



**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: Prof<sup>a</sup>. 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	<b>Introdução .....</b>	<b>20</b>
1.2	<b>Aspectos gerais da teoria paisagística de Augustin Berque .....</b>	<b>26</b>
1.3	<b>O “desejo de paisagem” como contribuição para o planejamento urbano da desigualdade.....</b>	<b>32</b>
1.4	<b>A verticalização do gabarito do Rio de Janeiro como instrumento do <i>progressivo ocultamento da paisagem da vista das massas</i>.....</b>	<b>36</b>
1.5	<b>As remoções populacionais no Rio de Janeiro como instrumento do <i>progressivo ocultamento das massas à vista nas paisagens</i>.....</b>	<b>46</b>
1.6	<b>Alternativas ao direito à paisagem inserido em um processo de ocultamento das massas: propostas para um “Direito de Paisagem” .....</b>	<b>52</b>
1.7	<b>Conclusão .....</b>	<b>60</b>
<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	<b>Introdução .....</b>	<b>64</b>
2.2	<b>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 .....</b>	<b>68</b>
2.3	<b>A paisagem convertida em “patrimônio”: a estratégia legal de ocultamento da paisagem em prol da economia – e não do “viver bem” .....</b>	<b>74</b>
2.4	<b>A reduzida efetividade social dos dispositivos sobre paisagem urbana do Plano Diretor do Rio de Janeiro .....</b>	<b>82</b>

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

## INTRODUÇÃO

O que é a paisagem? Aquilo que se desvela diante dos olhos? Um ponto de encontro entre a natureza e a cultura? Uma forma exclusiva de ver o mundo? Ou todas as respostas anteriores? Palavra polissêmica por natureza<sup>1</sup>, a paisagem pode ter diversos significados, dependendo da ciência que a estuda e do observador que a apreende.

Para o Direito, ao menos após a Constituição Federal de 1988 conferir *status* constitucional à proteção do meio ambiente, a doutrina aponta que ela é um bem ambiental de uso comum do povo<sup>2</sup>, um direito fundamental de terceira geração<sup>3</sup> e uma das acepções do patrimônio cultural<sup>4</sup>. Mas para alguns dos moradores e muitos dos turistas que frequentam o Rio de Janeiro, a paisagem talvez seja aquilo que faz esta antiga capital federal ser chamada de Cidade Maravilhosa, cheia de encantos mil. O atributo que levou o Brasil a ser conhecido por todo o mundo pela beleza do mar de Copacabana, pelo escaldante sol de Ipanema, pelas curvas voluptuosas de seus morros e pelos braços abertos do Cristo Redentor.

E para os muitos outros moradores do Rio de Janeiro, a imensa massa que ainda vive em situações precárias de subsistência, o que é a paisagem? Um direito que lhes é constitucionalmente assegurado? Uma maravilha a qual lhes é permitido fruir? Ou um instrumento legal de opressão e exclusão, uma imagem que se impõe como lembrança de que, embora essas pessoas morem na cidade, talvez nunca se sintam pertencentes a ela ou tenham acesso ao que ela pode oferecer de melhor?

Como tudo que envolve a paisagem, a resposta pode ser qualquer uma das propostas anteriormente – inclusive todas ao mesmo tempo. Como bem indissociável da cultura, uma definição do que é paisagem sempre dependerá da percepção apresentada pelo olhar do observador. E como conceito juridicamente

---

<sup>1</sup> CUSTÓDIO, M. M. Introdução ao Direito de Paisagem: contribuições ao seu reconhecimento como ciência no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

<sup>2</sup> MARCHEZINI, F. S. Paisagem urbana e dano estético. Jusbrasil, 07/02/2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21029/paisagem-urbana-e-dano-ambiental-estetico>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

<sup>3</sup> BOBBIO, N. A era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

<sup>4</sup> PANTANO, M. R. A proteção jurídica do meio ambiente cultural. Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, volume 2, nº 1, jan/dez 2011.

indeterminado<sup>5</sup>, uma definição do que é paisagem sempre dependerá do olhar do observador jurídico, a partir da análise específica do caso concreto. O Direito permite, portanto, diversas interpretações do que é paisagem. E muitas outras ciências comportam-se de forma similar, depreendendo diferentes sentidos para a palavra “paisagem”.

Ainda assim, surpreende que a paisagem seja objeto de tão poucos estudos jurídicos em território nacional. Se a carta de Pero Vaz de Caminha ao rei Dom Manuel é, como muitos historiadores alegam<sup>6</sup>, uma certidão de nascimento do Brasil, o país nasce a partir da descrição do que é a sua paisagem. E desde então, ela se configura em uma marca de nascença que nos define como nação. Mas um operador do Direito que, mais de quinhentos anos depois, deseje compreendê-la dentro do ecossistema jurídico, terá dificuldade em encontrar obras sobre o tema, mesmo ao caminhar por bibliotecas jurídicas especializadas.

Até os manuais de Direito Ambiental, ramo do Direito em que se convencionou abarcar a paisagem, raramente dispõem de um tópico sobre o tema<sup>7</sup>. E ainda quando dispõem, o limitam à discussão sobre a regulação da poluição visual<sup>8</sup> – um tópico importante, mas não o único que se relaciona com um bem tão plural, multidisciplinar e representativo da nossa identidade. Como uma das marcas fundantes da nossa nação tem sido tão esquecida, ou até mesmo ocultada, pelo Direito pátrio?

Quando o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro (doravante PDDUS/2011) foi promulgado, a sensação

---

<sup>5</sup> SOUSA, A. F. Conceitos indeterminados no Direito Administrativo. Coimbra: Livraria Almedina, 1994. *apud* PINHEIRO NETO, P. B. Conceitos jurídicos indeterminados e o novo Código de Processo Civil: normas de textura aberta e parâmetros de discricionariedade judicial. Dissertação (Mestrado em Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos). Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

<sup>6</sup> VALENTE, J. A. V. A certidão de nascimento do Brasil: a carta de Pero Vaz de Caminha. São Paulo: Fundo de Pesquisas do Museu Paulista da Universidade de São Paulo, 1975.

<sup>7</sup> Os manuais são um bom termômetro porque, geralmente, servem de primeiro contato dos estudantes de Direito com o ramo que se busca estudar. A ausência de uma doutrina sobre paisagem urbana dentro deles, o que ainda é a regra, pressupõe que estudantes e professores ainda detenham pouco acesso ao tema, o que provavelmente reduz a possibilidade de debatê-lo. Exceções, no entanto, existem. Dentre elas está o supracitado manual de Direito Ambiental de Maria Luiza Machado Granziera, que possui um capítulo sobre paisagem urbana e poluição visual. Outro é o de Édis Milaré, cujo manual traz um esboço doutrinário em vista da paisagem urbana. MILARÉ, E. Direito do Ambiente. 11ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2008.

<sup>8</sup> Um exemplo é a obra de Maria Luiza Machado Granziera. Embora destaque-se por reservar algumas linhas à paisagem urbana, algo raro na doutrina pátria, a única lei a que se faz referência nas três páginas sobre o tópico (dentro do capítulo "Paisagem Urbana e Poluição Visual") é a Lei Municipal 14.223/06, ou seja, a Lei da Cidade Limpa. GRANZIERA, M. L. M. Direito ambiental. 5ª edição. São Paulo: Editora Foco, 2019.

era de mudança. O art. 2º, §4º, da referida lei alçava a paisagem a um protagonismo inédito no ramo jurídico, apresentando-a como o “bem mais valioso do município”<sup>9</sup>. Era um reflexo da possibilidade de a cidade do Rio de Janeiro ser reconhecida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) como Patrimônio Mundial por sua Paisagem Cultural Urbana, candidatura que estava posta desde 2009 e efetivamente consagrar-se-ia vencedora em 2012, um ano após a promulgação do referido Plano Diretor.

Talvez fosse o reflexo também de novos tempos em âmbito jurídico para a paisagem na Europa, com a ratificação por diversos países da Convenção Europeia de Paisagem a partir do ano 2000<sup>10</sup>. Um dos documentos legais mais avançados sobre o tema<sup>11</sup>, a Convenção incentiva a compreensão da paisagem a partir da visão de múltiplos observadores, estimulando a sociedade a debatê-la ativamente através da implantação de diversas políticas públicas. Ou talvez fosse o reflexo da pioneira atitude da cidade de São Paulo em promulgar a Lei da Cidade Limpa (Lei Municipal nº 14.223/2007), uma das primeiras leis que versam sobre a proteção paisagem urbana a ganhar reconhecimento nacional e internacional<sup>12</sup>, o que trouxe para o debate público diversas questões relacionadas à regulação da poluição visual.

Mas ao alçar a paisagem ao centro das preocupações jurídicas da cidade do Rio de Janeiro, qual teria sido a verdadeira intenção do legislador? Uma das máximas do geógrafo francês Augustin Berque, cuja teoria paisagística é o marco teórico da presente pesquisa, é a de que “quanto mais pensamos sobre a paisagem, mais a massacrados”<sup>13</sup>. Isso se daria, como será melhor abordado no primeiro capítulo, pelo estímulo ao consumo desenfreado da paisagem na era moderna, o

---

<sup>9</sup> Rio de Janeiro (Município) Lei Complementar nº 111 de 01/02/2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2011.

<sup>10</sup> UNIÃO EUROPEIA. Convenção Europeia de Paisagem = European Landscape Convention. 20 Out. 2000. Disponível em: <<https://rm.coe.int/16802f3fb7>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

<sup>11</sup> CUSTÓDIO, *Op. Cit*, 2014.

<sup>12</sup> A iniciativa despertou o interesse de países como Argentina, Portugal, Grécia e Coreia. Além disso, recebeu prêmios na Alemanha, na Inglaterra e nos Estados Unidos. Foi o destaque no pavilhão da Cidade de São Paulo na exposição Universal de Xangai em 2010. O sucesso fez com que o governo chinês solicitasse a permanência da mostra mesmo após o término da exposição. KASSAB, G. Cidade Limpa – um divisor de águas na história da paisagem de São Paulo. Website do Gilberto Kassab, 2017. Disponível em: <<https://gilbertokassab.com.br/acoes-gk/cidade-limpa/>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

<sup>13</sup> Tradução livre do original: “Plus on pense le paysage, et plus on le massacre”. BERQUE, A. La pensée paysagère, Bastia: Éditions Éoliennes, 2016, p. 14.

que leva inevitavelmente à sua destruição. Se aplicada à realidade do Rio de Janeiro, isso significa, talvez, que o PDDUS/2011 mencionar tanto a paisagem (ou seja: o legislador ter “pensado” tanto sobre ela) tenha sido um prenúncio de um massacre próximo.

Esta é a hipótese que se levanta na presente pesquisa: a de que o PDDUS/2011, longe de contribuir para a efetiva proteção da paisagem, contribui para o que Berque chamaria de um “massacre” das paisagens. Propõe-se que isso tenha ocorrido ao menos de três maneiras.

A primeira: impondo, dentre os muitos conceitos possíveis para a paisagem, um que não foi objeto de debate pela sociedade civil. E além: um conceito alheio ao núcleo básico de elementos do que os principais autores sobre o tema, dentro e fora da ciência jurídica, defendem em relação à paisagem. Como se verá, o PDDUS/2011 descortina uma paisagem que é estritamente vinculada às necessidades de um consumo turístico e econômico. Em decorrência, há um estímulo à valorização de paisagens culturalmente e historicamente consagradas pelos cartões-postais cariocas, ocultando as muitas outras paisagens existentes na cidade de uma efetiva proteção legal.

A segunda, correlacionando o direito à paisagem e o direito à moradia como invariavelmente colidentes, de forma que um tenha que sucumbir para que o outro possa florescer. É uma estratégia legal que perdura há mais de um século e tem suas raízes no planejamento urbano da desigualdade<sup>14</sup> proposto pelo então prefeito Pereira Passos no início do século XX. Mesmo assim, ela aparece repaginada no PDDUS/2011, com o intuito de preparar um arcabouço legal para as muitas remoções que ocorreriam no Rio de Janeiro da era dos grandes eventos (mais especificamente a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016).

E a terceira, pela escolha de dar maior relevância jurídica ao tema justamente no Plano Diretor, um instrumento urbanístico largamente ilusório, segundo obra de referência do urbanista Flávio Villaça<sup>15</sup>. Assim, os dispositivos ali contidos seriam, na prática, discricionários para os membros do Executivo e do Legislativo Municipal – o

---

<sup>14</sup> A expressão “planejamento urbano da desigualdade” é cunhada por Raquel Rolnik para descrever o planejamento urbano historicamente exclusivista de São Paulo. No presente trabalho, apropria-se do termo para descrever também o planejamento urbano do Rio de Janeiro, que guarda muitas similaridades com o de São Paulo, tais como a verticalização excessiva e a favelização. ROLNIK, R. São Paulo: o planejamento urbano da desigualdade. São Paulo: Editora Fósforo, 2021.

<sup>15</sup> VILLAÇA, P. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo: Edição do Autor. 2005, p. 10.

que significa que tratar a paisagem como o bem mais valioso do município, independentemente do arcabouço jurídico utilizado, não teria maiores consequências práticas, visto que o diploma legal em questão raramente é obedecido pelo próprio Poder Público, o que tentará ser comprovado ao longo do trabalho.

Em todas as, no mínimo, três maneiras em que sugere-se que o PDDUS/2011 contribua para um possível “massacre” da paisagem estaria implícito um conceito de “paisagem como patrimônio”<sup>16</sup>, conforme definição sugerida por Pires do Rio & Name em artigo sobre o tema. Isso significa que, das muitas opções conceituais que o legislador poderia aplicar em relação à paisagem, optou-se pela que mais a afasta de sua interpretação constitucional como um bem ambiental. E tal interpretação, mesmo com a possibilidade de conceber a paisagem como um conceito juridicamente indeterminado, seria ilegal justamente porque a afasta de elementos que são indissociáveis da sua natureza.

Para comprovar tal hipótese, a presente pesquisa é dividida em três capítulos.

O primeiro capítulo promove um diálogo entre a teoria paisagística do geógrafo francês Augustin Berque e o “planejamento urbano da desigualdade” que, ao longo de mais de um século, tem caracterizado o Rio de Janeiro. Berque acredita que, com o avanço da era moderna, a humanidade afastou-se do “sentido profundo da paisagem” praticado pela humanidade no passado, e que a forma de pensá-la atualmente estimula o seu massacre<sup>17</sup>. Assim, o capítulo utiliza-se da obra de Berque para buscar demonstrar como o avanço da modernidade promoveu um ocultamento das massas em relação à paisagem carioca, primeiro empurrando-as para os morros para que não atrapalhassem o crescimento da cidade e, depois, tentando retirá-las dos morros, também para que não atrapalhassem o crescimento da cidade.

Propõe também demonstrar que a busca da paisagem como um objeto de desejo e consumo prejudicou não só às “massas” vulneráveis, mas também a uma amálgama que inclui os mais favorecidos. Isso ocorreu porque a verticalização excessiva do Rio de Janeiro impactou a paisagem da cidade tanto para aqueles que

---

<sup>16</sup> PIRES DO RIO, G. A; NAME, L. O novo Plano Diretor e a reinvenção da paisagem como patrimônio. Anais do XV Enanpur, v. 15, n. 1, 2013. Disponível em: <<https://www.anpur.org.br/ojs/index.php/anaisenanpur/article/view/432>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

<sup>17</sup> BERQUE, A *Op. cit.*, 2016.

a testemunharam do chão quanto para aqueles que a testemunharam da janela de seus prédios, independentemente do poder aquisitivo dos observadores. Assim, conclui-se que o ocultamento das massas promovido pelo planejamento urbano da desigualdade ocorreu tanto por um *progressivo ocultamento das massas à vista na paisagem* quanto por um *progressivo ocultamento da paisagem da vista das massas*.

Ou seja, primeiro retirou-se as massas de espaços urbanos caracterizados por suas paisagens notáveis. Em um segundo momento, trechos da própria paisagem foram ocultados como consequência inevitável do progresso econômico, impactando negativamente a percepção da paisagem de uma “massa” caracterizada pela mistura de diversos grupos sociais.

O segundo capítulo busca desenvolver como o PDDUS/2011 contribui para o aprofundamento do massacre da paisagem, conforme proposto por Berque. Para isso, será analisada a relação entre paisagem e moradia proposta pelo PDDUS/2011, conforme entrevistas de autoridades municipais à época; e a efetividade dos três dispositivos da referida lei que regulam expressamente a paisagem urbana municipal.

Opta-se por delimitar a pesquisa à efetividade de dispositivos que busquem a proteção da paisagem urbana justamente porque “urbano” origina-se de *urbis*, palavra latina que exprime a ideia de cidade. Assim, a paisagem urbana torna-se por excelência a paisagem da cidade. E como é a cidade o principal escopo do Plano Diretor de Desenvolvimento *Urbano* do Rio de Janeiro, a paisagem urbana deveria ser, sob uma perspectiva lógica, aquela que maior atenção recebe do referido Plano Diretor. Principalmente quando trata-se de um Plano Diretor cuja paisagem urbana foi eleita Patrimônio Mundial da Humanidade.

Ao fim do capítulo, conclui-se que as normas sobre paisagem urbana do PDDUS/2011 apresentaram baixa efetividade ao longo de mais de dez anos de vigência do diploma legal. Além disso, a falta de uma regulação básica sobre a paisagem como um bem ambiental, para além da multiplicidade de normas programáticas sem aplicabilidade real que se proliferam na referida lei, contribuiu para que as paisagens urbanas cariocas continuassem sendo afetadas pela falta de conscientização sobre a necessidade de proteger a paisagem urbana, assim como pelo descaso governamental em promover tal conscientização.

E o terceiro capítulo busca compreender se as leis complementares que versem sobre paisagem promulgadas entre abril de 2011 a abril de 2021 pelo Município do Rio de Janeiro lograram ser efetivas e respeitaram aos ditames do PDDUS/2011. A pesquisa buscou por termos como "paisagem", "paisagístico" e "paisagística", "paisagísticos" e "paisagísticas" contidos no corpo do texto de leis complementares municipais promulgadas dentro do período selecionado. Sete leis atenderam ao recorte. Assim, buscou-se em notícias veiculadas na imprensa, em artigos científicos e em pedidos de acesso à informação, elementos concretos que comprovassem que tais leis foram, ou não, efetivas no que diz respeito aos seus mandamentos sobre a paisagem.

Escolheu-se um recorte que contemple leis complementares promulgadas durante um período mínimo de dez anos de vigência do Plano Diretor justamente porque o Estatuto da Cidade impõe o prazo de dez anos para que o Plano Diretor seja revisto (art. 39, §3º), o que implica ser este o prazo mínimo escolhido pelo legislador para avaliar se seus objetivos foram alcançados. E a escolha por debruçar-se tão somente sobre as leis complementares ocorre justamente por permitir um recorte de dados passível de ser estudado dentro do período que se dispõe para a presente pesquisa.

Além disso, é importante ressaltar que dois projetos de leis que buscavam satisfazer a necessidade de uma legislação específica sobre paisagem urbana seguiram o rito de lei complementar, o que parece apontar um consenso entre o Legislativo Municipal de que este é o melhor rito a ser seguido na tentativa de aprovação de leis que regulem a proteção da paisagem urbana.

Ao fim do capítulo, conclui-se que as leis complementares municipais analisadas que versam sobre regiões ditas "nobres" da cidade apresentam maior efetividade em relação ao cumprimento de suas disposições sobre a paisagem do que aqueles que versam sobre regiões mais populares do Rio de Janeiro, tais como o Centro ou a Zona Norte, o que corrobora com a intenção pelo PDDUS/2011 de conceituar a paisagem como patrimônio, afastando-a de um ideal de viver bem.

Aplica-se à pesquisa o método indutivo, pois ela parte de tópicos particulares (no plano teórico, a abordagem jurídico-conceitual escolhida pelo legislador para estruturar a paisagem no Plano Diretor e, no plano prático, a efetividade dos incisos que regem a proteção da paisagem urbana no Plano Diretor) para confirmar uma

premissa geral: a de que o PDDUS/2011, ao menos no que diz respeito às normas de proteção da paisagem urbana, não é impositivo. Também se fez uso, sempre que necessário, do método intuitivo, pois estabelecer o que é a "proteção da paisagem" jamais permitirá uma interpretação tão somente tecnicista, visto que essa proteção diz respeito a um direito fundamental que, por si só, está afeito à sensibilidade e à cultura humana, elementos necessariamente subjetivos.

Assim, é necessário adaptar a metodologia do presente trabalho a esta necessidade de sensibilidade que a paisagem demanda. Portanto, surgem como fontes de pesquisa, além da revisão bibliográfica e das respostas obtidas via leis de acesso à informação, trechos de matérias do jornal O Globo, crônicas de célebres escritores cariocas e letras de músicas de diferentes épocas. As matérias, as crônicas e as músicas escolhidas retratam um Rio de Janeiro em constante mutação, em que a paisagem é, sem dúvidas, a protagonista ativa da história da cidade, traduzindo-a para quem ali vive e para o resto do Brasil e do mundo.

A opção por mesclar fontes de pesquisa de pretensa objetividade, tais como livros teóricos e matérias de jornais, e fontes em que a subjetividade é evidente, tais como músicas e crônicas, se justifica também a partir da obra de Berque. O geógrafo francês estabelece que a paisagem repousa tanto no objetivo quanto no subjetivo, o que possibilita um fenômeno de "trajeção", cuja essência é uma relação concreta, um ir e vir, entre as duas dimensões do nosso ser: o material e o espiritual<sup>18</sup>. Assim, considerou-se que um diálogo histórico entre a teoria de Berque e o planejamento urbano do Rio de Janeiro, presente em menor ou maior grau em todo o trabalho, precisaria tanto de fontes marcadas pela objetividade quanto de fontes marcadas pela subjetividade.

É o que Berque muito frequentemente logra em suas obras, fazendo uso de poesias escritas há muitos séculos, por exemplo, para argumentar a data exata do nascimento da paisagem. Não há, no uso desses elementos marcados pela subjetividade, qualquer pretensão de se traçar uma linha histórico-evolutiva de como a paisagem carioca é globalmente percebida dentro do Rio de Janeiro ao longo de diversas épocas. Afinal, cada música e crônica resvala em uma percepção única e pessoal de seus autores. O que interessa é demonstrar que o "pensamento sobre a

---

<sup>18</sup> BERQUE, A *Op. cit.*, 2016.

paisagem”<sup>19</sup> moderno impacta negativamente o viver-bem de determinados indivíduos do Rio de Janeiro, inclusive ao incentivar o ocultamento literal ou metafórico de tais indivíduos.

É necessário, ainda, estabelecer o que o presente trabalho entende por efetividade em âmbito jurídico. Na interpretação de Barroso, a diferença técnica entre a eficácia e a efetividade jurídicas é que a eficácia traduz a aptidão para a norma produzir seus efeitos e a efetividade é a análise da real produção desses efeitos<sup>20</sup>. Muitos autores consideram a efetividade como sinônimo de eficácia social (já a eficácia *stricto sensu* seria a eficácia jurídica)<sup>21</sup>. Sob a ótica de Crispim & Lima:

a efetividade é o passo para além do mundo jurídico, sendo a realização do direito no desempenho de sua função social, e diferencia-se da eficácia jurídica, que se traduz para a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, os seus efeitos típicos. A efetividade da norma reflete em sua incidência<sup>22</sup>.

Assim, o que pretende-se aqui demonstrar, ao menos no que tange à paisagem urbana, é o contraste entre as muitas vezes que o PDDUS/2011 refere-se à paisagem, inclusive dando a ela protagonismo ímpar, e a baixa efetividade de seus dispositivos, assim como a baixa efetividade das leis complementares que hipoteticamente deveriam seguir suas diretrizes. Caso tal pretensão seja alcançada, a pretensão de correlacionar a teoria paisagística de Augustin Berque e o planejamento urbano da desigualdade do Rio de Janeiro teria sido alcançada, visto que se comprovaria, na prática, que as leis municipais terem se debruçado mais sobre a paisagem em nada contribuíram para amenizar a sua deterioração. Ou, nas palavras de Berque, o seu “massacre”<sup>23</sup>.

Não se pretende, por óbvio, defender que o Direito não deve jamais debruçar-se sobre a paisagem sob pena de sempre contribuir para o seu massacre. É uma forma específica de se pensar a paisagem, segundo Berque, que contribui para que a era moderna a deteriore. Mas há alternativas que possam contribuir para amenizar

---

<sup>19</sup> BERQUE, A *Op. cit.*, 2016.

<sup>20</sup> BARROSO, L. R. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 247.

<sup>21</sup> WELSCH, G. M. A eficácia jurídica e social (efetividade) das normas de direitos fundamentais. Jan. 2014. Disponível em < <https://www.giselewelsch.com.br/static/arquivos-publicacoes/Artigo%205%20-%20A%20Eficacia%20Juridica%20e%20Social%20%28Efetividade%29%20das%20Normas%20de%20Direitos%20Fundamentais.pdf>>. Último acesso em: 7 mar. 2022.

<sup>22</sup> CRISPIM, B. A.; LIMA, G. G. B. A construção da efetividade da norma jurídica pelo enfoque positivista e a superação pelo pós-positivismo. Revista Universitas Jus, Brasília, nº 16, jan-jul, 2008.

<sup>23</sup> BERQUE, A *Op. cit.*, 2016.

o problema, ofertando uma ótica à paisagem desassociada do consumo e intrinsecamente relacionada ao viver bem. Um deles é proposto pela pesquisadora Maraluce Custódio: o “Direito de Paisagem”, fundado em um primado de “ética da paisagem” e que tem como um de seus principais marcos jurídicos a Convenção Europeia de Paisagem<sup>24</sup>.

A conclusão do presente trabalho, portanto, apresentará como uma alternativa adequada para o tratamento jurídico da paisagem o Direito de Paisagem tal como proposto por Custódio<sup>25</sup>. A atualidade da pesquisa, portanto, mostra-se justificada. A paisagem começa a se apresentar como um tema juridicamente relevante há pouco tempo e ainda são poucos os trabalhos jurídicos que se debruçam sobre ela – o que significa que ainda há muito a se estudar, principalmente quando busca-se ir além de um direito à paisagem estritamente relacionado à proteção da paisagem contra a poluição visual urbana.

Além disso, a relevância do presente trabalho é inegável, pois a própria Unesco aponta a importância da paisagem urbana carioca para o mundo, concedendo-a o primeiro título de Patrimônio da Humanidade dado a uma cidade por sua Paisagem Cultural. As críticas ao PDDUS/2011 também ganham relevância na atualidade, visto que o Rio de Janeiro atualmente debate a revisão do presente Plano Diretor. Assim, esta é a hora para propor mudanças – e, mais do que isso, exigir efetividade para as mudanças propostas.

Esta Introdução foi iniciada questionando o que é paisagem. Longe da intenção de apresentar uma única resposta, é possível ao menos salientar o que ela não é – ou nunca deveria ser. Sob uma perspectiva humanista, que é corroborada pelo tratamento dado ao meio ambiente pela Constituição Federal de 1988, a paisagem jamais pode ser considerada como um bem meramente econômico, dissociado da ética e do viver bem. Ao adotar-se tal conceito para a paisagem, a humanidade (as “massas”) é por si só ocultada pela mais-valia e pela alienação da subjetividade humana. É o que, em uma análise mais ampla, pretende demonstrar este trabalho.

---

<sup>24</sup> CUSTÓDIO, *Op. Cit.*, 2014.

<sup>25</sup> *Idem.*

# 1 O OCULTAMENTO DAS MASSAS PELA PAISAGEM: APLICAÇÃO DA TEORIA PAISAGÍSTICA DE AUGUSTIN BERQUE AO PLANEJAMENTO URBANO DO RIO DE JANEIRO

## 1.1 Introdução

O geógrafo francês Augustin Berque possui uma obra de referência sobre o estudo da paisagem. O presente capítulo busca construir um diálogo entre a teoria paisagística do autor e o planejamento urbano do Rio de Janeiro ao longo de mais de um século de história. É um diálogo que se aprofunda principalmente a partir do século XX, quando o prefeito Pereira Passos, sob o pretexto de transportar a capital carioca à modernidade, a derrubou e reconstruiu através de uma reforma urbana excludente, à imagem e semelhança do que o barão Haussmann fez com Paris a partir de 1848.

Harvey aponta que a Paris de Haussmann era “uma cidade capital sendo transformada pelo poder do capital”<sup>26</sup>. O futuro prefeito Pereira Passos, que testemunhou presencialmente a transformação de Paris na “capital da modernidade”<sup>27</sup>, logo lograria tentar fazer o mesmo com o Rio. Berque, cuja teoria funcionará como fio condutor do presente capítulo, considera que a “era Haussmann” é um marco na forma como a humanidade pensa a paisagem. Antes, ela seria amplamente regulada pelo que Berque define como “pensamento paisageiro”, mas após Haussmann, passa a ser regulada pelo que o mesmo Berque define como “pensamento sobre a paisagem”<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> HARVEY, David. Paris: capital da modernidade. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015, p. 43.

<sup>27</sup> Francisco Pereira Passos morou em Paris entre 1857 e 1860, “presenciando a grande reurbanização feita por Georges Haussmann naquela capital”. BUENO, E. Brasil: uma história. Rio de Janeiro: Leya, 2012, p. 286.

<sup>28</sup> Berque escreve que “ao menos até Haussmann, o meio ambiente permaneceu regulado concretamente pelo pensamento paisageiro” (tradução livre do original: “Jusqu’à Haussmann inclus, au moins, l’environnement est resté concrètement réglé par une pensée paysagère en acte”), estabelecendo uma divisão entre a forma como a paisagem era pensada antes de Haussmann e depois de Haussmann. BERQUE, A. La pensée paysagère, Bastia: Éditions Éoliennes, 2016, p. 77.

A distinção entre “pensamento paisageiro” e “pensamento sobre a paisagem”<sup>29</sup>, fundamental para a teoria paisagística de Berque, será melhor desenvolvida ao longo do capítulo. Por ora, basta antecipar que o geógrafo francês considera que o “pensamento sobre a paisagem”, preponderante após o advento da modernidade, é prejudicial para a proteção das belas paisagens, pois as converte em mero objeto de deleite e consumo.

Berque define o “pensamento sobre a paisagem” como uma “apreciação teórica e literária da paisagem, à custa de um engajamento real da humanidade com a natureza”<sup>30</sup>. Tal pensamento levaria a “atitudes explícitas, tanto teóricas quanto estéticas, de moradores da cidade moderna que amam a natureza, mas pertencem a uma civilização que destrói a paisagem”<sup>31</sup>.

A teoria paisagística do autor é ampla, mas o presente capítulo pretende ater-se às consequências do “pensamento sobre a paisagem” para um fenômeno que aqui intitula-se como um “ocultamento das massas” nas paisagens cariocas. Seu marco inicial é o início do mandato Pereira Passos. Afinal, se Berque considera que o “pensamento sobre a paisagem” ganha escopo após as profundas intervenções urbanas de Haussmann, extrai-se como consequência que esse mesmo “pensamento sobre a paisagem” finca raízes no Brasil a partir das reformas do referido prefeito. Pereira Passos é, inclusive, caracterizado por Benchimol como “um Haussmann tropical”<sup>32</sup>.

Assim, é possível conjecturar que o “pensamento sobre a paisagem” tem funcionado como estímulo para que, ao longo de mais de cem anos, os grupos

---

<sup>29</sup> No original, “pensée paysagère” e “pensée du paysage”. A tradução de língua inglesa opta por “landscape thinking” e “landscape theory”. Como as obras de Berque nunca foram publicadas em português, o presente trabalho optou por uma adaptação próxima da tradução de língua espanhola (“pensamiento paisajero” e “pensamiento sobre el paisaje”), exatamente por sua proximidade linguística com a língua portuguesa.

<sup>30</sup> Tradução livre da apresentação da versão inglesa do livro “La pensée paysagère”: “The book argues that this gave rise to a theoretical and literary appreciation of landscape at the expense of an effective practical engagement with nature”. BERQUE, A. *Thinking through Landscape*. London and New York: Routledge, 2013, p. 1.

<sup>31</sup> Tradução livre da apresentação da versão inglesa do livro “La pensée paysagère”: “It draws [...] the explicit theoretical and aesthetic attitudes of modern city dwellers who love nature while belonging to a civilization that destroys the landscape” BERQUE, A. *op. cit.*, 2013, p. 1.

