



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**  
Centro de Ciências Sociais  
Faculdade de Direito

Cauê Marques Magalhães

**O Plano Diretor do Rio de Janeiro e a proteção da paisagem como  
estratégia legal de ocultamento das massas: um estudo da  
efetividade das normas sobre paisagem**

Rio de Janeiro  
2023

Cauê Marques Magalhães

**O Plano Diretor do Rio de Janeiro e a proteção da paisagem como  
estratégia legal de ocultamento das massas: um estudo da efetividade  
das normas sobre paisagem**



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Planejamento Urbano, Cidade e Sociedade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia Siciliano Aieta

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

M189 Magalhães, Cauê Marques

O Plano Diretor do Rio de Janeiro e a proteção da paisagem como estratégia legal de ocultamento das massas: um estudo da efetividade das normas sobre paisagem / Cauê Marques Magalhães. - 2023. 144f.

Orientador: Profª. Dra. Vânia Siciliano Aieta.  
Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Planejamento urbano - Teses. 2. Paisagem – Teses. 3. Efetividade – Teses. I. Aieta, Vânia Siciliano. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.4(815.3)

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Cauê Marques Magalhães

**O Plano Diretor do Rio de Janeiro e a proteção da paisagem como  
estratégia legal de ocultamento das massas: um estudo da efetividade  
das normas sobre paisagem**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Planejamento Urbano, Cidade e Sociedade.

Aprovada em 21 de março de 2023.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vania Siciliano Aieta (Orientadora)  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Alessandro Zagarella  
Università degli Studi Suor Orsola Benincasa

Rio de Janeiro

2023

## DEDICATÓRIA

Quando iniciei este mestrado, morava na Bahia. Mudei para o Rio de Janeiro para acompanhar as aulas, sem saber que a Covid-19 nos obrigaria a assisti-las à distância, na modalidade virtual. Quando a pandemia deu sinais de arrefecer, fui aprovado em um concurso público que me forçou a fazer nova mudança, desta vez para o Pará. Durante todos esses anos, a única paisagem que não mudou em minha vida foi a que eu admirava durante todos os dias de isolamento social, do momento em que acordava até o momento em que ia dormir.

À Karla Koebcke, minha paisagem de todas as horas. Sem você, teria sido impossível.

## AGRADECIMENTOS

Quando entrei no mestrado, jamais poderia imaginar que a paisagem era um objeto de estudo em crescimento dentro do Direito, principalmente em países da Europa. A Prof. Dra. Vânia Aieta não só me introduziu ao tema como me apresentou os primeiros textos para compreendê-lo, encorajando-me a escrever sobre ele. Agradeço sobremaneira a ela por ter me apresentado a um novo mundo, não só o da paisagem, como o da pesquisa acadêmica, o dos seminários, o dos artigos científicos.

Sou muito grato também ao Prof. Dr. Marcos Alcino, meu professor de Direito Civil em praticamente toda a graduação. Com ele, aprendi muito dentro e fora da sala de aula. Seus conselhos foram úteis para sobreviver no Direito, no mestrado e na vida. Em uma de suas primeiras aulas, ele afirmou que “tem lei que pega e tem lei que não pega”. A presente pesquisa, mais de uma década depois, comprova que alguns ensinamentos são para sempre, pois acaba por demonstrar que muitas das leis sobre paisagem “não pegaram” no Rio de Janeiro.

As aulas do Prof. Dr. Emerson Moura e da Prof. Dra. Ângela Moulin nunca deixaram a desejar. Com os dois, conheci muitos livros e muitos autores, alguns dos quais utilizo no presente trabalho.

Meus colegas de mestrado foram os melhores que alguém pode ter, mesmo com o isolamento social exigido pela Covid. Anna Carolina Santiago foi uma companheira de todas as horas, emprestando seus ouvidos para muitos desabafos acadêmicos. Marcos Palermo, o infiltrado da linha de Cidade, me ensinou que pesquisa também se faz em mesa de bar. Douglas Estevam me indicou textos, me apresentou pessoas e foi um leitor paciente de meus primeiros rascunhos. O olhar de historiador do Masô trouxe interdisciplinaridade para as nossas aulas e para a minha vida. E a paciência de João Carlos Fabião para debater qualquer tema, a qualquer hora, é inigualável.

Sem família, é muito difícil ir além. Sem a Karla, teria sido impossível. Meu pai fez mais do que deveria a todo momento, incansável em ajudar. Minha mãe, a melhor escritora da família, sempre foi fonte de muita inspiração. E minha irmã me ensinou – e me ensina até hoje – que quando se tem um sonho e algum

planejamento, fica mais fácil alcançar o impossível. Hannah, Bruno e Karlos me deram um quarto quando precisei. Os livros que nele guardei me permitiram chegar até aqui. Fernando, Aurora e todos os seus companheiros de teto me deram a companhia que eu precisava durante o difícil período de isolamento social.

