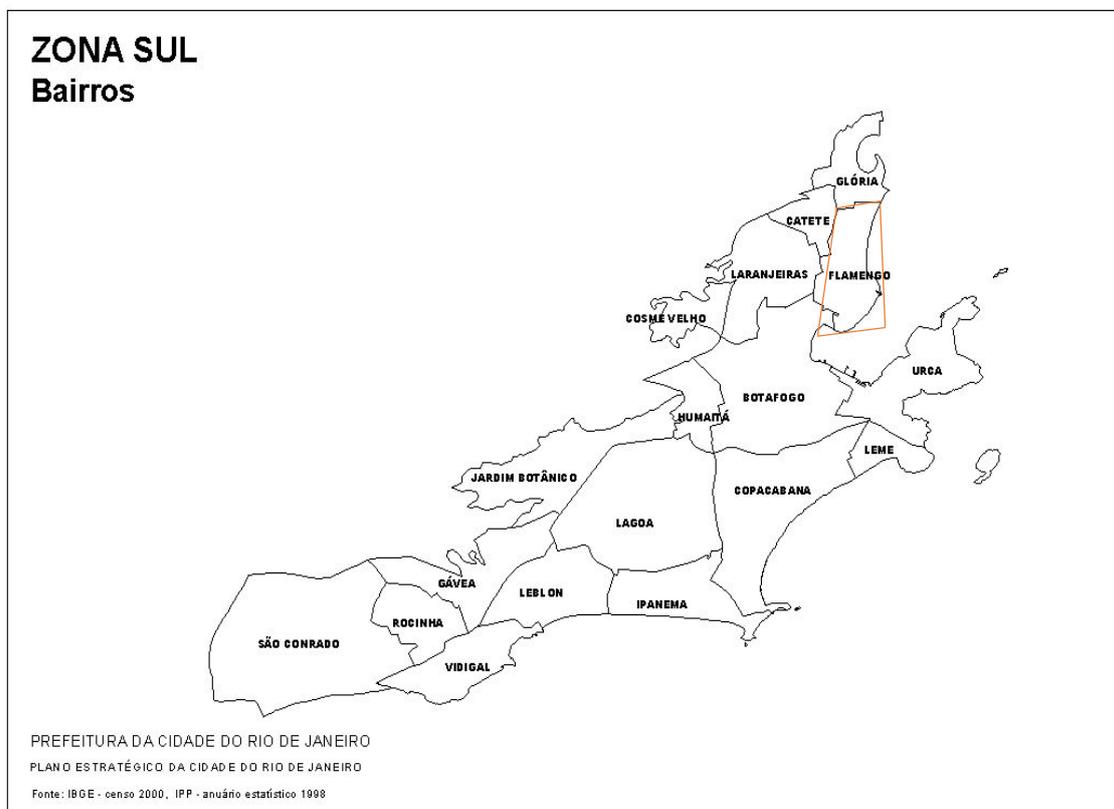
A construção do aterro do Flamengo, da área que vai do aeroporto Santos Dumont à orla do bairro do Flamengo, trouxe novos fluxos e usos para a escala

local. Essa obra traçou a lógica da reforma urbana pensada pelos governos do período, que priorizava o desenvolvimento urbano com a inserção de traços da modernidade do Brasil industrial na arquitetura de composição da paisagem. As vias construídas sobre o Aterro expandiram a comunicação entre as áreas do centro da cidade e dos bairros da orla da Zona Sul, como Copacabana, Ipanema e Leblon (Andreatta et al, 2009).

Como vimos no processo de ocupação e transformação das áreas de alguns bairros da Zona Sul carioca, na área pertencente ao que vai se tornar o bairro do Flamengo, as paisagens se modificam ao longo do tempo, havendo a implantação de diversos símbolos culturais e ambientais que possuem representação em seus territórios. Veremos em seguida como estes símbolos podem auxiliar a produzir políticas de gestão local no território.

### 3.2 Os símbolos no bairro do Flamengo.

No cartograma a seguir podemos visualizar a localização atual do bairro do Flamengo na configuração da zona Sul da metrópole carioca.



**Cartograma 1 – Localização do bairro do Flamengo na área na zona Sul da cidade do Rio de Janeiro. Fonte: IBGE. Censo 2000, IPP – anuário estatístico 1998.**

A paisagem, que está compreendida como marca das ações humanas e matriz que contempla e revela os aspectos culturais importantes de uma sociedade, pode ser representada por seus símbolos culturais e ambientais que lhe dão sentido e significado. Assim, discutiremos alguns aspectos sobre a o papel dos símbolos no espaço local, simbolizando o lugar e mostrando a relevância das manifestações na escala do bairro.

O papel da legislação como ferramenta estratégica para o ordenamento e a distribuição das ocupações no espaço urbano pode potencializar as ações de organização local. Silva (2012) nos mostra que as mudanças que ocorrem nas diferentes escalas nos estratos jurídico-administrativo dos territórios podem representar novas aberturas para a organização socioespacial. A possibilidade de institucionalização dos instrumentos de gestão que possuam maior amplitude para resolução de problemáticas nos territórios possui, no período atual, grande potencial para a efetivação dos pactos de organização local.

Para evidenciar o potencial dos aspectos da escala local com foco no bairro, o conceito de lugar, segundo Carlos (1996), é entendido como base de reprodução da vida e deve ser compreendido a partir da tríade habitante – identidade – lugar. Quer dizer: é em locais como a cidade e o bairro que se produzem a escala da vida e do indivíduo, e se constituem as relações com o espaço habitado; este pode ser sentido, vivido e apropriado pelas relações que nele acontecem.

Para referenciar as ideias da autora, usaremos alguns exemplos de bens que foram tombados no bairro do Flamengo e que possuem representação simbólica na escala local.

O processo de tombamento está estabelecido na política cultural do Plano Diretor revisto em 2011 nos artigos nº 132 ao 142, que abordam os temas sobre os instrumentos de gestão do patrimônio cultural, e nos artigos nº 196 ao 199, que tratam da política do patrimônio cultural como um aspecto da identidade local na gestão do território.

Para compreendermos melhor a característica da representação ao se tomar um bem, verificamos com Ribeiro (2007) o processo de estabelecimento de um bem em patrimônio. O autor nos remete, na legislação, ao Decreto-Lei nº 25, de 1937, que organiza o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Assim diz o artigo:

Art. 1º – Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico (IPHAN, 2006).

Percebemos no artigo citado que o imóvel a ser tornado bem e, futuramente, ser tombado passa por uma sumária valorização de seus aspectos. Ribeiro (2007) traz a discussão de Mário de Andrade (primeiro idealizador do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional IPHAN, em 1937), em que a paisagem e a ação humana estão diretamente relacionadas. Desse modo, “*A paisagem, uma vez que seja fruto do engenho humano, é também para Mário de Andrade um bem artístico, passível de valorização e de inscrição no Livro do Tombo*” (p.70).

O papel do tombamento vai além de um instrumento jurídico. Ele possui implicações econômicas e sociais, sendo utilizado como o rito que consagra o valor cultural de um bem. Assim, o aspecto de tombamento demonstra a representatividade que as características culturais possuem na gestão territorial, muitas delas inseridas no território carioca de acordo com o processo histórico de ocupação e transformação da cidade. Esse processo dá ênfase às ideias de Corrêa (2007), quando o autor aborda os símbolos culturais como representações na criação de uma identidade da cidade.

Em sequência a essa concepção da cultura como elemento de organização da cidade, podemos caracterizá-la como conceito que, segundo Hall (2002), a identifica como “significados partilhados” (p.17). Para ele, a cultura aparece onde o significado é produzido e sofre intercâmbios de conexão. A conexão dos significados para o autor aparece através da linguagem, que é o elo comum entre os atores da sociedade. A linguagem estabelece a ligação entre os sentidos e as vontades dos indivíduos, e assim percebemos que as manifestações dos valores atribuídos, quando se tornam comuns aos grupos, ocorrem no espaço geográfico, ordenando as diferentes áreas dos territórios.

Outra característica importante para nossa pesquisa é uma segunda visão sobre o conceito de lugar. Para propiciar uma comparação, aqui selecionamos a noção de Tuan (2013), que traz também a importância da representação sobre a experiência sentida pelo indivíduo, o valor e os significados que podem ser atribuídos por ele aos locais vivenciados. Para esse geógrafo, a experiência “*é um*

*termo que abrange as diferentes maneiras por intermédio das quais uma pessoa conhece e constrói a realidade” (p.17).*

Assim, com as ideias desse autor, podemos inferir que as vivências realizadas pelos atores sociais na escala do bairro podem orientar as práticas estabelecidas no território. Esta abordagem se junta ao conceito de Carlos (1996), pois mostra que as conexões estabelecidas entre o indivíduo e os elementos existentes no território produzem movimentos de transformação na paisagem. A partir da compreensão entre os aspectos percebidos e as trocas ocorridas na relação do habitante com os elementos estabelecidos na paisagem local, observamos potenciais para a apropriação do espaço urbano local e, com isso, a produção de novas ações de ordenamento no território.

Veremos a seguir alguns exemplos dos elementos ambientais e culturais escolhidos de acordo com os símbolos e o lugar, e de acordo com a lógica de ordenamento estabelecida na revisão do Plano Diretor de 2011.

### **3.2.1**

#### **Os símbolos ambientais na construção da gestão do bairro.**

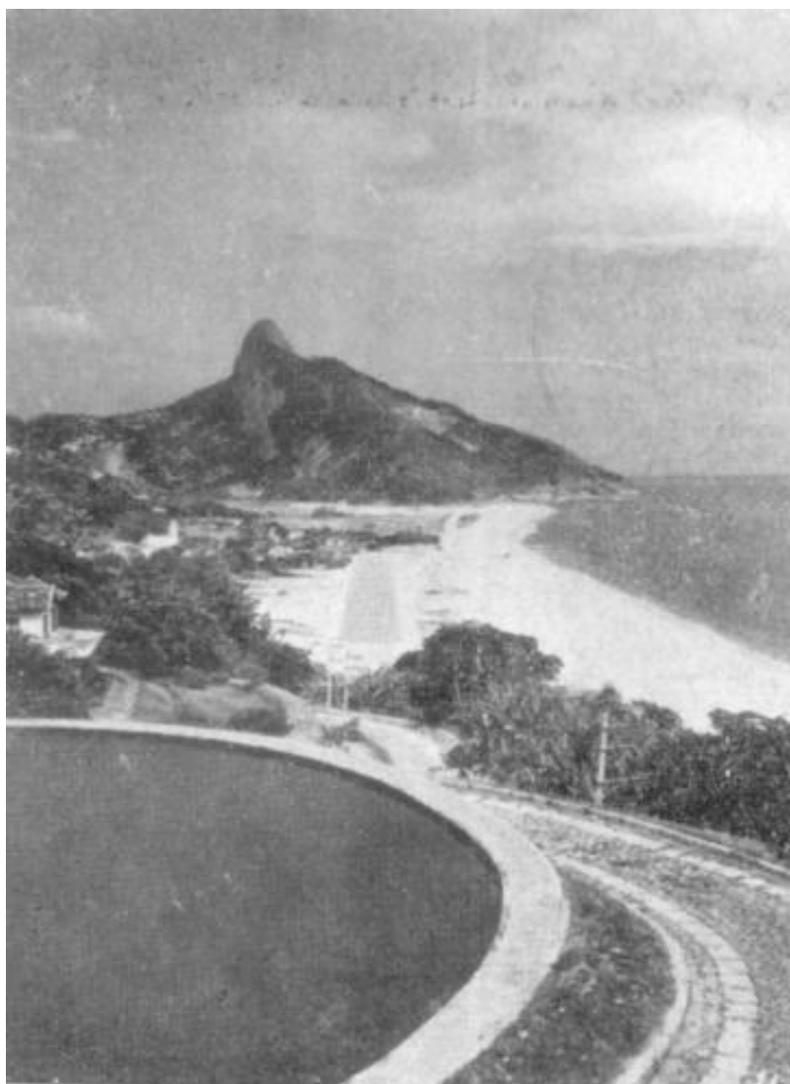
Seguindo a trajetória do processo de formação da zona Sul carioca, percebemos que a expansão da cidade ganhava cada vez mais importância no séc. XIX, e a praia, com seus diversos aspectos e simbolismos, se tornava um fator de relevância para a atração de novas obras, pois suas características possuem um ideal de saúde e embelezamento paisagístico em uma sociedade.