<sup>32</sup> BENCHIMOL, Jaime Larry. *Pereira Passos, um Haussmann tropical: a renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura e Esportes, 1992.

econômicos dominantes formulem um planejamento urbano da desigualdade<sup>33</sup> cujas consequências são um duplo ocultamento da população em relação à paisagem.

O referido ocultamento é duplo porque, em primeiro lugar, paisagens notáveis são paulatinamente ocultadas da vista das massas, incapazes de competir com a conversão da paisagem em um “objeto” de consumo desenfreado. Em segundo lugar, porque grupos economicamente vulneráveis também são paulatinamente ocultados de espaços em que poderiam apreciar as paisagens. Isso ocorre porque tais grupos são as principais vítimas de um planejamento urbano da desigualdade, que afasta pessoas “indesejáveis” de áreas de intenso “desejo de paisagem”<sup>34</sup> e, portanto, de visível potencial turístico e econômico.

O diálogo que se propõe entre a teoria paisagística de Berque e a história de um planejamento urbano da desigualdade no Rio de Janeiro desenvolve, ao seu modo, cada uma das facetas dos dois ocultamentos aqui sugeridos. A verticalização da moradia, inicialmente possível por sucessivas alterações legais que permitiram o aumento excessivo do gabarito na Zona Sul e, depois, em quase todas as regiões da cidade, apresenta-se como exemplo de uma estratégia urbana que permite a concretização da primeira faceta, denominada de *progressivo ocultamento da paisagem da vista das massas*.

Há também a proliferação das favelas, construindo verdadeiras cidades “ilegais”<sup>35</sup> em cima dos morros. E, como efeito subjacente, o preconceito que impede que seus moradores frequentem determinados espaços “nobres” do Rio de Janeiro. É um exemplo de que, em uma cidade que se tornou a primeira da história a ser Patrimônio Mundial pela Unesco por sua Paisagem Cultural Urbana, nem todos

---

<sup>33</sup> A expressão “planejamento urbano da desigualdade” é cunhada por Raquel Rolnik para descrever o planejamento urbano historicamente exclusivista de São Paulo. No presente trabalho, apropria-se do termo para descrever também o planejamento urbano do Rio de Janeiro, que guarda muitas similaridades com o de São Paulo, tais como a verticalização excessiva e a favelização. ROLNIK, R. São Paulo: o planejamento urbano da desigualdade. São Paulo: Editora Fósforo, 2021.

<sup>34</sup> A expressão “desejo de paisagem”, que será muitas vezes utilizada neste trabalho, é cunhada por Rafael Winter Ribeiro para designar o crescimento do interesse da paisagem na política urbana a partir do início do século XX. RIBEIRO, R. W. Rio de Janeiro e a Avenida Beira Mar: desejo de paisagem e cidade balneário nas primeiras décadas do século XX. Revista franco-brasileira de Geografia, nº 39, abril de 2019.

<sup>35</sup> A expressão “cidade ilegal” é cunhada por Ermínia Maricato para descrever porções irregulares da cidade, que não são reconhecidas pelo Poder Público para aplicação da lei e desenvolvimento do planejamento urbano. Se contrapõe à “cidade legal”, aquela a qual são dirigidas as leis, supridas as necessidades de infraestrutura e cobiçada pelo mercado imobiliário. MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

podem desfrutá-la de forma isonômica. Assim, concretiza-se a segunda faceta, denominada de *progressivo ocultamento das massas à vista na paisagem*.

A expressão “ocultamento das massas” é inspirada na própria obra de Berque. O autor apresenta como aspecto secundário do princípio de Xie Lingyun (princípio que será melhor desenvolvido em tópico à frente) “o repúdio do trabalho em massa que fez a paisagem possível”<sup>36</sup>. Mas trata-se aqui de uma livre inspiração. Ocultamento das massas, por óbvio, não é o mesmo que repúdio “do trabalho em massa”, embora ambos digam respeito a um processo de afastamento político e estrutural de determinados grupos sociais.

A principal diferença entre as duas expressões talvez esteja no enfoque escolhido. “Ocultamento das massas” dá maior relevância ao desaparecimento de determinados grupos sociais ou indivíduos específicos dentro da paisagem carioca. Tais grupos sociais ou indivíduos podem ser os apócrifos moradores das favelas ou o cronista Rubem Braga, que, em uma crônica escrita pelo cartunista Millôr, desaparece da paisagem, engolido por um prédio mais alto que interrompe a possibilidade de avistá-lo<sup>37</sup>.

Berque não desconsidera esse ocultamento, mas sua preocupação primordial é o desaparecimento das belas paisagens pela modernidade. Nos exemplos que oferta para o aspecto secundário do princípio de Xie Lingyun, por exemplo, está a construção de um grande prédio em Quioto, uma cidade tradicional do Japão, que se gaba da sua vista para a tradicional paisagem local composta de casas de um só andar (ou seja: um prédio que desvirtua a composição local, predominantemente de casas, vangloria-se exatamente de ter uma vista privilegiada para essa paisagem composta primordialmente por casas)<sup>38</sup>.

Nenhum ser humano ou grupo social é citado no exemplo proposto pelo autor. Seu enfoque está na destruição da paisagem por um desejo de consumir a própria paisagem – e não no ocultamento de determinados grupos sociais ou indivíduos, muito embora tal ocultamento reine perceptível nas entrelinhas do seu discurso.

---

<sup>36</sup> Tradução livre de “la forclusion du travail de masse qui a rendu le paysage possible”. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, pp. 73-74.

<sup>37</sup> FERNANDES, M. A última vez que vi Rubem Braga. *Diario La Insignia*. Disponível em: <[https://www.lainsignia.org/2004/marzo/cul\\_059.htm](https://www.lainsignia.org/2004/marzo/cul_059.htm)>. Último acesso em: 31.jan.2023.

<sup>38</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

Dentre os muitos significados de “massa” no dicionário, constam o de “grande maioria” e “reunião de muita gente”<sup>39</sup>. Para seu plural, “massas”, consta o de “várias classes sociais, comunitárias, esportivas etc. agrupadas”<sup>40</sup>. Assim, o que o presente trabalho considera como “massa” não necessariamente se restringe a grupos econômicos vulneráveis, mas sim a um amálgama de várias classes sociais. Isso pode ser constatado quando se propõe o cronista Rubem Braga, então morador de uma cobertura em Ipanema, como vítima do “ocultamento das massas”.

Ocorre que, como a própria teoria paisagística de Berque justifica, a transformação em escala industrial da paisagem traz prejuízo a todos os moradores da cidade, o que inclui os grupos econômicos dominantes. Em uma metáfora que será repetida várias vezes ao longo do presente capítulo, o “pensamento sobre a paisagem” se assemelha, para o autor, à “serpente mítica Ouroboros, que engole a própria cauda”. Afinal, “há algo similar na relação paradoxal que eventualmente transforma a capacidade de apreciar a paisagem em degustar a paisagem”<sup>41</sup>.

A metáfora simboliza que, muito frequentemente, grupos econômicos dominantes transformam a paisagem movidos por um desejo de acesso privilegiado a paisagens notáveis, um “desejo de paisagem” – mas tal transformação prejudica também a eles mesmos, em um processo irreversível e inexorável inerente à modernidade. As próprias paisagens, assimiladas como um objeto de consumo, vão se deteriorando por uma expansão urbana exclusivista e individualista até que se tornem, em maior ou menor medida, intragáveis. Afinal, a verticalização excessiva e a favelização, consequências do planejamento da desigualdade conduzido tais grupos, também “massacram” as paisagens notáveis que tanto se investe tempo e dinheiro para consumir.

Além da revisão bibliográfica, o presente capítulo utiliza como fontes históricas para conduzir esse diálogo trechos de matérias do jornal O Globo, crônicas de célebres escritores cariocas e letras de músicas de diferentes épocas.

---

<sup>39</sup> MASSA, In: MICHAELIS, Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2023. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/massa>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>40</sup> MASSAS, In: MICHAELIS, Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2023. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/massas>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>41</sup> Tradução livre de “Souvenous-nous du serpent mythique Ouroboros, qui s'avale lui-même par la queue: il y a de cela dans ce rapport paradoxal, qui fait que la capacité de goûter le paysage finit par engendrer un paysage dégoûtant”. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 73.

A opção por mesclar fontes de pretensa objetividade, tais como livros teóricos e matérias de jornais, e fontes em que a subjetividade é evidente, tais como músicas e crônicas, se justifica também a partir da obra de Berque. O geógrafo francês estabelece que a paisagem repousa tanto no objetivo quanto no subjetivo, o que possibilita um fenômeno de “trajeção”, cuja essência é uma relação concreta, um ir e vir, entre as duas dimensões do nosso ser: o material e o espiritual<sup>42</sup>. Segundo o autor:

A paisagem não se reduz aos dados visuais do mundo que nos cerca. Ela é sempre especificada de alguma forma pela subjetividade do observador; subjetividade que é mais que um simples ponto de vista ótico. [...]

Ao contrário, a paisagem também não é o mero espelho da alma. Ela se relaciona com os objetos concretos, aqueles que realmente existem ao nosso redor. Não é um sonho ou uma alucinação; porque embora o que se represente ou o que se evoca possa ser imaginário, sempre existe um suporte objetivo. [...]

Dito de outra forma, a paisagem nem reside tão somente no objeto nem reside tão somente no sujeito, mas na interação complexa entre ambos os termos. Tal concepção, que envolve diferentes escalas de tempo e espaço, implica tanto uma instituição mental da realidade quanto uma constituição material das coisas. E o estudo da paisagem se atrela à complexidade dessa encruzilhada<sup>43</sup>.

Assim, considerou-se que um diálogo histórico entre a teoria de Berque e o planejamento urbano do Rio de Janeiro precisaria tanto de fontes marcadas pela objetividade quanto de fontes marcadas pela subjetividade. É o que Berque muito frequentemente logra em suas obras, fazendo uso de poesias escritas há muitos séculos, por exemplo, para argumentar a data exata do nascimento da paisagem<sup>44</sup>. Da mesma forma, as narrativas literárias de Balzac são fundamentais para que Harvey descreva a transformação de Paris na “capital da modernidade”<sup>45</sup>.

Não há, no uso desses elementos marcados pela subjetividade, qualquer pretensão de se traçar uma linha histórico-evolutiva de como a paisagem carioca é

---

<sup>42</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

<sup>43</sup> Tradução livre do original: “Le paysage ne se réduit pas aux données visuelles du monde qui nous entoure. Il est toujours spécifié de quelque manière par la subjectivité de l’observateur; subjectivité qui est davantage qu’un simple point de vue optique. [...] Inversement, le paysage n’est pas que ‘miroir de l’âme’. Il se rapporte à des objets concrets, lesquels existent réellement autour de nous. Ce n’est ni un rêve ni une hallucination; car si ce qu’il représente ou évoque peut être imaginaire, il exige toujours un support objectif. [...] Autrement dit, le paysage ne réside ni seulement dans l’objet, ni seulement dans le sujet, mais dans l’interaction complexe de ces deux termes. Ce rapport, qui met en jeu diverses échelles de temps et d’espace, n’implique pas moins l’institution mentale de la réalité que la constitution matérielle des choses. Et c’est à la complexité même de ce croisement que s’attache l’étude paysagère”. BERQUE, A; CONAN, M; DONADIEU, P; LASSUS, B; ROGER, A. *Cinq propositions pour une théorie du paysage*. Direction: BERQUE, A. Seyssel: Champ Vallon, 2009, p. 5.

<sup>44</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

<sup>45</sup> HARVEY, David. *Op. cit.*, 2015.

globalmente percebida dentro do Rio de Janeiro ao longo de diversas épocas. Afinal, cada música e crônica resvala em uma percepção única e pessoal de seus autores. O que interessa é demonstrar que o “pensamento sobre a paisagem” moderno impacta negativamente o viver-bem de determinados indivíduos do Rio de Janeiro, inclusive ao incentivar o ocultamento literal ou metafórico de tais indivíduos.

Considerando que os autores das músicas e crônicas utilizadas (Rubem Braga, Millôr, Vinícius de Moraes, Tom Jobim e Chico Buarque) pertenceram a uma denominada “elite” intelectual carioca, as obras servem também para demonstrar a veracidade da metáfora sobre a serpente mítica de Ouroboros: a transformação industrial da paisagem do Rio de Janeiro afetou não só aos grupos economicamente vulneráveis, mas mordeu a cauda também dos próprios grupos economicamente dominantes, que invariavelmente a converteram em um objeto de desejo e de consumo desenfreado.

## **1.2 Aspectos gerais da teoria paisagística de Augustin Berque**

Quando um morador do Rio de Janeiro, ou até um turista, contempla a paisagem que se forma do Morro da Gávea até o maciço da Tijuca, é provável que ele a compreenda a partir de um senso estético, possivelmente considerando-a agradável, bela ou encantadora. Mas nem sempre foi assim. Os povos originários tupinambás, muitos séculos antes da chegada dos portugueses, a compreendiam como um guardião de pedra sagrado, espécie de equilíbrio entre o homem e a natureza<sup>46</sup>.

Talvez seja possível afirmar que, à época, os tupinambás sequer detinham a habilidade necessária para apreciar tais morros esteticamente. Não os consideravam belos ou feios, simplesmente porque não havia sido desenvolvida, em sua cultura, uma noção estética de paisagem. A justificativa para isso, ao menos segundo a teoria paisagística de Berque, é que muito antes da paisagem como a conhecemos hoje nascesse, muito antes de existir uma palavra para designá-la, os

---

<sup>46</sup> SAMPAIO, A. Gigantes de Pedra. Rio de Janeiro: Ed. Mãe Terra, 2012.

povos antigos viam o meio ambiente apenas como “seu próprio mundo, com os termos apropriados para expressá-lo”<sup>47</sup>.

Mas eis que surgem as cidades – e a necessidade de designar o seu oposto: tudo aquilo que não é cidade. Cria-se então a palavra “natureza”, o que, na Grécia, data dos pré-socráticos<sup>48</sup>. A divisão crescente do trabalho nas cidades forma uma classe trabalhadora, mais volumosa, e uma elite detentora dos meios de produção, bem menos volumosa. E essa elite, que consegue seu sustento sem a necessidade de trabalhar arduamente na terra – afinal, havia outros que trabalhassem por ela – passa a dispor do ócio necessário para que se direcione um olhar desinteressado sobre tudo aquilo que não é cidade, ou seja, sobre a natureza<sup>49</sup>.

Berque aponta que esse olhar desinteressado, que não teria como nascer sem a divisão do trabalho, transforma a natureza em objeto de saber, dando origem à ciência; e em objeto de contemplação, dando origem à paisagem. Mas essa mesma elite, exatamente por desconhecer as dificuldades intrínsecas ao trabalho da terra, acaba por compreender a natureza como uma dádiva que lhes foi tomada pela vida nas cidades<sup>50</sup>.

Tal elite, segundo Berque, cria então o mito da Era Dourada: o mito de que houve um período longínquo em que a terra teria dado tudo à humanidade sem que a humanidade tivesse que dar nada em troca<sup>51</sup>. É um mito que persiste ao tempo. Quando Pero Vaz de Caminha escreve ao rei de Portugal que a terra brasileira, “em tal maneira é graciosa que, querendo-a aproveitar, dar-se-á nela tudo”<sup>52</sup>, parece omitir que não basta simplesmente plantar para que a terra dê: é necessário arar, cultivar, espantar predadores naturais, colher, etc. Um trabalho árduo que consumia – e ainda consome – a vida do campesinato.

É a partir desse mito que Berque define o princípio de Xie Lingyun – utilizando o nome do primeiro poeta do território que hoje engloba a China (365-427 D.C) a converter o senso estético da paisagem em palavras<sup>53</sup> (retirar a paisagem “do

---

<sup>47</sup> Tradução livre do original, em francês: “leur propre monde, avec les termes pertinents pour l’exprimer”. BERQUE, A. *La pensée paysagère*, Bastia: Éditions Éoliennes, 2016, p. 47.

<sup>48</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

<sup>49</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

<sup>50</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

<sup>51</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

<sup>52</sup> CAMINHA, P. V. *A carta de Pero Vaz de Caminha*. Montecristo Editora, 2022, p. 33.

<sup>53</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

silêncio para o discurso”<sup>54</sup>, segundo o geógrafo francês). Dito de outra forma, Xie Lingyun é o primeiro autor identificado por Berque que se ocupa de descrever textualmente, em um poema, a paisagem como uma beleza intrínseca que compõe a natureza, sem compreendê-la necessariamente como uma emanção de seus mitos e crenças regionais.

Para Berque, o princípio de Xie Lingyun é um princípio duplo: “ele consiste, em primeiro lugar, em estabelecer que é possível ter acesso à paisagem através de sentidos inacessíveis às massas, incapazes de vê-la”<sup>55</sup>. Para explicar melhor o argumento, o geógrafo francês narra que, certa vez, em uma expedição com dezenas de vassalos, Xie Lingyun ordenou a derrubada de diversas árvores com o único intuito de se apreciar uma visão melhor do local onde estava. Seus vassalos não compreenderam a utilidade do serviço e o governador da região assustou-se a tal ponto em ver as árvores derrubadas que cogitou ter sido um trabalho de saqueadores<sup>56</sup>.

A intenção de Berque ao narrar o episódio é apontar que nem sempre o ser humano foi capaz de perceber a paisagem, ao menos da forma estética como a apreciamos hoje. Ela nasce primeiro a partir do “olhar” de uma “elite” privilegiada, enquanto as massas permaneciam sem percebê-la. Mas ao longo dos séculos, a capacidade de se sensibilizar esteticamente com a paisagem vai se popularizando, alcançando a todos nós, a ponto de hoje sermos “todos pequenos Xie Lingyuns, ao menos todos os que moram em áreas urbanas de países ricos”<sup>57</sup>.

Como o princípio de Xie Lingyun é um princípio duplo, resta ainda revelar a sua segunda face. Ele consiste, em segundo lugar, no “repúdio do trabalho em massa que fez a paisagem possível”<sup>58</sup> (seja o trabalho dos camponeses que moldam a paisagem, seja o trabalho dos vassalos de Xie Lingyun que o escoltaram e derrubaram as árvores para que ele pudesse, enfim, desfrutar de uma paisagem que considerasse agradável).

---

<sup>54</sup> Tradução livre do original, em francês: “du silence à la parole”. BERQUE, A. *op. cit.*, 2016, p. 61.

<sup>55</sup> Tradução livre do original, em francês: “D’un côté, il consiste à affirmer qu’on possède la clef du paysage, en vertu d’un goût distingué, inaccessible aux masses qui, de ce fait,”. BERQUE, A. *op. cit.*, 2016, p. 64

<sup>56</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

<sup>57</sup> Tradução livre do original, em francês: “au moins dans l’urbain diffus des pays riches, nous sommes tous maintenant de petits Xie Lingyun”. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 64

<sup>58</sup> Tradução livre do original, em francês: “De l’autre, il consiste à forclure le travail de masse qui a rendu le paysage possible”. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 64

Aqui, é necessário fazer uma distinção terminológica que permeia toda a obra de Berque: embora o autor defenda que a paisagem nasce a partir da criação das cidades, primeiro na China e depois na Europa, ele acredita que, mesmo antes que isso ocorresse, as pessoas já criavam magníficas paisagens muito embora ainda não houvesse palavras para defini-las<sup>59</sup>. A criação dessas paisagens se daria por um “pensamento paisageiro”, que Berque defende ser “o sentido profundo da paisagem”<sup>60</sup>. Marandola & Oliveira apontam exemplos de belas paisagens produzidas pelo “pensamento paisageiro”:

Esta forma específica de relação com o meio é o pensamento paisageiro, que por sua vez, não demanda necessariamente de palavras. Berque reflete que povos que não tinham uma palavra que designasse a “paisagem” podiam produzir paisagens muito belas e apreciadas por nós ainda hoje, como os vinhedos de Bourgogne ou a cidade medieval de Rocamadour, ambos na França. O autor cita exemplos de povos europeus e africanos, anteriores ao Renascimento, que sem dúvida possuíam um pensamento paisageiro. Há evidências materiais do trabalho e da relação destes povos com a superfície terrestre, que o resultado ainda podemos observar em suas paisagens deslumbrantes, que nos revelam um certo gosto, um apreço pela paisagem (BERQUE, 2016, p.9). Podemos acrescentar as magníficas paisagens deixadas pelos povos pré colombianos de nosso continente americano, como Machu Picchu, no Peru, Teotihuacán e Tenochtitlán, no México. São áreas onde é evidente uma preocupação com a ordenação dos elementos e a beleza resultante é estonteante<sup>61</sup>.

Berque explica que a relação dos antigos com a terra era fundada por mitologias que, ao serem desenvolvidas ao longo de várias e várias gerações, permitiam uma relação íntima entre o homem e o meio ambiente que o cerca. Mas que, no entanto, a paisagem ainda não havia nascido. Argumenta que “pretender que o que as pessoas viam em seus mundos eram paisagens é um cosmicídio: ou etnocentrismo ou anacronismo. É matar seus mundos em favor do nosso, caracterizado pela paisagem como objeto”<sup>62</sup>.

Essa relação íntima entre o homem e o meio ambiente pode ser melhor absorvida quando voltamos ao início deste capítulo e relembramos que, para os tupinambás, determinados morros cariocas representavam um guardião, um representante da forma com que a tribo concebia o mundo, *alguém* de certa forma

---

<sup>59</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

<sup>60</sup> Tradução livre do original “le sens profond du paysage”. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 84.

<sup>61</sup> MARANDOLA, H. L.; OLIVEIRA, L. de. Origens da paisagem em Augustin Berque: pensamento paisageiro e pensamento da paisagem. In: Revista Geograficidade, v. 8, nº2, inverno de 2008, p. 146.

<sup>62</sup> Tradução livre do original “Prétendre que ce que tout les peuples voient ou voyaient dans leur monde serait ‘du paysage’ est tout simplement du cosmocide: par ethnocentrisme et par anachronisme, c’est tuer leur monde au profit du nôtre, lequel se caractérise par l’existence du paysage”. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 48.

próximo a eles – e para nós, homens modernos, tais morros talvez sejam melhor descritos como a “elevação de terreno circundado por fortes declives” ou “rocha que se sobressai de uma planície”<sup>63</sup>. Ou seja, tal como a palavra “morro” é descrita no dicionário: *algo* de certa forma distante do que nós somos como seres humanos.

Mesmo que partamos de um ponto de vista religioso – ao menos cristão – o morro teria sido *algo* que Deus criou, e não um ente, um ser “vivo”. A concepção da paisagem como um “objeto” surge a partir da modernidade. Como visto, a criação das cidades e a subsequente divisão do trabalho permite a uma pequena elite observar despretensiosamente o meio ambiente, momento propício para que a paisagem comece a ser concebida. A teoria paisagística de Berque aponta seis critérios para que uma sociedade possa ser considerada paisagística, ou seja, para que se afirme que determinada sociedade é passível de apreciar esteticamente uma paisagem:

- 1) Literatura (escrita ou oral) valorizando a beleza de um local, o que inclui a toponímia (em francês, por exemplo: Bellevue, Mirabeau, Beloeil); 2) Jardins ornamentais; 3) Arquitetura designada para se apreciar belas vistas; 4) Pinturas representando o meio ambiente; 5) Uma ou mais palavras para dizer “paisagem”; 6) Reflexões explícitas sobre a paisagem.<sup>64</sup>

Se uma sociedade reúne alguns desses critérios, mas não todos, ela é considerada proto-paisagística. Mas quando todos esses critérios passam a coexistir, ela se transforma em uma sociedade paisagística. Na sociedade paisagística, o pensamento paisageiro é dissipado, pois já se pensa sobre a paisagem, já existem palavras para descrever a paisagem, ou seja, já se compreende a paisagem como objeto. Berque explica:

A paisagem como um objeto de pensamento, ou o que eu chamarei de “pensamento sobre a paisagem”, é um pensamento que tem na paisagem o seu objeto, uma reflexão da paisagem. Para que tal pensamento exista, é preciso que ser possível conceituar a paisagem, ou seja, representá-la com palavras que façam dela objeto de pensamento. Em filosofia, isso seria descrito como a *noema* da *noesis*. É possível sentir coisas sem descrevê-las, mas palavras são necessárias para pensar sobre essas mesmas coisas<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> MORRO, In: MICHAELIS, Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2023. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/morro>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>64</sup> Tradução livre do original: “1) Une littérature (orale ou écrite) chantant la beauté des lieux; ce qui comprend la toponymie (en français, par exemple: Bellevue, Mirabeau, Beloeil etc.); 2) Des jardins d’agrément; 3) Une architecture aménagée pour jouir d’une belle vue; 4) Des peintures représentant l’environnement; 5) Un ou des mots pour dire ‘paysage’; 6) Une réflexion explicite sur le ‘paysage’”. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 50.

<sup>65</sup> Tradução livre do original: “Une pensée (au sujet) du paysage, c’est une pensée qui se donne le paysage pour objet. Une réflexion sur le paysage. Pour qu’une telle chose existe, il faut être capable

Berque acredita que a conversão do “pensamento paisageiro” em “pensamento sobre a paisagem” é o principal motivo para que as paisagens sejam tão massacradas na era moderna. O autor questiona se pensar sobre a paisagem não seria o oposto de pensar a paisagem, ou seja, de intimamente apreciá-la, sem uma intenção meramente estética:

Não há certa antinomia entre paisagem e pensamento? A paisagem está fora, à minha frente ou ao meu redor. E o pensamento está dentro, em alguma parte atrás da minha cabeça. Entre os dois, há uma espécie de fronteira. Difícil de dizer onde exatamente ela se situa, mas parece não haver dúvidas que contemplar não é meditar. O Pensador de Rodin não é alguém que admire uma paisagem<sup>66</sup>.

Para o geógrafo francês, talvez seja essa contradição que explique o massacre atual das paisagens. “Lembre-se da serpente mítica Ouroboros”, que engole sua própria cauda”, compara o autor. “Há algo de similar na relação paradoxal que transforma a capacidade de apreciar a paisagem na capacidade de degustar a paisagem”<sup>67</sup>. É um paralelo com o que a modernidade faz com a paisagem: a massacra incessantemente, para transformá-la em algo novo – e então, massacrá-la uma vez mais.

O “pensamento sobre a paisagem” seria, portanto, responsável por esse mastigar e dilacerar a paisagem, convertê-la em um “objeto” intragável, buscando um objetivo meramente estético. E para que tal pensamento avançasse, era necessário que a modernidade obliterasse o pensamento paisageiro, de tal forma que “o sentido profundo da paisagem”<sup>68</sup>, conforme define Berque, fosse paulatinamente ofuscado.

de se représenter le paysage, c'est-à-dire notamment de le représenter par un mot qui permette d'en faire un objet de pensée. Un noème de noèse, dirait la philosophie. Certes, on peut sentir les choses avec d'autres moyens que les mots, mais pour les penser vraiment, il faut des mots. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 14.

<sup>66</sup> Tradução livre do original: “N'y a-t-il pas quelque antinomie entre paysage et pensée? Le paysage, en principe, est là-dehors, devant moi ou autour de moi, et la pensée là-dedans, quelque part derrière mon front. Entre les deux, il y a comme une frontière. Difficile de dire où elle se situe au juste, mais il ne semble pas faire de doute que la contemplation n'est pas la méditation. Le Penseur de Rodin n'a pas l'attitude de quelq'un qui regarde un paysage. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 14.

<sup>67</sup> Ver nota de rodapé nº 41.

<sup>68</sup> Ver nota de rodapé nº 60.

### 1.3 O “desejo de paisagem” como contribuição para o planejamento urbano da desigualdade

A obliteração do pensamento paisageiro faz com que as próprias massas, sejam “repudiadas” pelo que Berque chama de uma “elite” cujo olhar desinteressado fez nascer, muitos séculos atrás, a paisagem. Quando Berque menciona uma “elite”, ele certamente refere-se a nobres chineses e europeus que viveram antes do Renascimento, tais como Xie Lingyun – e que, ao criarem o mito da Era Dourada, repudiaram o trabalho das massas cujo trabalho fez o nascimento da paisagem possível.

Mas o papel do poder na modernidade repousa não com a nobreza, mas sobretudo com a burguesia. Assim, se hoje as massas sofrem algum repúdio em relação à paisagem, os representantes da “elite” responsáveis pela manutenção do mito da Era Dourada não são os nobres. Como ocorreu tal transmissão de ideias? Harvey aponta que um dos trabalhos do acadêmico é reconstruir uma “genealogia das ideias”<sup>69</sup>, ou seja, analisar ideias presentes para, a partir de tal análise, desvendar ecos de ideias do passado. Deve-se, portanto, buscar “o novo nas características do velho”<sup>70</sup>.

Com a passagem do bastão do poder da nobreza para a burguesia, transmitiu-se também o arcabouço ideológico que permite a persistência do mito da Era Dourada. Assim, o desejo pelo natural como o retorno a uma utopia em que tudo é dado pela natureza sem que ela peça nada em troca tem sido um dos principais motores da modernidade. Balzac, um dos romancistas franceses que com mais precisão retratou a ascensão da burguesia na Paris moderna, “nos ajuda a identificar as profundas continuidades que subjazem à sua ruptura radical após 1848”<sup>71</sup>, segundo Harvey.

E é nos romances de Balzac que se pode identificar “o novo no velho”, ou seja, o velho mito da Era Dourada ganhando espaço dentro da nova mentalidade burguesa. Ilustre-se por uma passagem do romance “A pele de Onagro” em que o protagonista Raphael de Valentin decide buscar repouso no campo. O romancista

---

<sup>69</sup> HARVEY, D. *Cidades rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 11.

<sup>70</sup> HARVEY, D. *Op. cit.*, 2015, p. 25.

<sup>71</sup> HARVEY, D. *Op. cit.*, 2015, p. 33.

francês se concentra na “tenra e reconfortante fantasia de uma propriedade rural como figura tangível da satisfação utópica dos anseios”<sup>72</sup>.

Isso ocorre, segundo o narrador, porque Raphael “sentiu uma necessidade instintiva de se aproximar da natureza, da morada simples e da vida vegetativa às quais tão prontamente nos encontramos no campo”<sup>73</sup>. E então encontra “um lugar onde a natureza, tão despreocupada como uma criança brincando, parecia comprazer-se em esconder tesouros”<sup>74</sup>.

Raphael de Valentin não é um nobre, mas um burguês falido, que decide ir ao campo para economizar dinheiro enquanto escreve uma obra que pode tirá-lo da miséria. A “vida vegetativa” a qual o narrador se refere precisa ser sustentada pelo árduo trabalho camponês, o que permite que a vida de Raphael de Valentin no campo seja não só possível, mas também mais aprazível. Assim, fica mais fácil considerar que a natureza é “tão despreocupada como uma criança brincando”.

Nos moldes do princípio de Xie Lingyun, o tesouro que a natureza esconde é justamente o trabalho de grupos economicamente vulneráveis para que os objetivos de Raphael de Valentin de fazer fortuna sejam alcançados no campo com tranquilidade e de forma aprazível. O que Balzac descreve no romance, ao menos a partir de uma interpretação berquiana, nada mais é que a adaptação do mito da Era Dourada – ou uma adaptação do mito pela burguesia para satisfazer a interesses estritamente burgueses.

São esses mesmos interesses burgueses que estimulam um processo de ocultamento das massas como ideologia governamental no Rio de Janeiro, principalmente a partir do mandato do prefeito Pereira Passos (1902-1906). O prefeito provoca profundas transformações na paisagem carioca, relegando aos seus moradores de menor poder econômico um espaço secundário na geografia da cidade. A relação com a Paris de Balzac é evidente, pois as reformas urbanas capitaneadas pelo prefeito ocorrem à imagem e semelhança daquelas que Pereira Passos testemunhou em Paris, então capitaneadas pelo barão Haussmann.

---

<sup>72</sup> HARVEY, D. *Op. cit.*, 2015, pp. 44-45.

<sup>73</sup> BALZAC, H. de. *A Comédia Humana*, volume XII. Porto Alegre: Globo, 1958 *apud* HARVEY, D. *Op. cit.*, 2015, p. 45.

<sup>74</sup> BALZAC, H. de. *Op. cit.*, p. 45.