Meus colegas do novo trabalho, no Pará, nunca reclamaram da minha cara de sono após noites em claro escrevendo (tá, reclamaram um pouquinho). Allistra, Lia, Anna, Alice, Ellen, Katia, Tereza, Eveny, Anderson, Raimundo, Fatinha, Mariúcia, Carla e todos os muitos outros que fazem o meu dia mais feliz no TCE-PA são a melhor família que alguém poderia ter no Norte do país.

As conversas com Vinícius foram essenciais para que eu passasse na prova do mestrado. Rosita, *in memoriam*, foi uma conselheira silenciosa durante grande parte dos estudos. Com nossos diálogos literários, aprendi mais sobre tradução do que ela um dia poderia imaginar.

Quanto mais pensamos sobre a paisagem, mais a massacramos.

*Augustin Berque*

## RESUMO

MAGALHÃES, C.M. **O Plano Diretor do Rio de Janeiro e a proteção da paisagem como estratégia legal de ocultamento das massas**: um estudo da efetividade das normas sobre paisagem. 2023. 144 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

A pesquisa tem como marco a teoria paisagística do geógrafo Augustin Berque, aplicada ao planejamento urbano desigual e individualista que caracteriza o Rio de Janeiro desde o início do século XX. Uma das máximas de Berque é que “quanto mais pensamos sobre a paisagem, mais a massacrados”. Assim, tem-se como hipótese que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, responsável por consagrar a paisagem como “mais valioso bem do município” (art. 2º, §4º) e que a cita aproximadamente cinco vezes mais que o Plano Diretor que o antecedeu, é uma das consequências do que Berque define como “o pensamento sobre a paisagem” (“pensée du páysage”). Ou seja, que uma interpretação legal de paisagem desassociada de um sentido profundo, acoplada aos interesses da modernidade e estritamente vinculada às necessidades de seu consumo turístico como objeto, contribui não para a sua proteção, mas como um estímulo ao seu massacre. Como teste de hipótese, estuda-se a efetividade dos três dispositivos do Plano Diretor que dizem respeito à proteção da paisagem urbana, além da efetividade das sete leis complementares municipais que citam o radical “paisag” entre 2011 e 2021, período que o Estatuto da Cidade considera ser o mínimo para a revisão do Plano Diretor. Conclui-se que a efetividade dos dispositivos do Plano Diretor sobre paisagem urbana foi mínima e que a efetividade das leis complementares municipais que citam a palavra “paisagem” é diretamente proporcional ao quão “nobre” são as regiões às quais tais leis se aplicam. Também se propõe a necessidade de que o Direito invista em uma maior sensibilização da sociedade sobre a paisagem, aos moldes do que prevê a Convenção Europeia de Paisagem e o “Direito de Paisagem”, uma área autônoma do Direito sugerida por Maraluze Custódio em que a paisagem está fundamentalmente associada à necessidade ética do viver bem.

Palavras-chave: Augustin Berque. Pensamento Sobre a Paisagem. Plano Diretor. Planejamento Urbano. Paisagem. Paisagem Urbana. Direito de Paisagem.

## ABSTRACT

MAGALHAES, C.M. **The Master Plan of Rio de Janeiro and landscape protection as a legal strategy to foreclose the masses:** a study of the effectiveness of landscape regulation. 2023. 144 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

The present study is based on the landscape theory of the geographer Augustin Berque, but applied to an unfair urban planning of Rio de Janeiro, which dates back at least the beginning of the 20th century. One of Berque's maxims is that “the more we think about the landscape, the more we massacre it”. Thus, it is hypothesized that the Master Plan of the Municipality of Rio de Janeiro, responsible for consecrating the landscape as “the most valuable asset of the municipality” (art. 2º, §4º) and which mentions it approximately five times more than the predecessor Master Plan, it is one of the consequences of what Berque defines as “landscape thinking” (“pensée du paysage”). In other words, that a legal interpretation of the landscape disassociated from its profound sense, aligned with the interests of modernity and strictly linked to the needs of its tourist consumption as an object, contributes not to its protection, but as a stimulus to its massacre. As a hypothesis test, the study tests the effectiveness of the three provisions of the Master Plan concerning the protection of the urban landscape, in addition to the effectiveness of the seven complementary municipal laws that mention the radical “paisag” between 2011 and 2021. The reason to study this specific period is that the Estatuto da Cidade (Federal Law 10.257/2001) considers ten years to be the minimum for the revision of a Master Plan in Brazil – and the present Master Plan was established in 2011. It is concluded that the effectiveness of the provisions of the Rio de Janeiro’s Master Plan on urban landscape was minimal and that the effectiveness of complementary municipal laws that mention the radical “paisag” is directly proportional to how “noble” are the regions to which such laws apply. It also proposes the need for the Brazilian Law to invest in a greater awareness of society about the landscape, along the guidelines of the European Convention on Landscape and the “Direito de Paisagem”, an autonomous area of Law suggested by Maraluce Custódio in which the landscape is fundamentally associated with the ethic need to live well.