Seguindo os moldes das cidades-jardins do séc. XIX, em que os mandamentos da modernidade inspiravam novas formas arquitetônicas e a renovação de funções para as cidades, Howard (1996) mostra, em seu modelo, uma visão de utopia como uma forma de tentar resolver os problemas de insalubridade, pobreza e poluição nas cidades por meio do desenho de novas cidades. Para o autor, estas poderiam ter uma relação direta com o campo, de conexão com a paisagem natural. Ele aponta que a perspectiva via cidade-campo pode funcionar como forma de assegurar uma combinação com as possibilidades de vantagens da vida urbana cheia, que possui a noção de oportunidades e entretenimento, em conjunto com a ideia de beleza que os atributos do meio natural possuem.

Nesse sentido, em termos de pensar o urbanismo na cidade do Rio de Janeiro em consonância com os novos argumentos usados na arquitetura moderna de

renovação dos espaços públicos e o embelezamento das paisagens urbanas, algumas construções, como o ordenamento pensado por Lucio Costa para o bairro da Barra da Tijuca, na zona Oeste do Rio de Janeiro, e o parque do Flamengo elaborado por Burle Marx na área do bairro do Flamengo, demonstram a relevância do aspecto paisagístico na vivência urbana.

Nas imagens a seguir, evidenciamos as manifestações que mostram o elemento natural como um aspecto a ser considerado no processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro. A paisagem da praia possui potencial de atração para projetos de urbanização e expansão das zonas Sul e Oeste da cidade carioca. Com isso podem potencializar o discurso que enfatiza o litoral como aspecto relevante no ordenamento territorial em algumas áreas da cidade do Rio de Janeiro.



**Imagem 18 – Abertura da estrada do Joá na década de 1950. Fonte:** <http://www.rioquepassou.com.br/2007/08/23/4944/>. Acesso em 22 de abr. de 2018.



**Imagem 19 – Paisagem dos jardins do Parque do Flamengo.** Fonte: <http://www.parquedoflamengo.com.br/equipamentos/flora-do-parque/>. Acesso em 22 de abr. de 2018.

As concepções sobre a paisagem e o exemplo da praia mencionado anteriormente nos mostram a relevância de compreendermos o conceito de paisagem como um elemento estruturante da cidade e, especificamente, da formação dos bairros da zona Sul. Nesse sentido, segundo as ideias de Berque (1998), a paisagem é repleta de representações e simbolismos. Para o autor, a paisagem-marca se traduz como o resultado da intervenção humana na natureza, e a paisagem-matriz, como a herança dessa paisagem, ou seja, a influência e a representação que ela possui, em conjunto com a sociedade que a produz. Diz ele que a paisagem “*testemunha assim uma maneira de ver*” (p.86).

Um referencial de marco na paisagem que se evidencia no processo de urbanização do bairro do Flamengo é a formação da rua Paissandu. A partir da sua abertura, por volta de 1864, a rua iniciou e manteve, ao longo do tempo, uma relação simbólica de beleza e tradição com seus habitantes, que faz parte da história do bairro do Flamengo e da formação da cidade do Rio de Janeiro. A presença da família imperial portuguesa, no século XIX, no palácio Guanabara, e a história da abertura da rua Paissandu servindo de passagem para a chegada até a praia, são aspectos que trouxeram a percepção de valorização relacionada ao histórico de

ocupação urbana dos bairros dessa parte da zona Sul da cidade. Bairros icônicos do Rio de Janeiro, como o do Flamengo, possuem marcas singulares no contexto da história da cidade. A exemplo disso, vemos a paisagem da rua mencionada como era nos séculos XIX e início do século XX (Fraiha, 1998).



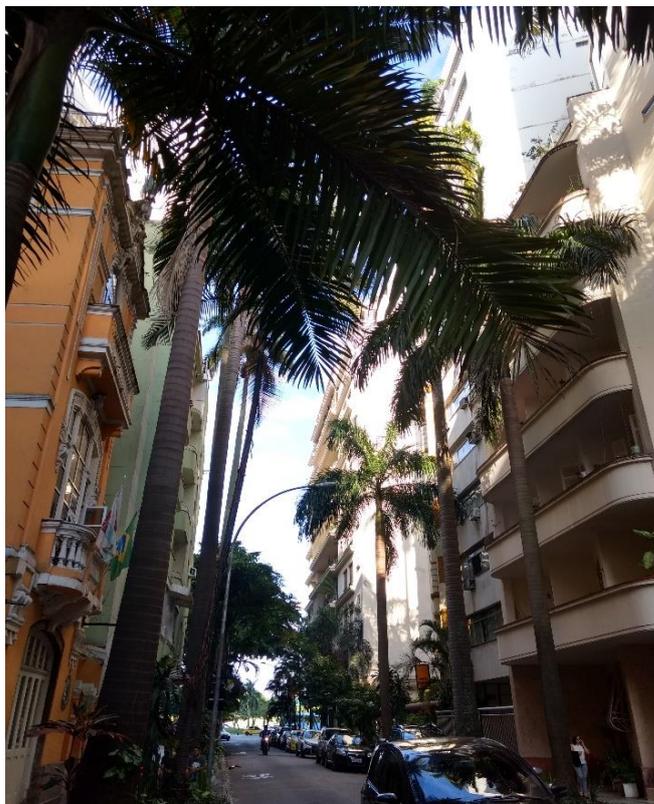
**Imagem 20 – Rua Paissandu nos séculos XIX e XX. Fonte:** <http://www.correipopulardebrasil.com.br/estado-do-rio-de-janeiro-brasil-450-anos-de-historia/> Acesso em 22 de abr. 2018.

Como exemplo de representação a respeito da abordagem de Berque (1998), as palmeiras imperiais que foram plantadas na rua Paissandu, presentes na foto a seguir, são um exemplo de uma marca que possui simbolismo e representação histórica e cultural na paisagem.

Elementos como as palmeiras imperiais plantadas no entorno da rua Paissandu no início do século XIX e a abertura e implantação do Parque do Flamengo em uma parte da área que foi aterrada para a construção das vias do Aterro do Flamengo, no século XX, demonstram alguns dos aspectos naturais que possuem simbolismo para a atuação e reforço da identidade na escala do bairro. As palmeiras trazem a representação sobre a história e a presença dos representantes do Império real do séc. XIX, e o Parque contém o aspecto da possibilidade de contato entre o homem e os elementos do meio natural em uma área de lazer

pública, pensada dentro de uma estética de ordenamento territorial. Alguns elementos específicos possuem o potencial para a criação de políticas de fiscalização e manutenção de acordo com a sua relevância simbólica na área em questão. A palmeira imperial e o Parque do Flamengo possuem em comum a representação da relevância do aspecto ambiental para pensarmos a manutenção sobre a gestão de espaços urbanos locais da cidade do Rio de Janeiro (Jácomo, 2011).

A partir do exposto acima, uma listagem<sup>26</sup> de bens foi estabelecida de acordo com a legislação sobre tombamento de bens e patrimônio da gestão municipal em 1995, em que alguns itens foram escolhidos de acordo com a relevância e identificação da pesquisadora com a área de estudo. Na área ambiental, foram escolhidos o atual Parque do Flamengo, tombado no ano de 1995, segundo a legislação oficial, **Lei nº 2.287 de 04/01/95**, e as palmeiras imperiais que, no ano de 1998, entraram para a lista de tombamentos, de acordo com a Lei nº 2.719 de 14/12/98.



**Imagem 21 – Palmeiras imperiais na rua Paissandu – bairro do Flamengo. Fonte: FONTES, Paula, 2017.**

---

<sup>26</sup> Os exemplos selecionados foram escolhidos a partir da lista de bens tombados na cidade do Rio de Janeiro presente em <http://www.rio.rj.gov.br/web/irph/bens-tombados>.

Para enfatizar a representação dos elementos na paisagem metropolitana, trazemos a noção de cultura de Sauer (apud Corrêa, 1995). Este autor define que ela “*Origina-se, difunde-se e evolui no tempo e no espaço, sendo compreensível no tempo, porém traçável no espaço onde se localiza*” (p. 3).

São modificações na geografia do bairro que moldaram sua história, transformaram e adaptaram suas funções sociais e urbanas e, assim, tornaram suas ruas processos de apropriação e reapropriação do solo urbano, de forma a, cada vez mais, valores qualitativos e subjetivos serem trazidos por aqueles que procuram um lugar agradável para morar, com área de lazer, proximidade com a paisagem natural e mobilidade rápida até o Centro da cidade.

Aqui podemos enfatizar a questão dos símbolos que demonstram as características para o levantamento e apontamento da transformação urbana do Rio de Janeiro. Corrêa (1995) nos mostra que “*a reflexão sobre a cultura leva a aprofundar o papel simbólico no espaço*” (p. 292). Dessa forma, podemos compreender que os elementos colocados ou construídos no espaço urbano representam um simbolismo da história cultural desses locais e, assim, possuem um papel importante na construção da identidade de seus territórios.

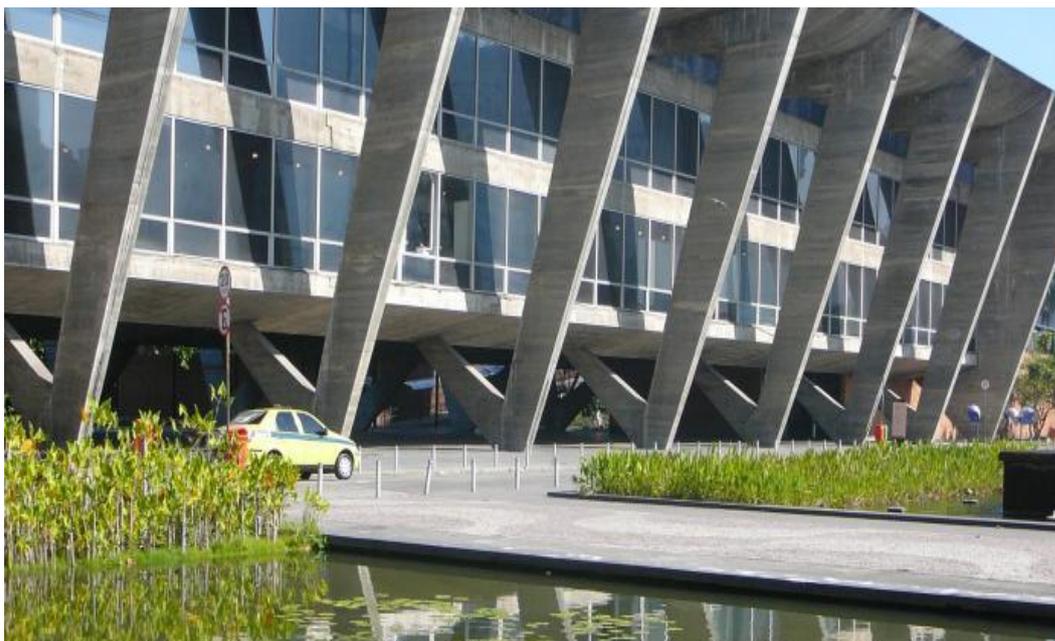
Trazendo um pouco da história sobre nosso primeiro exemplo escolhido de elemento de representação ambiental, o parque Brigadeiro Eduardo Gomes, conhecido popularmente como Parque do Flamengo, observa-se que ele é o maior parque urbano da zona Sul do Rio de Janeiro. O Parque foi instalado como a área verde na construção do aterro do Flamengo, que tinha por objetivo do Governo do Estado da Guanabara, à época, na década de 1950, facilitar o acesso rodoviário entre zona Sul, Centro e zona Norte (Fraiha, 1998). A ideia de construir um parque por entre as vias expressas foi de Carlota de Macedo Soares, ligada a Carlos Lacerda.<sup>27</sup>