Um dos catalizadores das reformas urbanas cariocas é o que Ribeiro chama de “desejo de paisagem”<sup>75</sup>, uma expressão que parece estar intimamente ligada ao que Berque definiria como “pensamento sobre a paisagem”. É justamente no início do século XX que surge paulatinamente no Rio de Janeiro a popularização de uma palavra para “paisagem”, a transformação da paisagem em um objeto de consumo e a manifestação de um desejo desenfreado para consumi-la:

Tal crescimento no interesse na paisagem em política urbana está relacionado ao processo que chamamos de “desejo de paisagem”, uma vontade de operacionalizar a categoria de paisagem de diferentes formas. Processo inerente à modernidade, ele se apresenta notadamente a partir de três grandes movimentos: 1) A utilização cada vez mais ampla do termo “paisagem”, o que inclui sua transformação em conceito científico, sua utilização pela literatura e senso comum e a construção de diferentes significados para o termo. 2) O desejo de paisagem também se apresenta através do crescente interesse na paisagem como objeto de usufruto, ligado ao lazer, ao *status* social, e ao consumo da paisagem de uma forma mais geral. 3) Por fim, manifesta-se no seu uso como marca identitária e como recurso político, a utilização de tipos de paisagem como parte da construção do nacional ou como recurso usado por diferentes grupos como distinção<sup>76</sup>.

Uma das consequências do “desejo de paisagem” é a transformação do espaço carioca de maneira cada vez mais excludente. Pereira Passos, conhecido como o “prefeito do bota-abaixo”<sup>77</sup>, “derrubou 614 imóveis em menos de um ano”<sup>78</sup> para construir a imponente Avenida Central (hoje Avenida Rio Branco). Os moradores dos cortiços, subiram os morros “sob o hino jubiloso das picaretas regeneradoras”<sup>79</sup> enquanto observavam os destroços de suas antigas casas. Isso, como é notório, mudaria inexoravelmente a paisagem da então capital federal.

As reformas da Avenida Central servem como um bom exemplo da capacidade da paisagem de “engolir a sua própria cauda” e se destruir como efeito do “pensamento sobre a paisagem”. No início do século XX, a Avenida Central foi aclamada como “uma vitrine da civilização, o símbolo quase miraculoso da eficiência, saúde e beleza do país”<sup>80</sup>. Seus prédios de estilo arquitetônico eclético “mais lembravam a via principal de uma metrópole europeia deslocada no espaço e no tempo”<sup>81</sup>.

---

<sup>75</sup> RIBEIRO, R. W. *Op. cit.*, 2019.

<sup>76</sup> RIBEIRO, R. W. *Op. cit.*, 2019.

<sup>77</sup> BUENO, E. *Op. cit.* 2016, p. 286.

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> *Ibidem.*

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 282.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 284.

Mas a paisagem se consumiria novamente em ruínas e reconstrução quando esses prédios ecléticos fossem paulatinamente demolidos, principalmente a partir da segunda metade do século XX. O movimento modernista, do qual um dos expoentes é o arquiteto Lúcio Costa, não considerava os prédios ecléticos da agora Avenida Rio Branco como “um verdadeiro estilo”<sup>82</sup>. A maior parte dos antigos prédios foi obliterada, acompanhando o mito da ruptura com o passado que Harvey aponta como comum à modernidade<sup>83</sup>. Assim, o velho deu lugar ao novo – de novo: prédios modernos, com gabaritos muito maiores, começaram a ser construídos.

No atual contexto, pós pandemia de Covid-19, poucos chamariam a Avenida Rio Branco de “uma vitrine da civilização”. Suas construções sofrem com os efeitos do tempo e com a baixa demanda por locação comercial, sua arquitetura parece confusa e descontextualizada e o crescimento econômico e administrativo da cidade fez com que ela perdesse a hegemonia de outrora. O que persiste, no entanto, são as favelas ocupadas nos morros da cidade mais de um século antes, após o planejamento urbano da desigualdade do prefeito Pereira Passos ser responsável por expulsar os moradores de menor renda da região central do Rio de Janeiro.

Isso justifica a relação dúbia que o Rio de Janeiro tem com a paisagem. Ao mesmo tempo que se orgulha de ser a “Cidade Maravilhosa, cheia de encantos mil”, tenta ocultar os descabros de um planejamento urbano historicamente exclusivista, que condena milhares de habitantes da cidade ao esquecimento. Ocorre que quanto mais se tenta ocultar os grupos econômicos vulneráveis de um projeto de cidade, empurrando-as para a “cidade ilegal”<sup>84</sup>, onde as normas jurídicas impostas não têm valor, mais eles insistem em aparecer, exigindo seu lugar na cidade.

Se o intuito que se buscava ao expulsar as massas do Centro do Rio era transformar a paisagem da região, elas reapareceram nos morros, transformando a paisagem de forma mais perene. Expulsas da “cidade legal”, as massas ganharam uma vista privilegiada da cidade, anos antes de o zoneamento do Rio de Janeiro permitir o aumento do gabarito de diversos bairros, entregando prédios cada vez mais excludentes, mas todos detentores de uma vista magnífica para a praia.

---

<sup>82</sup> SANTOS, C. R. Lucio Costa: problema mal posto, problema repost. *Arquitextos*, ano 10, dezembro de 2009. Disponível em <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.115/2>>. Último acesso em 31. Jan. 2023.

<sup>83</sup> HARVEY, D. *Op. cit.*, 2015, pp. 44-45.

<sup>84</sup> Ver nota de rodapé nº 35.

E quando isso ocorreu, os grupos economicamente vulneráveis insistiram em existir no solo e nos morros, fosse como fosse, ocupando – eles sim – uma paisagem tão desejada pela elite.

#### **1.4 A verticalização do gabarito do Rio de Janeiro como instrumento do *progressivo ocultamento da paisagem da vista das massas***

Berque acredita que a modernidade não gera paisagens bonitas, o que repele a humanidade a uma busca por um “meio ambiente onde ainda se manifesta um certo sentido de paisagem”<sup>85</sup>. Essa, segundo o autor, seria uma das razões pelas quais o turismo e a expansão urbana ocorrem em escala tão massiva. Ele aponta que “as pessoas geralmente consideram as paisagens de onde vivem feias ou insípidas. Assim que podem, buscam paisagens melhores, temporariamente ou para mudar de vida”<sup>86</sup>.

Essas “paisagens melhores” parecem estar relacionadas ao oposto do que é cidade, a tudo aquilo que diz respeito ao meio ambiente natural. Afinal, para Berque, ainda persiste a crença na Era Dourada, um período histórico em que a natureza tudo dava sem pedir nada em troca. Como visto acima, essa crença só se torna possível porque a admiração da paisagem é uma prática que começa a ocorrer através dos olhos desinteressados de uma elite urbana, que não precisa se dar ao trabalho de cultivar a terra e desconhece as muitas dificuldades de tal atividade.

Conforme as impressões de Zweig, “o Rio de Janeiro é uma natureza que se transformou em cidade, é uma cidade que dá impressão de natureza”<sup>87</sup>. Um dos motivos de um trecho específico da paisagem carioca causar tanta comoção no mundo talvez seja a relação simbiótica entre cidade e natureza existente no Rio, que traz evocações óbvias de um desejo pelo meio ambiente natural decorrente do mito da Era Dourada. É essa percepção de simbiose com o meio ambiente natural que

---

<sup>85</sup> Tradução livre do original: “ce que les gens recherchent, c’est un environnement où se manifeste encore un certain sens du paysage”. BERQUE, A. Op. cit., 2016, p. 72.

<sup>86</sup> Tradução livre do original: “dans les sociétés modernes, les gens trouvent généralement laid ou insipide leur cadre de vie quotidien et dès qu’ils le peuvent cherchent ailleurs – temporairement ou pour s’y établir – de plus beaux páysages”. BERQUE, A. Op. cit., 2016, p. 72.

<sup>87</sup> ZWEIG, S. Brasil: um país do futuro. Porto Alegre: L&PM. 2013, p. 158.

levou uma parte da cidade a ser a primeira área urbana da história a ganhar o título de Patrimônio Mundial da Unesco como Paisagem Cultural Urbana, em 2012.

Parte da justificativa presente no site da Unesco reflete bem como a paisagem natural foi um importante aspecto de escolha:

The city of Rio de Janeiro, shaped by interaction with mountains and sea, lies in the narrow strip of alluvial plain between Guanabara Bay and the Atlantic Ocean. Its exceptionally dramatic landscape is punctuated by a series of forested mountains that tower over the city, rising to the uppermost peak of the Tijuca massif at 1,021 m high, and cascading down to the coast where the steep cone shapes of Sugar Loaf (Pão de Açúcar), Urca, Cara de Cão and Corcovado frame the wide sweeps of Guanabara Bay that shelters Rio de Janeiro from the Atlantic Ocean<sup>88</sup>.

Não demoraria muito, portanto, para que o “desejo de paisagem” da elite buscasse se estabelecer o mais próximo possível de um cenário com paisagens naturais consideradas tão belas. Assim, a cidade cresceu em direção às paisagens naturais notáveis, ao menos para quem pudesse pagar para morar perto delas.

O processo de desenvolvimento econômico do Rio de Janeiro seguiu a busca da modernidade por paisagens naturais “deslumbrantes”: primeiro, levando as elites à Zona Sul, objeto de consumo de turistas de todo o mundo. Depois, quando a Zona Sul já encontrava-se urbana demais, iniciou-se um processo de desbravamento da Zona Oeste, que criaria os grandes condomínios da Barra da Tijuca. Como diria Berque, a busca por um modelo de paisagem específico impulsionou o turismo e a expansão urbana<sup>89</sup>.

Toda a construção cultural que permite a um trecho específico do Rio de Janeiro tornar-se patrimônio mundial da humanidade envolve também a disseminação de movimentos culturais como a bossa nova, um ritmo cujas letras ampliaram ao redor do globo a divulgação da paisagem natural carioca. Garota de Ipanema, até hoje a segunda música mais gravada do mundo<sup>90</sup> pode ser interpretada, por exemplo, como um hino à paisagem curvilínea do Rio de Janeiro, personificada no corpo de uma mulher.

A música de Vinícius de Moraes e Tom Jobim representa Ipanema como um local de desejo, que pode ser também considerado como um “desejo de paisagem”.

---

<sup>88</sup> UNESCO. Rio de Janeiro: carioca landscapes between the mountain and the sea. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/list/1100/>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>89</sup> BERQUE, A. Op. cit, 2016.

<sup>90</sup> VIANNA, Luiz Fernando. “Garota de Ipanema” é a segunda canção mais tocada da História. O Globo, 18 mar. 2012. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/cultura/garota-de-ipanema-a-segunda-cancao-mais-tocada-da-historia-4340449>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

Esse desejo se confunde com o desejo pelo corpo feminino, já que é impossível dissociar a garota e a praia homônima:

Olha que coisa mais linda, mais cheia de graça  
É ela, menina, que vem e que passa  
Num doce balanço a caminho do mar

Moça do corpo dourado, do Sol de Ipanema  
O seu balançado é mais que um poema  
É a coisa mais linda que eu já vi passar<sup>91</sup>

Garota de Ipanema foi composta em 1962. No mesmo ano de seu lançamento, o decreto-lei 991/1962, editado pelo governador Carlos Lacerda, passou a autorizar a “construção de prédios com maior número que o estabelecido pelo local”<sup>92</sup>. Na prática, o dispositivo permitia um crescimento praticamente ilimitado em grande porção do bairro que, até então, limitava seu gabarito a quatro andares de apartamentos<sup>93</sup>. Ao mesmo tempo que Ipanema ganhava o mundo por sua paisagem natural, as obras de verticalização excessiva do bairro começavam a ocultar a sua paisagem natural.

Carta ao Tom, composta em 1974, demonstra o quanto a verticalização em Ipanema fez com que os mesmos Vinícius de Moraes e Tom Jobim se decepcionassem com a transformação de sua paisagem. Na letra, há uma crítica explícita à perda da habilidade de se observar elementos naturais da paisagem, como o céu e o morro do Corcovado, representado pelo Cristo Redentor:

Nossa famosa garota nem sabia  
A que ponto a cidade turvaria  
Esse Rio de amor que se perdeu  
Mesmo a tristeza da gente era mais bela  
E além disso se via da janela  
Um cantinho de céu e o Redentor<sup>94</sup>

Em uma paródia da mesma música gravada ao vivo em 1977 e intitulada “Carta do Tom”, os autores tornam ainda mais explícito o quanto o ocultamento da paisagem natural no bairro de Ipanema influenciou sua percepção em relação à

---

<sup>91</sup> JOBIM, T; MORAES, V. de. Garota de Ipanema. In: Garôta de Ipanema. Faixa 7. CBD/Philips, 1967.

<sup>92</sup> GUANABARA (Estado). Decreto nº 991 de 27 de abril de 1962. [Para construções de gabarito superior ao previsto no decreto nº 6000 e legislação superior]. Diário Oficial do Estado da Guanabara, parte I, ano III, nº 82. Quarta-feira, 2 de maio de 1962.

<sup>93</sup> CARDEMAN, David; CARDEMAN, Rogerio Goldfeld. O Rio de Janeiro nas alturas. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

<sup>94</sup> TOQUINHO; MORAES, V. de. Carta ao Tom 74. In: 10 anos de Toquinho e Vinícius. Faixa 8c. Philips/Universal Music, 2001.

região em que moravam, que passa a ser retratada como se fosse enclausurante e hostil:

Rua Nascimento Silva, 107  
Eu saio correndo do pivete  
Tentando alcançar o elevador

Minha janela não passa de um quadrado  
A gente só vê Sérgio Dourado  
Onde antes se via o Redentor

É, meu amigo  
Só resta uma certeza  
É preciso acabar com a natureza  
É melhor lotear o nosso amor<sup>95</sup>

É sintomático que os mesmos criadores de *Garota de Ipanema*, música que de certa forma retrata uma interação indissociável entre o ser humano e a natureza, tenham associado em uma canção posterior o desenvolvimento urbano do bairro com uma suposta deterioração do viver bem. Principalmente, pelo curto período de tempo que se passou entre a escrita das duas músicas (de 1962 a 1977).

Paisagem e pensamento são opostos, argumentaria Berque<sup>96</sup>. Assim, essa rápida deterioração paisagística ocorreu, possivelmente, pela influência do “pensamento sobre a paisagem” no processo de urbanização da Zona Sul, principalmente após a disseminação de expressões culturais que vangloriavam a paisagem notável carioca, tal qual a bossa nova.

Pensar muito em determinada paisagem amplia o desejo por ela, o que faz com que as pessoas aumentem sua busca por consumi-la, “temporariamente ou para mudar de vida”, como apontaria Berque<sup>97</sup>. A verticalização dos bairros da Zona Sul, dentre eles Ipanema, está relacionada a esse “desejo de paisagem”, que impulsionou a necessidade de mais oferta de moradia no local para as classes mais abastadas. O aumento desenfreado do consumo da paisagem é um dos principais fatores para o seu massacre, conforme o referido autor:

Nunca se pensou tanto sobre paisagem em nossa era, nunca tivemos tantos paisagistas ou livros sobre a paisagem. Nunca houve um florescimento tão grande do pensamento sobre a paisagem... e nunca as paisagens foram tão devastadas. Somos tagarelas cheios de retórica sobre a paisagem, mas tudo é hipocrisia, porque nossas ações produzem o

---

<sup>95</sup> JOBIM, T; HOLLANDA, C. B. de; TOQUINHO; MORAES, V. de. Carta do Tom. In: Tom – Vinícius – Toquinho – Miucha – Gravado ao vivo no Canecão. Faixa 2. Som Livre, 1977

<sup>96</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

<sup>97</sup> Ver nota de rodapé nº 86.

oposto do que falamos. Quanto mais pensamos sobre a paisagem, mais a massacrados<sup>98</sup>.

O paradoxo descrito por Berque ocorreu em diversos momentos históricos do Rio de Janeiro. A transformação da Avenida Central – e, por extensão, a do Centro do Rio de Janeiro, também foi responsável pela devastação da paisagem natural de diversos morros, afetando a “impressão de natureza” que, segundo Zweig, era característica do Rio. Já a verticalização da Zona Sul e de outras regiões impactou a infraestrutura, o esgotamento sanitário, o tráfego – e, principalmente, a relação dos moradores e visitantes da região com a paisagem natural, que começou a competir com o concreto armado das grandes construções.

Aqui, utiliza-se Ipanema como recorte para exemplificar o postulado de Berque de que quanto mais pensamos sobre a paisagem, mais a devastamos. Afinal, a cultura da bossa nova, cujo principal símbolo talvez seja Garota de Ipanema, fez pessoas do mundo inteiro concentrarem o pensamento na paisagem natural carioca, exacerbando o desejo de consumi-la. No entanto, deve-se ressaltar que o processo de verticalização não se restringiu à Ipanema e ocorreu com grande intensidade em toda a Zona Sul do Rio de Janeiro a partir da segunda metade do século XX.

Um exemplo é o bairro de Copacabana, excepcionalmente reconhecido pelas belezas de sua paisagem natural, a ponto de receber a alcunha de “Princesinha do Mar”. Em 1946, antes mesmo de Ipanema, sofreu uma verticalização tão intensa que ainda hoje Ling aponta ser “um dos bairros formais de maior densidade demográfica do país, atingindo cerca de 50 mil habitantes por quilômetro quadrado, cerca do triplo de seu vizinho Ipanema [...]”<sup>99</sup>.

O resultado de mais de um século de urbanização do Rio de Janeiro, de um império crescente do urbano sobre o natural, é descrito com brilhantismo em um curto trecho de uma crônica de Braga:

---

<sup>98</sup> Tradução livre do original: “On n’a jamais tant parlé de paysage qu’à notre époque, on n’a jamais eu tant de paysagistes (ici au sens de professionnels de l’aménagement paysager), on n’a jamais publié autant de livres de réflexion sur le paysage (celui-ci en est un de plus), bref on n’a jamais connu telle floraison de la pensée du paysage... et l’on n’a jamais autant ravagé les paysages. Nous sommes des bavards, des beaux parleurs du paysage, qui sommes en totale contradiction avec nos discours; car nos actes, eux, vont dans le sens opposé. Plus on pense le paysage, et plus on le massacre”. BERQUE, A. Op. cit, 2016, p. 14.

<sup>99</sup> LING, A. A incrível verticalização de Copacabana. In: Caos Planejado, 1. Mar. 2013. Disponível em: <<https://caosplanejado.com/a-incrivel-verticalizacao-de-copacabana>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

Desde as tranqueiras de Estácio de Sá, na aba do morro Cara de Cão, até o último arranha-céu, vemos uma cidade que avança, sobe ao Castelo abate-o, avança pela baía, lagoas e brejos, alonga-se para o norte e para o sul, fura os morros, lança ponte para as ilhas, estrangulada, sempre em construção e sempre errada, sempre aflita e bela<sup>100</sup>.

O trecho da crônica demonstra o poder crescente do urbano sobre o natural em uma cidade que sempre se orgulhou de sua natureza deslumbrante, mas que acaba por ceder às exigências da modernidade. Os verbos utilizados narram uma guerra em que o urbano está em franca posição de vantagem: avança sobre o natural, abate o natural, fura o natural, estrangula o natural.

Utilizando a teoria paisagística de Berque como pressuposto, é possível apontar que a “guerra” narrada por Rubem Braga é resultado do “pensamento sobre a paisagem”, que produz uma “divergência entre a capacidade de apreciar, falar e pensar sobre a paisagem de um lado e a destruí-la de outro pelas ações do cotidiano. Essa discrepância não existia no passado, quando havia apenas o pensamento paisageiro”<sup>101</sup>.

Em outro trecho da mesma crônica, Braga parece corroborar com o que pensa o autor francês sobre a destruição da paisagem pelas ações do cotidiano moderno, demonstrando com mais detalhes qual dos dois lados se consagrou vencedor na guerra entre o natural e o urbano:

O Rio não seria o nosso Rio, sem a casa do Elixir de Inhame, sem aquela residência “futurista” da rua Sá Ferreira, o novo mercadinho de Copacabana e as platibandas secas e lúgubres dos botequins térreos de esquina, os sobrados de azulejos os Arcos, os bangalôs, **essas ruínas negras de cimento armado podre de construções paralisadas, esses empilhamentos de cubículos chamados apartamentos ao lado de terrenos baldios**, onde a molecada chuta bola, essas vilas de bairro, **esses edifícios de dez andares se apoiando em coluninhas dóricas**, o asilo de São Cornélio e os nobres sobradões avacalhados em cortiços, as favelas, as bicas, os palácios, tudo isso precário e desapropriável, tudo vagamente trêmulo e provisório – **escangalhando, mesmo em poucas dezenas de anos, com tantas ternurinhas topográficas de nossa vida**. [...] esse Rio heterogêneo, arbitrário, solene e cafajuste, despido e barroco, já tão cosmopolita e tão furiosamente provinciano [...] <sup>102</sup>. (grifos nossos)

O escangalhar, nas palavras de Braga, “em poucas dezenas de anos com tantas ternurinhas topográficas de nossa vida” é uma demonstração do avanço do pensamento paisagístico sobre o meio ambiente natural. Em uma crônica de Millôr,

---

<sup>100</sup> BRAGA, R. Aparência do Rio. *In*: Bilhete a um candidato & outras crônicas sobre política brasileira. Org: HOLLANDA, Bernardo Buarque de. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016, p. 215.

<sup>101</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 14.

<sup>102</sup> BRAGA, R. *Op. cit.*, 2016, p. 215.

o próprio Braga é vítima desse avanço, ocultado pelo aumento do gabarito em Ipanema.

Relata Millôr que os dois eram praticamente vizinhos, morando em coberturas de lados opostos da praça General Osório. O então gabarito do bairro, limitado a quatro andares de apartamentos, permitia que mesmo à distância se avistassem e se cumprimentassem toda manhã. Mas a presença do amigo a compor a paisagem local tornou-se impossível quando “veio o governo Carlos Lacerda, que aprovou a ideia de mudar o gabarito de Ipanema transformando-se o bairro numa favela igual a Copacabana”<sup>103</sup>:

A exploração imobiliária, liberada para todas as cobiças e todas as monstruosidades arquitetônicas, começou a rodear o edifício de Rubem Braga com massas gigantescas de concreto e aço, construções as mais estranhas, sem ar nem luz – atentados que ninguém parece ver, e contra os quais, aparentemente, ninguém pode. E, pouco a pouco, Rubem Braga foi desaparecendo de minha vista, tragado pela Nova York, oculto pelo Canadá, emparedado pela Sergen, sepultado pela Gomes de Almeida Fernandes. Depois de batida essa foto os operários começaram a levantar mais um andar do edifício que aparece em segundo plano. Foi a última vez que vi Rubem Braga<sup>104</sup>.

Não é demais lembrar que “favela”, palavra que Millôr usa de forma pejorativa para referir-se à verticalização excessiva de Copacabana, é, em sua acepção denotativa, um aglomerado informal que tomou grandes proporções no Rio justamente pelo “desejo de paisagem” que impediu os grupos de menor poder aquisitivo de morarem em locais próximos a paisagens notáveis. Muitas delas surgiram após a grande transformação paisagística da Avenida Central, posteriormente renomeada como Avenida Rio Branco.

Já a conotação pejorativa de “pivete”, palavra presente na paródia Carta do Tom (“Eu saio correndo do pivete/Tentando alcançar o elevador”) retrata a criança ou jovem, geralmente oriunda da favela, que pratica pequenos crimes com o intuito de se dar bem ou sobreviver. Embora passe a ser presença constante na paisagem das grandes cidades, como a música em questão demonstra, o pivete é alijado dessas mesmas paisagens, pois elas não foram construídas para acolhê-los. Afinal, o “desejo de paisagem” nasce de uma elite desinteressada – e é retratado nas cidades à sua imagem e semelhança.

---

<sup>103</sup> FERNANDES, M. *Op. cit.*

<sup>104</sup> *Idem.*

No próximo tópico, retoma-se a análise do ocultamento do “pivete” dentro da estratégia urbana de se resguardar as paisagens notáveis à elite. Agora, é necessário apontar que não só as camadas de baixa renda têm impactos negativos em relação à paisagem com a verticalização da cidade do Rio de Janeiro. Mesmo aqueles que têm poder aquisitivo suficiente para morar nos prédios mais novos e mais modernos, sofrem com o massacre da paisagem provocado pela modernidade.

Veja-se, em Carta ao Tom, a reclamação de Vinícius de Moraes por ter cada vez menos acesso à paisagem natural da janela de sua casa. Ou na crônica de Millôr, o perecimento de uma relação íntima com a paisagem, representada pela perda de acesso ao seu amigo Rubem Braga. Ao contrário, Millôr aponta que a paisagem do seu bairro está se tornando cada vez mais homogênea, mais similar à de outras cidades modernas. É uma constatação que também é feita por Carvalho:

“Muito em breve, todas as cidades se parecerão! Terão a mesma cara das lojas Cem, Pernambucanas, Ponto Frio e não será preciso conhecer nenhuma delas. Estar numa delas será um pouco como estar em qualquer uma delas, ou ainda, estar em nenhum lugar”<sup>105</sup>.

A previsão de Carvalho, ao menos do que se depreende dos textos aqui citados, também ocorre no Rio de Janeiro, historicamente ovacionado por sua paisagem antes predominantemente natural. Com o passar dos anos, a “Cidade Maravilhosa” tem se transformado em algo diferente – e ainda assim, cada vez mais semelhante às outras cidades modernas. Uma das consequências desse fenômeno é um estranhamento crescente da população com a paisagem: a sensação de que a cidade está cada vez menos “natural”, conforme Braga descreve em sua crônica.

Um exemplo de arbitrariedade na transformação da paisagem que, usando as palavras de Braga, “escangalhou” a topografia carioca é o contraste entre a massa de concreto armado dos prédios e a geografia da cidade, naturalmente acidentada. Janot aponta que “Paris não tem montanhas, São Paulo também não. Então o *skyline* nessas capitais é limitado pelo contorno dos pontos mais altos dos edifícios”<sup>106</sup>. Em comparação, o contraste entre os prédios e a topografia

---

<sup>105</sup> CARVALHO, P. F. de. *apud* MINAMI, I. Paisagem urbana de São Paulo: publicidade externa e poluição visual. *Arquitextos*, anos 2, jun. 2001. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.013/879>>. Último acesso em 31. Jan. 2023.

<sup>106</sup> JANOT, L. F. In: DAFLON, R. Os prédios que violaram o *skyline* do Rio. Agência Pública, 4 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://apublica.org/colecao/particular/2017/12/os-predios-que-violaram-o-skyline-do-rio/>>. Último acesso em 31 Jan. 2023.

montanhosa carioca demonstra mais uma vez uma “guerra” entre o urbano e a natureza em que o urbano se sobrepõe, vitorioso.

Essa arquitetura desconexa afeta a todos os moradores da cidade, inclusive aos grupos economicamente dominantes, que efetivamente moram e transitam nas regiões que abrigam paisagens notáveis. Todos os músicos ou cronistas citados neste tópico, que em algum momento de suas vidas foram moradores da Zona Sul de bom poder aquisitivo, demonstram o desgaste provocado pela arquitetura desconexa. Ao menos dois deles seguiram a máxima de Berque de buscar paisagens naturais melhores, mesmo tendo a capacidade financeira de morar em uma cidade reconhecida internacionalmente por sua paisagem extraordinária.

Vinícius de Moraes trocou a Ipanema e foi falar de amor em Itapuã, na cidade de Salvador – buscando o bucolismo que o bairro carioca teria perdido com a urbanização. Já Rubem Braga conseguiu a façanha de cultivar um jardim suspenso projetado pelo paisagista Burle Marx em uma cobertura localizada no décimo terceiro andar do edifício Barão de Gravatá. Havia nele “romã, goiabeira, pimenteira, pitangueiras, jabuticabeiras, coqueiro-anão”<sup>107</sup>, etc. Com isso, recriou de forma surpreendente a atmosfera interiorana da sua cidade natal, Cachoeiro de Itapemirim, o que lhe rendeu o apelido de “fazendeiro do ar”<sup>108</sup>.

Até mesmo ali, a “serpente mítica de Ouroboros” surge para engolir a sua própria cauda, demonstrando que o desejo incessante de apreciar a paisagem em Ipanema acabou por, de certa forma, consumi-la:

A cobertura é uma espécie de meio de campo entre a roça e a cidade grande. A 50 metros de altura, no 13º andar, a impressão que se tem é de que se está longe do ambiente urbano. A ilusão se desfaz com a visão do lixo escorrendo pela encosta do morro, atrás. E com o paredão de prédios à frente. A tal ponto que não se vê mais a areia da praia, apenas uma fresta, assim mesmo quando fazem a poda das árvores da Rua Teixeira de Melo. [...] Até mesmo uma das paisagens favoritas do cronista, o arquipélago das Cagarras, que ele espiava de binóculos, foi interrompida num trecho por um espigão<sup>109</sup>.

A verticalização em determinadas áreas não só impacta a relação que se tem com o meio ambiente, mas também a relação que se tem com outras pessoas, mesmo aquelas de mesma classe social. Quando Millôr narra que a construção de

---

<sup>107</sup> VENTURA, M. O ‘quintal aéreo’ de Rubem Braga. O Globo. 12 jan. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/o-quintal-aereo-de-rubem-braga-7273656>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>108</sup> *Idem*.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

prédios de gabarito maior no entorno acaba por proporcionar a última vez em que ele vê Rubem Braga, há em seu discurso sintomas do que Lefebvre chamaria de “destruição da urbanidade”<sup>110</sup>, ou seja, uma restrição intencional pelo planejamento urbano moderno de um espaço de convívio entre moradores da mesma cidade. Conforme Fernandes:

A destruição da urbanidade, ao nosso entender, significa a restrição dos espaços de encontro e convívio, em que as diferenças se confrontam. Significa, também, a existência de mecanismos que cerceiam determinados atores sociais de participar da vida urbana em sua plenitude, o que representa sérios danos ao exercício da cidadania. Ao limitar as utilizações e apropriações de determinadas parcelas do espaço urbano pelos pobres da cidade, o projeto conservador de cidade não apenas reforça a distância entre os entes que compõem o cenário urbano – dificultando, com isso, o exercício pleno da democracia e o respeito à alteridade -, como também, estigmatiza ainda mais os moradores de favelas<sup>111</sup>.

Assim, a cidade é desenvolvida de maneira que, assim como Rubem Braga, as pessoas passem a ser apagadas da paisagem, como se paulatinamente deixassem de existir. “A gente só vê Sérgio Dourado”, reclamam os autores de “Carta do Tom”, referindo-se à empreiteira e corretora de imóveis homônima, responsável pela grande parte das construções da época. De certa forma, a verticalização excessiva que faz com que “a janela não passe de um quadrado” impede o que Jacobs chamaria de “olhos da rua”, ou seja, acaba também com a vigilância natural, consciente ou inconsciente, do espaço público por aqueles que estão em casa, através de suas janelas<sup>112</sup>.

Direcionar os olhos para determinado ponto obviamente define que paisagem se pretende valorizar. A autora aponta que uma cidade saudável precisa de edifícios que ofereçam contato visual para o espaço público, o que permite que os olhos atuem, vigiando o que se passa nas ruas. Para Jacobs, isso interfere diretamente na segurança de um bairro, pois pessoas que se sentem observadas são menos propensas a cometer crimes. Também interfere na sociabilidade, pois a falta de “olhos da rua” rompe com vínculos de afeto construídos em pequenos eventos do cotidiano<sup>113</sup>, como o fim da relação matinal entre Millôr e Braga permite demonstrar.

---

<sup>110</sup> LEFEBVRE, H. O direito à cidade. São Paulo: Documentos, 1969.

<sup>111</sup> FERNANDES, F. L. Os discursos sobre as favelas e os limites ao direito à cidade. Revista Cidades, volume 2, nº 3, 2005, p. 38.

<sup>112</sup> JACOBS, J. Morte e vida de grandes cidades. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

<sup>113</sup> *Idem*.

Berque defende que “a paisagem nem reside tão somente no objeto nem reside tão somente no sujeito, mas na interação complexa entre ambos os termos”<sup>114</sup>. Assim, o processo de verticalização excessiva afeta ambas as “residências” da paisagem, porque permite um ocultamento duplo. Oculta o objeto, prejudicando a apreciação da paisagem natural que fez o Rio de Janeiro ser uma “cidade que dá a impressão de natureza”, mas também oculta o sujeito, que deixa de ser observado pelos “olhos da rua” e desaparece da paisagem, tal como ocorreu com Rubem Braga.