Keywords: Augustin Berque. Landscape Thinking. Master plan. Urban planning.  
Landscape. Urban landscape. Landscape Law.

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1</b>	<b>O OCULTAMENTO DAS MASSAS PELA PAISAGEM: APLICAÇÃO DA TEORIA PAISAGÍSTICA DE AUGUSTIN BERQUE AO PLANEJAMENTO URBANO DO RIO DE JANEIRO.....</b>	<b>20</b>
1.1	Introdução .....	20
1.2	Aspectos gerais da teoria paisagística de Augustin Berque .....	26
1.3	O “desejo de paisagem” como contribuição para o planejamento urbano da desigualdade.....	32
1.4	A verticalização do gabarito do Rio de Janeiro como instrumento do <i>progressivo ocultamento da paisagem da vista das massas</i> .....	36
1.5	As remoções populacionais no Rio de Janeiro como instrumento do <i>progressivo ocultamento das massas à vista nas paisagens</i> .....	46
1.6	Alternativas ao direito à paisagem inserido em um processo de ocultamento das massas: propostas para um “Direito de Paisagem” .....	52
1.7	Conclusão .....	60
<b>2</b>	<b>O PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO E A EFETIVIDADE DOS DISPOSITIVOS SOBRE PAISAGEM URBANA: UMA ESTRATÉGIA LEGAL DE OCULTAMENTO DAS MASSAS .....</b>	<b>64</b>
2.1	Introdução .....	64
2.2	Uma colisão fictícia entre direitos: o choque entre o direito à paisagem e o direito à moradia fomentado pelo Plano Diretor do Rio de Janeiro .....	68
2.3	A paisagem convertida em “patrimônio”: a estratégia legal de ocultamento da paisagem em prol da economia – e não do “viver bem” .....	74
2.4	A reduzida efetividade social dos dispositivos sobre paisagem urbana do Plano Diretor do Rio de Janeiro .....	82

2.4.1	<u>Efetividade do art. 167, inciso II, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Rio de Janeiro: a ausência de uma legislação específica sobre paisagem urbana</u> .....	83
2.4.2	<u>Efetividade do art. 167, inciso VIII, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Rio de Janeiro: a ausência de mecanismos eficazes de fiscalização sobre a paisagem urbana</u> .....	85
2.4.3	<u>Efetividade do art. 167, inciso IX, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Rio de Janeiro: a ausência de campanhas de esclarecimento público sobre a paisagem urbana</u> .....	87
2.5	<b>Conclusão</b> .....	90
3	<b>O IMPACTO DO PLANO DIRETOR NAS LEIS COMPLEMENTARES MUNICIPAIS QUE VERSAM SOBRE A PAISAGEM PROMULGADAS ENTRE 2011 E 2021</b> .....	95
3.1	<b>Introdução</b> .....	95
3.1.1	<u>A efetividade da Lei Complementar Municipal nº 130/2013 quanto à proteção da paisagem urbana: construção do Complexo Hospitalar Federal</u> .....	99
3.1.2	<u>A efetividade da Lei Complementar Municipal nº 133/2013 quanto à proteção da paisagem urbana: criação da Operação Urbana Consorciada Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca</u> .....	101
3.1.3	<u>A efetividade da Lei Complementar Municipal nº 138/2014 quanto à proteção da paisagem urbana: construção do Instituto Estadual do Cérebro Paulo Niemeyer</u> .....	104
3.1.4	<u>A efetividade da Lei Complementar nº 148/2014 quanto à proteção da paisagem urbana: construção do Complexo dos Institutos Nacionais de Saúde</u> .....	109
3.1.5	<u>A efetividade da Lei Complementar nº 183/2018 quanto à proteção da paisagem urbana: conservação de edificações do Largo do Boticário</u> .....	113
3.1.6	<u>A efetividade da Lei Complementar nº 185/2018 quanto à proteção da paisagem urbana: implantação do Memorial das Vítimas do Holocausto</u> .....	116

3.1.7 <u>A efetividade da Lei Complementar nº 198/2019 quanto a proteção da paisagem urbana: Código de Obras e Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro</u> .....	118
<b>Conclusão</b> .....	120
<b>CONCLUSÃO</b> .....	120
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	134