O projeto paisagístico foi de autoria de Roberto Burle Marx. Sua flora foi inspirada no cerrado brasileiro. Na vegetação, segundo o Plano de Arborização Urbana da Cidade do Rio de Janeiro (PDAU) de 2015, houve o plantio de muitas espécies nativas até então nunca utilizadas no paisagismo e que foram trazidas de

---

<sup>27</sup> Informações presentes em <https://oglobo.globo.com/ela/gente/a-historia-da-filha-adotiva-do-triangulo-entre-mary-morse-lota-de-macedo-elizabeth-bishop-16951459>. Acesso em 12 de abr. de 2018.

diversas regiões do Brasil. Somente no Parque do Flamengo foram plantadas, aproximadamente, 228 espécies de árvores e palmeiras, tornando-se o local vinculado à cultura popular e conhecido como área de lazer e prática esportiva nos fins de semana. Nos domingos, as pistas para os automóveis ficam fechadas<sup>28</sup> para o lazer e aproveitamento da população, além de o Parque possuir vários elementos histórico-culturais como o Museu de Arte Moderna e o Monumento dos Pracinhas, próximo ao Centro da cidade, e o Monumento a Estácio de Sá no final de sua extensão, próximo à praia de Botafogo<sup>29</sup>. O Parque é de uso público, sendo gerenciado atualmente pelo município, e possui algumas participações em outros seguimentos de sua gerência, como na área de segurança, com a implantação do projeto Aterro Presente<sup>30</sup>. Nas imagens a seguir verificamos os exemplos citados que revelam a preservação do passado histórico da cidade do Rio de Janeiro e do bairro do Flamengo, assim como demonstram a relevância da arte na cultura da sociedade carioca.



**Imagem 22 – Museu de Arte Moderna (MAM) da cidade do Rio de Janeiro no Parque do Flamengo. Fonte:** <https://goo.gl/gdGUDF> Acesso em 25 de abr. de 2018.

<sup>28</sup> As pistas do Aterro do Flamengo são interditadas aos domingos e feriados das 7h às 19h, durante o horário de verão. <https://oglobo.globo.com/rio/cinco-vias-interditadas-para-area-de-lazer-14548142>. Acesso em 12 de abr. de 2018.

<sup>29</sup> Informações presentes em <http://www.parquedoflamengo.com.br/equipamentos/monumento-a-estacio-de-sa/>. Acesso em 12 de abr. de 2018.

<sup>30</sup> Informações presentes em <http://www.parquedoflamengo.com.br/aterro-presente/>. Acesso em 12 de abr. de 2018.



**Imagem 23 – Monumento aos Pracinhas no Parque do Flamengo. Fonte:** [https://ogimg.infoglobo.com.br/in/14403446-23c-27e/FT1086A/420/2013\\_665147243-2013111968484.jpg\\_20131119.jpg](https://ogimg.infoglobo.com.br/in/14403446-23c-27e/FT1086A/420/2013_665147243-2013111968484.jpg_20131119.jpg). Acesso em 25 de abr. de 2018.



**Imagem 24 – Monumento em homenagem a Estácio de Sá. Fonte:** [http://www.parquedoflamengo.com.br/wpi/wpcontent/uploads/2018/04/monumentoestaciodesa\\_foto161.jpg](http://www.parquedoflamengo.com.br/wpi/wpcontent/uploads/2018/04/monumentoestaciodesa_foto161.jpg). Acesso em 25 de abr. de 2018.

De acordo com Guimarães (2009), quando aborda a necessidade de a sociedade se conscientizar sobre a importância das questões ambientais nos dias de hoje, os parques urbanos têm importância estratégica cada vez maior nas grandes

idades, pois atuam no equilíbrio ambiental e possibilitam assegurar o espaço livre destinado à recreação, contemplação e lazer para os seus habitantes. Como verificamos anteriormente, a legislação carioca também realça a importância do aspecto ambiental em sua elaboração. O artigo 1º trata da relevância da sustentabilidade no planejamento urbano das cidades e, em seguida, a lei aborda seus princípios e questões: a proteção, conservação e valorização da cultura e do meio ambiente estão constantemente sendo mencionadas como forma de evidenciar esses valores. Assim, o parque do Flamengo possui elementos representativos do patrimônio natural, cultural, da floresta urbana e do Sistema de Áreas Verdes e Espaços Livres, que simbolizam aspectos de representação da qualidade de vida da população que pode utilizar esse local e sobre seus arredores (PDAU, 2015).

Para dar ênfase aos nossos argumentos sobre a relevância da questão ambiental local, trazemos o artigo 3º do Plano Diretor revisto de 2011, em que a lei aborda o seguinte aspecto:

Art.3º A política urbana do Município tem por objetivo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana mediante as seguintes diretrizes:

II - condicionamento da ocupação urbana à proteção dos maciços e morros, das florestas, da orla marítima e dos corpos hídricos dos marcos referenciais da cidade, da paisagem, das áreas agrícolas e da identidade cultural dos bairros;

XIII - recuperação, reabilitação e conservação dos espaços livres públicos e do patrimônio construído em áreas degradadas ou subutilizadas; (Lei Complementar nº 111 de 1 de fevereiro de 2011).

Para evidenciar o argumento da relevância ambiental no ordenamento territorial da cidade do Rio de Janeiro, demonstraremos alguns aspectos físicos dessa parte da zona Sul carioca que envolve o Flamengo e outros bairros, como Laranjeiras e Cosme Velho. Semelhantes no seu processo de formação hidrográfica, a área encontra-se localizada entre o Maciço da Tijuca, o Oceano Atlântico e a Baía de Guanabara. Em relação à sua geomorfologia, são áreas com altas declividades nas encostas Sul e Sudeste do maciço, formadas por praias de acumulação de sedimentos marinhos. Um dos principais rios da região, o Carioca, possui um significado histórico de transformação da paisagem no processo de urbanização da cidade (Schlee, 2007). Na imagem abaixo, verificamos o potencial hídrico de nossa cidade e o rio Carioca inserido nessa malha hidrográfica.



**Imagem 25** – A nascente do rio Carioca, no Parque Nacional da Tijuca, na Estrada das Paineiras, próximo ao Corcovado. **Fonte:** <https://goo.gl/iPCjQ8> . Acesso em 22 de abr. de 2018.

O processo de transformação da paisagem da bacia do rio Carioca nos mostra as tensões existentes entre o processo de estruturação urbana e os elementos naturais existentes nessa paisagem. Segundo Schlee (2007), o rio Carioca foi a primeira fonte de abastecimento d'água para os habitantes dessa parte da zona Sul da cidade e uma referência paisagística na apropriação, controle e ocupação desse trecho do território. Com o processo de expansão da cidade, o rio foi convertido em vetor de expansão urbana, em direção às encostas dessa bacia e ao longo do caminho de suas águas, e exerceu um papel na regeneração da floresta Atlântica nas encostas do Maciço da Tijuca.

Como exemplo das transformações ocorridas na paisagem ao longo do processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro – o asfaltamento de seu percurso –, hoje dia podemos verificar uma parte de seu afloramento no Parque do Flamengo que segue para a Unidade de Tratamento de Rio (UTR) sob uma cobertura de ripas de madeira até a sua foz, na Praia do Flamengo. O deck, denominado pelo Decreto 25045/2005 como Deck Lota de Macedo Soares, foi incorporado ao parque como uma nova área de lazer<sup>31</sup>. Na imagem a seguir podemos visualizar os dois exemplos citados acima.

---

<sup>31</sup> Informações presentes em <http://www.parquedoflamengo.com.br/equipamentos/rio-carioca/>. Acesso em 12 de abr. de 2018.



**Imagem 26 – Unidade de Tratamento de Rio (UTR) – Parque do Flamengo. Fonte: Arquivo pessoal, 2018.**



**Imagem 27 – Foz do rio Carioca coberto pelo deck Lota de Macedo. – Parque do Flamengo. Fonte: Arquivo pessoal, 2018.**

A importância do rio Carioca foi reconhecida pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (Inepac), e ele será o primeiro rio a ser tombado no estado do Rio de Janeiro.<sup>32</sup>

Os sentidos e percepções dos atores que compõem a população de um local precisam de uma identidade que se relacione com os papéis desempenhados em dado território, e, para isso, é necessária a criação de um sentido de pertencimento ao local. Em nosso caso, no bairro do Flamengo, a identificação com os elementos ambientais e culturais pode servir para o levantamento de causas e para a atuação dos grupos na gestão territorial.

Nosso segundo exemplo, o das palmeiras imperiais como símbolo de representação local, de acordo com o conceito de lugar de Carlos (1996), é um elemento de identidade no bairro estudado com o próprio cidadão. De acordo com o modelo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro, na segunda metade do século XIX, alguns plantios foram realizados de maneira isolada, quando a visão da arborização se relacionava ao embelezamento da cidade e com preocupações de salubridade. São relatados, no Plano de Arborização Urbana da cidade do Rio de Janeiro (PDAU) de 2015, alguns exemplos, como a preservação realizada com as palmeiras-imperiais (*Roystonea oleracea*) no plantio na Rua Paissandu de 1853, em frente ao Palácio Guanabara até a praia. A rua Paissandu, Praia do Flamengo, foi tombada pela Lei nº 2.719, de 14/12/1998.

Conta a história que as palmeiras foram plantadas em 1853 pelo comerciante português José Machado Coelho, e o plantio foi ampliado pelo marido da princesa Isabel, o Conde D'Eu, nos anos 1860<sup>33</sup>. De acordo com o PDAU, os jardins e as árvores históricas fazem parte de um testemunho da relação entre a cultura e a natureza, e este testemunho se preserva no caráter das intervenções realizadas no local e no fortalecimento do espírito do lugar. Na intenção de preservar os aspectos da cultura nos elementos ambientais, o tombamento passa a ser uma ferramenta para manutenção do bem. Ele é realizado pelo poder público, nos níveis federal,

---

<sup>32</sup> Informações presentes em: <https://oglobo.globo.com/rio/carioca-sera-primeiro-rio-ser-tombado-do-estado-22286503>. Acesso em 25 de abr. de 2018.

<sup>33</sup> Informações presentes em <https://oglobo.globo.com/rio/palmeiras-imperiais-da-rua-paissandu-estao-doentes-nao-recebem-manutencao-7867159#ixzz54OMvVMfE>. Acesso em 12 de abr. de 2018.

estadual ou municipal, e tem por objetivo preservar bens de valor histórico, cultural, arquitetônico, ambiental e também de valor afetivo para a população, de forma que possa ajudar a manter e evitar a destruição e/ou descaracterização dos elementos.

Ainda segundo o PDAU, a necessidade de preservação não trata apenas de cuidar de um legado do passado, mas de criar condições para novos bens que possam enriquecer a herança do futuro, no sentido de que a manutenção dos itens que possuem valor ambiental e cultural históricos são de grande potencial para compreensão dos processos de transformação urbana que ocorrem na escala da gestão local. A preservação de árvores e jardins históricos pode reafirmar os valores culturais e também pode ajudar a levantar a bandeira de preservação dos aspectos ambientais.