### **1.5 As remoções populacionais no Rio de Janeiro como instrumento do *progressivo ocultamento das massas à vista nas paisagens***

Retomando o princípio de Xie Lingyun proposto por Berque, deve-se lembrar que ele tem duas facetas. A primeira é justamente a de que o gosto pela paisagem nasceu do pensamento descompromissado de uma pequena elite – e as massas, inicialmente, não compreenderiam a sua dimensão estética. Mas o próprio Berque aponta que hoje “somos todos pequenos Xie Lingyuns”<sup>115</sup>, pois o pensamento paisagístico teria sido amplamente difundido ao longo dos séculos. Por isso, as massas atualmente saberiam apreciar a paisagem.

Um quadro que Berque utiliza como metáfora para essa primeira faceta é o *Caminhante sobre o Mar de Névoa* (1818), do alemão Caspar David Friedrich. Para o autor, o chinês Xie Lingyun não estava sozinho durante suas expedições, pois encontrava-se cercado de dezenas de vassalos para servi-lo. Mesmo assim, encontrava-se tão solitário quanto o caminhante retratado na pintura a óleo, pois seus vassalos ainda não compreenderiam a beleza estética da paisagem. Assim, Xie teria que lidar com a solidão de ser o único a deter a habilidade de apreciá-la.

A expansão da paisagem em direção às massas, ao menos em tese, faria com que a elite se sentisse menos solitária, pois poderia compartilhar o “pensamento sobre a paisagem” com aqueles ao seu redor. Mas sermos todos

---

<sup>114</sup> Ver nota de rodapé nº 43.

<sup>115</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 64.

“pequenos Xie Lingyuns” não parece ter evanescido a sensação de solidão dos grupos economicamente dominantes – ao contrário, pode-se sugerir que eles nutram um desejo de solidão em relação à paisagem, materializado justamente pelo “desejo de paisagem”. Tal desejo lhes permite sentirem-se especiais justamente porque têm acesso a paisagens inalcançáveis aos demais.

Isso talvez seja o que impele a segunda faceta do princípio de Xie Lingyun: o repúdio do trabalho em massa que fez a paisagem possível. Berque aponta que tal repúdio é exacerbado pelo individualismo moderno, que “consiste em consumir a paisagem em seu próprio benefício, sem preocupar-se com o custo social ou ambiental desse consumo”<sup>116</sup>. Uma das conclusões que se pode tirar é a de que grupos economicamente dominantes ainda querem sentir-se como os únicos capazes de apreciar a paisagem. Assim, eles estimulam em si próprios uma sensação de exclusividade em relação à paisagem que influencia a crença de que eles pertencem, afinal, a uma classe “privilegiada”.

A verticalização excessiva das cidades é uma das estratégias para que essa sensação de solidão se mantenha. Quando algum afortunado abre a janela de seu apartamento em frente à praia e observa a paisagem, há nele a mesma posição de dominância perante o todo do Caminhante ereto no quadro, observando impávido o Mar de Névoa. É a vontade de estar nessa posição de dominância que caracterizaria o “desejo de paisagem” e, por consequência, a falta de preocupação com o custo social ou ambiental do consumo da paisagem, convertida em um objeto meramente estético e descartável.

Era mais fácil antes de as massas compreenderem esteticamente a paisagem. Hoje, é necessário criar estratégias que as excluam de tal apreciação, marcando um distanciamento entre um grupo menor, economicamente dominante, que busca se sentir solitário, e um grupo maior, economicamente vulnerável, que busca se sentir pertencente. “Eu saio correndo do pivete/ Tentando alcançar o elevador”, diriam os autores de “Carta do Tom”, criando um afastamento entre aqueles que podem apreciar a paisagem do alto e aqueles que, embaixo, sentem-se solitários porque agora compreendem a paisagem, mas sentem que lhes é tirado o direito de fruir dela.

---

<sup>116</sup> Tradução livre do original: “En la matière, elle consiste à consommer le paysage à son profit exclusif, sans égard pour le cout social et environmental de cette consommation”. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 74.

“Sentava bem lá no alto/ Pivete olhando a cidade/ Sentindo o cheiro do asfalto”<sup>117</sup>, cantaria Gonzaguinha. Em diálogo com a teoria berquiana, é uma declaração de que o “pivete” admira a paisagem e deseja consumi-la. Santos, ao definir a paisagem, explica que ela “pode ser definida como o domínio do visível, aquilo que a vista abarca. Não é formada apenas de volumes, mas também de cores, movimentos, odores, etc”<sup>118</sup>. Se a paisagem também abarca odores, então quando o pivete olha a cidade e sente o cheiro do asfalto, ele experimenta um “desejo de paisagem”. Mas fatalmente descobre que não é bem-vindo em espaços com paisagens notáveis, que lhe falta pleno direito à cidade.

Antes, os regimes vigentes permitiam o controle – talvez considerado mais efetivo pelos grupos dominantes – dos grupos economicamente vulneráveis, seja pelo sistema feudal, seja pela escravidão. No Rio de Janeiro que se descortina a partir do início do século XX, o controle sobre eles, embora exista – e persista até hoje – se torna mais difuso. Assim, os vulneráveis começam a ocupar espaços que antes eram destinados integralmente à “elite”. Isso impacta na percepção do mito da Era Dourada, que sempre foi exclusivista: já não é mais possível ocultá-los integralmente, pois eles estão nas favelas localizadas nos morros, ocupando a paisagem dos bairros nobres da cidade.

Esse é um fenômeno que, para a teoria berquiana, é intrínseco à modernidade. A população de menor poder aquisitivo subiu aos morros exatamente por ter sido vítima de um planejamento da desigualdade motivado pelas vicissitudes de um “pensamento sobre a paisagem”. E há um incômodo dos grupos economicamente dominantes em tê-los tão perto de si, desfrutando de paisagens notáveis que, intimamente, tais grupos acreditam que deveriam servir apenas ao seu deleite.

Tal incômodo gera atritos cotidianos entre os dois grupos populacionais, conforme se depreende de Fernandes:

E de todos os desafios e obstáculos postos ao Poder Público na execução dos interesses dominantes, as favelas, sem dúvida, constituíram – e ainda constituem –, o maior deles. Isso se deve tanto ao seu significativo contingente populacional, que hoje alcança cerca de 19% da população total do município, quanto à marca impressa na paisagem carioca, em que,

---

<sup>117</sup> GONZAGA JUNIOR, L. Com a perna no mundo. In: Gonzaguinha da vida. Faixa 2. EMI-Odeon, 1997.

<sup>118</sup> SANTOS, M. Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia. São Paulo: Hucitec, p. 21.

por exemplo, temos o Vidigal e a Rocinha localizados em áreas nobres, cuja presença força um encontro indesejável por parte dos setores dominantes. Na visão desses setores, os favelados invadem *suas praias* e lhes roubam o prazer de suas caminhadas pelas ruas limpas e urbanizadas da Zona Sul, agora repleta de pivetes e maltrapilhos, de cujo local de origem jamais deveriam ter saído<sup>119</sup>.

São atritos que não se resumem ao espaço em que circulam os vulneráveis, mas também à transformação de tal espaço, que muito frequentemente as massas são forçadas a aceitar passivamente. Transformações abruptas na paisagem, à semelhança do “bota-abaixo” capitaneado por Pereira Passos, nunca deixaram de acontecer no Rio de Janeiro, em maior ou menor escala. E o resultado dessas transformações foi a exigência de que as massas se retirassem de locais já em péssimo estado de urbanização, muitas vezes rumo ao desconhecido.

Em 1967, um incêndio pôs abaixo a favela da Catacumba, situada às margens da Lagoa Rodrigo de Freitas. Após o incêndio, deu-se aos desabrigados três opções: financiar imóveis na Cidade de Deus, numa longínqua Zona Oeste; morar em casas oferecidas pelo estado em Vila Paciência, também na Zona Oeste; ou reconstruir as casas no mesmo local, com ajuda estatal. Setenta famílias escolheram a terceira opção, pois eram “empregados domésticos, operários, entre outros, que encontram na Zona Sul vasto campo para desenvolver suas atividades”<sup>120</sup>.

Mas em 1968, novo incêndio estimulou um plano de “desfavelização” e os moradores restantes foram removidos para bairros distantes. Hoje, o morro da Catacumba não abriga mais uma favela, e sim uma trilha que desemboca no mirante do Sacopã, onde o site do Riotur aponta ser possível “ter uma linda vista da Lagoa Rodrigo de Freitas e do Jardim Botânico, além da praia de Ipanema, da Pedra da Gávea e do Morro Dois Irmãos”<sup>121</sup>. Mais uma vez, a incessante busca pelo consumo da paisagem oculta a necessidade de moradia das massas, empurrando-as para longe das paisagens notáveis e oferecendo, em troca, a paisagem para consumo exclusivo dos grupos economicamente dominantes.

---

<sup>119</sup> FERNANDES, F. L. *Op. cit.*, pp. 44-45.

<sup>120</sup> BARROS, G. Favela da Catacumba, na Lagoa, sofre incêndio em 1967 e apavora moradores. O Globo, 01 ago. 2017. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/favela-da-catacumba-na-lagoa-sofre-incendio-em-1967-apavora-moradores-21656639>>. Último acesso em: 31 jan. 2023. Último acesso em: 31 mar. 2023.

<sup>121</sup> RIOTUR. Disponível em: <https://riotur.rio/que-fazer/parque-natural-municipal-da-catacumba/>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

O processo de “desfavelização” do morro da Catacumba soma-se a diversas políticas similares. A partir da década de 2010, em que o Rio de Janeiro ganhou notoriedade na imprensa mundial por sediar a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, a realocação de moradores das favelas ganha um arcabouço jurídico cada vez mais favorável. Isso será debatido em mais detalhes no próximo capítulo, destinado a compreender a abordagem dada à paisagem pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município do Rio de Janeiro.

Magalhães aponta que o “repertório da remoção” é caracterizado pela mobilização do termo “legado”. Para o autor, os megaeventos se configurariam como catalizadores da necessidade de se deixar um legado que rompesse com a metáfora do “abandono” e da “desordem urbana” em que o Rio se encontraria. São metáforas que se caracterizariam “por uma construção narrativa que apontaria para um passado de glórias e prestígio que teria marcado o desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro até certo período”<sup>122</sup>. Esse “passado de glórias e prestígio” teria como imagem típica a expressão internacionalmente conhecida como “Rio: Cidade Maravilhosa”<sup>123</sup>.

É um dos argumentos utilizados, por exemplo, por Pedro Paulo Carvalho Teixeira, secretário da Casa Civil da Prefeitura do Rio de Janeiro em uma entrevista de 2011:

A gente tem uma cota de responsabilidade. Eu não vi o Rio Cidade Maravilhosa contada pelos meus pais. Eu não vivi isso. Eu vivi numa cidade que se desencontrou, em uma cidade que se perdeu desde que deixou de ser a capital, desde que foi atropelada pela fusão. Nessa época eu estava nascendo<sup>124</sup>.

Não passa despercebido que Pedro Paulo utilize uma expressão similar à utilizada por Vinícius de Moraes cerca de cinquenta anos antes. Pedro Paulo conta que viveu em uma cidade “que se perdeu”. Já o poeta, em “Carta ao Tom”, cita o “Rio de amor que se perdeu”. Há, no discurso de ambos, um desejo de retorno a um passado edílico que talvez nunca tenha efetivamente existido. Não deixa de ser um desejo de retorno a uma Era Dourada, mas não aquela apontada por Berque, anterior à criação das cidades, em que a natureza tudo dá sem nada pedir em troca.

---

<sup>122</sup> MAGALHÃES, A. O “legado dos megaeventos esportivos: a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro”. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 19, nº 40, p. 105.

<sup>123</sup> *Idem*.

<sup>124</sup> Entrevista ao programa Márcia Peltier, da rede de TV CNT, em 31 mai. 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=xHOfqNfontU>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

É uma Era Dourada posterior, em que a cidade do Rio de Janeiro já existe, mas que se inspira na Era Dourada anterior porque dela também decorre uma das facetas do princípio de Xie Lingyun: o ocultamento das massas. Uma Era Dourada em que o Rio de Janeiro era mais efetivo em esconder a sua população pobre, impedindo que ela estivesse visível a ponto de prejudicar o “desejo de paisagem” de uma elite desinteressada. Desinteressada em ofertar a essas mesmas massas o direito à cidade, o direito de morar perto de onde trabalha, o direito de desfrutar das mesmas paisagens notáveis, apreciando-as com a mesma despreocupação com que as elites do passado apreciavam a natureza.

A expressão “Cidade Maravilhosa” é popularizada exatamente após as reformas urbanas de Pereira Passos, cerca de um século antes dos megaeventos esportivos da década de 2010. Surge no carnaval de 1904, embalada pelo fascínio da população carioca com o novo esplendor urbano da cidade, pela redescoberta de que a cidade ficava entre a serra e o mar, em uma marchinha que apregoava: “Sem igual no mundo inteiro/ Cidade Maravilhosa/ Salve o Rio de Janeiro”<sup>125</sup>.

E talvez tal expressão seja uma das marcas mais duradouras do processo cíclico de destruição e reconstrução da paisagem carioca: grupos economicamente vulneráveis subiram os morros e reorganizaram-se em favelas para que a cidade se tornasse maravilhosa. Desde então, em menor ou maior grau, os grupos economicamente dominantes formulam estratégias que incentivem a remoção indiscriminada dos morros com o intuito de levá-las para outras regiões, mais afastadas das paisagens notórias ao redor do qual a cidade se desenvolveu.

E, como argumento, alegam a necessidade de um retorno a uma Era Dourada em que a cidade teria sido maravilhosa, muito embora a expressão “Cidade Maravilhosa” só tenha surgido como resultado do processo de obrigar esses mesmos grupos economicamente vulneráveis a subirem os morros, privando-os do acesso à paisagem e de uma moradia digna.

Retoma-se, portanto, a afirmação de Berque de que o consumo da paisagem dentro da modernidade acaba por massacrá-la, como a serpente mítica Ouroboros que engole a sua própria cauda<sup>126</sup>. É um processo cíclico que assemelha-se também ao da moradia. Sobre o planejamento urbano do barão Haussmann, Engels

---

<sup>125</sup> BUENO, E. *Op.cit*, 2012, p. 286.

<sup>126</sup> BERQUE, A. *Op. cit*, 2016.

demonstra que moradia e paisagem estão interligadas, pois ambas são construídas – ou destruídas – a partir de uma estratégia burguesa de ocultamento das massas:

Entendo por “Hausmann” aqui não só o jeito especificamente bonapartista do Hausmann parisiense, ou seja, o de abrir ruas retas, longas e largas através da aglomeração de casas dos bairros de trabalhadores e cerca-las de ambos os lados de prédios luxuosos [...]. Entendo por “Hausmann” a práxis generalizada de abrir brechas nos distritos localizados no centro de nossas grandes cidades, quer tenha sido motivada por considerações de saúde pública e embelezamento, pela demanda por grandes conjuntos comerciais localizados no centro ou pela necessidade de circulação, como a instalação de ferrovias, ruas, etc. O resultado em toda parte é o mesmo, não importa qual seja o motivo alegado: as vielas e os becos mais escandalosos desaparecem sob a enorme autoglorificação da burguesia em virtude de tão retumbante êxito, mas reaparecem imediatamente em outro lugar e muitas vezes na vizinhança mais próxima<sup>127</sup>.

Da remoção das massas para os morros pelo planejamento exclusivista de Pereira Passos, o “Hausmann tropical”, à remoção das massas dos morros como legado dos grandes eventos, passando pelo processo desbragado de verticalização do Rio de Janeiro, paisagem e moradia foram, muitas vezes, apontados pelo discurso oficial como direitos colidentes no Rio de Janeiro. Segundo esse discurso, que foi utilizado em menor ou maior grau ao longo de mais de um século, para que um pudesse florescer, o outro precisaria ser massacrado.

## **1.6 Alternativas ao direito à paisagem inserido em um processo de ocultamento das massas: propostas para um “Direito de Paisagem”**

Em um ensaio sobre cortiços e epidemias no Rio de Janeiro do século XIX, Chalhoub aponta que a falta de um conceito legal sobre o significado da palavra “cortiço” deu à palavra a flexibilidade necessária para que se considerasse “cortiço” tudo aquilo que as autoridades sanitárias precisavam quando “desejavam estigmatizar em definitivo determinada habitação coletiva”<sup>128</sup>. Embora houvesse normas de posturas que proibissem cortiços em determinadas regiões centrais da

---

<sup>127</sup> ENGELS, F. Sobre a questão da moradia. São Paulo: Boitempo Editorial. 2015, p. 93.

<sup>128</sup> CHALHOUB, S. Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 40.

cidade desde 1873, cabia à autoridade sanitária estabelecer quando o estabelecimento em questão era uma “casinha”, uma “estalagem” ou um “cortiço”<sup>129</sup>.

Nem mesmo uma “postura” (norma sobre posturas municipais) de 1876 reforçando que a “interdição à construção de cortiços valia mesmo quando os proprietários insistissem em chamá-los ‘casinhas ou com nomes equivalentes’”<sup>130</sup> fez sanar a questão conceitual, que Chalhoub considera ser principalmente ideológica. O autor cita Backheuser, que escreveu um clássico sobre as habitações populares do Rio de Janeiro na virada do século. Para Backheuser, “há ‘cortiços’ onde se penetra com o lenço ao nariz e de onde se sai cheio de náuseas”<sup>131</sup>.

Assim, Chalhoub sugere que “o elemento decisivo na identificação de uma habitação coletiva como um cortiço era mesmo o julgamento do observador”, já que sua definição era avaliada por critérios “obviamente subjetivos – isto é, sujeitos a avaliações radicalmente distintas dependendo dos interesses ou do ponto de vista de cada observador”<sup>132</sup>. O resultado, na prática, era que não havia neutralidade nas decisões administrativas: “cortiços” seriam aqueles habitados pelas “classes perigosas”, uma expressão da época para grupos populacionais de baixa renda – seriam esses empreendimentos, portanto, que deveriam ser demolidos<sup>133</sup>.

Eis um exemplo de aplicação do Direito fundado em uma estratégia de ocultamento das massas: dentre as muitas interpretações para a norma, escolhe-se aquela cuja aplicação será a mais maléfica para os grupos de menor poder econômico. No tópico anterior, apontou-se a suposta prejudicialidade entre o direito à paisagem e o direito à moradia, muitas vezes impostos como colidentes na história do Rio de Janeiro. Dentro dessa estratégia, também seria útil que o termo “paisagem” permanecesse um conceito jurídico indeterminado, permitindo que as normas sobre o tema fossem moldadas de acordo com os interesses vigentes em determinado período histórico.

Note-se o que ocorreu na Ipanema de 1962, por exemplo: o decreto-lei 991/1962, aquele que permitia “um maior número de pavimentos que o estabelecido para o local”, estabelecia, em seu art. 1º, §1º, que o dispositivo não se aplicava a

---

<sup>129</sup> *Idem*.

<sup>130</sup> *Idem*, p. 34.

<sup>131</sup> BACKHEUSER, E. *apud* CHALHOUB, S. *Op. cit.*, p. 38.

<sup>132</sup> CHALHOUB, S. *Op. cit.*, 1996, p. 39.

<sup>133</sup> CHALHOUB, S. *Op. cit.*, 1996, p. 38.

“locais de interesse paisagístico, histórico ou artístico, sujeitos à legislação especial”<sup>134</sup>. Sem que se houvesse uma definição do que é paisagem, ficou prejudicada a definição do que seriam “locais de interesse paisagístico”. A então bucólica Ipanema, berço da segunda música mais tocada do mundo e que disseminou aos quatro ventos o desejo pela paisagem carioca, não seria por si só um “local de interesse paisagístico”?

Contribui para isso que a palavra “paisagem” seja eminentemente polissêmica, podendo ser contemplada de diferentes formas por diferentes ciências<sup>135</sup>. Custódio, autora de uma tese sobre o conceito jurídico de paisagem, aponta o quanto a literatura jurídica sobre paisagem ainda é escassa, o que impede a sua efetiva proteção. Afinal, não se pode proteger adequadamente aquilo que ainda não foi conceituado, pois o objeto de proteção seria fatalmente ambíguo e impreciso. A pesquisa da autora demonstra que, como resultado de uma conceituação imprecisa do termo, pessoas de todas as regiões do país confundem paisagem com o meio ambiente natural<sup>136</sup>.

As conclusões apresentadas por Custódio complementam a teoria paisagística de Berque, autor que, inclusive, é referenciado como um dos marcos teóricos de sua pesquisa. Como visto, Berque defende que “as pessoas consideram as paisagens de onde vivem feias ou insípidas. Assim que podem, buscam paisagens melhores, temporariamente ou para mudar de vida”<sup>137</sup>. Isso potencializa a afirmação de Custódio de que em todas as regiões do país a população confunde “paisagem” com meio ambiente natural.

Afinal, a maior parte das pessoas, atualmente, vive em cidades<sup>138</sup>. Se o que elas buscam são paisagens melhores porque consideram as paisagens de onde vivem – ou seja, a paisagem das cidades – feias ou insípidas, é razoável que se

---

<sup>134</sup> GUANABARA (Estado). Decreto nº 991 de 27 de abril de 1962. [Para construções de gabarito superior ao previsto no decreto nº 6000 e legislação superior]. Diário Oficial do Estado da Guanabara, parte I, ano III, nº 82. Quarta-feira, 2 de maio de 1962.

<sup>135</sup> CUSTÓDIO, M. M. Introdução ao Direito de Paisagem: contribuições ao seu reconhecimento como ciência no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

<sup>136</sup> *Idem*.

<sup>137</sup> Tradução livre do original: “[...] dans les sociétés modernes, les gens trouvent généralement laid ou insipide leur cadre de vie quotidien, et dès qu’ils le peuvent cherchent ailleurs - temporairement ou pour s’y établir – de plus beaux paysages”. BERQUE, A. Op. cit, 2016, p. 72.

<sup>137</sup> Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2015 apontam que 84,72% da população brasileira vive em áreas urbanas.

<sup>138</sup> Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2015 apontam que 84,72% da população brasileira vive em áreas urbanas.

espere que elas busquem tudo o que é não-cidade, aquilo que Berque chamaria de “agreste”, uma palavra que pode abarcar tanto o campo quanto a natureza, ou seja, o meio ambiente natural<sup>139</sup>. Assim, se a imagem que desejamos é justamente a do meio ambiente natural, a conclusão lógica é a de que associaremos a palavra “paisagem” primordialmente a esse meio ambiente, o natural.

A falta de conscientização sobre a paisagem urbana, portanto, também decorre de um desejo pelo meio ambiente natural, o que invariavelmente concentra as atenções do legislador para a proteção da paisagem natural – e não para a proteção da paisagem urbana. Berque aponta que o fenômeno de “fuga” em busca de paisagens naturais “pressupõe uma sensibilidade à paisagem que é nutrida pelo pensamento sobre a paisagem, incorporado pela fotografia, pelo cinema e pela TV”<sup>140</sup>. Não teria o Direito incorporado uma sensibilidade específica em relação à paisagem, consolidando um “pensamento sobre a paisagem” moldado por grupos economicamente dominantes?

Tal sensibilidade ocorre pela opção de se tratar a paisagem de um ponto de vista eminentemente técnico, sem que se dê espaço para uma sensibilização efetiva da população sobre que paisagens devem ser protegidas. Ainda sobre os cortiços, Chalhoub identifica um discurso dominante na época, o dos higienistas, de que “haveria uma forma ‘científica’ – isto é, ‘neutra’, supostamente acima dos interesses particulares e dos conflitos sociais em geral – de gestão dos problemas da cidade e das diferenças sociais nela existentes”.

Era um discurso proferido principalmente por engenheiros e médicos da administração pública que defendiam a derrocada dos cortiços em prol de conceitos como “civilização”, “ordem”, “progresso”, “limpeza”, “beleza”, etc<sup>141</sup>. Para o autor, tal discurso busca, na prática, “fazer política deslegitimando o lugar da política na história”<sup>142</sup>. Berque também faz críticas ao discurso proferido por determinados técnicos, principalmente os associados ao modernismo arquitetônico, um discurso que menospreza a percepção comum e busca se travestir de verdade absoluta:

Da mesma forma, uma das forças que impelem a arte moderna, e mais particularmente o modernismo arquitetônico, é o desejo deliberado de

---

<sup>139</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

<sup>140</sup> Tradução livre do original: “Il va de soi que ces phénomènes supposent une sensibilité au paysage comme tel; laquelle se nourrit d’une pensée du paysage, incarnée et inculquée notamment par la photographie, le cinéma et la télévision [...]”. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 72.

<sup>141</sup> CHALHOUB, S. *Op. cit.*, 1996.

<sup>142</sup> *Idem*, p. 35.

romper com as formas tradicionais, apreciadas tão somente pelos “idiotas”. Essa atitude elitista levou à desintegração da paisagem nas cidades e no interior. E as mesmas elites que defendem tais atitudes foram embora para viver com as formas mais tradicionais de paisagem [...]”<sup>143</sup>.

O autor aponta exemplos. Um deles é um anúncio em Quioto, uma das cidades mais antigas do Japão, que gabava-se da construção de uma *manshon* (um grande prédio de apartamentos, em tradução livre) com uma vista magnífica para o *machinami* (a paisagem tradicional de uma cidade, em tradução livre), caracterizadas justamente por suas *machi-ya* (casas residenciais de um só andar, em tradução livre)<sup>144</sup>. Nada muito diferente do que tem acontecido em diversos trechos do Rio de Janeiro, inclusive com autorização legal: projetos que massacram a paisagem são desenvolvidos sob a propaganda de que permitem, de forma exclusiva, uma apreciação singular dessa própria paisagem.

Outro exemplo é a construção de uma rodovia acima da ponte Nihonbashi, no coração da capital do Japão, Tóquio. Para o autor, a rodovia é um atentado pós-modernista àquele espaço, antes caracterizado por sua relação harmônica com o meio ambiente natural. Isso ocorre em diversos locais do mundo porque, segundo Berque, “o pós-modernismo deu um passo à frente do modernismo para nos convencer que a noção de harmonia é ultrapassada e que a beleza de hoje consiste em contrastes, tensões, rupturas. Em suma, em dinamismo”<sup>145</sup>.

O exemplo da rodovia acima da ponte Nihonbashi remete a ao menos duas situações similares no Rio de Janeiro: o elevador Paulo de Frontin, em São Cristóvão, e o antigo elevador da Perimetral, já demolido. Em ambos, há um ocultamento da paisagem natural que acaba por ferir um ideal de paisagem e incomodar a sociedade. Todo o projeto do elevador da Perimetral aplica-se bem na metáfora da serpente mítica de Ouroboros engolindo a sua própria cauda: gasta-se verba pública para construí-lo, transformando de forma questionável a paisagem

---

<sup>143</sup> Tradução livre do original: “De même, l’un des ressorts de l’art moderne, et plus spécialement du mouvement moderne en architecture, a été la volonté délibérée de rompre avec les formes traditionnelles, appréciées des seuls demeures (le peuple); position élitare et dogmatique dont le résultat aura été, dans les villes comme dans les campagnes, la décomposition du paysage. Du coup, les mêmes élites sont allés accaparer les formes les plus traditionnelles [...]. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 73.

<sup>144</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

<sup>145</sup> Tradução livre do original: “Le postmoderne a surencéri sur le moderne pour nous laisser accroire que la notion d’harmonie est périmée, qu’aujourd’hui la beauté se nourrit de contrastes, de tensions, de ruptres, bref qu’elle est dynamique”. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 74.

para, algumas décadas depois, gastar-se verba pública para destruí-lo, porque evidenciou-se que sua existência prejudicava a paisagem.

A crítica de Berque tem muitas semelhanças com a de Chalhoub. Nas duas, nota-se que as transformações da paisagem se dão a partir de escolhas de um grupo restrito, que impõem tais escolhas a outros grupos sociais argumentando que elas baseiam-se em critérios técnicos e, portanto, “corretos” e “imparciais”.

Utilizando-se desse argumento, os grupos economicamente dominantes protagonizam transformações paisagísticas excluindo a necessidade de que essas transformações passem pelo crivo popular. Assim, impede-se que os grupos vulneráveis se manifestem previamente sobre o destino das paisagens que apreciam – e ainda reduzem suas opiniões a um suposto conhecimento precário de mundo. É o que Berque, por exemplo, critica:

Quando são confrontadas com o ceticismo das massas em relação à estética da ruptura moderna, o discurso elitista os acusa de não ter entrado no século XX ou XXI. É uma acusação injusta, porque na prática as massas seguiram as percepções da ruptura moderna do jeito delas, ou seja, massivamente. Como resultado, temos paisagens em que toda a harmonia desapareceu<sup>146</sup>.

Assim, ao elaborar as normas sobre paisagem, há um isolamento de ideias que remete tão somente a um pensamento particular de grupos mais economicamente favorecidos, o que agrava tal ocultamento. No Direito, o mesmo ocultamento ocorre quando expressões da paisagem que não correspondem ao que o discurso cientificista e elitista considera adequadas são menosprezadas e condenadas a um apagamento histórico.

Afinal, assim como a palavra “cortiço” no século XIX, a proteção da paisagem, no século XXI, frequentemente passa a designar, de um ponto de vista legal, ao melhor objeto de interesse das camadas mais favorecidas. Ao contrário, a paisagem urbana, não-natural, muitas vezes alijada de valor turístico, mas com fortes vínculos populares nem sempre recebe a mesma atenção, como se verá no estudo de caso dos dois capítulos seguintes.

---

<sup>146</sup> Tradução livre do original: “Le discours élitaire, devant l'imperméabilité des masses à l'esthétique de la rupture moderne, les a régulièrement accusées de n'être pas encore entrées culturellement dans le XX siècle (ne parlons même pas du XXI! C'est leur faire un mauvais procès; parce qu'en acte, les masses ont fidèlement suivi les préceptes de la rupture moderne – mais à leus manière propre, c'est-à-dire massivement. Le résultat, ce sont ces paysages d'où, effectivement, toute harmonie a disparu”. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, pp. 74-75.

Em 1998, um exemplo paradigmático foi a sobreposição por camadas de cal pela Comlurb (Companhia Municipal de Limpeza Urbana) dos murais do profeta Gentileza do Viaduto do Gasômetro, no Centro do Rio de Janeiro, literalmente apagando-os da paisagem urbana. A medida gerou revolta popular e foi eternizada na música *Gentileza*, da cantora Marisa Monte, conforme trecho abaixo:

Apagaram tudo  
Pintaram tudo de cinza  
Só ficou no muro tristeza e tinta fresca

Nós que passamos apressados pelas ruas da cidade  
Merecemos ler as letras e as palavras de gentileza  
Por isso eu pergunto a você no mundo  
Se é mais inteligente o livro ou a sabedoria<sup>147</sup>

A insurreição popular contra a medida fez com que os murais fossem recuperados por uma iniciativa da Universidade Federal Fluminense (Uff), e só então a Prefeitura tombou os murais, consagrando os escritos como expressão de arte popular<sup>148</sup>. A medida, no entanto, foi tomada depois de os murais desaparecem, a partir de um movimento popular espontâneo. Ora, o Direito Ambiental há muito propõe os princípios da prevenção e da precaução, que caracterizam-se por medidas antecipadas a fim de proteger determinados bens ambientais de riscos em um futuro possível e incerto. Tais medidas, no entanto, ainda são incipientes em relação à paisagem.

No âmbito do município do Rio de Janeiro, por exemplo, uma interpretação restritiva do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) gera questionamentos sobre a obrigatoriedade de se executar o instrumento conhecido como Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Embora o art. 37, *caput*, do referido Estatuto<sup>149</sup> preveja expressamente a execução do EIV; e o art. 37, inciso VII<sup>150</sup>, elenque que ele deve versar sobre “paisagem urbana e patrimônio natural e cultural”, a exigência de uma lei municipal específica para dar aplicabilidade ao tema, conforme depreende-se do

---

<sup>147</sup> MONTE, M. *Gentileza*. In: Memórias, crônicas e declarações de amor. Faixa 10. EMI, 2000.

<sup>148</sup> LOBATO, E. Rio tomba murais do “profeta Gentileza”. Folha de S. Paulo, 08 mai. 2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/sp/ilustrad/fq0805200009.htm>>. Último acesso em 31 dez. 2022.

<sup>149</sup> BRASIL. Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasil: Congresso Nacional, 2001.

<sup>150</sup> *Idem*.

art. 36, *caput*<sup>151</sup>, do mesmo diploma legal acaba tornando inócuos os dispositivos que versam sobre ele<sup>152</sup>.

A questão que se apresenta, portanto, é como lidar com a paisagem de um ponto de vista jurídico, buscando a sua efetiva proteção – e não o massacre que ocorre quando se permite a sua dominação pelo “pensamento sobre a paisagem” moderno. Em busca de uma proteção efetiva da paisagem, e amparada na teoria de Berque, Custódio apresenta o conceito de “Direito de Paisagem”. Diferentemente do “direito à paisagem”, o Direito de Paisagem é formulado como uma área autônoma do Direito, independente do Direito Ambiental<sup>153</sup>.

Para que alcance a sua independência como ramo científico do Direito, Custódio afirma que o Direito de Paisagem necessita de princípios básicos que lhe permitam ser reconhecido como ciência própria. Dentre os muitos princípios propostos pela autora, e que são específicos do Direito de Paisagem, estão a paisagem como direito fundamental e intergeracional, o desenvolvimento econômico levando em consideração a preservação da paisagem, a educação para identificar a paisagem, a participação comunitária e a proteção da cultura local<sup>154</sup>.

Dentre os princípios não-específicos, ou seja, que se correlacionam com outros ramos do Direito, estão, ainda, os princípios da prevenção e da precaução, já expostos em momento anterior<sup>155</sup>.

Todos esses princípios, se efetivamente aplicados em âmbito municipal, poderiam reduzir o impacto negativo do que Berque considera consequência do “pensamento sobre a paisagem”. A começar pela precaução e pela prevenção, princípios que seriam melhor concretizados caso o EIV fosse autoaplicável. É o que defende o Ministério Público do Rio de Janeiro<sup>156</sup>, em observância à multiplicidade

---

<sup>151</sup> *Ibidem*.

<sup>152</sup> FREITAS, V. P. A desnecessidade de lei municipal para estudo de impacto de vizinhança e reflexos socioambientais. Revista de Direito Ambiental, volume 82, abril-junho 2016.

<sup>153</sup> CUSTÓDIO, M. *Op. cit.*, 2014.

<sup>154</sup> CUSTÓDIO, M. *Op. cit.*, 2014.

<sup>155</sup> CUSTÓDIO, M. *Op. cit.*, 2014.

<sup>156</sup> “Desde há muito vem o Município do Rio de Janeiro se esquivando da exigência do Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV como condição de licenciamento de novos empreendimentos. A leniência é inegavelmente danosa à manutenção de um ordenamento urbano equilibrado, uma vez que diariamente são licenciados novos empreendimentos e edificações sem quaisquer considerações acerca de seus impactos (positivos ou negativos) sobre determinada coletividade/ espaço público”. RIO DE JANEIRO (ESTADO). Tribunal de Justiça. Processo 0335567-50.2019.8.19.0001. Ação civil pública (com pedido de tutela de urgência). Autor: Ministério Público do Rio de Janeiro. Réu: Município do Rio de Janeiro. Distribuído em 17/12/2019.

de dispositivos federais, estaduais e municipais que preveem a obrigatoriedade da aplicação de tal instrumento.

## 1.7 Conclusão

Do que foi apresentado neste capítulo, conclui-se que, ao longo de mais de um século, um planejamento urbano tecnicista e exclusivista exacerbou uma estratégia legal de ocultamento das massas da paisagem. Tal ocultamento ocorreu de duas formas. A primeira consistiu em um *progressivo ocultamento da paisagem da vista das massas*. As belas paisagens foram paulatinamente escondidas do olhar do observador, independentemente de classe social, por um desenvolvimento desenfreado da cidade que se preocupou muito mais com benesses econômicas e individuais do que com o viver bem da maior parcela da população.

O *progressivo ocultamento da paisagem da vista das massas* é um fenômeno que se manifesta principalmente pela verticalização excessiva da moradia no Rio de Janeiro, com a construção de prédios que ocultam as belezas naturais da cidade tanto para quem está fora quanto para quem está dentro deles. Para quem está fora, os prédios impedem a apreciação adequada do *skyline* montanhoso do Rio de Janeiro ou até escondem completamente a existência de alguns espaços da cidade, como o morro da Viúva, localizado no bairro do Flamengo. Por se tratar de morro pequeno e rodeado de prédios, é praticamente impossível avistá-lo do solo à distância<sup>157</sup>.

E para quem está dentro, novos prédios construídos à frente dos que já existem, com frequência, ocultam a paisagem já existente, escondendo os elementos naturais e permitindo que se veja apenas uma profusão de concreto armado. A insatisfação de parte da população com essa transformação da paisagem pode ser identificada em obras literárias e musicais do período em que a verticalização da Zona Sul do Rio de Janeiro passa a ser permitida, comprovando que até mesmo membros dos grupos economicamente dominantes têm a sua

---

<sup>157</sup> DAFLON, R. *Op. cit.*, 2017.

percepção da paisagem prejudicada pela verticalização excessiva das novas construções.

Todo esse processo é fomentado por um “pensamento sobre a paisagem” que, segundo Berque, é fundamental para converter a paisagem em um mero objeto de consumo<sup>158</sup>, estimulando um “desejo de paisagem”<sup>159</sup> que a converte em uma das muitas mercadorias que podem ser obtidas dentro de um modelo capitalista de subsistência.

Longe de se tratar de escolhas técnicas do passado, o Poder Público continua estimulando tal fenômeno de ocultação da paisagem. O Plano de Estruturação Urbana (PEU) do bairro da Penha, por exemplo, sofreu alterações na década de 2010 para ampliar o gabarito do entorno da Igreja da Penha de cinco para doze andares. A construção de prédios com o novo gabarito passaria a ocultar a vista da Basílica Santuário de Nossa Senhora da Penha, popularmente conhecida como Igreja da Penha, tombada em 1990 por sua importância histórica, artística e cultural<sup>160</sup>.

Não se pretende aqui defender que novos prédios não possam ser construídos na cidade, o que evidentemente é necessário para responder ao aumento populacional das cidades. Tais prédios, no entanto, podem ser construídos respeitando a geografia montanhosa característica do Rio de Janeiro, o entorno urbano, e acompanhado de estudos de impacto de vizinhança (EIVs) especificamente voltados para analisar o impacto das novas construções no que diz respeito à paisagem urbana. A população precisa ter instrumentos para que possa influir nas escolhas acerca das modificações da paisagem, ou estará sendo ocultada de um efetivo direito à cidade.

A segunda forma de ocultamento das massas pela paisagem que foi abordada neste capítulo é o *progressivo ocultamento das massas à vista na paisagem*. Tal ocultamento decorre de um processo histórico de “repúdio do trabalho em massa que fez a paisagem possível”, conforme explicita a teoria paisagística de Berque<sup>161</sup>. Consiste em se utilizar de um pensamento exclusivista e tecnicista, amparado em ideias que não coadunam com a realidade, para garantir a apreciação

---

<sup>158</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

<sup>159</sup> RIBEIRO, R. W. *Op. cit.*, 2019.

<sup>160</sup> DAFLON, R. *Op. cit.*, 2017.

<sup>161</sup> Ver nota de rodapé nº 11.

da paisagem apenas pelos grupos economicamente dominantes. No passado, tais grupos podiam ser associados a uma “elite” pertencente à nobreza, mas hoje são melhor representados por uma “elite” que integra a burguesia.

Berque aponta que a paisagem nasce justamente da afirmação idílica de uma Era Dourada em que a natureza dava à humanidade a subsistência necessária sem que ela precisasse trabalhar para sobreviver<sup>162</sup>. No que diz respeito ao Rio de Janeiro, esse mito foi remodelado para proporcionar um saudosismo por uma “Cidade Maravilhosa” que talvez nunca tenha existido para todos os moradores da cidade. Afinal, quando a primeira marchinha chamando o Rio de Janeiro de “Cidade Maravilhosa” tomou as ruas, no carnaval de 1904, a era dos cortiços estava chegando ao fim tão somente para abrir alas para outra era de urbanização excludente: a era das favelas<sup>163</sup>.

Ao fim, apresenta-se uma nova proposta para se lidar com a paisagem: a criação de um novo ramo do Direito, conforme proposto por Maricato, intitulado “Direito de Paisagem”<sup>164</sup>. Tal ramo busca trazer a paisagem para o centro das atenções, tendo entre os seus princípios a busca pelo direito à vida através da fruição da paisagem pelo viver bem. Propõe-se, ainda, uma interpretação menos restritiva do Estatuto da Cidade, que permita ao EIV ser obrigatório na construção de empreendimentos com potencial de impacto na paisagem urbana sem que haja a necessidade de uma lei reguladora específica.

Dentre as muitas estratégias para ocultar grupos vulneráveis de se sentirem pertencentes às paisagens ditas notáveis do Rio de Janeiro está a de utilizar o Direito como instrumento de dominação. Será este, portanto, o tema do próximo capítulo. Nele, abordar-se-á como uma das mais importantes leis de ordenamento urbanístico do município, o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município do Rio de Janeiro, deu à paisagem um protagonismo ímpar que fomentou o “pensamento sobre a paisagem” a partir de uma interpretação de paisagem fundamentalmente econômica, absolutamente esvaziada de um sentido subjetivo de viver bem.

---

<sup>162</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

<sup>163</sup> BUENO, E. *Op. cit.*, 2012.

<sup>164</sup> CUSTÓDIO, *Op. cit.*, 2014.



## 2 O PLANO DIRETOR DO RIO DE JANEIRO E A EFETIVIDADE DOS DISPOSITIVOS SOBRE PAISAGEM URBANA: UMA ESTRATÉGIA LEGAL DE OCULTAMENTO DAS MASSAS

### 2.1 Introdução

No primeiro capítulo, apresentou-se uma leitura da teoria paisagística do geógrafo francês Augustin Berque em diálogo com o processo histórico de planejamento urbano do município do Rio de Janeiro. O capítulo buscou demonstrar, a partir de uma revisão da literatura histórica, geográfica, jurídica e urbanística, além da interpretação de obras culturais de diferentes períodos temporais que a cidade foi moldada, ao longo de mais de um século, primordialmente por um planejamento urbano da desigualdade e pelo ocultamento estratégico de grande parte de sua população, aqui denominada como “massas”.

Ao fim do referido capítulo, o ordenamento jurídico em âmbito nacional e local também é sugerido como um instrumento de consolidação do “pensamento sobre a paisagem” e de todos os prejuízos que tal pensamento causa à proteção da paisagem carioca. Alguns argumentos são apresentados para justificar tal afirmativa. Um deles é de que ainda é escasso o debate sobre a paisagem como um bem jurídico, o que, segundo Custódio, prejudica a sua proteção, justamente pelas dificuldades intrínsecas em proteger legalmente um bem que não encontra-se bem delimitado pela doutrina<sup>165</sup>.

Outro argumento, que dialoga com o anterior, é o de que a falta de políticas públicas de conscientização sobre a paisagem implica em um desconhecimento de grande parte da população sobre o tema. Isso faz com que a paisagem seja invariavelmente interpretada a partir da ótica do lugar comum – e que, muitas vezes, o dano paisagístico só seja reconhecido quando já ocasionado, dificultando a reparação. Pesquisa realizada por Custódio aponta, inclusive, que pessoas de todas

---

<sup>165</sup> CUSTÓDIO, M. M. Introdução ao Direito de Paisagem: contribuições ao seu reconhecimento como ciência no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

as regiões do país associam “paisagem” tão somente com o meio ambiente natural, não percebendo-a tão facilmente no espaço urbano<sup>166</sup>.

Há tempos que os historiadores descobrem que ideias, mesmo as mais vagas, fazem história<sup>167</sup>. É por isso que Harvey aponta que um dos trabalhos do acadêmico é reconstruir uma “genealogia das ideias”<sup>168</sup>, ou seja, analisar ideias presentes para, a partir de tal análise, desvendar ecos de ideias do passado. O mito apontado por Berque de que, em um passado utópico, viveu-se uma Era Dourada em que a natureza tudo dava sem pedir nada em troca parece ter se disseminado ao longo dos séculos, difundindo um ideal de desejo por uma paisagem que sempre remeta ao meio ambiente natural<sup>169</sup>.

O resultado da disseminação de tal mito é que, para o senso comum, a proteção da paisagem acaba dizendo respeito primordialmente à proteção do meio ambiente natural. Em contraste, não considera-se que os elementos que qualificam o meio ambiente urbano mereçam a mesma proteção, pois muitas vezes esse meio ambiente sequer é interpretado como paisagem. No capítulo anterior, foram apontadas as principais consequências da falta de percepção da paisagem urbana pela população carioca. Todas, dentro de um panorama histórico que se inicia a partir do século XX, contribuíram para uma deterioração acelerada dessas mesmas paisagens.

Mas, apesar de um movimento crescente de valorização do estudo da paisagem como um bem jurídico, a doutrina ainda não tem conseguido desenvolver a proteção integral da paisagem urbana como um bem ambiental, pertencente aos direitos humanos de terceira geração<sup>170</sup>. Muitos dos manuais de Direito Ambiental hoje no mercado limitam o estudo da paisagem urbana aos efeitos da proliferação da publicidade nas grandes cidades, ensejadores de danos estéticos aos

---

<sup>166</sup> *Idem*.

<sup>167</sup> CHALHOUB, S. Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 22.

<sup>168</sup> HARVEY, D. Cidades rebeldes. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 11.

<sup>169</sup> BERQUE, A. La pensée paysagère, Bastia: Éditions Éoliennes, 2016.

<sup>170</sup> Maraluce Custódio define a paisagem como “um direito de terceira geração basilar [...] levando-se em conta as percepções de todos os grupos sociais, independentemente de raça, cor e classe, garantindo assim sua mutabilidade e evolução [...]” CUSTÓDIO, M. M. Op. cit., 2014, p. 315.

transeuntes<sup>171</sup>. Isso, obviamente, quando os referidos manuais chegam a doutrinar sobre a paisagem urbana<sup>172</sup>.

Isso é, em grande parte, uma consequência das transformações provocadas pela Lei Cidade Limpa (Lei 14.223/2006) no município de São Paulo, que reduziu drasticamente a publicidade urbana na maior cidade da América Latina e teve ampla repercussão internacional<sup>173</sup>. Como esta é, até hoje, uma das principais leis sobre paisagem urbana do país a ter alcançado ampla efetividade – a ponto de em maior ou menor grau ter sido replicada, com diferentes graus de sucesso, em outras capitais brasileiras<sup>174</sup> – é salutar que suas consequências ocupem um espaço de destaque nos manuais que se referem ao tema.

No entanto, muito embora o excesso de publicidade seja um tópico relevante para que se alcance a proteção integral da paisagem urbana, ele não é a única forma de se agredir tal paisagem. Há, como demonstrado no capítulo anterior, os efeitos da verticalização urbana nas grandes cidades, que muitas vezes destroem a paisagem sob o pretexto de dar a grupos economicamente dominantes um acesso

---

<sup>171</sup> Um exemplo é a obra de Maria Luiza Machado Granziera. Embora destaque-se por reservar algumas linhas à paisagem urbana, algo raro na doutrina pátria, a única lei a que se faz referência nas três páginas sobre o tópico (dentro do capítulo "Paisagem Urbana e Poluição Visual") é a Lei Municipal 14.223/06, ou seja, a Lei da Cidade Limpa. GRANZIERA, M. L. M. Direito ambiental. 5ª edição. São Paulo: Editora Foco, 2019.

<sup>172</sup> Os manuais são um bom termômetro porque, geralmente, servem de primeiro contato dos estudantes de Direito com o ramo que se busca estudar. A ausência de uma doutrina sobre paisagem urbana dentro deles, o que ainda é a regra, pressupõe que estudantes e professores ainda detenham pouco acesso ao tema, o que provavelmente reduz a possibilidade de debatê-lo. Exceções, no entanto, existem. Dentre elas está o supracitado manual de Direito Ambiental de Maria Luiza Machado Granziera, que possui um capítulo sobre paisagem urbana e poluição visual. Outro é o de Édis Milaré, cujo manual traz um esboço doutrinário em vista da paisagem urbana. MILARÉ, E. Direito do Ambiente. 11ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2008.

<sup>173</sup> A iniciativa despertou o interesse de países como Argentina, Portugal, Grécia e Coreia. Além disso, recebeu prêmios na Alemanha, na Inglaterra e nos Estados Unidos. Foi o destaque no pavilhão da Cidade de São Paulo na exposição Universal de Xangai em 2010. O sucesso fez com que o governo chinês solicitasse a permanência da mostra mesmo após o término da exposição. KASSAB, G. Cidade Limpa – um divisor de águas na história da paisagem de São Paulo. Website do Gilberto Kassab, 2017. Disponível em: <<https://gilbertokassab.com.br/acoes-gk/cidade-limpa/>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

<sup>174</sup> No Rio de Janeiro, dois decretos (35.507/2012 e 36.108/2012), assinados pelo prefeito Eduardo Paes regularizaram as Zonas de Preservação Paisagística e Ambiental, restringindo anúncios gigantes no Centro, na Zona Sul e na Grande Tijuca. O programa ficou conhecido como "Rio Limpo", mas foi alvo de inúmeras ações judiciais que alegavam que tais medidas deveriam ser aprovadas por lei, e não por decreto. Uma guerra de liminares fez com que a cidade jamais testemunhasse os efeitos do programa por completo. Seis anos depois, o projeto de decreto legislativo 148/2019, aprovado pela Câmara de Vereadores, sustou os efeitos dos decretos permanentemente, pondo fim ao que restava do programa Rio Limpo. MAGALHÃES, L. E. Projeto Cidade Limpa, que limitava publicidade para evitar poluição visual, é derrubado na Câmara. O Globo, 18 mar. 2012. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/projeto-cidade-limpa-que-limitava-publicidade-para-evitar-poluicao-visual-derrubado-na-camara-23759092>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

exclusivo à própria paisagem. E há a relação ainda conflituosa entre paisagem e moradia, frequentemente apontados pelo discurso oficial como direitos sociais colidentes, criando-se uma necessidade fictícia de que um sucumba para que o outro seja integralmente alcançado.

É um exemplo de como a paisagem invariavelmente sucumbe ao pacto liberal de defesa irrestrita da propriedade privada – isso quando tal pacto não a manipula como álibi para medidas que não só falham em protegê-la como, ao contrário, contribuem para massacrá-la rapidamente. O presente capítulo busca apontar a reduzida efetividade das normas sobre paisagem urbana em um dos instrumentos urbanísticos que, hipoteticamente, seria fundamental para a sua proteção, justamente pelo protagonismo legal ímpar que oferta à paisagem – ao menos no papel.

Tal instrumento é o PDDUS/2011. O referido Plano Diretor institui a paisagem como o “mais valioso bem” do município do Rio de Janeiro (art. 2º, §4º)<sup>175</sup>. Assim, apontar-se-á como o PDDUS/2011 contribui para o aprofundamento do que Berque define como “pensamento sobre a paisagem”, afastando-a de seu sentido mais profundo, metafísico, que o mesmo autor define como “pensamento paisageiro”<sup>176</sup>. Para isso, será analisada a efetividade dos três dispositivos da referida lei que regulam expressamente a paisagem urbana municipal.

Ao fim, chega-se à conclusão de que as normas sobre paisagem urbana do PDDUS/2011 apresentam efetividade profundamente reduzida ao longo de mais de dez anos de vigência do diploma legal. Além disso, a falta de uma regulação básica sobre a paisagem como um bem ambiental, para além da multiplicidade de normas programáticas sem aplicabilidade real que se proliferam na referida lei, contribuiu para que as paisagens urbanas cariocas continuassem sendo afetadas pela falta de conscientização sobre a necessidade de proteger a paisagem urbana, assim como pelo descaso governamental em promover tal conscientização.

O descaso com a proteção da paisagem urbana fica comprovado, ainda, pela falta de regulamentação municipal do dispositivo do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) que versa sobre a obrigatoriedade do estudo de impacto de

---

<sup>175</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº 111 de 01/02/2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2011.

<sup>176</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

vizinhança, incluindo a análise da paisagem urbana (art. 37, inciso VII)<sup>177</sup>. Após mais de dez anos de um Plano Diretor que impõe a paisagem como protagonista, a ausência de uma lei municipal que resolva o impasse sobre a obrigatoriedade do EIV em território municipal demonstra que a atenção dada pelo binômio legislador/governante à paisagem não equivale ao protagonismo que o Plano Diretor, em tese, oferece ao referido bem ambiental.

## **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**

“O novo plano é a bússola da cidade. O Rio de Janeiro navegou sem direção esses anos todos e isso explica por que a cidade enfrenta tantos problemas”, explicou o então prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, em janeiro de 2011 ao jornal O Globo<sup>178</sup>. Referia-se ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável do Município (Lei Complementar nº 111 de 1º de Fevereiro de 2011), que três dias após seria promulgado pela Câmara Municipal. E para onde a bússola da cidade apontaria? A resposta, ao menos pelo que transparece na entrevista, está na paisagem.

É o que se compreende não só pelo que explica o prefeito Eduardo Paes, mas também pelas falas de outros membros da comitiva do prefeito. Daniel Macedo, então coordenador de Macroplanejamento da Prefeitura, explica que “A proibição de novas ocupações nas áreas de risco e a impossibilidade de regularizações nessas áreas são citadas explicitamente. E o desenvolvimento urbano passa a levar em conta a paisagem, preservando e protegendo”<sup>179</sup>. Pela interpretação de tal trecho, é possível pressupor que o Rio de Janeiro nunca antes havia levado em conta no planejamento urbano, principalmente dentro de um Plano Diretor.

---

<sup>177</sup> BRASIL. Lei 10.257 de 10/07/2001 [Estatuto da Cidade]. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

<sup>178</sup> BASTOS, I.; MAGALHÃES, L. E. Novo Plano Diretor determina proteção da paisagem da cidade e torna obrigatória preservação de encostas. O Globo, 31 jan. 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/novo-plano-diretor-determina-protecao-da-paisagem-da-cidade-torna-obrigatoria-preservacao-de-2830440>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>179</sup> *Idem*.

Assim, o PDDUS/2011 é apresentado pelas autoridades municipais como uma lei que resolverá as muitas lacunas da regulação da paisagem, dando, finalmente, um rumo para o Rio de Janeiro. Uma pesquisa mais atenta, no entanto, comprova que muito do que as autoridades afirmam na entrevista não corresponde à realidade. Muito embora com menos destaque, o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 16 de 4 de junho de 1992), antecessor direto do PDDUS/2011, já levava em conta a paisagem, inclusive dentro do planejamento urbano municipal. Veja-se, por exemplo, o artigo 130, inciso II do Plano Diretor pretérito:

Art. 130 – O programa de proteção e valorização do patrimônio cultural e do ambiente urbano compreenderá:  
 II – a **proteção e valorização da paisagem** e dos **conjuntos urbanos** de interesse;<sup>180</sup> (grifo nosso)

Quando o prefeito Eduardo Paes sugere que o Rio de Janeiro navegou sem rumo, ele parece desconhecer que já havia um Plano Diretor em vigor durante quase vinte anos, só então revogado pelo PDDUS/2011. Por que, afinal, o PDDC/1992 não representava uma bússola para a cidade, na interpretação de Eduardo Paes? Possivelmente porque não era ele o prefeito quando o Plano de 1992 foi promulgado. A estratégia de apresentar o PDDUS/2011 como um instrumento jurídico “salvador”, capaz de revolucionar todo o planejamento urbano do Rio de Janeiro dialoga com o que Harvey apontaria ser o mito da “modernidade como ruptura”.

Um dos mitos da modernidade é que ela constitui uma ruptura radical com o passado. A ruptura é supostamente de tal ordem que possibilita enxergar o mundo como uma *tabula rasa*, sobre a qual o novo pode ser inscrito sem referência ao passado – ou, se o passado ficar no caminho, mediante sua obliteração<sup>181</sup>.

A estratégia da “modernidade como ruptura” tem sido utilizada diversas vezes na história do Rio de Janeiro, consolidando o que convencionou-se chamar de planejamento urbano da desigualdade. No capítulo anterior, acompanhou-se a mesma estratégia sendo utilizada pelo prefeito Pereira Passos para justificar as remoções que permitiram ao Rio de Janeiro reerguer-se aos moldes de Paris, mas que deu fim à era dos cortiços tão somente para dar início à era das favelas. Em um

---

<sup>180</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº 16 de 04/06/1992. Dispõe sobre a Política Urbana do Município, institui o Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 1992.

<sup>181</sup> HARVEY, David. Paris: capital da modernidade. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015, p. 11.

paralelismo histórico, o PDDUS/2011, ao menos pelo que se extrai da entrevista, buscaria dar fim a uma era de maior proteção legal à moradia para dar início a uma era de maior proteção legal à paisagem.

É mais um capítulo de uma longa história de colisão artificial do direito à moradia com o direito à paisagem, uma colisão que só ocorre pelo somatório de escolhas administrativas excludentes feitas por um planejamento urbano da desigualdade. A matéria em questão traz diversos indícios de que a intenção das autoridades municipais é justamente fomentar um acirramento entre os direitos, culpando um pela deterioração do outro. Sem citar fontes, ainda no primeiro parágrafo do texto, os jornalistas justificam que a promulgação do PDDUS/2011 representa uma restrição do direito à moradia, que passa a ser limitado à efetivação do direito à paisagem:

[...] o plano incorporou o conceito de que a paisagem da cidade – encravada entre o mar e a montanha – é o seu maior bem e deve ser protegida. Dessa forma, **a ocupação urbana**, que não estava subordinada a esse conceito, **passa a ser condicionada à preservação de morros, florestas, orla marítima e margens de rios de lagoas**<sup>182</sup>. (grifo nosso)

Este é outro parágrafo da matéria que uma pesquisa mais acurada permite desmentir. Embora não use a palavra “ocupação”, o PDDC/1992 já vinculava o crescimento dos ambientes urbanos às necessidades da proteção da paisagem, conforme se depreende de seu art. 130, inciso III:

Art. 130 – O programa de proteção e valorização do patrimônio cultural e do ambiente urbano compreenderá:  
III – a identificação dos **ambientes urbanos** adequadamente integrados à morfologia da Cidade que **terão seu crescimento e renovação compatibilizados com as necessidades de proteção**,<sup>183</sup> (grifo nosso)

Para o dicionário Houaiss, “ambiente” é aquilo “que rodeia ou envolve por todos os lados **e constitui o meio em que se vive**<sup>184</sup>” (grifo nosso), do que se depreende que “ambiente” também abrange habitação. Não se pode afirmar, portanto, que a ocupação urbana não estaria vinculada, no passado, à preservação do meio ambiente ou à preservação da própria paisagem. Embora o PDDUS/2011 seja mais específico, o PDDC/1992 também apresentava diretrizes expressas sobre o tema. Seu próprio art. 130, inciso III, poderia ter sido utilizado àquela época como

---

<sup>182</sup> BASTOS, I.; MAGALHÃES, L. E. *Op. cit.*, 2011.

<sup>183</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 1992.

<sup>184</sup> AMBIENTE. In: HOUAISS. Grande dicionário beta de língua portuguesa. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=ambiente>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

fundamento para elaborar políticas públicas de restrição da moradia em prol da paisagem.

Assim, é inegável que a proteção da paisagem está, no mínimo, delineada no PDDC/1992. A exigência de se identificar os “ambientes urbanos adequadamente integrados à morfologia da Cidade”, exposta em seu art. 130, inciso III, permite que, por exclusão, identifique-se também os ambientes urbanos que não estejam adequadamente integrados à tal morfologia. E o que fazer com esses ambientes? O inciso imediatamente posterior (art. 130, inciso IV) do PDDC/1992 aponta para uma solução, inclusive referindo-se expressamente à paisagem:

Art. 130 – O programa de proteção e valorização do patrimônio cultural e do ambiente urbano compreenderá:

IV – a elaboração de **projetos de recomposição da paisagem**, do ambiente urbano e da recuperação dos logradouros e espaços públicos, visando à sua adequação aos conjuntos protegidos<sup>185</sup>; (grifo nosso)

Em relação a processos históricos, Harvey defende que deve-se sempre “buscar o novo nas características do velho”<sup>186</sup>. Não se pretende, aqui, argumentar que os dois Planos Diretores possuam um regramento de idêntico teor sobre a paisagem. É inegável que o PDDUS/2011 dispensa muito mais atenção ao tema do que seu predecessor. Isso não significa, no entanto, que a legislação anterior ao PDDUS/2011 não leve em consideração a paisagem ao dispor sobre o planejamento urbano. A simples leitura do PDDC/1992 aponta que não é este o caso.

A hipótese mais provável é a de que o prefeito e seus assessores diretos desconheciam as normas sobre paisagem dispostas no PDDC de 1992, então vigente quando eles assumiram os cargos. O fenômeno de desconhecimento e aplicação das leis em vigor pelas autoridades constituídas muitas vezes é a regra no Brasil. Para Maricato, o papel da aplicação da lei, no país, destina-se “à manutenção de poder concentrado e privilégios, nas cidades, refletindo e ao mesmo tempo promovendo a desigualdade social no território urbano”<sup>187</sup>. Sobre a efetividade das leis, a autora aponta que:

Muitos são os fatores que determinam quando a lei é aplicada ou não. Um nos parece principal. Quando a localização de uma terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado imobiliário, a lei se impõe. Lei de

---

<sup>185</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 1992.

<sup>186</sup> HARVEY, D. *Op. cit.*, 2014, p. 25.

<sup>187</sup> MARICATO, E. *Metrópole, legislação e desigualdade*. Estudos Avançados, 17 (48), 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/lea/a/LJf4kyjgfBw9PyLxBxbNRbf/?lang=pt#>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

mercado, e não norma jurídica, determina o cumprimento da lei. Não é por outra razão que as áreas ambientalmente frágeis, objeto de legislação preservacionista, “sobram” para o assentamento residencial da população pobre. Nessas localizações, a lei impede a ocupação imobiliária: margens de córregos, áreas de mangues, áreas de proteção ambiental, reservas<sup>188</sup>.

Mesmo que a lei impeça a ocupação imobiliária de áreas ambientalmente frágeis, a autora acredita que a “lei do mercado”, e não a lei como norma jurídica, empurra os grupos economicamente vulneráveis para tais regiões, exatamente porque suas características ambientais de baixa segurança as tornam desinteressantes para a moradia dos grupos economicamente dominantes<sup>189</sup>. Não é necessário ter conhecimento da legislação urbanística para saber que tais ocupações ferem princípios básicos do Direito Ambiental e, portanto, são ilegais. Mesmo assim, elas continuam sendo permitidas pela omissão dos agentes públicos – até que passem a interessar ao mercado imobiliário.

Em uma das poucas referências ao PDDC/1992 presente na matéria d’O Globo, os jornalistas escrevem: “A lei atual, em vigor desde 1992, já previa restrições à ocupação de morros e das faixas de proteção dos cursos d’água. Mas enfatizava mais o direito à habitação do que a repressão ao crescimento desordenado do Rio”<sup>190</sup>. A palavra “habitação” é citada apenas quatro vezes no PDDC/1992. “Moradia” está presente quatorze vezes. No entanto, tais palavras também são mencionadas em dispositivos que preveem a possibilidade de remoção populacional para fins relacionados à proteção do meio ambiente e da paisagem – priorizando a paisagem, e não a habitação.

Na Introdução do presente capítulo, apontou-se que historiadores e geógrafos consagrados são taxativos em apontar que ideias, mesmo as mais vagas, fazem história. A matéria d’o Globo possui uma série dessas ideias, muito embora elas não coadunem com a realidade. A primeira é justamente a de que o PDDC/1992 enfatizava a habitação. Tal afirmativa, se correta, aponta que a lei ficou longe de surtir os efeitos esperados, caso considere-se o óbvio: que a habitação enfatizada diz respeito ao direito fundamental à moradia adequada. Afinal, seria absolutamente inconstitucional que um diploma legal fomentasse a moradia precária, sem mínimas condições de habitabilidade.