No meio urbano, existem algumas condições impróprias, como o asfaltamento do solo e outros aspectos do processo de desenvolvimento material das sociedades, que acabam por alterar a qualidade do solo, diminuindo o espaço disponível para árvores: “*Como principais condições impróprias para o plantio, destacam-se o solo alterado e compactado; a quantidade e qualidade da irrigação; os impedimentos físicos e a insolação insuficiente*” (PDAU, 2015). Quando abordamos as características dos problemas existentes para a manutenção e preservação das árvores, aparecem também as ações antrópicas de intervenção direta e indireta nas copas e raízes, muitas vezes provocadas por obras e serviços realizados em área pública que podem afetar a qualidade da arborização.

Por outro lado, a população possui seu desejo de intervenção no local, de acordo com os diversos padrões de demanda, como, por exemplo, para manejo na arborização urbana, atuando por meio de pedidos por ações de poda ou mesmo remoção. Tais solicitações trazem diversas razões que podem enfatizar os valores culturais, emocionais e também podem se referir à segurança pública na cidade.

Segundo as ideias de Jácomo (2011), os exemplos das ações citadas podem nos remeter à noção de que a atuação da população em prol do manejo ambiental para a melhoria da qualidade do território através de um órgão público, como o Parques e Jardins, órgão representante da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro responsável pela manutenção da vegetação, pode demonstrar certo diálogo entre a sociedade e as instituições políticas.

Essas modificações e transformações ambientais no ambiente urbano, assim como as mudanças que ocorrem na tecnologia e na cultura, afetam o modo de o homem ver, sentir e pensar o mundo através dos séculos. O processo de ocupação urbana reflete as transformações nas relações homem/território, que são frutos da abordagem filosófica que as explica: “*O grupo, expressando e reforçando os padrões culturais da sociedade, afeta fortemente a percepção, a atitude e o valor que seus membros atribuem ao meio ambiente*” (Tuan, 1980). As ideias do autor servem para reforçar a importância de perceber que todos os aspectos da vida cotidiana no espaço urbano podem trazer influências para as transformações no território.

### 3.2.2

#### **Os aspectos culturais no reforço da elaboração de políticas de gestão local.**

Os processos que ocorrem no espaço urbano correspondem a demandas relacionadas às questões da sociedade. Em um território percebido numa escala mais local, como o bairro do Flamengo, que possui suas realidades específicas e diversificadas, podem-se observar aspectos culturais incorporados na resolução de políticas de gestão.

De acordo com a visão geográfica de Gonçalves (2005), “*o homem, por sua natureza, produz cultura*” (p.125). Com isso, entendemos que o aspecto cultural está intrínseco na organização das paisagens e na transformação das características naturais de territórios. Esse processo de organização social produz marcas que possuem representações e significados nos locais; dessa forma, realçam questões que contribuem para o levantamento de políticas relacionadas à gestão na escala do bairro.

Dentro de nossa escolha dos exemplos presentes na listagem de bens tombados elaborados pela Prefeitura carioca, encontramos alguns exemplos de edificações que correspondem à valorização do aspecto cultural e à implantação de políticas de gestão para estes elementos. Os itens escolhidos foram selecionados de forma aleatória pela pesquisadora, segundo alguns critérios de importância, valor histórico, valor simbólico e afetivo e valor cultural.

De acordo com estudos da Prefeitura<sup>34</sup>, situações para ampliação da cidade, como a abertura da rua Paissandu com a implantação do edifício que hoje é nomeado de Palácio da Guanabara e outras construções no bairro do século XIX, foram pontos de partida para a ocupação dessa área da zona Sul carioca. Na década de 1910, foram construídos diversos edifícios nos bairros de Laranjeiras e Flamengo, que hoje têm um grande significado na estruturação da cultura carioca, vinda do Flamengo.

Esses aspectos da arquitetura que possuem elementos da cultura e que fazem parte da história da formação do bairro do Flamengo podem desempenhar funções de identificação da população que reside nessa área da zona Sul, por meio dos usos realizados e na construção de elementos de integração entre os bairros. Essas diferenciações de usos das estruturas urbanas ao longo do tempo se constituem como marcas da representação da história que constitui o local.

O primeiro exemplo dessas marcas históricas que enfatizam o valor cultural e histórico de construção e ocupação do bairro do Flamengo é o prédio conhecido como Castelinho do Flamengo. Construído no início do século XX, teve seus usos transformados ao longo do tempo. Segundo documentos oficiais do Centro Cultural<sup>35</sup>, ele foi projetado, e seu início de construção foi em 1916, com término em 1918. A construção permaneceu como residência de quem a projetou e sua família até 1932<sup>36</sup>, mas, nesse mesmo ano, a casa foi vendida para o imigrante português Avelino Fernandes, que passou a viver ali com sua família. Alguns testemunhos dizem que, na época, o Castelinho possuía renome por seus eventos e festas suntuosas realizadas pela família de Fernandes. Posteriormente, o edifício foi

---

<sup>34</sup> Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. Verena Andreatta; Maria Pace Chiavari; Helena Rego - SMU/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Coleção estudos cariocas. O Rio de Janeiro e sua orla: história, projetos e identidade carioca. Nº20091201. Dezembro de 2009.

<sup>35</sup> Documento: Uma história acidentada. Acervo Centro Cultural Oduvaldo Vianna Filho. Acesso em 12 de abr. de 2018.

<sup>36</sup> O projeto original da edificação foi assinado em 1916 pelo arquiteto italiano Gino Copede, porém a construção do edifício localizado na Praia do Flamengo acabou sendo executado por um arquiteto brasileiro chamado Francisco dos Santos. Informações presentes em : <https://oglobo.globo.com/rio/design-rio-castelinho-do-flamengo-ecletico-nas-formas-nas-lendas-18961874>.

vendido e se manteve como residência até a década de 1980, quando, em 1982, por meio de uma sentença do juiz da 9ª Vara Cível, foi expedido um mandado em favor da ocupação da construção pela Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro.

Ao longo do tempo, as mudanças de usos afetaram a edificação, que sofreu degeneração por falta de manutenção. Quando o Castelinho foi ocupado pela Prefeitura, os diversos problemas internos e externos existentes demandaram um processo de regeneração e manutenção do local. Esse processo teve um período longo de tramitação (10 anos), até ser entregue como Centro Cultural Oduvaldo Vianna na década de 1990. De acordo com os dados deste Centro Cultural, participaram dessa reforma do edifício entidades da sociedade civil com as associações do bairro, a Associação de Moradores e Amigos do Flamengo (Flama) e a Associação de Amigos do Catete e Praia (Amacap), além de outras instituições, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil e o Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio do Rio de Janeiro. A imagem a seguir nos mostra o prédio em seu estado de conservação atual.



**Imagem 28 – Centro Cultural Oduvaldo Vianna Filho. Castelinho do Flamengo. Fonte:** <http://www.jb.com.br/cultura/noticias/2017/11/15/castelinho-do-flamengo-no-rio-realiza-evento-pelo-mes-da-consciencia-negra/>. Acesso em 22 de abr. de 2018.

O entendimento de que as modificações realizadas pelos diversos atores da sociedade podem produzir diferentes usos sobre o espaço urbano na cidade é um aspecto convergente de distintas influências formais e cotidianas, a partir dos

significados de quem viveu naquele lugar, dando forma para espaços da cidade. Segundo Arantes (1994),

Os habitantes da cidade deslocam-se e situam-se no espaço urbano. Nesse espaço comum, que é cotidianamente trilhado, vão sendo construídas coletivamente as fronteiras simbólicas que separam, aproximam, nivelam, hierarquizam ou, numa palavra, ordenam as categorias e os grupos sociais em suas mútuas relações (p.106).

A citação do autor nos traz referência para evidenciar que os marcos existentes na paisagem possuem simbolismos que, ao longo do tempo, vão se resignificando no processo de transformação do espaço urbano.

Seguindo com a lógica de mostrar a relevância do valor cultural na construção da gestão local do território, nosso segundo exemplo é o Palácio Guanabara. Como verificamos em uma parte de sua história no capítulo 1, relembramos que o prédio de 1853 foi construído por um comerciante português para ser sua residência. Anos depois, se transformou em residência da Princesa Isabel e o Conde d'Eu e passou a se chamar Paço Isabel<sup>37</sup>. De acordo com sua trajetória histórica e política ao longo dos séculos XIX e XX, verificamos a importância da construção na história de formação do bairro do Flamengo.

Em 1890, a construção foi declarada patrimônio nacional e recebeu seu nome atual, Palácio Guanabara. Foi moradia oficial de presidentes da República, como Marechal Hermes da Fonseca, Getúlio Vargas e Eurico Gaspar Dutra, último a viver no palacete, na década de 1940. A partir de 1946, o palácio passou a abrigar a Prefeitura do Distrito Federal até a criação do Estado da Guanabara, em 1960. Desde então, a construção se tornou sede do Governo do Estado e recebeu governadores, entre os mais antigos Floriano Peixoto Faria Lima, Antonio de Pádua Chagas Freitas, Leonel Brizola e Marcello Alencar, e, atualmente, o governador Luiz Fernando Pezão. Em 1968, ganhou o Prédio Anexo, com seis pavimentos, onde estão as subsecretarias da Casa Civil e de Governo. O prédio abriga ainda o gabinete do vice-governador<sup>38</sup>. Na imagem

<sup>37</sup> Informações presentes em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/rio-450-anos/noticia/2015/01/palacio-guanabara-abre-para-turismo-e-exibe-sala-com-piso-do-seculo-17.html>.

<sup>38</sup> Informações presentes em <https://oglobo.globo.com/rio/cinco-curiosidades-historicas-do-palacio-guanabara-16457876>.

a seguir podemos visualizar a construção que traz detalhes arquitetônicos do século XIX.



**Imagem 29 – Palácio Guanabara.** Fonte: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/11/em-estado-de-calamidade-rj-entrara-em-2017-com-rombo-de-r-17-milhoes.html>. Acesso em 22 de abr. de 2018.

O palácio Guanabara é um símbolo que possui representação política de acordo com os usos que foram legitimados em seu processo histórico e continua existindo atualmente no processo da construção social dos lugares. Por ser a sede do Governo do Estado do Rio de Janeiro, o aspecto político está presente nas práticas existentes no espaço urbano, na medida em que cada lugar, para se legitimar, precisa se diferenciar do outro para ser reconhecido em sua própria singularidade de ação no território e efetivação das práticas sociais.

No contexto urbano dos espaços metropolitanos, as suas reconfigurações seguem tradições a partir de práticas sociais cotidianas em contextos diferenciados. Esses lugares, que possuem memória e representações simbólicas, expressam os sentidos da localidade que representam e incorporam novos sentidos à medida que entram na agenda política da gestão.

## 4

### **A Macrozona Controlada - políticas públicas no bairro do Flamengo: meio ambiente e cultura como foco no ordenamento territorial.**

Após inserirmos a escala do bairro do Flamengo, situado na cidade do Rio de Janeiro, e suas características ambientais e culturais em nossa discussão e analisarmos alguns de seus símbolos no capítulo 2, trazemos neste capítulo a análise da organização territorial do bairro em um contexto de ordenamento previsto na revisão do Plano Diretor de 2011. O documento de 2011 descreve uma nova forma de organizar o território, através das chamadas Macrozonas de Ocupação. Nesse capítulo verificaremos a definição deste tipo de zoneamento, quais são suas propostas de organização para o bairro do Flamengo e como se aplicam as políticas públicas inseridas no macrozoneamento para os aspectos ambientais e culturais no bairro.

#### **4.1**

##### **A Macrozona Controlada.**

De acordo com o primeiro Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, de 1992, a organização do território era realizada na forma de Zonas:

Art. 105 - Para controle do uso e ocupação do solo, o Município será dividido em Zonas, que poderão conter, no todo ou em parte, Áreas de Especial Interesse.

§ 1º - Zona é o espaço da Cidade perfeitamente delimitado por suas características ambientais, para o qual serão previstos controles de densidade demográfica e de limites de construção e a intensidade dos diversos usos e atividades econômicas, sociais e culturais. (Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro, Lei complementar nº 16 de 4 de junho de 1992. Acesso em 10 de jan. de 2018).

Percebemos que nesta concepção de zoneamento de 1992 não havia ainda a ideia de sustentabilidade. O objetivo era garantir o bem-estar e a qualidade vida da população, além de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da metrópole carioca. Este plano foi elaborado na mesma época em que foi pensada a Agenda 21, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92), e, embora esse instrumento sugerisse a construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, definindo meios de implementação e as responsabilidades do governo e dos demais setores da sociedade local na implementação, acompanhamento e revisão desses projetos e ações, estas recomendações não permearam a formulação do Plano Diretor de 1992.

Já a legislação municipal a partir do artigo 31 do Plano Diretor revisto de 2011 estabelece a nova organização do território baseado nas Macrozonas de Ocupação, que incluem aspectos espaciais, culturais, econômicos, sociais e ambientais em sua formulação. Segundo o artigo e seus incisos:

Art. 31. O Município fica subdividido em Macrozonas de Ocupação, definidas a partir da avaliação de fatores espaciais, culturais, econômicos, sociais, ambientais e de infraestrutura urbana em função das grandes áreas diferenciadas da Cidade, conforme estabelecido nos Anexos I e II.

§ 1º As áreas de restrição à ocupação urbana estão incluídas nas macrozonas, **respeitadas as suas características e os seus condicionantes.**

§ 2º **O objetivo do macrozoneamento é estabelecer a referência territorial básica para orientar o controle das densidades, da intensidade e da expansão da ocupação urbana, na regulamentação e aplicação dos instrumentos da política urbana e indicar as prioridades na distribuição dos investimentos públicos e privados.**

§ 3º A implementação de planos, programas e projetos, o estabelecimento de prioridades de intervenção, a aplicação dos instrumentos da política urbana e a elaboração de normas observarão o disposto para as Macrozonas de Ocupação e para áreas sujeitas à intervenção. (Lei complementar nº 111 de 01 de fevereiro de 2011. Acesso em 10 de jan. de 2018).

De acordo com a legislação apresentada, podemos perceber que há diversos fatores que caracterizam a cidade do Rio de Janeiro na consideração do planejamento da sua organização territorial. Segundo Alfonsin (2001), pensar na produção da cidade e em sua configuração organizacional envolve diferentes elementos, tais como os arranjos políticos, a cultura, o aspecto social e o econômico. Reiterando os elementos que foram apresentados anteriormente pela autora, o Plano Diretor revisto de 2011 reforça o meio ambiente como elemento relevante para se pensar a ordenação territorial.

A legislação municipal de 2011 da metrópole carioca diferencia os tipos de Macrozonas de Ocupação de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 32:

Art. 32. As Macrozonas de Ocupação são:

**I - Macrozona de Ocupação Controlada, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva serão limitados, a renovação urbana se dará preferencialmente pela reconstrução ou pela reconversão de edificações existentes e o crescimento das atividades de comércio e serviços em locais onde a infraestrutura seja suficiente, respeitadas as áreas predominantemente residenciais;**

**II - Macrozona de Ocupação Incentivada, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o incremento das atividades econômicas e equipamentos de grande porte serão estimulados, preferencialmente nas áreas com maior disponibilidade ou potencial de implantação de infraestrutura;**

III - Macrozona de Ocupação Condicionada, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e a instalação das atividades econômicas serão restringidos de acordo com a capacidade das redes de infraestrutura e subordinados à proteção ambiental e paisagística, podendo ser progressivamente ampliados com o aporte de recursos privados;

IV - Macrozona de Ocupação Assistida, onde o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e a instalação de complexos econômicos deverão ser acompanhados por investimentos públicos em infraestrutura e por medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola. (Lei complementar nº 111 de 01 de fevereiro de 2011. Acesso em 10 de jan. de 2018, grifo nosso).

Em nossa pesquisa, vamos focar as características de organização do território da Macrozona Controlada, onde está localizado o bairro do Flamengo, nossa área de referência territorial. Na imagem a seguir podemos verificar a localização do bairro, cuja Área de Planejamento (AP) é a de número 2. Esta informação está presente no Anexo I<sup>39</sup> do Plano Diretor revisto de 2011, que identifica os bairros presentes nas Macrozonas de Ocupação a partir das Áreas de Planejamento, correspondendo a AP 2 à localização de alguns bairros da zona Sul, tais como Flamengo, Glória, Laranjeiras, entre outros.



**Imagem 30 - Proposta de ordenamento territorial do Plano Diretor de 2011.** Fonte: <http://g1.globo.com/rio-dejaneiro/noticia/2011/02/plano-diretor-do-rio-e-sancionado-com-restricoes-de-ocupacao-do-solo.html>.

<sup>39</sup> – ANEXO I

**Área de Planejamento – Regiões administrativa – Bairro**

AP 2/ AP 2.1 Zona Sul - IV Botafogo - Flamengo, Glória, Laranjeiras, Catete, Cosme Velho, Botafogo, Humaitá e Urca.

De acordo com a definição dessa Macrozona, percebemos que sua descrição aborda o adensamento populacional e o incremento da construção imobiliária de forma limitada. Através do processo histórico de ocupação, formação e extensão da cidade do Rio de Janeiro, o adensamento do solo urbano carioca se intensificou ao longo, principalmente, dos séculos XIX e XX. Abreu (1987) nos explica que o crescimento da metropolização carioca se iniciou na região portuária, localizada na área central da cidade nos séculos XVI e XVII, e avançou ao longo dos séculos XVIII e XIX para os bairros da zona Sul. Este percurso da ocupação do solo pode se tornar um fator que evidencia a característica desta Macrozona de Ocupação: a limitação para a construção e implantação de novos imóveis. Este fato faz com que a prática de reutilização das edificações já existentes no bairro se torne uma forma de interação com os elementos presentes no território do Flamengo.

A essa política de zoneamento que enfatiza a reconstrução e renovação dos edifícios da área dos bairros da Macrozona Controlada, podemos associar a relevância da questão cultural. Esse aspecto pode ser demonstrado por meio da política de tombamento de alguns imóveis, que foi estabelecido pelo Plano Diretor revisto de 2011<sup>40</sup>, conforme detalhamos no capítulo 2.

## 4.2

### **O bairro do Flamengo na Macrozona Controlada.**

A partir desta conexão entre os processos de expansão do bairro do Flamengo na metrópole carioca, podemos compreender como as questões relacionadas aos aspectos ambientais e culturais presentes na relação entre a sociedade e a paisagem em seu entorno se colocam na cidade. Nesse momento, abordaremos algumas características da ordenação territorial do bairro do Flamengo, de acordo com as noções estabelecidas na definição do artigo 32 sobre

---

<sup>40</sup> Art. 199. São ações estruturantes relativas ao Patrimônio Cultural:

I. ampliar e modernizar os procedimentos de pesquisa, inventário, cadastro, registro, descrição, classificação e outras formas de acautelamento e proteção do Patrimônio Cultural, material e imaterial, do

Município;

II. ampliar e modernizar os serviços de atendimento ao público e de consultoria técnica que envolvem a conservação, recuperação restauração dos bens tombados, protegidos e declarados;

VII. promover a acessibilidade digital à informação acerca dos bens tombados, protegidos e declarados de interesse ao patrimônio cultural, sejam de natureza material ou imaterial;

a Macrozona Controlada dentro do Plano Diretor revisto de 2011 e como ocorre sua aplicação na prática do território local.

Como foi discutido no capítulo 2, de acordo com Fraiha (1998), a expansão da ocupação do Flamengo se ampliou no século XIX, acompanhando o momento histórico da chegada da família real portuguesa na metrópole carioca. Ao longo do século XX, o bairro possuía um crescimento exponencial de construção e ampliação de seus arredores concomitante com o processo de expansão urbana da cidade carioca (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2009). Como exemplo, vejamos a imagem a seguir que mostra o adensamento populacional do bairro.



**Imagem 31 – Vista geral do bairro do Flamengo – exemplo de paisagem da cidade do Rio de Janeiro. Fonte:** <https://goo.gl/qrcgdE>. Acesso em 10 de fev. de 2018.

Para compreender o processo de gestão territorial, de acordo com Rodrigues (2014), necessitamos entender primeiro a mudança da concepção de Estado na visão contemporânea. Segundo a autora, há uma descentralização sob o aspecto da autonomia do poder na definição de normas e condutas a serem seguidas. Ela mostra que “*a visão clássica do Estado como exclusivo prestador de bens públicos foi sendo progressivamente substituída pelo formato do Estado como um aparato regulador que deveria estimular as iniciativas da sociedade civil e dos indivíduos*” (p.153).

A autora aponta que, dessa forma, é papel do Estado ter a capacidade para assegurar aos indivíduos o acesso aos bens e serviços essenciais existentes na sociedade. Assim, se torna possível a prática do exercício dos direitos civis, sociais e políticos. A característica da isonomia do Estado é um aspecto de importância para o estabelecimento da democracia na gestão do território, mesmo esta sendo ainda um desafio para se colocar na prática social, política e intelectual.

Dessa forma, o Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, reforça o papel do Estado no estabelecimento de regulações e direcionamentos para o gerenciamento do espaço urbano. Com o parágrafo único após o artigo 1º verificamos essa ênfase:

*Parágrafo único.* Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (Fonte: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 12 de fev de 2018).

A definição de *políticas públicas* como as “*intervenções de autoridades investidas de poder público e de legitimidade para afetar comportamentos e práticas em limites territoriais precisos*” (Rodrigues, 2014, p. 154) é uma maneira de ordenar as práticas sociais em limites territoriais que possam ser identificáveis e mensuráveis. Dessa forma, nosso entendimento sobre as políticas públicas deve ser orientado para o foco em que “*os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem*” (Souza, 2006, p. 13), ou seja, trazer o debate para a sociedade e seus governos.

Para enfatizar o papel do Estado como principal ator na produção e colaboração das políticas públicas, trazemos as ideias de Ball (1994), que aborda o ciclo de políticas e seus contextos de influência na produção delas. Segundo esse autor, os aspectos relevantes para pensarmos os diferentes aspectos presentes na sociedade e na construção da gestão de seu território orientam as políticas na área da educação no âmbito das escolas, indo além ao auxiliarem a pensar as políticas públicas para as práticas do ordenamento territorial.

Ball (1994) utiliza três contextos para apresentar sua argumentação. O primeiro é o *contexto da influência*, momento em que os grupos discutem a elaboração dos textos políticos por meio de relações de poder estabelecidas entre os atores sociais. Neste ato há abertura para que os diferentes atores pronunciem e manifestem suas questões, possibilitando a troca de informações e o aparecimento das vontades dos diversos grupos existentes na população.

O segundo é o *contexto da produção de textos*, em que as ideias discutidas são elaboradas e escritas no papel concretizando as normas e regras que devem nortear o projeto pensado pelos atores sociais. Neste ponto, de acordo com o diálogo estabelecido e para se chegar a um denominador comum, as ideias que possuem

maioria em sua concordância se sobrepõem a de outros na elaboração das normas. Dessa forma, percebemos que há um jogo de interesses entre os atores sociais, o que torna necessário o trabalho de organização dos grupos e a organização de suas propostas, para que eles possam conseguir a inserção de suas contribuições na política estabelecida.