---

<sup>188</sup> *Idem.*

<sup>189</sup> *Ibidem.*

<sup>190</sup> BASTOS, I.; MAGALHÃES, L. E. Op. cit., 2011.

Outra ideia é a de que a criação de um Plano Diretor basta para que a cidade ganhe um rumo. Ou seja: de que o Plano Diretor seria a “bússola da cidade”. De 1992 a 2011 e, depois, de 2011 até agora, dois Planos Diretores regularam a cidade. Mas dados do Instituto Pereira Passos (IPP) apontam que, em vinte anos, quase cem novas favelas surgiram no Rio de Janeiro, ocupando cerca de 4,85 milhões de metros quadrados a mais que no passado<sup>191</sup>. Segundo cálculos feitos pelo jornal O Globo, é como se surgisse uma nova favela no município a cada dois meses e meio<sup>192</sup>.

Isso significa que de 1999 a 2019, quando estava em vigor um Plano Diretor que hipoteticamente enfatizava o direito à moradia (até 2011) e, após, um Plano Diretor que hipoteticamente enfatiza o direito à paisagem (de 2011 até o presente momento), o número de habitações irregulares praticamente dobrou, o que nos permite questionar a efetividade de ambos os Planos. Afinal, o avanço da favelização no Rio de Janeiro é tanto um atestado de incapacidade estatal de se promover moradia adequada para a sua população quanto um atestado de incapacidade estatal de se preservar uma paisagem equilibrada em território carioca.

A efetividade dos Planos Diretores levanta dúvidas na doutrina. Em uma obra clássica sobre o tema, Villaça aponta que os Planos Diretores se assemelham a uma ilusão, um “instrumento que praticamente nunca existiu na prática”<sup>193</sup>. O autor escreve que, apesar da sociedade adotar uma visão abrangente do Plano Diretor, defendendo-o como um instrumento poderoso para a solução dos problemas que assolam a cidade, essa visão está atrelada a uma ideia de objetividade e neutralidade do saber. Mas tal ideia raramente é posta em prática, transformando os Planos Diretores em um “punhado de generalidades sem condições concretas de aplicação”<sup>194</sup>. Segundo Villaça:

[...] as propostas do Plano Diretor são de duas categorias: aquelas que cabem à Prefeitura executar (em sua maioria obras e serviços, mas também

---

<sup>191</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Instituto Pereira Passos. Nota Técnica 38 – Favelas Cariocas: variação das áreas ocupadas nos períodos 1999-2019 (Agosto/2021). Disponível em: < <https://www.data.rio/ documents/ nota-t% C3%A9cnica-38-favelas-cariocas-varia%C3%A7%C3%A3o-das-%C3%A1reas-ocupadas-no-per%C3%ADodo-1999-2019-agosto-2021/explore>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>192</sup> GALDO, R. Em 20 anos, quase cem novas favelas surgiram na cidade do Rio, aponta levantamento da Prefeitura. O Globo, 20 set. 2021. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/rio/em-20-anos-quase-cem-novas-favelas-surgiram-na-cidade-do-rio-aponta-levantamento-da-prefeitura-25204221>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>193</sup> VILLAÇA, P. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo: Edição do Autor. 2005, p. 10.

<sup>194</sup> *Idem*, p. 11.

medidas administrativas) e aquelas que cabem ao setor privado obedecer (o controle e ocupação do solo, principalmente o zoneamento).

As primeiras não têm qualquer validade ou efeito. São mero cardápio. Cada prefeito pode escolher (caso tome conhecimento delas) se quer ou não executá-las. As segundas, ao contrário, são compulsórias, são lei, e como tal tem que ser cumpridas por todos. Só que elas dizem respeito aos problemas e interesses de uma pequena maioria da população e a uma minúscula parcela da cidade.

O que sobra então do Plano Diretor? Pouco ou nada que seja do interesse público. Nada que seja do interesse da maioria da população. Nada que oriente o futuro ou o destino da maior parte da cidade<sup>195</sup>.

Sob a ótica de Villaça, a noção de que o Plano Diretor pode provocar amplas transformações no planejamento urbano da cidade é rechaçada como uma das muitas ideias que, sem rastro na realidade, se proliferam na sociedade. O autor reforça que essa ideia é difundida por diversos atores sociais, como arquitetos, engenheiros, políticos, universitários e também a imprensa. Sobre ela, o urbanista afirma, ainda, que “Nossa imprensa, refletindo o pensamento dominante – está repleta de exemplos que ilustram a enorme importância atribuída ao Plano Diretor por esse pensamento”<sup>196</sup>.

A matéria d’O Globo, repleta de afirmações oficiais que são falsamente tomadas como verdades absolutas, talvez seja mais um exemplo de um estímulo ao Plano Diretor como “salvador” da cidade. Mas há nela ecos históricos da tentativa de se criar um conflito artificial entre moradia e paisagem. Esse discurso busca isentar as autoridades municipais das escolhas tomadas no passado em relação ao planejamento urbano para reafirmar uma falsa “escolha de Sofia”: a de que, para a paisagem florescer, é necessário que moradias sejam massacradas. Ou, a depender dos interesses dominantes, que para a moradia florescer, é necessário que a paisagem seja massacrada.

### **2.3 A paisagem convertida em “patrimônio”: a estratégia legal de ocultamento da paisagem em prol da economia – e não do “viver bem”**

---

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>196</sup> *Ibidem*, p. 10.

O PDDUS/2011 apresenta a paisagem como 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” (art. 2º, §4º). O dispositivo em questão, no entanto, apresenta lacunas explícitas no que diz respeito à natureza jurídica da paisagem. Nos dizeres de Larenz, as lacunas no Direito podem representar até mesmo um silêncio eloquente da lei, ou seja, uma intenção deliberada de não manifestar-se sobre a questão<sup>197</sup>.

Assim, deve-se ponderar o que significa, por exemplo, o PDDUS/2011 jamais estipular que a paisagem é um bem ambiental, como ela é frequentemente conceituada pela doutrina<sup>198</sup>. O bem ambiental é uma inovação jurídica do art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988<sup>199</sup>, que destaca-se exatamente por pertencer a todos os seres humanos, inclusive às futuras gerações, razão pela qual não possui natureza jurídica de bem público (aquele pertencente às pessoas jurídicas de direito público interno) ou privado (aquele que tem como proprietário a pessoa física ou jurídica privada), mas natureza ambiental. Neste sentido, está a interpretação de Fiorillo:

O art. 225 da Constituição Federal, reitera-se, ao estabelecer a existência jurídica de um bem que se estrutura como de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, configurou nova realidade jurídica, disciplinando bem que não é público, nem muito menos, particular<sup>200</sup>.

É de se observar, no entanto, que o art. 2º, §4º, do PDDUS/2011 não refere-se à paisagem associando-a à “sadia qualidade de vida”, conforme estabelece o art. 225 da Constituição Federal. Tampouco parece interpretá-la como um bem de uso comum do povo. Isso porque a paisagem é retratada pelo referido instrumento urbanístico como um bem eminentemente patrimonial, cuja principal função é servir ao lucro de quem dela se apropria. Veja-se, por exemplo, sua designação como o “mais valioso bem” da cidade, realçada pelo art. 168, parágrafo único, que a retrata não mais como “o mais valioso bem”, mas como “o mais valioso ativo” da cidade.

---

<sup>197</sup> LARENZ, Karl. Metodologia da ciência do Direito. 6ª edição reformulada. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1991.

<sup>198</sup> Neste sentido, se posiciona Edis Milaré: “O que era antes um simples desfrute acessório, passou agora para o rol dos bens ambientalmente essenciais”. MILARÉ, E. Op. cit., 2008, p. 848.

<sup>199</sup> “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. BRASIL. [Constituição, (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>200</sup> FIORILLO, C. A. P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 55.

A única diferença entre os dois dispositivos é justamente a substituição da palavra “bem” por “ativo”, conforme se demonstra abaixo:

Art. 2º, §4: 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.

[...]

Art. 168, parágrafo único: 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<sup>201</sup>.

O dicionário Michaelis aponta que a palavra “ativo”, ao menos no contexto em que é utilizada pelo dispositivo, significa “conjuntos dos bens de uma empresa ou pessoa”<sup>202</sup>. Já o Dicionário Online de Português o exprime como “Valor que representa a aplicação do patrimônio ou capital de algo ou alguém; dinheiro em caixa ou que pode se converter em dinheiro”<sup>203</sup>. Considerando que o PDDUS/2011 não define expressamente a paisagem como um bem ambiental, mas a define expressamente como um “ativo”, sem jamais mencionar a sua fruição em prol do viver bem, a intenção do legislador parece ter sido delimitá-la como um bem eminentemente patrimonial.

“Patrimonial”, no contexto aqui proposto, significa a compreensão da paisagem como um ativo econômico que faz parte do patrimônio do ente federativo (e não de toda a humanidade) e cujo fim precípua é ser monetizado para que seu gozo converta-se em pecúnia. O art. 2º, §4º, do PDDUS/2011 aponta a possibilidade de que tal conversão ocorra tanto pela “inserção da paisagem na economia turística do país” quanto pela “geração de emprego e renda”. É uma destinação da paisagem com pouca equivalência ao que encontra-se em leis congêneres.

Tome-se, por exemplo, o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (doravante PDEMSP), promulgado em 2014. O artigo 85, *caput* c/c art. 87, inciso I, do referido Plano apresenta um arcabouço jurídico muito diferente sobre o tema:

Art. 85. A paisagem da cidade é um bem ambiental e constitui elemento essencial ao bem-estar e à sensação de conforto individual e social, fundamental para a **qualidade de vida** (grifo nosso).

[...]

---

<sup>201</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Op. cit., 2011.

<sup>202</sup> ATIVO. In: MICHAELIS, Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2023. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/ativo>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>203</sup> ATIVO. In: DICIO, Dicionário Online de Português. 2023. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/ativo/>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

Art. 87. As ações públicas e privadas com interferência na paisagem deverão atender ao interesse público, conforme os seguintes objetivos:  
I – garantir o **direito do cidadão à fruição da paisagem**<sup>204</sup>.

O PDEMSP/2014 é contemporâneo ao PDDUS/2011, tendo sido promulgado com apenas três anos de diferença. Mas uma breve comparação entre ambos demonstra que a lei paulistana possui uma abordagem da paisagem mais adequada ao que é disposto pela Constituição. A busca do meio ambiente pela “sadia qualidade de vida” elencada pelo art. 225, *caput*, do texto constituinte coaduna-se com a “qualidade de vida” como elemento fundamental para a paisagem, conforme expresso no art. 85, *caput*, do PDEMSP/2014.

Além disso, no PDEMSP/2014, a paisagem é expressamente descrita como um bem ambiental. E há a garantia do cidadão à sua fruição (art. 87, inciso I), o que permite identificá-la, nos termos constitucionais, como um bem ambiental de uso comum do povo. Nenhum desses dispositivos possui equivalentes no PDDUS/2011. Alguém que se depare com a terminologia presente no art. 2º, §4º, do PDDUS/2011 (“valioso bem”, “inserção na economia”, “emprego e renda”) sem que saiba tratar-se de um dispositivo que diz respeito à paisagem poderia acreditar estar lidando com um bem relativo às áreas privadas do Direito, tais quais o Direito Civil ou Empresarial.

Por todos os motivos elencados acima, Pires do Rio & Name defendem que o PDDUS/2011 possibilitou uma “reinvenção da paisagem como patrimônio”:

Ao considerar que a paisagem deva ser protegida por ser o “bem mais valioso”, o plano diretor inclui a natureza no seu ordenamento e traduz, às avessas, a ideia de paisagem como natureza-patrimônio (Pires do Rio, 2011). [...] não seria a paisagem per se, mas a identidade forjada a partir de vistas, ângulos e panorâmicas emblemáticas ou, ainda, como variável de valor de mercado. Essa construção social de paisagem-patrimônio não estaria potencialmente cristalizando o privilégio de investimentos em determinadas áreas “turísticas” da cidade, conjugado a processos de especulação fundiária e segregação urbana?<sup>205</sup>

É salutar que os autores defendam que a conversão da paisagem em um ativo patrimonial seja uma “reinvenção”. Conceitos legais relativos à paisagem

---

<sup>204</sup> SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050 de 31/07/2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: Câmara Municipal, 2014.

<sup>205</sup> PIRES DO RIO, G. A.; NAME, L. O novo Plano Diretor e a reinvenção da paisagem como patrimônio. Anais do XV Enanpur, v. 15, n. 1, 2013. Disponível em: <<https://www.anpur.org.br/ojs/index.php/anaisenanpur/article/view/432>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

sempre detiveram certo grau jurídico de indeterminação, posto que o bem jurídico em questão é evidentemente polissêmico. Sousa subdivide os conceitos indeterminados em quatro<sup>206</sup>, sendo um deles os conceitos descritivos: seriam aqueles que dizem respeito a objetos reais ou objetos que, de certa forma, participem da realidade. Dá como exemplo “homem”, “morte”, “escuridão”, etc<sup>207</sup>. Ora, a paisagem, embora tenha um grau de abstração, é parte integrante da realidade, conforme disciplina Berque:

[A paisagem] se relaciona com os objetos concretos, aqueles que realmente existem ao nosso redor. Não é um sonho ou uma alucinação, porque embora o que se representa ou evoca possa ser imaginário, sempre exige um suporte objetivo. [...] Dito de outra forma, a paisagem nem reside tão somente no objeto nem reside tão somente no sujeito, mas na interação complexa entre ambos os termos<sup>208</sup>.

A partir de tal perspectiva, pode-se defender que a paisagem, por seu grau de abstração, seria um exemplo de conceito juridicamente indeterminado. O próprio Sousa, ao avaliar o grau de indeterminação dos conceitos, cita o “atentado à beleza da paisagem” como conceito cujo consenso é quase impossível de obter, já que sua interpretação ocorre sob uma perspectiva necessariamente pessoal<sup>209</sup>. Conceber a paisagem como um conceito jurídico indeterminado justificaria como instrumentos urbanísticos congêneres, tais quais os Planos Diretores dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, possuem interpretações tão distintas de um mesmo bem jurídico.

Ocorre que, para Garcia de Enterría e Fernandez, na estrutura de todo conceito jurídico indeterminado identifica-se um núcleo fixo, uma “zona de certeza” do que aquele conceito representa; e também uma zona de “certeza negativa”, que

---

<sup>206</sup> A distinção se dá entre conceitos descritivos; conceitos normativos (visam a dados que não são simplesmente perceptíveis ou percebíveis pelos sentidos, mas que só em conexão com o mundo das normas se tornam representáveis e compreensíveis (“roubo”, “menor”, “casamento”, etc.); conceitos de valor (contêm na valoração tal como imoral, indigno, etc; e conceitos discricionários (atribui ao seu intérprete e aplicador uma livre discricção, um poder discricionário, valendo a sua apreciação como definitiva). SOUSA, António Francisco. *Conceitos indeterminados no Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina, 1994. *apud* PINHEIRO NETO, P. B. *Conceitos jurídicos indeterminados e o novo Código de Processo Civil: normas de textura aberta e parâmetros de discricionariade judicial*. Dissertação (Mestrado em Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos). Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

<sup>207</sup> SOUSA, A. F.. *Conceitos indeterminados no Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina, 1994. *apud* PINHEIRO NETO, P. B. *Conceitos jurídicos indeterminados e o novo Código de Processo Civil: normas de textura aberta e parâmetros de discricionariade judicial*. Dissertação (Mestrado em Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos). Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

<sup>208</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

<sup>209</sup> SOUSA, *Op. cit.*, 1994. *apud* PINHEIRO NETO, *Op. cit.*, 2015.

representa justamente a zona de indeterminação<sup>210</sup>. Quanto à paisagem, a “zona de certeza” depreende-se do mínimo legal que a Constituição Federal de 1988 impõe ao bem em seu art. 225, *caput*, ou seja, que ela pertença ao conjunto de bens de uso comum do povo e que seja essencial à sadia qualidade de vida.

Grau aponta que “ao jurista não importa descobrir a essência das coisas, mas sim descobrir o significado dos conceitos jurídicos”<sup>211</sup>. Para isso, é necessário “inicialmente enunciar o contexto em que se insere o conceito e, posteriormente, buscar uma definição operacional (funcional) – e não essencialista – dele”<sup>212</sup>. No que diz respeito à paisagem, no entanto, é impossível enunciar o contexto em que se insere seu conceito sem que o enunciador se atenha na interação complexa entre o objeto (elemento material da paisagem), e o observador (elemento subjetivo da paisagem).

Assim, afastar o elemento subjetivo da paisagem, convertendo-a em um mero objeto, também equivaleria a negar o seu núcleo fixo como conceito jurídico indeterminado. É, ao que parece, a intenção do art. 2º, §4º, do PDDUS/2011: relegada a ser um ativo meramente econômico, é impossível extrair qualquer subjetividade da paisagem “reinventada” pelo Plano Diretor. Assim, a paisagem cujo conceito emerge do PDDUS/2011 não é nem aquela que se identifica na Constituição nem aquela que se identifica na doutrina paisagística, seja tal doutrina jurídica, histórica ou geográfica. É um conceito determinado e determinista, “reinventado” após ter seu núcleo fixo deturpado.

Trata-se, portanto, de um conceito de paisagem absolutamente oposto ao que prega o Direito de Paisagem, o novo ramo do Direito que tem a paisagem em seu epicentro, conforme proposto por Custódio<sup>213</sup>. Para a autora, o Direito de Paisagem deve ser fundado na ética da paisagem, um princípio que relaciona-se precipuamente com a dignidade da pessoa humana e com o direito à vida. A ética da paisagem é assim definida por Sgard:

Signifierait dans ce cas que la relation que chacun vit quotidiennement avec son cadre de vie, relation fondée sur l'appréciation esthétique et le

---

<sup>210</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramon. Curso de derecho Administrativo. 11ª edição. Madrid: Civitas, 2001.

<sup>211</sup> GRAU, E. R. Os conceitos jurídicos e a doutrina real do Direito. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 77, 221-234, 1982. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66953/69563>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

<sup>212</sup> *Idem*.

<sup>213</sup> CUSTÓDIO, M. M. *Op. cit.*, 2014.

sentiment de bien-être et d'attachement qu'il peut allimenter, font partie de cette recherche de "vie bonne" et que la revendiquer pour toute personne est éthiquement nécessaire. [...] Cette définition permet d'insister sur trois dimensions susceptibles de préciser ce que peut signifier le rapprochement entre éthique et paysage: elle incite à concevoir le paysage comme un bien commun, c'est-à-dire accessible à tous, un bien à transmettre dont chacun est responsable vis-à-vis des générations futures, et un bien dont le devenir relève du vivre-ensemble et de l'équité<sup>214</sup>.

Uma das muitas críticas de Villaça ao Plano Diretor é que “A falsa valorização dos planos urbanos se insere no contexto da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação política, ou seja, a ideologia da tecnocracia”<sup>215</sup>. No capítulo anterior, vimos que tal “ideologia da tecnocracia” é uma das muitas ideias que, historicamente, tem se proliferado para justificar escolhas técnicas, jurídicas e administrativas em prol de um modelo exclusivista de cidade. Tais ideias fundamentam-se no discurso de que um pretense modelo científico é a única expressão da verdade, ocultando assim a possibilidade de participação popular em um planejamento ético da cidade.

Chalhoub aponta que, no passado, não havia neutralidade no conceito jurídico de “cortiço”, frequentemente moldado pelos técnicos municipais para ocultar grupos populacionais vulneráveis. O pacto liberal de defesa irrestrita da propriedade permitia a subsunção da palavra para designar determinadas residências coletivas que não interessassem ao capital, autorizando sua demolição. Ao contrário, residências similares não seriam consideradas “cortiços” caso o intuito fosse preservar a propriedade e o lucro de grupos econômicos dominantes<sup>216</sup>. Um século depois, o PDDUS/2011 traz nova versão da mesma estratégia ao “reinventar” a paisagem.

Já Harvey, inspirando-se na obra de Balzac, aponta que “os mitos modernos [...] são menos bem compreendidos, mas muito mais poderosos que os mitos

---

<sup>214</sup> SGARD, A. Une “éthique du paysage” est-elle souhaitable? Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement. Volume 10, numéro 1. Avril, 2010. Disponível em <<http://vertigo.revues.org/9472>>. Último acesso em: 31 jan 2023. A seguir, tradução do trecho feita por Custódio (2014): “Significaria neste caso que a relação que cada um vive cotidianamente com sua cadre de vie, relação fundada sobre a apreciação estética e o sentimento de bem estar e de ligação que ele pode nutrir, fazem parte desta pesquisa de bem viver e que reivindicá-la para todas as pessoas é eticamente necessário. [...] Essa definição permite insistir sobre três dimensões suscetíveis de precisar o que pode significar a aproximação entre ética e paisagem: ela incita a conceber a paisagem como um bem comum, isso é, acessível a todos; um bem a transmitir onde cada um é responsável diretamente pelas futuras gerações; e um bem cujo futuro depende do viver juntos e da equidade.

<sup>215</sup> VILLAÇA, P. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo: Edição do Autor. 2005, p. 21.

<sup>216</sup> CHALHOUB, S. *Op. cit.*, 1996.

extraídos dos tempos antigos”<sup>217</sup>. A nova versão de utilizar conceitos indeterminados para promover um ocultamento silencioso das massas é amparada por um pretense estímulo à participação popular na confecção do Plano Diretor. Assim, surge o mito moderno de que a técnica passaria a ser aplicada em consonância com o desejo popular. Mas ao mesmo tempo que o Estatuto da Cidade prevê que o Plano Diretor deve garantir a participação da população (art. 2º, inciso II), tal participação é, no mínimo, questionável.

A formulação do PDDUS/2011, por exemplo, envolveu “inúmeras controvérsias, suspensões de votações, acusações de ausência de participação popular e batalhas na votação de mais mil emendas”<sup>218</sup>, conforme será melhor explicitado na Conclusão deste trabalho. Conforme Villaça:

Partimos da premissa de que os debates são de natureza política, convocados para expor o poder público a pressões de grupos da sociedade organizada. Os debates deveriam ser espaços de manifestação de conflitos de interesses representados por forças razoavelmente equilibradas. Numa sociedade com enormes desníveis de poder político e econômico com a brasileira, a resultante desse jogo de pressões tenderá sempre para o atendimento das necessidades da minoria poderosa, em detrimento da maioria. Se a maioria – as camadas de baixa renda – não se interessa pelo debate é porquê o assunto não diz respeito aos seus interesses, aos seus problemas<sup>219</sup>.

O mito moderno da hegemonia da técnica é mais poderoso porque traveste-se da necessidade de participação popular, muito embora tal participação careça de efetividade, pois as massas permanecem incapazes de impor o que desejam para a cidade. No âmbito do PDDUS/2011, a participação popular não impediu que fosse ocultado do conceito de paisagem a sua acepção doutrinária como um bem ambiental de uso comum do povo e, ainda, que fosse ocultado o núcleo fixo que a compreende a partir do olhar de múltiplos observadores. Também não impediu que ela fosse desvinculada da exigência de que seja essencial à sadia qualidade de vida, o que afastou-a de um conceito ético de viver bem.

Assim, o PDDUS/2011 “reinventou” uma paisagem que vincula-se mais a interesses econômicos de determinados grupos populacionais do que ao interesse público geral e irrestrito. Villaça defende que, ao fim, o que sobra do Plano Diretor é justamente isso: “Pouco ou nada que seja do interesse público. Nada que seja do

---

<sup>217</sup> HARVEY, D. *Op. cit.*, 2014, p. 42.

<sup>218</sup> PIRES DO RIO, G. A.; NAME, L., *Op. cit.*, 2013.

<sup>219</sup> VILLAÇA, P. *Op. cit.*, 2005, p. 54.

interesse da maioria da população. Nada que oriente o futuro ou o destino da maior parte da cidade”<sup>220</sup>. Portanto, se o Plano Diretor é a “bússola da cidade”, as paisagens para a qual essa bússola aponta correlacionam-se com um desejo individual de lucro, e não com um ideal coletivo de viver bem.

#### **2.4 A reduzida efetividade social dos dispositivos sobre paisagem urbana do Plano Diretor do Rio de Janeiro**

É notório que o PDDUS/2011 debruçou-se mais sobre a paisagem do que seu antecessor. O radical “paisag” (que compõe as palavras “paisagem”, paisagístico”, flexões de gênero e plurais) surge no texto 94 vezes, contra 28 vezes no PDDC/1992. Mas para além da quantidade de vezes em que a paisagem é mencionada, a importância dada a ela pelo PDDUS/2011 desvela-se também pela topologia escolhida pelo legislador ao tratar do tema: menções a esse bem podem ser vistas em abundância logo em seus primeiros dispositivos.

São dispositivos que se destacam pelo caráter programático, com a intenção de nortear o administrador. No art. 2º, que dispõe sobre os princípios da política urbana no município, o radical “paisag” aparece 8 vezes: no inciso III, e nos parágrafos de 1º a 5º. Já a palavra “moradia” é citada uma única vez no mesmo artigo (inciso VI). A abundância de dispositivos sobre paisagem no art. 2º em comparação com um único sobre moradia parece corroborar com a intenção expressa pelas autoridades públicas municipais de sobrepor o direito à paisagem ao direito à moradia no PDDUS/2011.

Ainda assim, surpreende que o PDDUS/2011 tenha tão poucas menções à paisagem urbana. A expressão está presente em apenas três incisos do art. 167, que disciplina as ações estruturantes relativas à proteção da paisagem: os incisos II, VIII e IX. Ora, urbano origina-se de *urbis*, palavra latina que exprime a ideia de cidade. Assim, a paisagem urbana torna-se por excelência a paisagem da cidade. E como é a cidade o principal escopo do Plano Diretor de Desenvolvimento *Urbano* do Rio de Janeiro, é evidentemente desproporcional que apenas 3% (três das noventa

---

<sup>220</sup> *Idem*, p. 91.

e quatro vezes) das menções à paisagem no texto legal refiram-se expressamente à paisagem urbana.

A seguir, apresenta-se um estudo sobre a efetividade de cada um dos dispositivos.

#### 2.4.1 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

Os dispositivos legais que se referem expressamente à paisagem urbana no PDDUS/2011 são os seguintes:

Art. 167. São ações estruturantes relativas à proteção da paisagem:

[...]

II. elaborar legislação específica que trate da paisagem urbana, incluindo normas e programas para as distintas áreas da Cidade, considerando a diversidade da paisagem da cidade;

[...]

VIII. criar mecanismos eficazes de fiscalização sobre as diversas intervenções na paisagem urbana;

IX. realizar ações permanentes de educação ambiental, através da promoção de campanhas de esclarecimento público para a proteção e a valorização da paisagem urbana<sup>221</sup>.

Quanto ao que dispõe o art. 167, inciso II, a legislação específica que trate da paisagem urbana jamais foi elaborada pelo Poder Público. Após a promulgação do PDDUS, dois projetos de lei complementar municipal foram propostos visando, de alguma forma, regular a paisagem urbana. São eles o Projeto de Lei Complementar 94/2012, da então vereadora Teresa Bergher e o Projeto de Lei Complementar 08/2013, do então vereador Cesar Maia. Ambos foram arquivados.

Além disso, nenhum dos projetos aparentam ter sido propostos para satisfazer a exigência do art. 167, inciso II, do PDDUS/2011. O Projeto de Lei Complementar 94/2012 estabelece expressamente, em sua exposição de motivos, que sua criação se deu em prol do art. 473 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, que exige a criação de uma legislação que regule a poluição visual. Já o Projeto de Lei Complementar 08/2013 também buscava satisfazer a regulamentação

---

<sup>221</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Op. cit., 2011.

do art. 473 da Lei Orgânica, conforme me respondeu a assessoria de imprensa do autor do projeto, o político César Maia, após contato via e-mail.

Como visto, a paisagem é alçada a um dos temas de maior relevância do PDDUS/2011, sendo apresentada pelo art. 2º, §4º, do referido Plano Diretor como o mais “valioso bem da cidade”. Mas considerando a alta densidade de dispositivos programáticos sobre o tema no referido diploma legal, há uma ausência notável de mandamentos impositivos em relação à sua proteção. A demora em se criar uma legislação específica sobre o tema, respeitando o que impõe o Plano Diretor e a Lei Orgânica do Município, contribui para a dificuldade em se encontrar critérios objetivos para a proteção de um bem que o PDDUS/2011 considera ser de tamanha valia.

Villaça critica a estratégia utilizada pelos Planos Diretores de remeterem a planos estratégicos ou a outras leis os assuntos mais sensíveis a serem abordados pelo instrumento urbanístico em questão. Segundo o autor, “A facilidade e mesmo irresponsabilidade com que é exigida a elaboração de planos muito contribui para a sua desmoralização e a da própria lei, pois frequentemente a prática acaba por revelar que a lei não é para valer”<sup>222</sup>. A desmoralização ocorreria exatamente porque, ao impor uma lei que nunca será feita para regular o tema, o Plano Diretor demonstra que não pode ser levado a sério. No mesmo sentido, Maricato aponta que:

No Brasil, outra coisa que a gente vê é que as leis não são autoaplicáveis. Quando ferem os interesses dos poderosos, elas não são autoaplicáveis. Elas são vagas. Então, no Plano Diretor, as questões mais importantes ficaram remetidas às leis complementares, o que depois não se faz<sup>223</sup>.

Em 2012, o Rio de Janeiro tornou-se patrimônio mundial por sua paisagem cultural urbana, título dado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). A paisagem urbana que é descrita na candidatura, no entanto, diz respeito a apenas um pequeno – e nobre – trecho da cidade, de viés turístico consolidado. A lei imposta pelo Plano Diretor, ao contrário, teria como

---

<sup>222</sup> VILLAÇA, P. *Op. cit.*, 2005, p. 19.

<sup>223</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Ermínia Maricato: Brasil tem obra sem plano e plano sem obra. Entrevista dada em 09/05/2013. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/ermينيا-maricato-brasil-tem-obra-sem-plano-e-plano-sem-obra>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

função elaborar “normas e programas para as distintas áreas da Cidade” que considerassem, ainda, “a diversidade da paisagem na cidade”<sup>224</sup>.

Essa diversidade, no entanto, passa a correr risco justamente pela reinvenção da “paisagem como patrimônio”. Tal fenômeno, segundo Pires do Rio & Name, tem como um de seus principais efeitos a valorização das paisagens turísticas em contraste com um desestímulo legal em relação à proteção de outras paisagens. Os autores apontam que

Não é toda e qualquer paisagem que é parte do universo econômico-simbólico dessa atividade econômica, sendo possível se supor, portanto, que o que quer se proteger não é a paisagem da cidade como um todo, mas muito provavelmente aquelas paisagens de porções do território carioca consagradas em imagens turísticas globalmente reproduzidas<sup>225</sup>.

Se tivesse sido criada, em observância aos ditames do Plano Diretor, legislando sobre áreas distintas da cidade e considerando a diversidade paisagística carioca, a lei poderia ter minimizado o processo de planejamento da desigualdade em relação à paisagem. Ou seja, ela poderia ter sido uma alternativa ao fenômeno crescente de proteção e investimento em determinadas áreas turísticas da cidade em detrimento de outras. Não foi o que ocorreu, porque a lei em questão jamais foi aprovada.

#### 2.4.2 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

Os outros dispositivos que tratam especificamente sobre paisagem urbana no PDDUS/2011 também não receberam atenção por parte do Poder Público, a quem eram expressamente direcionados. O art. 167, inciso VIII, por exemplo, impõe a criação de “mecanismos eficazes de fiscalização sobre as diversas intervenções na paisagem urbana”<sup>226</sup>. Mas tais mecanismos jamais foram elaborados.

---

<sup>224</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2011.

<sup>225</sup> PIRES DO RIO, G. A; NAME, L., *Op. cit.*, 2013.

<sup>226</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2011.