Por último, aparece o *contexto da prática*, em que os diversos significados podem ser atribuídos aos textos produzidos e, dessa forma, as diversas visões orientam para os rumos das ações que serão concretizadas nos territórios. Nesse ponto, de acordo com as concepções sobre políticas públicas apresentadas, podemos enfatizar a presença e o papel do Estado como regulador das ações no espaço urbano. Daí a relevância de existir uma ferramenta de orientação como o Plano Diretor revisto de 2011, para indicar aspectos a serem levados em consideração no ordenamento territorial.

De acordo com Bowe e Ball (1992), “*as políticas são intervenções que carregam limitações e possibilidades, e as respostas a essas intervenções acontecem no contexto da prática, para a qual as políticas são endereçadas*”. Ou seja, podemos perceber que as principais questões a serem colocadas pelos grupos sociais precisam de um elemento de concretização e legitimação de suas ações no território. Dessa forma, as manifestações das vontades da sociedade podem exercer suas funções e se organizarem por meio da ferramenta de legislação municipal, no caso o Plano Diretor, e assim conseguir expor suas formas no ordenamento territorial local.

Nesse sentido, a presença do Estado como organizador das funções no território nos remete à mudança da passagem de função que diz respeito às atividades do setor público, “*(...) do Estado como provedor para o Estado como regulador, estabelecendo as condições sob as quais vários mercados internos são autorizados a operar, e o Estado como auditor avaliando seus resultados*” (Scott, 1995, p.80). Esse momento contemporâneo nos remete à transformação política e econômica dos modelos internacionais, de desenvolvimento do capital e de redimensionamento de seus investimentos (Ball, 2004).

Observamos, segundo as abordagens referidas, que, com a mudança e inovação dos modelos políticos durante o século XX, as características sobre a forma de atuação de a população legitimar suas práticas no território também se

transformaram. A elaboração do primeiro Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro em 1992 está inserida nessa nova dinâmica de gestão e ordenamento urbano.

Souza (2006) nos mostra que, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182 <sup>41</sup> que estipula a organização de uma legislação - o Plano Diretor - com a abertura para a participação das esferas locais, o município passou a exercer a gestão de seu território com a abertura para novas organizações e participações na gestão do local, como abordado nessa discussão no capítulo 1. Inserido neste contexto de dinâmicas territoriais locais, o artigo 38 do Plano Diretor Revisto de 2011 explicita:

O uso e ocupação do solo no território municipal estão condicionados ao controle das densidades demográficas, mediante o estabelecimento de limites de construção, em função da disponibilidade de infraestrutura e da proteção ao meio ambiente e à memória urbana. (Lei Complementar nº 111 de 01 de fevereiro de 2011. <https://goo.gl/KttBbk>. Acesso em 10 de fev. de 2018).

A determinação exposta pelo artigo reforça nosso entendimento de que o condicionante de adensamento da população sobre o território se torna um fator de relevância em conjunto com os diversos elementos de composição da paisagem para a organização do local. A partir da abordagem percebida pela legislação municipal e com a visão geográfica de Souza (2003), podemos relacionar a forma de organização territorial com seus fluxos de interação entre os diferentes aspectos ambientais, sociais e culturais como movimentos de transformação no meio urbano. Assim, com a percepção da diversidade e complexidade das características existentes em cada lugar, podemos obter uma maior compreensão das atitudes dos atores sociais e suas consequências realizadas na escala local.

Como um dos exemplos de organização e participação social na administração e composição do ordenamento territorial no bairro do Flamengo, evidencia-se a atuação das associações de bairro. Nele podemos identificar algumas instituições, como a Associação de Moradores e Amigos do Flamengo

---

<sup>41</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (Lei Federal de 05 de outubro de 1988).

(FLAMA) e a Associação de Moradores do Morro Azul<sup>42</sup>. Estas possuem atividades em suas agendas sobre alguns assuntos relacionados à causa ambiental e cultural levantados pelos representantes de seus grupos em atos e em locais como o Parque do Flamengo e a sede da Associação de Moradores do Morro Azul, localizado próximo à estação do metrô do Flamengo<sup>43</sup>. A seguir observamos duas imagens relacionadas às atividades concebidas por essas associações relatadas. A primeira mostra crianças na atividade de plantio de mudas de palmeira, enfatizando a relação da população com a conservação ambiental, e a segunda mostra uma atividade teatral e de entretenimento relacionada à cultura.



**Imagem 32 – Ação de plantar muda palmeira *Corypha umbraculifera* (Talipot) no Parque do Flamengo no evento de comemoração dos 70 anos da Unesco em 30/08/2015. Fonte: <http://www.parquedoflamengo.com.br/category/arte-e-cultura/>. Acesso em 10 de fev. de 2018.**

<sup>42</sup> Informações presentes em: <https://goo.gl/WKdznX>. e <http://flama-flamengo.blogspot.com.br/>. Acesso em 12 de fev. de 2018.

<sup>43</sup> Informações presentes em, <http://www.parquedoflamengo.com.br/category/arte-e-cultura/> e <https://goo.gl/cHAfyR>. Acesso em 12 de fev. de 2018.



**Imagem 33 – Divulgação da peça teatral na Associação de Moradores do Morro Azul. Fonte:** <https://goo.gl/bY1gLs>. Acesso em 10 de fev. de 2018.

A partir das imagens mostradas, que relatam formas de inserção dos temas e vontades dos grupos locais gerando potencialidades de ação na gestão do território, percebe-se que as ações implementadas pelas associações de bairro indicam as interações na governança na escala do bairro.

Dessa forma, a relevância da visão geográfica na elaboração das ações territoriais pode nos trazer a ampliação da percepção dos aspectos presentes nas paisagens. Os autores Banks e Mackian (2000)

consideram que a habilidade de agregar e sintetizar informações sobre os lugares e, ao mesmo tempo, estabelecer relações entre o particular e o geral, tem sido privilegiada no ambiente político, onde lhes parece ser cada vez mais significativa a contribuição do geógrafo (p. 250).

#### 4.2.1

##### **O elemento ambiental como reforço das questões de ação local.**

A relevância de se manter e efetuar a manutenção dos elementos naturais da paisagem passou a se tornar um valor significativo para a manutenção da vida humana, notadamente após 1970. A elaboração da Agenda 21 pós 1992 trouxe uma abertura para se pensar a noção de desenvolvimento sustentável nas diversas escalas do território. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, essa Agenda

pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. **(Fonte:** <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>). Acesso em 12 de fev. de 2018.

É importante lembrar que o conceito de Desenvolvimento Sustentável que usamos em nosso trabalho no capítulo 1 leva em consideração algumas perspectivas levantadas pelo Relatório Brundtland publicado em 1987. Ele traz uma série de perspectivas relacionadas às metas e medidas para se implantar esse modelo de Desenvolvimento, mostrando-nos uma nova lógica de atuação do homem no meio natural. Alguns exemplos que podem ser identificados no relatório:

- aproveitamento e consumo de fontes alternativas de energia, como a solar, a eólica e a geotérmica;
- reciclagem de materiais reaproveitáveis;
- consumo racional de água e de alimentos;
- redução do uso de produtos químicos prejudiciais à saúde na produção de alimentos. **(Fonte:** <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>). Acesso em 12 de fev. de 2018).

A escolha destes exemplos foi pensada porque a maioria deles estão relacionados às práticas cotidianas da população e, assim, inseridos nas ações das agendas das políticas locais. Isto ocorre na Agenda 21, pensada em âmbitos gerais, para pensar e produzir a Agenda 21 local que atenda às demandas específicas de arranjo territorial.

#### A definição de **Agenda 21 Local**

é o processo de planejamento participativo de um determinado território que envolve a implantação, ali, de um Fórum de Agenda 21. Composto por governo e sociedade civil, o Fórum é responsável pela construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, que estrutura as prioridades locais por meio de projetos e ações de curto, médio e longo prazos. No Fórum são também definidos os meios de implementação e as responsabilidades do governo e dos demais setores da sociedade local na implementação, acompanhamento e revisão desses projetos e ações. **(Fonte:** <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>). Acesso em 12 de fev. de 2018)

Com essa abertura para pensar a questão ambiental na escala local, podemos associar a mudança de percepção sobre as práticas em relação às ações na paisagem e seus elementos naturais.

O Plano Diretor revisto, de 2011, tem em seus preceitos a contemplação dos valores ambientais relacionados à lógica sustentável na elaboração do planejamento urbano. De acordo com o artigo 4º e seu inciso, ele determina que

Leis específicas estabelecerão normas gerais e de detalhamento do planejamento urbano relativas às seguintes matérias, observadas as diretrizes fixadas nesta Lei Complementar:

VIII – regulamento do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. (Lei Complementar nº 111 de 01 de fevereiro de 2011. **Fonte:** <https://goo.gl/uT7VTP>.)

É importante salientar que a noção sobre paisagem em nossa visão geográfica vai ao encontro do conceito de Berque (1998), que a elabora em conjunto com o sujeito de sua transformação. Para o autor, paisagem e sujeito são plurimodais, ou seja, eles são passivos de suas interações, ativos em sua inter-relação e potenciais em seus resultados produzidos no território.

“...a paisagem e o sujeito são cointegrados em um conjunto unitário, que se autoproduz e se autorreproduz (e portanto, se transforma, porque há sempre interferências com o exterior) pelo jogo, jamais soma zero, desses diversos modos” (p.86).

A respeito de demonstrar a importância do aspecto ambiental na prática da gestão do território local inserida no contexto da legislação municipal da cidade do Rio de Janeiro, visualizaremos nas image

ns a seguir alguns eventos que ocorreram no Parque do Flamengo e podem identificar a interação entre a população e os elementos naturais presentes nesta paisagem.



**Imagem 34 – Reunião de celebração em grupo no Parque do Flamengo em 31/12/2017. Fonte:** <http://www.parquedoflamengo.com.br/>.



**Imagem 35 – Evento cultural durante o Carnaval com reunião da população no Parque do Flamengo em 21/01/2015. Fonte: <https://goo.gl/qXrcQr>.**

#### 4.2.2

##### **A cultura como identidade local.**

Nos estudos de Ferrão (2003), a ideia de cosmopolitismo promove um sentido interno, individual e de criação de identidade distinta frente aos processos de globalização que ocorrem no mundo.

Em seus argumentos, ele nos traz uma realidade complexa e uma noção de cidade do século XX com seus limites fluidos e flexíveis, em comparação à rigidez das cidades tradicionais. Para esse autor,

Hoje vivemos cada vez mais em cidades sem confins, palimpsestos complexos onde cascos históricos, subúrbios massificados ou de luxo, interstícios rurais, cidades de média dimensão ou parques naturais se articulam entre si no quadro de dinâmicas urbanas de extensão geográfica muito diversificada (p.8).

Tal ideia dá um sentido interno às metrópoles de individualidade perante as grandes massas que se aglomeram nos meios urbanos, sendo o papel da cultura local fundamental como elemento de reforço das características individuais na metrópole contemporânea, pois traz elementos que mostram suas singularidades perante o modelo de urbanização global: “*A cidade que se vê foi, pois, dando lugar à cidade que se gere (ou tenta gerir...)*” (p.2).

Inserida na discussão sobre a renovação ocorrida nos territórios metropolitanos ao longo do século XX, Clichevsky (2000) propõe a utilização e reutilização dos imóveis do espaço urbano, mudando os seus usos, que originam possibilidades concretizadas no território. Para tal, é importante que ocorra a utilização devida dos locais de ressignificação, seguindo-se algumas orientações, a partir das visões das questões jurídicas, dos objetivos políticos, econômicos e sociais.

A autora discute ainda esses pontos relacionados aos chamados vazios urbanos, cuja discussão não será aprofundada nesta pesquisa, porém seus argumentos podem nos ajudar a compreender o processo de reorganização dos usos de determinada edificação. Uma das propostas levantadas por Clichevsky (2000) é a de que os processos de gestão urbana do solo precisam ter a “*participação dos atores sociais envolvidos na construção da cidade*” (p.15) e, no caso do bairro do Flamengo, os grupos sociais do bairro auxiliam na ressignificação de um imóvel onde hoje funciona o Centro Cultural Oduvaldo Vianna Filho (conhecido também como Castelinho do Flamengo). Ele passou por um processo de restauração e transformação de seu uso (residência no século XIX e centro cultural no século XX, como foi abordado no capítulo 2), mudando suas funções no bairro do Flamengo: foi transformado pela ação dos moradores locais em um centro cultural. Na imagem a seguir, vemos vitrais do Centro Cultural, que trazem a memória do século XIX, através dos tempos, para sua nova funcionalidade no século XXI.



**Imagem 36** – Um dos vitrais das janelas do Centro Cultural Oduvaldo Vianna Filho.  
**Fonte:** <https://goo.gl/m4pGus>.

Relembrando o conceito sobre as rugosidades de Santos (2006), percebemos que as marcas culturais de diferentes épocas definem e são redefinidas pelas ações realizadas nos lugares, ou seja, a maneira como as marcas culturais se relacionam com o local e como seu contexto de formação pode influenciar na criação e recriação das identidades pelas ações dos grupos sociais e no uso das formas estabelecidas nos territórios. A interação realizada com o lugar das edificações da área modifica seus valores pré-existentes, ou seja, aqueles estabelecido em seu tempo anterior.

As marcas que ficam representadas com os usos nos objetos, ou da idade no rosto dos sujeitos, se colocam como rugas que demonstram a experiência vivida, ou o desgaste recorrente aos processos de transformação do ambiente metropolitano. Estas indicações da passagem do tempo podem ser mecanismos que nos permitem apreender diversos fenômenos, como o atual momento de transformação da urbanização.

No século XXI, a partir da renovação dos processos urbanos, há amplitude e valorização com desenvolvimento das áreas citadinas que redescobrem seus aspectos culturais imprimindo contribuições sobre sua individualidade de formação sobre a lógica das cidades globais. A partir do maior entendimento sobre as *rugosidades*, compreendemos que elas não estão restritas apenas aos elementos fixos de diferentes contextos históricos, mas representam a memória e as subjetividades do plano simbólico reforçando sua singularidade no território. (Santos, 2006).

As funções de antigas formas e as relações estabelecidas por seus novos conteúdos se apresentam inseridos a uma lógica de transformação do meio urbano ao longo do tempo. Verificamos essa trajetória de ressignificação dos elementos no território com o processo histórico de formação do bairro do Flamengo.

A história das formas no ambiente metropolitano expressa a relação passado/presente no espaço urbano por meio de estudos que contemplem os lugares e suas experiências. As novas teorias e práticas na construção da sociedade com o território possuem a abertura para outras realidades de organização social com inserção de valores culturais na gestão territorial.

Carregados de símbolos e ideologias, as rugosidades têm papel central na atualidade trazendo à tona as lembranças da identidade de formação do local e

reafirmando valores culturais presentes nos lugares. As atividades dos setores também sofrem adaptação quando são experimentadas através de uma busca pelas excepcionalidades e monumentalidades digeridas por atividades produtivas modernas. A imagem a seguir foi retratada durante um *tour* realizado pelo roteiro de visitação ao Palácio Guanabara. Ela nos mostra que a lembrana histórica desta construo do século XIX faz parte de uma nova atividade no século XXI, nos dias atuais. O turismo representa uma nova funo de insero neste local.



**Imagem 37 – Salão nobre na entrada do Palácio Guanabara.**  
**Fonte:** <http://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/5781-palacio-da-guanabara#foto-107921>.

## 5 Conclusão

Em virtude dos diversos aspectos que foram apresentados ao longo de nossa pesquisa, como a relevância dos elementos naturais e culturais existentes na paisagem em relação à escala de governança do bairro, estes elementos demonstram a pluralidade de feições na organização territorial.

A questão cultural pode ser um apontamento do comportamento dos povos e uma forma que diferencia os grupos na sociedade, assim como pode ser um marcador importante na paisagem dos territórios. De acordo com o que foi apresentado no trabalho, as ideias de Morin (2005) nos mostram que a organização é aquilo que constitui um sistema a partir de elementos diferentes; portanto, ela constitui, ao mesmo tempo, uma unidade e uma multiplicidade. Um território como o bairro, que possui suas singularidades locais e está conectado com a circulação dos diferentes atores sociais de outros bairros, também está conectado à lógica de outras escalas através do poder público e da legislação, como o Plano Diretor, que concebe o planejamento urbano das cidades.

A Constituição de 1988 serviu como marco temporal na pesquisa, pois, de acordo com a argumentação apresentada, a legislação foi responsável pela inserção de uma política voltada para o ordenamento territorial urbano e a abertura para as outras escalas do território brasileiro, como os municípios possuem autonomia sobre a governança de suas áreas. Esses argumentos serviram de base para mostrar que a organização sobre as representações locais pode transformar o ordenamento territorial nas cidades.

Algumas marcas culturais e ambientais se transformam em valores de atuação política na sociedade. De acordo com a revisão do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro de 2011, percebemos que a cultura e a ideia ambiental foram incorporadas ao documento e transformadas em políticas de atuação no ordenamento territorial. Percebemos na pesquisa que a inserção do elemento cultural e ambiental na legislação, como parte integrante das políticas públicas, pode contribuir para a tomada de ações por meio dos integrantes de uma sociedade.

Portanto, localmente, sugerimos que nos diversos espaços urbanos da cidade, através das ações dos atores sociais, possa haver uma reflexão que leve o

sujeito ao enriquecimento cultural, à qualidade de vida e à preocupação com o equilíbrio ambiental, a partir de sua própria prática social. A ênfase no conceito de paisagem na pesquisa mostra que a construção da paisagem, assim como o sujeito, são plurimodais, possuem diversas funções e ações entre eles, de forma a promover constante interação e, assim, diferentes resultados no território. Nesse sentido, a paisagem existe em sua relação com o sujeito coletivo, de forma cointegrada - a sociedade a produz, reproduz e a transforma, ou seja, a paisagem se torna um mosaico, resultado das diversas interações entre os elementos que nela atuam. A paisagem foi concebida como marca simbolizando os aspectos culturais da sociedade que a vivencia, seus registros na sociedade, e como matriz, participando dos esquemas de percepção, de concepção e de ação, ou seja, os aspectos relacionados à cultura, que revelam a relação da sociedade, com os diversos elementos pertencentes ao território.

Observamos, no período atual, que as relações entre o poder político e os grupos e organizações da sociedade se manifestam no território de diversas formas. Na escala do bairro, as diferentes culturas e vontades dos diferentes atores sociais podem evidenciar a organização da sociedade em grupos, como as associações de bairro levantadas no capítulo 3. Dessa forma percebemos que alguns desejos levantados pela população podem compor algumas ações de organização territorial.

Como verificamos ao longo de nosso trabalho, a questão sobre sustentabilidade foi um aspecto inserido e atualizado ao longo do século XX na elaboração e na revisão do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, vivenciamos um esforço em nível de adequação no ordenamento do espaço urbano das cidades para aumentar os investimentos relacionados aos estudos culturais e ambientais, a fim de contribuir com políticas que permitam a formulação de uma gestão pública politicamente mais ampla, com a participação efetiva e democrática da sociedade e do Estado.

Silva (2012) nos lembra que, com base em dados oficiais decorrentes das Agendas 21, relacionados aos municípios brasileiros com população igual ou com mais de 20 mil habitantes, a noção de sustentabilidade deve ser evidenciada nas políticas locais de desenvolvimento. Este fato nos mostra a importância do tema na elaboração de políticas públicas e no planejamento das metrópoles. Instrumentos

de gestão e de um projeto sociopolítico pensado a partir da relevância do elemento ambiental podem potencializar ações de proteção e conservação deste aspecto nas áreas urbanas. Dessa forma, concluímos, com o que foi apresentado ao longo da dissertação, que a noção de sustentabilidade contempla as novas propostas de políticas públicas no ordenamento territorial.

No nosso exemplo do Parque do Flamengo como uma área verde dentro de um parque urbano, área que foi planejada sobre parte do Aterro do Flamengo, vemos que sua concepção e construção nos remetem a refletir sobre a perspectiva ambiental nos centros urbanos. Evidenciamos a discussão sobre a elaboração de cenários ambientais que podem ser projetos viáveis no ordenamento territorial urbano e na ocupação e uso do solo. Este exemplo traz uma paisagem criada que possa integrar e promover uma qualidade ambiental, atuando como uma nova perspectiva no espaço urbano carioca.

Como abordamos em nossa discussão, as marcas culturais representadas na sociedade evidenciam questões diversas elaboradas pelos atores sociais ao longo do tempo no território. As representações sobre a história e formação dos locais, a transformação dos usos e das formas utilizadas ao longo do processo de transformação urbana são alguns dos exemplos que podemos evidenciar.

O aspecto cultural, de acordo com a legislação - o Plano Diretor revisto de 2011 -, pode atuar como um potencial político de ação e de coesão social sobre a gestão dos territórios. As marcas deixadas possuem um potencial simbólico de representação e de expressão das vivências das pessoas em relação à paisagem vivida. De acordo com Berque (1998), essas marcas expressam as identidades culturais no território.

Abordamos, em nossa pesquisa, a discussão sobre tombamento de Ribeiro (2007) sobre bens tornados patrimônio cultural e ambiental como formas de proteger e permanecer com elementos que trazem a ideia de legado para a sociedade. Um dos objetivos dessa forma de organização é garantir a integridade do bem que seja um referencial simbólico para as populações e os indivíduos, um suporte dos seus saberes e práticas culturais cotidianas. O reconhecimento de um bem como de relevância cultural e a sua preservação não são exclusividades da função administrativa do Estado, podendo ser exercido também pelo Legislativo,

por meio de leis apropriadas, e pelo Judiciário. Existem os instrumentos constitucionais de proteção do patrimônio cultural e preservação por parte das instituições públicas e do patrimônio cultural.

Podemos demonstrar, com as políticas voltadas para a cultura na revisão do Plano Diretor, que a relevância do tema enfatiza uma nova forma de atuação deste aspecto sobre o território. Observamos no capítulo 3 a noção de que a cidade contemporânea ganha múltiplas representações, e a noção de cosmopolita do espaço urbano das metrópoles atuais demonstra a pluralidade de identidades que se manifestam neste território. Com a ampliação dos limites de seus territórios e maior fluidez das ações sobre as cidades, a ideia cosmopolita traz, em meio a um cenário de transformações mundiais, a percepção de individualidade de processos e repercussões específicas de cada local que identificam suas particularidades frente à noção de um centro urbano na escala da urbanização global.

O elemento cultural passa a ser um indicador para novas formas de gestão e organização das ações sociais sobre o território. Com nossa discussão sobre o tema, o papel da sociedade civil no novo arranjo da cultura na cidade pode trazer e tornar a realidade de uma política cultural que esteja em proximidade com as ações e contemplações dos atores sociais para suas atitudes no ordenamento territorial.

Algumas exposições sobre iniciativas definidas pela organização de moradores de bairro em consonância com o governo local buscam atender às novas demandas sociais por espaços de cultura, lazer e convívio. Essas ações, desenvolvidas por meio destas parcerias, podem servir de exemplo para evidenciar novas formas de governança dos locais nas metrópoles urbanas.

O entendimento sobre o que são as políticas públicas vem a partir do conceito de Rodrigues (2014), que traz a explicação sobre as aplicações de regras no território através do poder público institucionalizado que, por meio da legislação, as utiliza como uma ferramenta para legitimar as ações construídas sobre o território.