É o que se comprova pelas respostas da Gerência de Macroplanejamento do Rio de Janeiro e do Instituto Rio Patrimônio da Humanidade ao questionamento que fiz via Lei de Acesso à Informação (RIO-25133719-0) à Prefeitura do Rio de Janeiro. Indaguei como é medida a efetividade de suas campanhas de valorização da paisagem urbana e de sua fiscalização sobre as diversas intervenções na paisagem urbana. Eis o que a Gerência de Macroplanejamento respondeu, em setembro de 2022:

O órgão responsável diretamente pela preservação da paisagem da cidade é o Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH). No âmbito da SMPU, podemos informar que a paisagem urbana é sempre considerada nas propostas de legislação, para a definição dos parâmetros de uso e ocupação do solo, conforme proposto no PLC 44/2021, que trata da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável e da Lei de Uso e Ocupação do Solo. Inclusive, está previsto no ANEXO I desta PLC uma política de paisagem, com objetivos, diretrizes e ações estruturantes para os próximos 10 anos. De forma a complementar a sua pergunta, sugerimos consultar o IRPH.

Ou seja, mais de dez anos após a promulgação do PDDUS/2011, o único exemplo de legislação que o órgão citou para responder à pergunta não encontra-se em vigor: é exatamente a revisão do atual Plano Diretor, revisão esta que atualmente tramita na Câmara Municipal. É uma resposta inconclusiva, primeiro porque nada diz respeito à eficácia de campanhas de valorização, como prevê o art. 167, inciso VIII, do PDDUS/2011. Segundo, porque se o PDDUS/2011, que estabelece a paisagem como o seu “bem mais valioso”, não possibilitou a efetividade dos dispositivos que buscam a proteção da paisagem urbana, nada impede que o mesmo ocorra com a revisão que vai substituí-lo.

Já o IRPH, consultado, informou que:

O IRPH **não possui mecanismos específicos para medir a eficácia de campanhas de valorização da paisagem** (grifo nosso). O trabalho de monitoramento das paisagens protegidas, tanto Áreas de Proteção do Ambiente Cultural quanto Sítios declarados Patrimônio Mundial é realizado pelos escritórios técnicos da Gerência de Conservação e Monitoramento – GCM nos acompanhamentos das intervenções propostas e realizadas nas áreas sob tutela do patrimônio cultural.

Pela resposta, nota-se que a criação de “mecanismos eficazes de fiscalização sobre as diversas intervenções na paisagem urbana”, conforme estabelece o art. 167, inciso VIII, jamais ocorreu. Além disso, é interessante observar que a resposta do IRPH diz respeito tão somente ao “monitoramento das paisagens protegidas”, mas não à paisagem urbana como um todo, desconsiderando o conjunto de paisagens que engloba o maior trecho do território municipal.

### 2.4.3 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

O último dos dispositivos que versa especificamente sobre paisagem urbana no Plano Diretor de 2011 é o art. 167, inciso IX, que estabelece a obrigação de que o Poder Público realize “ações permanentes de educação ambiental, através da promoção de campanhas de esclarecimento público para a proteção e a valorização da paisagem urbana”<sup>227</sup>.

Na concepção mais atual de proteção da paisagem, este talvez seja o dispositivo mais profícuo do Plano Diretor, porque coaduna com a noção de que a sensibilização sobre que paisagens devem ser protegidas – e como devem ser protegidas – deve ocorrer com a participação da população, em respeito à subjetividade de diferentes observadores e a distintas concepções do que é viver bem.

É o caminho escolhido, por exemplo, pela Convenção Europeia de Paisagem, documento legal que Custódio considera ser o mais avançado do mundo sobre o tema. Em seu art. 6º, as Partes comprometem-se a “incrementar a sensibilização da sociedade civil, das organizações privadas e das autoridades públicas para o valor da paisagem, o seu papel e as suas transformações”<sup>228</sup>.

O art. 167, inciso IX, do PDDUS/2011, embora tenha sido o único que aparentemente foi acompanhado de ações públicas concretas sobre o tema, teve uma aplicação aparentemente ínfima, ao menos de acordo com a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Questionei à Prefeitura, via Lei de Acesso à Informação (RIO-25001082-1) quais tinham sido as ações permanentes de educação ambiental e as campanhas de esclarecimento público para a proteção e a valorização da paisagem urbana.

---

<sup>227</sup> *Idem*.

<sup>228</sup> UNIÃO EUROPEIA. Convenção Europeia de Paisagem = European Landscape Convention. 20 Out. 2000. Disponível em: <<https://rm.coe.int/16802f3fb7>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

A resposta da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano foi a seguinte:

“As campanhas de valorização da paisagem urbana são fomentadas frequentemente pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, seja pelo órgão responsável pela tutela do Patrimônio Cultural (IRPH), seja pela tutela do patrimônio natural (SMAC), seja pelo órgão responsável por campanhas de comunicação ligadas à educação (MULTIRIO). Todos os órgãos citados promovem campanhas através de publicações em redes sociais, plataformas, publicações e eventos. Em 2019/2020, foram realizadas campanhas específicas de valorização da paisagem urbana através da plataforma do Rio Capital Mundial da Arquitetura e dos sites da RIOTUR e da Multirio”.

À época em que a resposta foi dada, em setembro de 2022, a plataforma Rio Capital da Arquitetura (um website comemorativo pela seleção da Unesco, em 2019, para que o Rio de Janeiro sediasse o 27º Congresso Mundial de Arquitetos) não estava mais disponível. No *website* da Riotur, a busca pelo radical “paisag” permitia, em setembro de 2022, que se encontrasse textos sobre o Convento de Santo Antônio, o bairro de Santa Teresa, um hostel na Lapa, a Trilha Transcarioca, dentre muitos outros. Não são necessariamente textos que estimulam a conscientização sobre a proteção da paisagem, mas sim textos que tão somente citam a paisagem. A seguir, um exemplo:

[...] O Convento de Santo Antônio é uma das mais antigas instituições religiosas e católicas da Cidade. Localizado em uma posição privilegiada, **domina a paisagem do Largo da Carioca** e imediações, tendo duas igrejas à sua direita, a Igreja de Santo Antônio e a da Penitência. [...] <sup>229</sup> (grifo nosso)

Mas considerando que o art. 167, inciso IX, do Plano Diretor de 2011 diz respeito expressamente à proteção e à valorização da paisagem urbana, surpreende que a pesquisa pela expressão “paisagem urbana”, no mesmo *website*, não apresente nenhuma correspondência. De qualquer forma, como os textos em que a palavra “paisagem” foi encontrada referem-se efetivamente a manifestações da paisagem urbana, é inegável que haja uma intenção, mesmo que tímida, de valorizá-la.

Quanto à Multirio

, uma empresa pública municipal, a pesquisa pelas palavras “paisagem”, “paisagístico” e suas respectivas flexões de gênero e plurais desemboca em três séries infanto-juvenis: Aventuras Cariocas, Mestre do Tempo e Cronistas do Rio. A sinopse de Aventuras Cariocas a apresenta como uma série que “explora os

<sup>229</sup> RIOTUR. Roteiro Igrejas do Centro do Rio. Disponível em: <[https://riotur.rio/que\\_fazer/roteiro-igrejas-do-centro-do-rio/](https://riotur.rio/que_fazer/roteiro-igrejas-do-centro-do-rio/)>. Último acesso em 31 jan. 2023.

ecossistemas da cidade, como as restingas, mangues, as praias e as florestas [...], o que permite visualizar a transformação da paisagem pela ocupação urbana”<sup>230</sup>.

Já Mestre do Tempo faz “uma viagem pela história do Rio”, dando destaque à “geografia da cidade, que cresceu entre o mar e a montanha e [...] estabeleceu uma relação única com o ambiente natural exuberante, o que fez com que recebesse o título de Patrimônio Mundial como Paisagem Cultural Urbana”<sup>231</sup>. E, por fim, Cronistas do Rio é o único dentre os três cuja sinopse faz menção expressa à paisagem urbana: “Apresenta a vida e a obra de escritores que observaram a vida cotidiana e as paisagens urbanas do Rio de Janeiro”<sup>232</sup>.

Todas as três séries infanto-juvenis efetivam, de alguma forma, lições de educação ambiental, promovendo esclarecimento público para a proteção e a valorização da paisagem urbana. São, portanto, ações correlatas ao que se impõe o art. 167, inciso IX. Não foi possível, no entanto, mensurar o alcance dos vídeos, tendo em vista que o website da Multirio não divulga o número de visualizações de seu material audiovisual.

A resposta da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, no entanto, estabelece que “em 2019/2020, foram realizadas campanhas específicas de valorização da paisagem urbana” pelas empresas públicas citadas. Como o Plano Diretor tem vigência a partir de 2011, repeti o questionamento (RIO-25133715-4), indagando se os referidos órgãos, institutos e empresas públicas realizaram campanhas de valorização da paisagem urbana entre 2011 e 2018. A nova resposta, de outubro de 2022, é a que se segue:

A Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, através do Gabinete do Instituto Rio Patrimônio da Humanidade informou que o Escritório Técnico da paisagem Cultural vem contribuindo nas determinações e definições relativas a estudos, projetos, atividades e ações que visem a recuperação e valorização da paisagem nas áreas e sítios de reconhecido valor e interesse para o Patrimônio Cultural da Cidade, mas que **não houve campanha através das redes sociais, plataformas e eventos específicos no período de 2011 e 2018.** (grifo nosso)

Embora salutar que o principal órgão responsável pela proteção da paisagem no Rio de Janeiro contribua para “estudos, projetos, atividades e ações que visem a

---

<sup>230</sup> MULTIRIO. Aventuras Cariocas. Disponível em: <<https://www.multirio.rj.gov.br/assista/index.php/series/1599-aventuras-cariocas>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

<sup>231</sup> MULTIRIO. Mestre do Tempo. Disponível em: <<https://www.multirio.rj.gov.br/assista/index.php/series/2607-mestre-do-tempo>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

<sup>232</sup> MULTIRIO. Cronistas do Rio. Disponível em: <<https://www.multirio.rj.gov.br/assista/index.php/series/2805-cronistas-do-rio>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

recuperação e valorização da paisagem”, nada disso diz necessariamente respeito a campanhas de esclarecimento público. Assim, há de se constatar que, conforme resposta do órgão, os comandos do artigo 167, inciso IX, passam a ter efetividade somente a partir de 2019.

Mesmo assim, deve-se ressaltar que o dispositivo diz respeito a ações “permanentes” de educação ambiental. E das ações apresentadas pela Secretaria, ao menos uma, o *website* da plataforma Rio Capital Mundial da Arquitetura encontra-se fora do ar. Já o *website* da Riotur apresenta elementos da paisagem urbana carioca em seus mais diversos textos, estimulando preponderantemente o turismo na cidade. No entanto, não são textos direcionados especificamente a campanhas de esclarecimento público para a proteção da paisagem urbana, embora seja inegável que, de certa forma, contribuam para valorizá-la.

Por fim, as séries infanto-juvenis da Multirio tangenciam o tema, abordando-o de uma forma adequada para o público infanto-juvenil, sendo sua produção a única ação que parece corroborar integralmente com a imposição do art. 167, inciso IX. É questionável, no entanto, se as séries foram feitas como forma de dar cumprimento ao art. 167, inciso IX, ou se aconteceriam de qualquer forma, visto que o Poder Público não se esmerou em concretizar outras campanhas de esclarecimento público sobre a paisagem urbana.

## 2.5 Conclusão

Um ano após a promulgação do PDDUS/2011, a Unesco conferiu ao município do Rio de Janeiro o título de primeira Paisagem Cultural Urbana a ser declarada Patrimônio Mundial. Considerando que a candidatura ao título foi feita em 2009, antes do Plano Diretor começar a ser redigido, surpreende que a expressão “paisagem urbana” seja tão poucas vezes mencionada em seus dispositivos e que, quando é mencionada, tais dispositivos possuam tão pouca efetividade. Surpreende principalmente porque o PDDUS/2011 foi escrito inserido em uma estratégia de buscar o título, o que deu inegável protagonismo à paisagem carioca em seus dispositivos legais.

Ora, se o Poder Público Municipal acreditava que sua paisagem urbana dispunha dos atributos para se tornar patrimônio mundial – ou não teria prosseguido com a candidatura – por que não regulou-a já dentro do Plano Diretor, visando proteger de forma adequada um bem tão valioso? E por que, mesmo com uma regulação tão concisa, direcionada ao próprio Poder Público Municipal (Legislativo e Executivo), não deu efetividade às normas que ele próprio se impôs?

Uma resposta parece estar no que a candidatura do Rio à Unesco considera ser componentes da paisagem cultural municipal. Segundo o documento:

A Paisagem Cultural da Cidade do Rio de Janeiro é integrada por quatro componentes localizados desde a Zona Sul do Rio de Janeiro até a porção oeste da cidade de Niterói. São eles:

- Setores Floresta da Tijuca, Pretos Forros e Covanca do Parque Nacional da Tijuca;
- Setor Pedra Bonita e Pedra da Gávea do Parque Nacional da Tijuca;
- Setor Serra da Carioca do Parque Nacional da Tijuca e Jardim Botânico do Rio de Janeiro; e
- Entrada da Baía de Guanabara e suas bordas d'água desenhadas: Passeio Público, Parque do Flamengo, Fortes Históricos de Niterói e Rio de Janeiro, Pão de Açúcar e Praia de Copacabana<sup>233</sup>.

A candidatura refere-se à “paisagem cultural”. Mas qual seria a diferença entre paisagem cultural e paisagem urbana? Certamente, a paisagem urbana está depreendida na paisagem cultural, dado que a candidatura engloba em seu conceito os fortes históricos de Niterói. E certamente faz parte da cultura, pois não há paisagem sem uma percepção cultural prévia do observador. O PDDUS/2011 não apresenta um conceito de paisagem urbana, mas apresenta um conceito de paisagem cultural em seu art. 140, inciso II:

“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”<sup>234</sup>.

O dispositivo traz mais perguntas do que respostas. A paisagem cultural é um fenômeno que ocorre nas cidades, pois em que outro lugar “a cultura humana imprimiu marcas significativas no ambiente natural”? Assim, qual, afinal, seria a diferença entre paisagem cultural e paisagem urbana? Se a paisagem cultural, ao que parece, abrange a paisagem urbana, não seria pleonasma a Prefeitura gabar-

---

<sup>233</sup> IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional). Rio de Janeiro, paisagens cariocas entre a montanha e o mar. Disponível em: <portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/45/>. Último acesso em 31 jan. 2023.

<sup>234</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2011.

se, em seu site, de o Rio de Janeiro ser Patrimônio Cultural como Paisagem Urbana? Novamente, a falta de uma ampla regulação que defina os contornos jurídicos do que é paisagem gera dubiedade na interpretação das leis que a regulam.

De toda forma, não é toda a paisagem urbana do Rio de Janeiro que foi selecionada para concorrer ao título de patrimônio mundial. O documento entregue à Unesco limita o que seria a paisagem urbana a setores em que prevalece o meio ambiente natural, tais como florestas, maciços e a baía de Guanabara. Relacionar a paisagem unicamente com meio ambiente natural, como visto no capítulo anterior, é justificado por Berque pelo mito da Era Dourada. Tal mito associa o meio ambiente natural a um período idílico e falacioso em que a humanidade desfrutava das benesses da natureza sem que precisasse esforçar-se em troca<sup>235</sup>.

O que se oculta com a restrição de um determinado trecho da cidade para representar a paisagem urbana como patrimônio mundial, no entanto, é que ele ocorre à custa do massacre das paisagens que não estão inseridas dentro do perímetro geográfico de maior potencial turístico. Muitas vezes, o discurso oficial sequer preocupa-se em englobar tais paisagens como pertencentes ao município, optando por limitá-lo geograficamente às regiões turísticas consolidadas – e às respectivas paisagens de tais regiões.

É inegável que a cidade possui uma paisagem urbana muito mais plural do que o trecho apresentado pela candidatura. Nela, não constam como elementos da paisagem cultural urbana pontos populares de significado imaterial para os cariocas, como os Arcos da Lapa, a Escadaria Selaron, a Igreja da Penha, os murais do Profeta Gentileza, as calçadas musicais de Vila Isabel, dentre outros. Por que não? A hipótese levantada por Cardoso é a de que optou-se por celebrar os elementos que garantiram ao Rio de Janeiro fama internacional:

o “Rio de Janeiro” que lhe garantiu fama internacional foi o Rio da Bossa Nova de Tom Jobim, Vinícius de Moraes e da Garota de Ipanema, nos bairros da zona sul presenteados com belas praias. De um modo geral, a Zona Sul guarda os preciosos símbolos da cidade, inclusive a paisagem, que ilustra os cartões-postais levando sua imagem para o mundo. Não é de se surpreender que ao propor o Rio de Janeiro como um Patrimônio

---

<sup>235</sup> BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016.

Mundial se tenha escolhido o trecho que expressa essa paisagem emblemática<sup>236</sup>.

É uma hipótese que coaduna com a interpretação de paisagem descrita no artigo 2º, §4º, do PDDUS/2011. Como visto, o dispositivo não dá ênfase ao observador ou à sua subjetividade, mas elenca expressamente a inserção na economia turística, no emprego e na renda como um fator preponderante para a fruição da paisagem.

Mesmo considerando que, conforme Villaça, o Plano Diretor seja uma ilusão como ferramenta de transformação social<sup>237</sup>, ele ainda assim reflete determinados pontos de vista do ente federativo que o escreve. É tanto na escrita da candidatura (em que a Prefeitura do Rio de Janeiro é coautora) quanto na escrita do Plano Diretor, a intenção em associar a paisagem urbana com espaços de hegemonia turística consolidada – aqueles que movimentam com maior expressão a economia – parece evidente.

Utiliza-se aqui a expressão hegemonia turística consolidada porque não se pode considerar que as áreas que não são abarcadas pela candidatura (ou seja, que não compreendem o sítio paisagem cultural urbana condecorado pela Unesco) sejam carentes de potencial turístico. Um projeto de cidade, no entanto, pressupõe escolhas do administrador. Há quase 7 milhões de habitantes na cidade que convencionou-se chamar de Maravilhosa, mas nem todos desfrutam das paisagens turísticas que o mundo aprendeu a relacionar com o Rio: o Pão de Açúcar e seu bondinho, as praias de Copacabana, Ipanema e Leblon, a baía de Guanabara, etc.

Assim, conclui-se que a vinculação histórica da paisagem carioca com suas belezas naturais parece ocupar um espaço tão amplo nas diretrizes municipais que acaba por atrofiar a preocupação com o que é estritamente urbano, construído pelo homem. Isso parece estar demonstrado tanto pela seleção dos trechos da candidatura ofertada à Unesco, majoritariamente relacionados à paisagem natural, quanto pela redação do PDDUS/2011, cujos poucos dispositivos que versam expressamente sobre a paisagem urbana mantêm baixa efetividade mesmo após mais de dez anos de promulgação do Plano Diretor.

---

<sup>236</sup> CARDOSO, F. O. S. Rio de Janeiro patrimônio mundial: a “invisível” paisagem entre a montanha e o mar. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2016.

<sup>237</sup> VILLAÇA, P. *Op. cit.*, 2005, p. 19.



### **3 O IMPACTO DO PLANO DIRETOR NAS LEIS COMPLEMENTARES MUNICIPAIS QUE VERSAM SOBRE A PAISAGEM PROMULGADAS ENTRE 2011 E 2021**

#### **3.1 Introdução**

Em âmbito municipal, a Constituição Federal de 1988 informa a existência de dois Poderes: o Executivo e o Legislativo. No capítulo anterior, analisou-se como o Poder Executivo se comportou em relação a dois dispositivos do PDDUS/2011 que lhe impunham obrigações em relação à proteção da paisagem urbana: os incisos VIII e IX do art. 167. A conclusão que se chegou é que o comportamento do Poder Executivo em relação a eles foi, em larga escala, omissivo. Afinal, ambos os dispositivos apresentam efetividade reduzida ao longo de mais de dez anos de vigência do PDDUS/2011.

Quanto ao Legislativo, foram realizadas buscas pelas leis sobre paisagem urbana promulgadas pela Câmara Municipal entre 2011 e 2021, comprovando-se que as propostas para uma lei específica que regulasse a paisagem urbana, conforme exigido pelo art. 167, inciso II, do PDDUS/2011, não foram apreciadas pela Câmara Municipal. Assim, concluiu-se que houve também omissão do Legislativo Municipal em cumprir o que impõe o PDDUS/2011 em relação a uma regulação efetiva da proteção da paisagem urbana.

Cogitou-se, no entanto, que a regulação dada por outras leis municipais sob a vigência do PDDUS/2011 pudessem, de alguma forma, ter contribuído para um arcabouço legislativo destinado à proteção da paisagem urbana. Assim, o objetivo do presente capítulo é compreender como a paisagem foi disciplinada pelas leis complementares promulgadas entre abril de 2011 a abril de 2021 pelo Município do Rio de Janeiro. Escolheu-se um recorte que contemple dez anos de vigência do Plano Diretor justamente porque o Estatuto da Cidade impõe o prazo de dez anos

para que o Plano Diretor seja revisto (art. 39, §3º)<sup>238</sup>, o que implica ser este o prazo mínimo escolhido pelo legislador para avaliar se seus objetivos foram alcançados.

A escolha por debruçar-se tão somente sobre as leis complementares ocorre justamente por permitir um recorte de dados passível de ser estudado dentro do período que se dispõe para a presente pesquisa. Além disso, é importante ressaltar que os dois projetos de leis que buscavam satisfazer a necessidade de uma legislação específica sobre paisagem urbana seguiram o rito de lei complementar.

São eles o projeto de lei complementar 94/2012<sup>239</sup>, de autoria da vereadora Teresa Bergher (hoje Cidadania, mas à época filiada ao PSDB) e o projeto de lei complementar 8/2013<sup>240</sup>, de autoria do vereador Cesar Maia (hoje PSDB, mas à época filiado ao DEM). Questionei, por e-mail, aos então vereadores que propuseram os projetos de lei o motivo da escolha pelo rito complementar. Apenas a assessoria de imprensa do vereador Cesar Maia me respondeu. Segundo sua equipe, a opção por lei complementar ocorre por exigência do art. 474, *caput*, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (doravante LOM/RJ):

Art. 474 - Caberá ao Município, no intuito de evitar a poluição visual, criar medidas de proteção ambiental através de legislação que promova a defesa da paisagem, especialmente no que se refere ao mobiliário urbano, à publicidade e ao empachamento<sup>241</sup>.

No entanto, uma leitura atenta do art. 474, *caput*, da Lei Orgânica, aponta que o dispositivo não exige expressamente o rito da lei complementar, diferentemente de outros dispositivos da mesma lei. Mesmo assim, o projeto de lei complementar 94/2012 da vereadora Teresa Bergher também parece se basear no mesmo artigo

---

<sup>238</sup> BRASIL. Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasil: Congresso Nacional, 2001.

<sup>239</sup> CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar nº 94/2012 (Autoria: Teresa Bergher). Dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município e sobre a criação da Zona de Preservação Paisagística e Ambiental – ZPPA – 1 da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/832580830061f31803256caa00231310/832580830061f31803257a2a005cfeb1?OpenDocument>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

<sup>240</sup> CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar nº 08/2013 (Autoria: Cesar Maia). Trata das regras relacionadas à paisagem urbana do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em <<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/1ce2ce7b3cdf59b90325775900523a3f/832580830061f31803257b16006bb004?OpenDocument>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

<sup>241</sup> RIO DE JANEIRO (MUNICÍPIO). Lei Orgânica do Município. 2ª edição revista e ampliada. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010. Disponível em: <[https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei\\_Organica\\_MRJ\\_comaltdo205.pdf](https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf)>. Último acesso em 31 jan. 2023.

da LOM/RJ, visto que ele é expressamente mencionado no art. 1º, *caput*, do referido projeto de lei:

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre a criação da Zona de Preservação Paisagística e Ambiental - ZPPA e estabelece parâmetros de ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, visíveis a partir de logradouro público no território do Município, de acordo com o art. 474 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro<sup>242</sup>.

Assim, parece haver a interpretação de no mínimo dois dos então vereadores da Câmara Municipal de que o rito de regulação da paisagem no âmbito do Rio de Janeiro deve ser feito via lei complementar, o que enfatiza a importância de um quórum maior para se deliberar sobre questões paisagísticas. Deve-se ressaltar, ainda, que nenhum dos dois projetos de lei fazem menção à exigência do PDDUS/2011 para que se crie uma lei específica sobre paisagem urbana. Já a Lei Orgânica do Município é expressamente elencada como motivação para a criação do projeto de lei proposto pela vereadora Teresa Bergher.

A pesquisa buscou por termos como "paisagem", "paisagístico" e "paisagística", "paisagísticos" e "paisagísticas" contidos no corpo do texto de leis complementares municipais promulgadas entre abril de 2011 e abril de 2021. Seguindo estritamente esses critérios<sup>243</sup>, foram encontradas sete leis complementares municipais que versam de forma direta ou indireta sobre a paisagem urbana além do PDDUS/2011:

- Lei Complementar nº 130/2013, que define parâmetros urbanísticos para a construção de Complexo Hospitalar Federal, no Centro;
- Lei Complementar nº 133/2013, que institui a Operação Urbana Consorciada Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca;
- Lei Complementar nº 138/2014, que define parâmetros urbanísticos para a construção do Instituto Estadual do Cérebro Paulo Niemeyer, no Centro;

---

<sup>242</sup> CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar nº 94/2012 (Autoria: Teresa Bergher), *Op. cit.*

<sup>243</sup> Há leis complementares dentro do mesmo período de tempo que tratam de temas adstritos à paisagem, mas que sequer a citam no corpo legal. Um exemplo é a Lei Complementar 114/2011, que aumenta o gabarito de trechos do bairro da Penha, historicamente planejado para que a Igreja homônima pudesse ser vista de qualquer lugar. Mais à frente, desenvolver-se-á melhor a questão.

- Lei Complementar nº 148/2014, que cria área Especial de Interesse Funcional e define parâmetros urbanísticos para a construção do Complexo dos Institutos Nacionais de Saúde, em São Cristóvão;
- Lei Complementar nº 183/2018, que cria condições de incentivo ao aproveitamento e conservação de edificações tombadas ou preservadas no Largo do Boticário, no Cosme Velho;
- Lei Complementar nº 185/2018, que estabelece condições para a implantação do Memorial das Vítimas do Holocausto;
- Lei Complementar nº 198/2019, que institui o Código de Obras e Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro.

Considerando que a lei específica que regule a paisagem urbana nunca foi promulgada, é possível debruçar sobre essas leis, atualmente em vigor, para entender qual a influência que o PDDUS/2011 exerceu no que tange a proteção da paisagem urbana. Deve-se alertar, no entanto, que nenhuma delas substitui a necessidade de uma lei específica sobre paisagem urbana, visto que as referidas leis ou tratam de temas pontuais sobre a paisagem urbana, não regulando-a de forma integral; ou destinam-se a apenas um pequeno trecho do território municipal, não regulando outros trechos do mesmo território.

Interessante ressaltar que nenhuma das referidas leis reproduz o dispositivo do Plano Diretor que estabelece ser a paisagem o bem mais valioso da Cidade, muito embora outros dispositivos, também programáticos, sejam replicados. A Lei da Operação Urbana Consorciada da Barra da Tijuca (Lei Complementar nº 113/2013), no entanto, tem como um dos seus princípios a "valorização da paisagem urbana e do ambiente natural" (art. 1º, parágrafo único, inciso I)<sup>244</sup>, texto muito similar ao expresso pelo art. 167, inciso IX, do PDDUS/2011<sup>245</sup>, o que aponta para uma possível influência do referido dispositivo do Plano Diretor ao redigir-se a lei.

Já o Código de Obras e Edificações replica o art. 2º, §3º, do PDDUS/2011, conceituando a paisagem como "interação entre o ambiente natural e a cultura,

---

<sup>244</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº 133 de 30 de dezembro de 2013. Institui a Operação Urbana Consorciada Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca, estabelece diretrizes urbanísticas para a área de abrangência delimitada na Operação, permite a Transferência de Potencial Construtivo, institui Conselho Consultivo e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: < <http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/10348033358c05b10325681f0062ca30/f0fa24ae28b27a5e03257c5400577f62?OpenDocument>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

<sup>245</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2011.

expressa na configuração espacial resultante da relação entre elementos naturais, sociais e culturais, e nas marcas das ações, manifestações e formas de expressão humanas"<sup>246</sup>. Ainda assim, não replica o art. 2º, §4º, do PDDUS/2011<sup>247</sup>, imediatamente posterior, exatamente aquele que prevê ser a paisagem o bem mais valioso da Cidade.

### 3.1.1 A efetividade da Lei Complementar Municipal nº 130/2013 quanto à proteção da paisagem urbana: construção do Complexo Hospitalar Federal

Em relação à Lei Complementar nº 130/2013, o art. 3º estabelece diretrizes a serem adotadas na implantação do Campus Integrado do Instituto Nacional do Câncer (Inca). Dentre elas, estão o disposto no inciso I, "integração com projeto abrangente de urbanização e de paisagismo que promova a reestruturação da área no tecido urbano e em seu entorno imediato"<sup>248</sup>, e o disposto no inciso III, "atendimento das orientações dos órgãos de tutela do patrimônio ambiental, cultural e de proteção da paisagem, na implantação das edificações e nas obras de urbanização e paisagismo"<sup>249</sup>.

O Hospital Central do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro (Iaserj) chegou a ser demolido para dar início às obras na área de 14.585 m<sup>2</sup>, mas elas foram interrompidas quando a empresa responsável, Schahin Engenharia, teve a falência decretada após envolvimento em escândalos da Lava-Jato<sup>250</sup>. Uma matéria do jornal Extra de 2018 anunciava que a área que serviria à

---

<sup>246</sup> Anexo I, glossário, verbete "paisagem". RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº 198 de 14/01/2019. Institui o Código de Obras e Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro – COES. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2019.

<sup>247</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2011.

<sup>248</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº 130 de 03/12/2013. Define parâmetros urbanísticos para a construção do Complexo Hospitalar Federal na II RA – Centro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2013.

<sup>249</sup> *Idem*.

<sup>250</sup> RIBEIRO, G. Área que serviria à ampliação do Inca vira grande matagal e preocupa vizinhos. Jornal Extra. Atualizado em 27/08/2018. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/area-que-serviria-ampliacao-do-inca-vira-grande-matagal-preocupa-vizinhos-23005484.html>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

ampliação do Inca teria virado um grande matagal e preocupava vizinhos. Uma das entrevistadas pela matéria desabafa:

Foi a pior coisa do mundo (parar a obra). Tiraram o hospital e não fizeram nada. Podiam ter reformado o laserj. Seria melhor para a população. À noite moradores de rua invadem o terreno. Eles fazem fogueira para derreter os fios que pegam na rua, para retirar o cobre. Já teve um princípio de incêndio aí dentro e foi preciso até chamar o Corpo de Bombeiros. Quando chove, os problemas são as poças de água que se formam. Todo mundo aqui já pegou dengue, inclusive eu. Daqui a pouco vão invadir e construir barracos — teme Maria Sameira Pimenta, de 70 anos, sócia de uma tinturaria vizinha ao terreno, na Rua Washington Luiz<sup>251</sup>.

Como o recorte desta pesquisa se dá entre os anos de 2011 a 2021, buscou-se no Relatório de Gestão Inca 2021, publicado em 2022, se as obras para o *campus* já haviam sido retomadas. No relatório, o projeto do *campus* é mencionado uma única vez, conforme transcrição abaixo:

Houve a tentativa de contratação do serviço por inexigibilidade de licitação, com base na fundamentação das áreas técnicas do Instituto, mas a Consultoria Jurídica da União considerou inviável a contratação direta. Por este motivo, será realizada nova licitação para viabilizar a contratação da atualização dos projetos<sup>252</sup>.

Além de óbvios danos à saúde e à segurança coletivas e do descumprimento mais basilar das funções sociais da propriedade, desativar um hospital em funcionamento para demoli-lo e, em seu lugar, manter um terreno abandonado de grande extensão por mais de seis anos, é antagônico ao propósito de valorizar a paisagem como o bem mais valioso da cidade, conforme prevê o PDDUS/2011<sup>253</sup>, ou de integrar um "projeto abrangente de urbanização e de paisagismo que promova a reestruturação da área no tecido urbano e em seu entorno imediato"<sup>254</sup>, atendendo às orientações dos órgãos de proteção à paisagem, conforme prevê a Lei Complementar Municipal 130/2013 (art. 3º, inciso I).