Com as referências trazidas na pesquisa sobre o aspecto do jogo de interesses dos atores sociais políticos envolvidos na orientação das práticas no território, esta abordagem reflete diferentes perspectivas sobre o ciclo de políticas para a realização das ações no ordenamento territorial. De acordo com o que foi

discutido, percebemos que o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da sociedade fazem para relacionar os textos pertencentes à política a uma atividade prática; dessa forma há maior possibilidade de que as ações realizadas estejam de acordo com o que foi elaborado no discurso.

Uma nova forma de governança busca atender, de forma mais ampla e democrática, às demandas existentes e proclamadas pela sociedade. As ações de organização dos atores sociais no ordenamento territorial urbano, em articulação com os instrumentos de legitimação de suas ações, possuem possibilidade para levantar as potencialidades sobre os aspectos ambientais e culturais existentes no território. Dessa forma, os gestores podem participar em forma conjunta no processo de elaboração de políticas públicas no gerenciamento das práticas nos locais.

Ao longo do processo de formação da cidade do Rio de Janeiro, observamos a transformação das formas de organização de seu espaço urbano. Com isso, a relação estabelecida entre os componentes da paisagem que possuem interação sofrem transformação de forma a produzirem diferentes resultados nos espaços da metrópole carioca.

Esta dissertação revelou a relação entre os elementos do território e a sociedade inserida que nele atua de forma conjunta, significando e ressignificando as formas e símbolos estabelecidos nos locais. A produção de formas e a modificação dos usos ao longo do processo de urbanização da metrópole representam as marcas e registros da cultura que deixam inscritas a identidade dos atores sociais participantes da ocupação e formação do território metropolitano carioca.

A ideia de manter viva a tradição cultural histórica remete ao estudo da relação que o homem mantém com o espaço em que vive e à percepção individual que ele tem desse local. Este trabalho tem a importância de poder contribuir com as pesquisas sobre a relação do homem com o espaço através da Geografia, que prioriza as formas, comportamentos e símbolos como marcas de representação e transformação da ação humana.

## 6

### Referências bibliográficas

ABREU, Maurício de. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 2ª edição. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar, 1987.

AGACHE, Donat Alfred (1930c): **Cidade do Rio de Janeiro. Remodelação, extensão e embelezamento**. Paris: Ed. du Foyer Brésilien, 1930.

ALFONSIN, Betânia. O que a aprovação do estatuto da cidade representa para o planejamento e a gestão das cidades no Brasil? In: **Cadernos de Urbanismo – O Estatuto da Cidade**. Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro. Ano 3/Nº4 - 2001.

ARANTES, Antonio A. Sobre fronteiras simbólicas e liminaridades no espaço urbano. **Revista do IPHAN**. Nº 23, 1994.

AZEVEDO, André Nunes de. **A grande reforma urbana do Rio de Janeiro: Pereira Passos, Rodrigues Alves e as ideias de civilização e progresso**. Rio de Janeiro: Ed.PUC-Rio, 2016.

----- . **A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana**. *Revista Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, nº 10, maio-agosto, 2003.

BALL, Stephen. **Education Reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BANKS, M.; MACKIAN, S. Jump in, the waters warm: a comment on Peck's "grey geography". *Transactions of the Institute of British Geographers*, n. 25, p. 249-254, 2000.

BARBOSA, Vanessa Maria. **O bota-abaixo de Pereira Passos: a tentativa de promover uma nova ética urbana no Rio de Janeiro**. *Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro* n.5, 2011. p. 227-242.

BERDOULAY, Vincent. Modernismo e espaço público: o Plano Agache do Rio de Janeiro. **Revista Território** - Rio de Janeiro - Ano VII – nº 11, 12 e 13 - set./out., 2003.

BERQUE, A. Paisagem-marca, paisagem matriz: elementos da problemática para uma geografia cultural. In: CORRÊA, R.L.; ROSENDAHL, Z. (Org.). **Paisagem, tempo e cultura**. 2. ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998. p. 845-91.

BONNEMAISON, J. Viagem em torno do território. In: CORRÊA, R. L.; ROSENDAHL, Z. (Org.). **Geografia cultural: um século** (3). Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002. p. 83-131.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. Raízes da desordem no Rio de Janeiro. In: PINHEIRO, Augusto (Org.). **Rio de Janeiro: Cinco séculos de história e transformações urbanas**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2015.

CASTRO, Iná Elias. O problema da escala. In: Castro, Iná Elias *et alli* (Org), **Geografia: Conceitos e temas**. Bertrand, Rio de Janeiro, 1995.

- CAVALCANTI, Nireu. Rio capital da colônia. In: PINHEIRO, Augusto (Org.). Rio de Janeiro: **Cinco séculos de história e transformações urbanas**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2015.
- CLAVAL, Paul. **Espaço e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, capítulos 6,7, 8 e 9. p. 95-192.
- CLICHEVSKY, Nora. Vazios urbanos nas cidades latino-americanas. Situação atual e propostas para sua utilização. In: **Cadernos de Urbanismo – Vazios urbanos e o planejamento das cidades**. Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro. Ano 1/Nº2 – 2000.
- CORRÊA, Roberto Lobato. O urbano e a cultura: alguns estudos. In: Corrêa, I. Roberto; ROSENDHAL, Zeny (Org), **Geografia cultural – uma antologia**, v. II, Rio de Janeiro, Ed. UERJ, Universidade do Rio de Janeiro, 2013. p. 57-69.
- . **Formas simbólicas e espaço: algumas considerações**. Aurora Geography Journal, v. 1, 2007, p. 11-19.
- . **A dimensão cultural do espaço: Alguns temas**. Local Espaço e Cultura. Ano I, outubro de 1995.
- FARIA, Rodrigo de. **Concepção e urbanização do Aterro do Flamengo: o debate técnico e intelectual entre a engenharia e a arquitetura moderna**. Revista do Arquivo Geral da cidade do Rio de Janeiro. nº 12. 2017. p. 101-121.
- FERRÃO, João. Intervir na cidade: complexidade, visão, rumo. In: PORTAS, N.; DOMINGUES, Á. e CABRAL, J. **Políticas Urbanas – tendências, estratégias e oportunidades**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- FRAIHA, Sílvia; LOBO, Tiza (Coords.). **Flamengo**. Rio de Janeiro: Fraiha, 1998.
- FRIDMAN, Fania. São Sebastião do Rio de Janeiro – séculos XVI e XVII. In PINHEIRO, Augusto (Org.). **Rio de Janeiro: Cinco séculos de história e transformações urbanas**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2015.
- GONÇALVES, Aureliano Restier. **Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro: terras e fato**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal das Culturas, Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 2004.
- GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Os (des)caminhos do meio ambiente**. São Paulo: Contexto. 2005
- GUIMARÃES, Roberto Pereira. FLEICHAS, Susana Arcangela Quacchia. **Desafios na construção de indicadores de sustentabilidade**. Ambiente & Sociedade. Campinas v. XII, n. 2. p. 307-323. jul.-dez. 2009.
- HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução Tomaz Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro – 7. ed. – Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- HOWARD, Ebenezer. **Cidades-Jardins de amanhã**. Tradução: Marco Aurélio Lagonego, Introdução: Dácio Araújo Benedito Otoni. São Paulo: Estudos Urbanos, Série Arte e Vida Urbana, Hucitec, 1996. p. 116.
- JÁCOMO, Leticia. Cenários Ambientais e o Planejamento para o Aterro do Flamengo, Rio de Janeiro. **Revista Geográfica de América Central**. Número Especial EGAL, Ano 2011.
- LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva; FERNANDES, Ana;

GOMES, Marco Aurelio Filgueiras (Org.) **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

MELLO, Juliana Oakim Bandeira de. **A CIDADE, O URBANISTA, O PLANO: Um estudo para a Guanabara por Doxiadis**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Curso de Especialização em Sociologia Urbana. Rio de Janeiro, 2012.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005 (4): p.91-115, out/dez 1990.

PEREIRA, Margareth da Silva (1996). Pensando a metrópole moderna: os planos de Agache e Le Corbusier para o Rio de Janeiro. In: Ribeiro, L.C. de Queiros, e Pechman, R (Org.), **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 363-3.

PEREIRA, Margareth da Silva. O Rio de Janeiro no século XIX – cenários, formas e virtudes de uma cidade-capital. In PINHEIRO, Augusto (Org.). **Rio de Janeiro: Cinco séculos de história e transformações urbanas**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2015.

Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. Verena Andreatta; Maria Pace Chiavari; Helena Rego - SMU/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **Coleção estudos cariocas. O Rio de Janeiro e sua orla: história, projetos e identidade carioca**. N°20091201. Dezembro de 2009.

Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. Verena Andreatta; Maria Pace Chiavari; Helena Rego - SMU/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Coleção estudos cariocas. **O Rio de Janeiro e sua orla: história, projetos e identidade carioca**. N°20091201. Dezembro de 2009.

Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. Verena Andreatta; Maria Pace Chiavari; Helena Rego - SMU/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Coleção estudos cariocas. **O Rio de Janeiro e sua orla: história, projetos e identidade carioca**. N°20091201. Dezembro de 2009.

Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Urbanismo. Instituto Pereira Passos. Diretoria de Informações Geográficas. Coleção estudos na cidade. Nota técnica nº 12: **Zona Sul a Imagem do Carioca**. Publicado em RIO ESTUDOS nº 108, junho de 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Human Development Report 1990**. New York, Oxford: Oxford University Press, 1999.

RABHA, Nina Maria de Carvalho Elias. Rio, uma cidade e seus planos. In PINHEIRO, Augusto (Org.). **Rio de Janeiro: Cinco séculos de história e transformações urbanas**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2015.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Rafael Winter. **Paisagem cultural e patrimônio**. Rio de Janeiro: IPHAN/COPEDOC, 2007.

RODRIGUES, J. N. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. *GEOUSP – Espaço e Tempo (Online)*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014.

RUA, João. **Paisagem, espaço e sustentabilidades: uma perspectiva multidimensional da geografia**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2007. p.27.

SANTOS, Eloisa. O Largo do Machado na evolução urbana do Rio de Janeiro - **Paisagem Ambiente: ensaios** - n. 25 - São Paulo: USP, 2008. p. 77 – 104.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2009.

SCHLEE, Mônica Bahia. CAVALCANTI, Nireu Oliveira. TAMMINGA, Kenneth. As transformações da paisagem na bacia do rio carioca. In: **Paisagem Ambiente: ensaios** - n. 24 - São Paulo: USP, 2007. p. 267 - 284.

SCOTT, P. *The meanings of mass higher education*. Buckingham: Open University Press, 1995.

SILVA, Augusto César P da. **Geografia e meio ambiente: as políticas de estado na configuração de sustentabilidades no brasil**. ACTA Geográfica, Boa Vista, Ed. Esp. Geografia Política e Geopolítica, 2014. p. 121-137.

SILVA, Augusto César P. da. **Novas arquiteturas intergovernamentais para a gestão do território fluminense: desafios para um Rio de Janeiro federativo**. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2012. p. 223-247.

SOARES, Eduardo Coelho Maxnuck. **As intervenções urbanas na cidade do Rio de Janeiro e o governo Carlos Lacerda no recém-criado estado da Guanabara (1960/65)**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Rio de Janeiro. 2010.

SOUSA, Leta Vieira. **Estocolmo 1972 e o Clube de Roma: a interferência do livro Limites do crescimento sobre o andamento da conferência das Nações Unidas para o meio ambiente**. 2010. 51f. Monografia (Curso de especialização em Gestão de Sustentáveis). UFF – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. In *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p.20-45, 2006.

SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 187-212.

SOUZA, M. **A prisão e a agora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

TUAN, Yi-Fu. **Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente**. São Paulo: Difiel, 1980.

-----**Espaço e lugar – a perspectiva da experiência**. Londrina. Santa Catarina. Eduel. 2013.