Isso significa que a primeira lei complementar municipal que menciona a paisagem a entrar em vigor após o PDDUS/2011 não só teve seus dispositivos de proteção e valorização paisagísticas até agora desrespeitados pelo Poder Público como matérias de jornais parecem demonstrar que a paisagem da região em

---

<sup>251</sup> *Idem*.

<sup>252</sup> RELATÓRIO DE GESTÃO INCA 2022. Instituto Nacional do Câncer. Rio de Janeiro: Inca, 2021. Disponível em: < <https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>253</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2011.

<sup>254</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2013.

questão tornou-se, durante os últimos dez anos, mais desagradável para quem ali vive, o oposto do que previam os resultados buscados não só pela referida lei como pelo referido Plano Diretor.

### 3.1.2 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

A lei complementar que institui o Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca Nelson Mandela declara expressamente que, dentre as suas finalidades, está a preservação das características ambientais e paisagísticas do parque a ser criado, assim como a manutenção da oferta de suas áreas verdes (art. 2º, *caput*)<sup>255</sup>. Além disso, no parágrafo único, inciso I, do mesmo artigo, a "valorização da paisagem urbana e do ambiente natural" é elencada como um dos princípios que nortearão o planejamento, a execução e a fiscalização da Operação Urbana Consorciada<sup>256</sup>.

Dentro do recorte de dez anos estudado, esta é uma das poucas leis complementares municipais que não só referem-se à paisagem como também fazem menção expressa à necessidade de observância dos princípios e diretrizes do PDDUS/2011 (art. 1º, *caput*)<sup>257</sup>. O próprio art. 2º, parágrafo único, inciso I, parece influenciar-se pelos dizeres do Plano Diretor porque cita a "valorização da paisagem urbana"<sup>258</sup> como princípio-norte da Operação Urbana Consorciada proposta pela lei, usando expressão similar a de um dos três incisos que mencionam expressamente a paisagem urbana no PDDUS/2011: o inciso VIII do art. 167<sup>259</sup>.

O referido dispositivo do PDDUS/2011 diz respeito a "ações permanentes de educação ambiental, através da promoção de campanhas de esclarecimento público para a proteção e a valorização da paisagem urbana"<sup>260</sup>, o que não necessariamente se relaciona aos fins da Operação Urbana Consorciada, mas a coincidência de

---

<sup>255</sup>RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2013.

<sup>256</sup> *Idem*.

<sup>257</sup> *Ibidem*.

<sup>258</sup> *Ibidem*.

<sup>259</sup>RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2011.

<sup>260</sup> *Idem*.

termos utilizados pelo legislador permite ao menos supor que houve uma tentativa de influenciar-se pelas diretrizes do Plano.

Em outra norma programática, o inciso II do art. 6º estabelece que o "Plano da Operação Operação Urbana Consorciada objetiva a preservação do interesse ambiental e paisagístico"<sup>261</sup>. E por fim, os parágrafos únicos dos arts. 11 (sobre lotes receptores destinados ao uso residencial multifamiliar) e 12 (sobre lotes receptores destinados aos usos residenciais transitórios) possuem a mesma redação: "O Poder Executivo poderá estabelecer restrições à transferência de potencial construtivo quando for constatado impacto no sistema viário, no meio ambiente, na paisagem e no patrimônio cultural, bem como na qualidade e no modo de vida dos moradores"<sup>262</sup>.

Questionei, via Lei de Acesso à Informação (Protocolo RIO - 2544971-8), se no âmbito de atuação da Operação Urbana Consorciada Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca, as restrições previstas nos parágrafos únicos dos artigos 11 e 12 da referida lei já haviam sido alguma vez estabelecidas. Em resposta, dada em 12 de agosto de 2022, fui informado que:

A Lei Complementar 133/2013 instituiu a Operação Urbana Consorciada Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca, pela qual foram transferidos 429.700,10m<sup>2</sup> de área para a criação do parque, e pelos quais foram outorgados 127.457,64m<sup>2</sup> de potencial construtivo<sup>263</sup>. Deste potencial construtivo proveniente da transferência dos lotes ao poder público, foram utilizados 18.699,33m<sup>2</sup>, **para os quais não foi estabelecida nenhuma restrição a utilização do potencial transferido**. Para o potencial restante, a depender da forma de utilização, ainda poderão ser estabelecidas restrições de acordo com o possível impacto gerado (grifo nosso).

Isso significa que, de 2013 até o presente momento, a Prefeitura jamais estabeleceu restrições à transferência de potencial construtivo por constatação de impacto na paisagem, no sistema viário, no meio ambiente, no patrimônio cultural, na qualidade e no modo de vida dos moradores no âmbito da Operação Urbana Consorciada Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca. Assim, os parágrafos únicos dos artigos 11 e 12 da lei complementar 133/2013 são mais dois no extenso

---

<sup>261</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº 133 de 30/12/2013. *Op. cit.*, 2013.

<sup>262</sup> *Idem*.

<sup>263</sup> Dados da Prefeitura corroboram apontam, que até 2015, "teriam sido doados 429.700,00m<sup>2</sup>, distribuídos em 6 lotes", equivalentes 48,28% da área total de restinga do parque (890.000,00m<sup>2</sup>). PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Instrumentos legais de ocupação do solo. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7736352/4211638/4.pdf>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

rol de dispositivos legais sobre paisagem que nunca foram aplicados pelo Poder Público nos dez primeiros anos de vigência do PDDUS/2011.

Mesmo assim, tendo em vista a efetividade de outras leis complementares no que tange à proteção e valorização da paisagem urbana, a lei complementar 133/2013 se destaca por, de alguma forma, ter sido concretizada, permitindo a efetiva criação da Operação Urbana Consorciada e dos impactos dela decorrentes. Diferentemente das outras leis complementares estudadas, é interessante questionar por que isso ocorreu exatamente em uma lei aplicável especificamente ao território da Barra da Tijuca.

Menezes afirma que o setor imobiliário desse bairro, de urbanização recente, "vem apropriando-se dos atributos ambientais da região e de sua beleza natural, onde prevalecem lagoas, praias, restingas, parques e mangues, incorporando-os aos seus negócios"<sup>264</sup>. Sua ocupação "foi promovida pelo Estado para beneficiar a elite carioca e o capital imobiliário", o que permite que hoje ele seja um dos bairros mais economicamente expressivos da cidade do Rio de Janeiro<sup>265</sup>. Nada mais natural, portanto, que o fenômeno da "reinvenção da paisagem como patrimônio"<sup>266</sup> gere frutos mais palpáveis exatamente nessa região.

Paulo de Polan aponta, por exemplo, a vitória de moradores em uma demanda intimamente ligada à paisagem urbana. Com o auxílio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, conseguiram intimar determinada operadora a retirar uma antena de telefonia celular instalada em área pública do Parque considerada como Zona de Conservação da Vida Silvestre. "Além da irregularidade da ocupação da área e do desmatamento, a agressão visual [provocada pela antena] é chocante"<sup>267</sup>, relata. Assim, a ação da Secretaria de Meio Ambiente comprova em ao menos um episódio a valorização da paisagem urbana como princípio da Operação Urbana Consorciada, conforme afirma o art. 2º, parágrafo único, inciso I da Lei Complementar 133/2013.

---

<sup>264</sup> MENEZES, G. R. S. A questão ambiental na Barra da Tijuca-RJ: do Plano Piloto de Lúcio Costa (1969) às transformações recentes da cidade contemporânea. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2012.

<sup>265</sup> *Idem*.

<sup>266</sup> PIRES DO RIO, G. A.; NAME, L. *Op. cit.*, 2013.

<sup>267</sup> POLAN, P. Paulo de. A implantação do Parque Natural Municipal de Marapendi, Rio de Janeiro. Revista de Engenharia Sanitária Ambiental, volume 22, número 5, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/esa/a/VsmvGbQBqyMDxdXhzh6xmGx/?lang=pt>>. Último acesso em: 01 jan. 2023.

Mesmo assim, deve-se observar que tais diretrizes dirigem-se a uma região nobre da cidade, com moradores de maior poder aquisitivo e, conseqüentemente, de convencimento. É a aplicação de normas sobre uma paisagem que o Plano Diretor invariavelmente converte em patrimônio, conforme estabelecem Pires do Rio & Name. Os autores advertem que esse processo pode ser facilmente convertido em segregação:

A proteção de paisagens e de espaços de relevante interesse, representação, raridade ou de expressiva biodiversidade requer a aplicação dos instrumentos reguladores que acabam por introduzir contradições, reforçando conflitos no modo como as relações entre natureza e sociedade são expressas em determinado momento-lugar; em alguns casos provocar ou acentuar situações de riscos; em outros reforçar desigualdades de acesso aos serviços, às amenidades e até mesmo às paisagens. Essa terceira premissa implica que padrões de segregação são processuais e, ao mesmo tempo, podem ser induzidos pelos próprios instrumentos de ordenação e regulação dos espaços urbanos<sup>268</sup>.

Talvez por isso que, diferentemente de outras leis complementares que buscam proteger a paisagem, a Operação Urbana Consorciada Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca seja uma das iniciativas legais que melhor demonstrem ter ultrapassado os limites da folha fria da lei para ser colocada em prática. Mesmo assim, com limitações. Paulo da Polan estabelece que até 2017, "essa Operação Urbana Consorciada só foi efetivada em relação a alguns dos terrenos particulares da área. Boa parte deles ainda aguarda o desfecho de negociações"<sup>269</sup>.

Afirma, ainda, que "apenas uma pequena área do parque, com cerca de 500.000 m<sup>2</sup>- 15% da área total -, na extremidade próxima ao Recreio dos Bandeirantes, está efetivamente implantada, com cerca, trilhas, área de lazer e a sede do Parque, mas, mesmo ali, melhorias poderiam ser introduzidas"<sup>270</sup>.

### 3.1.3 A efetividade da Lei Complementar Municipal nº 138/2014 quanto à proteção da paisagem urbana: construção do Instituto Estadual do Cérebro Paulo Niemeyer

---

<sup>268</sup> PIRES DO RIO, G. A.; NAME, L. *Op. cit.*, 2013.

<sup>269</sup> POLAN, P. Paulo de. *Op. cit.*, 2017.

<sup>270</sup> *Idem*.

A lei complementar que define parâmetros urbanísticos para construção do Instituto Estadual do Cérebro Paulo Niemeyer estabelece como uma de suas diretrizes o "atendimento das orientações dos órgãos de tutela do patrimônio ambiental, cultural e de proteção da paisagem, na implantação das edificações e nas obras de urbanização e paisagismo"<sup>271</sup> (art. 3º, inciso I). O dispositivo é idêntico ao encontrado no art. 3º, inciso I, de outra lei complementar: a 130/2013, já mencionada, que define parâmetros urbanísticos para a construção do Complexo Hospitalar Federal.

É de se questionar a necessidade de expressar como diretriz urbanística o atendimento aos órgãos de tutela ambiental, cultural ou paisagística, visto que as decisões desses órgãos deveriam ter efeito vinculante quanto às obras realizadas no município. Assim, estabelecer que tais decisões devem ser cumpridas é reforçar o óbvio já expresso pelo princípio da legalidade, basilar no mundo do Direito. O art. 7º, *caput*, da mesma lei também reforça o óbvio, mas em redação inédita, que não replica trechos legais da lei complementar 130/2013:

Os projetos das edificações na área de abrangência desta Lei Complementar deverão ser analisados e previamente aprovados pelos órgãos responsáveis pelo Patrimônio Histórico e Cultural, quanto à inserção das edificações na paisagem e em relação aos bens tombados existentes no entorno, visando ao atendimento às diretrizes estabelecidas no art. 3º desta Lei Complementar<sup>272</sup>

Quem lê apenas a lei complementar 138/2014 não poderia imaginar, mas o Instituto Estadual do Cérebro já existia à época em que a lei entrou em vigor. A Pró-Saúde, empresa que gerenciou o hospital desde sua inauguração até o ano de 2020 informa que ele foi inaugurado em julho de 2013<sup>273</sup>. Diversas matérias veiculadas pela imprensa corroboram com a informação. Na verdade, o Instituto foi instalado

---

<sup>271</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº 138 de 28/05/2014. Define parâmetros urbanísticos para construção do Instituto Estadual do Cérebro Paulo Niemeyer, localizado na II RA – Centro. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2014. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/97a44d3183381b8783257ce70058e5c3?OpenDocument>>. Último acesso em: 01 jan. 2023.

<sup>272</sup> *Idem*.

<sup>273</sup> ASSOCIAÇÃO PRÓ-SAÚDE. Em seis anos de funcionamento, Instituto Estadual do Cérebro realiza 1 milhão de atendimentos. 10 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.prosaude.org.br/noticias/em-seis-anos-de-funcionamento-instituto-estadual-do-cerebro-realiza-1-milhao-de-atendimentos/>>. Último acesso em 31 jan. 2022.

"no prédio de quatro andares que sediava o antigo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into)"<sup>274</sup>.

Embora a lei cite expressamente a "implantação do Instituto Estadual do Cérebro Paulo Niemeyer"<sup>275</sup> (art. 3º, *caput*), a data em que ela entrou em vigor aponta que, muito provavelmente, seu intuito é reger os anexos que seriam construídos para ampliá-lo. Em visita ao Instituto em 2017, o então presidente Michel Temer garantiu verbas federais para que a obra pudesse ser entregue até o fim da sua gestão, em dezembro de 2018<sup>276</sup>. Mas a obra não foi entregue. Em março de 2021, o então governador em exercício Cláudio Castro também visitou as obras de ampliação do Instituto, que ainda não estavam concluídas<sup>277</sup>.

As similitudes e as diferenças entre as duas leis complementares aqui abordadas, a lei complementar 130/2013 e a lei complementar 138/2014, merecem ser apontadas. Ambas referem-se a projetos de construção de espaços direcionados à saúde (o campus integrado do Inca, na primeira; e a ampliação do Instituto Estadual do Cérebro, na segunda) em terrenos localizados a 300 metros de distância um do outro, ou a 3 minutos de caminhada, segundo estimativas do Google Maps.

Por darem diretrizes urbanísticas para a mesma região e dizerem respeito à construção de prédios de finalidade similar, faz sentido que dispositivos que versam sobre a paisagem na lei complementar 130/2013 sejam reproduzidos na lei complementar 138/2014. Assim, como expresso anteriormente, o art. 3º, inciso III da lei complementar 130/2013 é idêntico ao art. 3º, inciso I da lei complementar 138/2014.

Mas há outro trecho que versa sobre a paisagem na lei complementar 130/2013 e que, no entanto, não foi reproduzido pela lei complementar 138/2014:

---

<sup>274</sup> BARBOSA, C. Um oásis de excelência. Revista Veja Rio. Atualizado em 02/06/2017 13:03. Disponível em: <<https://vejario.abril.com.br/cidade/instituto-estadual-cerebro-paulo-niemeyer-hos-pital-rj/>>. Último acesso em 31 jan. 2022.

<sup>275</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2014.

<sup>276</sup> NITAHARA, A. Temer promete terminar obra do Instituto do Cérebro no Rio. Agência Brasil. Publicado em 15/09/2017 12:47. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-09/temer-promete-terminar-obra-do-instituto-do-cerebro-do-rio>>. Último acesso em 31 jan. 2022.

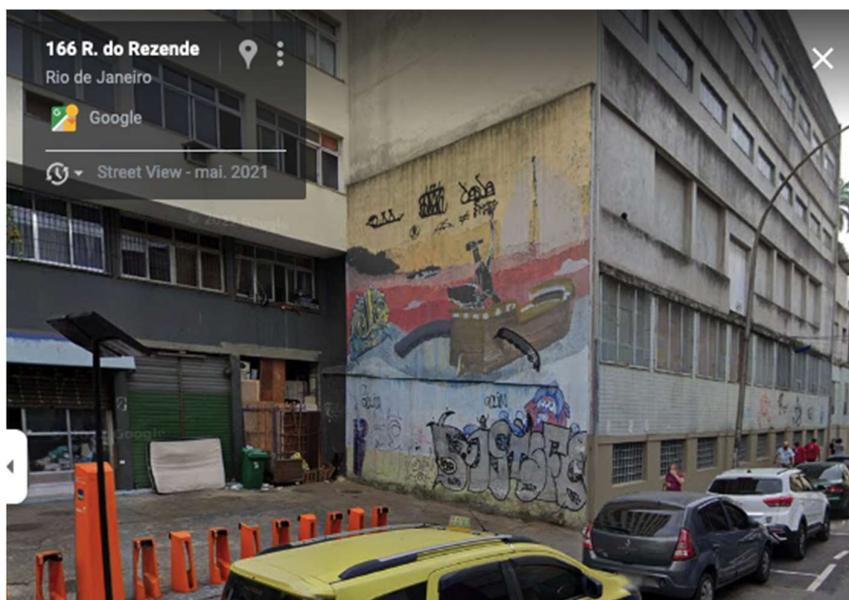
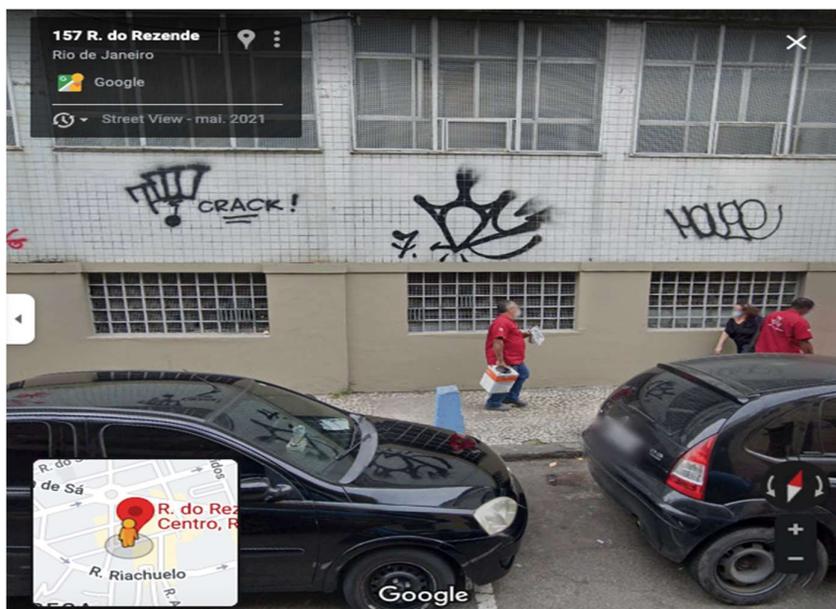
<sup>277</sup> RIO DE JANEIRO (Estado). Cláudio Castro e Secretário de Saúde visitam Instituto Estadual do Cérebro, no Centro do Rio. 15/03/21. Disponível em: <<https://www.saude.rj.gov.br/noticias/2021/03/claudio-castro-e-secretario-de-saude-visitam-instituto-estadual-do-cerebro-no-centro-do-rio>>. Último acesso em 31 jan. 2022.

aquele que constitui como diretriz a ser adotada na implantação do Campus Integrado do Inca "integração com projeto abrangente de urbanização e de paisagismo que promova a reestruturação da área no tecido urbano e em seu entorno imediato"<sup>278</sup> (art. 3<sup>a</sup>, inciso I).

Aqui, o silêncio provocado pela não reprodução do dispositivo parece ter sido eloquente no que diz respeito ao Poder Público. Em uma pesquisa na rua onde está localizado o Instituto, pelo Google Street View, é possível notar que não houve nenhuma reestruturação do tecido urbano do entorno no que diz respeito à paisagem. O muro de entrada do Instituto, em maio de 2021, estava recheado de pichações.

---

<sup>278</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2013.



Além disso, a parede lateral à frente do Instituto, do lado direito, possui um desenho grafitado de mais de 2 metros de altura em condições precárias de manutenção.

Em suma, é difícil avaliar se as disposições relacionadas à paisagem da lei complementar 138/2014 foram cumpridas, visto que as obras dos anexos ao Instituto ainda não foram concluídas - muito embora já tenha se passado oito anos desde a

promulgação da referida lei. A paisagem do entorno do Instituto Estadual do Cérebro Paulo Niemeyer, no entanto, parece apontar sinais de degradação paisagística.

Parece sintomática, portanto, a opção do legislador em não reproduzir o dispositivo da lei complementar 130/2013 que diz respeito à "reestruturação da área no tecido urbano e em seu entorno imediato"<sup>279</sup>, muito embora reproduza outro dispositivo relacionado à proteção da paisagem como uma de suas diretrizes.

### 3.1.4 A efetividade da Lei Complementar nº 148/2014 quanto à proteção da paisagem urbana: construção do Complexo dos Institutos Nacionais de Saúde

A edição de 29 de maio de 2014 da Revista de Manguinhos, editada pela Agência Fiocruz de Notícias, traz um editorial repleto de esperança. Escreve Paulo Gadelha, então Presidente da Fundação Oswaldo Cruz:

Esta edição da Revista de Manguinhos foca o futuro. A reportagem da capa da publicação apresenta o ousado projeto que a Fiocruz desenvolve e que levará à criação do Complexo dos Institutos Nacionais de Saúde (CIN), que ocupará uma área de 100 mil metros quadrados na Zona Norte do Rio de Janeiro. O Complexo reunirá as novas sedes do Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF) e do Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas (antigo Instituto de Pesquisa Clínica, o Ipec) [...] O CIN, **cujas obras começam este ano e deverão estar concluídas em 2018**, representará um ganho imenso para o Sistema Único de Saúde (SUS). (grifo nosso)<sup>280</sup>.

O projeto grandioso foi amplamente divulgado pela imprensa à época<sup>281</sup>, citando inclusive trechos do projeto de lei que posteriormente se converteriam na lei complementar 148/2014. Tal qual as leis complementares 130/2013 e 138/2014, a paisagem tem espaço de destaque no artigo que elenca as diretrizes a serem adotadas para o projeto. Está presente em três incisos do art. 2º (incisos I, IV e V):

---

<sup>279</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2013.

<sup>280</sup> GADELHA, P. Editorial. Revista de Manguinhos nº 29 - maio/2014. Presidência - FIOCRUZ. Disponível em: <[https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/revistamanguinhos/RevistadeManguinhos\\_volume29.pdf](https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/revistamanguinhos/RevistadeManguinhos_volume29.pdf)>. Último acesso em 31 jan. 2022.

<sup>281</sup> BRISO, C. B. Mais espaço para a Fiocruz. Jornal O Globo 06/06/14 05:00. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/rio/mais-espaco-para-fiocruz-12739588>>. Último acesso em 31 jan. 2022.

- I - elaboração de projeto integrado de preservação ambiental e de valorização do patrimônio cultural por meio de ampliação da área de vegetação, de urbanização e paisagismo e de inserção da área no tecido urbano do entorno, promovendo a proteção e valorização da Quinta da Boa Vista e do Jardim Zoológico;
- II - atendimento às orientações dos órgãos de tutela do patrimônio ambiental, cultural e de proteção da paisagem, em especial da Quinta da Boa Vista e do Jardim Zoológico, na implantação das edificações e nas obras de urbanização;
- V- elaboração de projeto executivo paisagístico e de reflorestamento para toda a área, incluindo as áreas de proteção ambiental, áreas de circulação pública e terraços-jardim, configurando um "cinturão verde" na borda do Complexo da FIOCRUZ<sup>282</sup>;

A lei complementar 148/2014 retoma a preocupação com a inserção da área em que o Complexo será construído no "tecido urbano do entorno", repetindo dizeres do art. 3º, inciso I da lei complementar 130/2013 (a lei em questão versa sobre a construção do Campus Integrado do Inca e preocupa-se expressamente com "a reestruturação da área no tecido urbano e no entorno imediato"<sup>283</sup>). Vale ressaltar que, conforme tópico anterior, essa mesma preocupação em reestruturar a área no tecido urbano não está expressamente presente na lei complementar 138/2014, que trata da construção dos anexos do Instituto do Cérebro Paulo Niemeyer.

Extraí-se da lei uma preocupação expressa com a valorização da Quinta da Boa Vista e do Zoológico. A valorização dos dois espaços seria um assunto de destaque nos anos seguintes, mas por outros motivos. Em 2015, a Secretaria de Meio Ambiente foi multada em R\$ 1 milhão pelo Ibama por não corrigir irregularidades apontadas no Zoológico entre os anos de 2012 e 2015<sup>284</sup>. Como as irregularidades continuaram, o Ibama embargou o acesso de visitantes ao Zoológico no início de 2016<sup>285</sup>.

---

<sup>282</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº 148 de 24/10/2014. Cria área de Especial Interesse Funcional e define parâmetros urbanísticos para construção do Complexo dos Institutos Nacionais de Saúde – CIN na VII RA – São Cristóvão. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2014. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/573ad0b372ea8c96032564ff00629eae/98f6bce541e3f16c83257d7e00597865?OpenDocument>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>283</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2013.

<sup>284</sup> FEITOSA, N. Ibama multa Zoológico do Rio em R\$ 1 milhão por falta de obras. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Sustentáveis (Ibama). Publicado em 09/10/15 09h03. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/noticias/66-2015/223-ibama-multa-zoologico-do-rio-em-r-1-milhao-por-falta-de-obras>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>285</sup> G1 RIO. Irregularidades administrativas dão causas do fechamento do Zoológico. Atualizado em 15/01/2016 08h54. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/>>

Em 2021, ele foi reaberto sob gestão privada, remodelado como um BioParque<sup>286</sup>. Após, o Zoológico sofreu ao menos uma grande polêmica: dezoito girafas foram importadas da África do Sul em 2021 e confinadas em um hotel em Mangaratiba por mais de três meses em "minúsculas celas de 40m<sup>2</sup>, sem circulação de ar [...] sem acesso à área externa para banho de sol<sup>287</sup>" e, após o período de quarentena, quando já estavam no Zoológico, três delas morreram ao serem capturadas em uma tentativa de fuga.

Já a Quinta da Boa Vista sofreu um trauma incalculável quando, em 2 de setembro de 2018, sua paisagem foi coberta por chamas que lamberam o Museu Nacional e cerca de 80% do acervo da instituição. As obras de reconstrução do museu se iniciaram em novembro de 2021. A previsão mais recente é que sua reabertura total se dê em 2027<sup>288</sup>.

É importante ressaltar que, ainda em 2006, o Plano de reabilitação integrada da região de São Cristóvão estipulava como uma de suas estratégias

"Tirar partido da paisagem singular da Quinta da Boa Vista, do vínculo afetivo da população com o Zôo e da coleção singular do Museu Nacional, defendendo suas fronteiras, facilitando seu acesso e criando condições para a ocupação residencial nas áreas à volta destes equipamentos<sup>289</sup>" (grifo nosso).

Desde então, o vínculo afetivo da população com o Zoológico passou por provações, como o seu fechamento por anos, além de notícias de ampla

2016/01/irregularidades-administrativas-sao-causas-do-fechamento-do-zoologico.html>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>286</sup> FREIRE, T. Com novo conceito, zoológico do Rio reabre como BioParque. Rádio Agência Nacional. Publicado em 18/03/21 16:04. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radio-agencia-nacional/meio-ambiente/audio/2021-03/com-novo-conceito-o-zoologico-do-rio-reabre-como-bioparque>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>287</sup> 287 AÇÃO CIVIL PÚBLICA 0017220-37.2022.8.19.000. Proposta pelo Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal, Agência de Notícias de Direitos Animais e Ampara Animal contra Estado do Rio de Janeiro, Município do Rio de Janeiro, Hotel Portobello S/A, Rio Zoo Zoologico do Rio de Janeiro S/A, Grupo Cataratas do Iguaçu S/A e Município de Mangaratiba S/A, que visa sejam as Rés condenadas a manter as girafas em ambiente e condições determinadas pelo Ibama; a não comercializarem as girafas; e a serem proibidos de importar animais da chamada fauna exótica sem que tenham construído ambiente compatível com as normas dispostas pelo Ibama no Riozoo Zoológico do Rio de Janeiro S/A. Disponível em: <<https://www3.tjrj.jus.br/portalservicos/#/consproc/consultaportal>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>288</sup> SARAIVA, A. Reestruturação do Museu Nacional tem cronograma alterado e reabertura total será em 2027. Valor Econômico. 27/05/22 14:49. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/05/27/reconstrucao-do-museu-nacional-tem-cronograma-alterado-e-reabertura-total-sera-em-2027.ghtml>>. Último acesso em 01/08/2022.

<sup>289</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Plano de reabilitação integrada da região de São Cristóvão. Rio de Janeiro: IPP/DUR/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2006.

repercussão sobre maus-tratos de animais. E cerca de 85% da "coleção singular" do Museu Nacional sucumbiu às cinzas.

Anos depois, o PDDUS/2011 disciplinaria a paisagem como seu bem mais valioso e a lei complementar 148/2014 disciplinaria a implantação das edificações e as obras de urbanização, com a configuração de um "cinturão verde" na borda do futuro Complexo dos Institutos Nacionais de Saúde. Mas o editorial repleto de esperança de Paulo Gadelha jamais se concretizou. No website da Master Ambiental, uma empresa de consultoria e engenharia, pode-se encontrar a informação de que foi feito pela empresa um Estudo de Impacto de Vizinhança para a implantação do Complexo dos Institutos Nacionais de Saúde, "porém a obra não foi adiante"<sup>290</sup>.

Questionei à Fiocruz, via Lei de Acesso à Informação (FALABR-25072.031421/2022-83) qual era a etapa atual da obra e o novo prazo previsto para entrega do complexo. A resposta é a que se segue:

Ao final de 2016 o projeto para construção do Complexo do Institutos Nacionais de Saúde, em São Cristóvão, estava concluído na fase de Projeto Executivo, e aprovado nas instâncias pertinentes (municipal, estadual e federal). Restou, então, como única pendência - sob responsabilidade da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - a urbanização da via de acesso e do entorno imediato (que implicava na remoção e indenização de moradias), que acabou não sendo executada na ocasião dada a mudança e desinteresse do novo governo municipal. Outro condicionante fundamental ao projeto dos institutos foi também a nova conjuntura do governo central, que restringiu novos investimentos federais. Diante do cenário exposto, a Fiocruz concluiu pela inviabilidade do projeto, encerrou o contrato, e o terreno reservado foi devolvido formalmente ao Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Assim, mesmo que não tenha sido formalmente revogada, a lei jamais foi cumprida. Mas embora o "cinturão verde" assegurado por ela não tenha sido concretizado, a paisagem local foi profundamente afetada pelo cinturão de chamas que lambeu o Museu Nacional em 2018, um desastre potencializado pela falta de água nos hidrantes que cercavam o prédio histórico.

O "partido" que seria "tirado" da paisagem singular da Quinta da Boa Vista, mesmo sendo a paisagem apontada pelo PDDUS/2011 como o bem mais valioso do Rio de Janeiro, não permitiu um processo de revitalização e valorização do espaço

---

<sup>290</sup> MASTER AMBIENTAL. EIVs de sucesso para você se inspirar. Publicado em 27/10/20. Disponível em: <[https:// www.masterambiental.com.br/noticias/eivs-de-sucesso-para-voce-se-inspirar](https://www.masterambiental.com.br/noticias/eivs-de-sucesso-para-voce-se-inspirar)>. Último acesso em 01/08/2022.

que prevenisse a tragédia, o que infelizmente permitiu que um elemento central, histórico e afetivo dessa paisagem, o Museu Nacional, fosse convertido em ruínas.

### 3.1.5 A efetividade da Lei Complementar nº 183/2018 quanto à proteção da paisagem urbana: conservação de edificações do Largo do Boticário

O Largo do Boticário, no bairro do Cosme Velho, é um complexo de casas neocoloniais construídas na década de 1920 e cercadas de mata atlântica. O acesso a elas se dá por uma ponte que cruza o rio Carioca - é um dos poucos espaços do Rio de Janeiro em que ainda se pode contemplar as águas desse rio a céu aberto<sup>291</sup>.

Sobre o Largo, contam-se muitas histórias. Uma delas é a de que chegou a residir em uma das casas mesmo antes da sua atual configuração arquitetônica, no século XIX, o padrinho de batismo de Machado de Assis, marechal Joaquim Alberto de Souza Silveira<sup>292</sup>. Outra, a de que teria sido ao se hospedar no espaço na década de 1949 que Walt Disney teria tido a ideia de criar o Grilo Falante, exatamente porque um grilo pousou nas mãos de Sybil Bittencourt, a então proprietária das casas do Largo<sup>293</sup>.

Em mais uma história, Cândido Portinari usou Sybil como modelo para suas pinturas durante visita ao espaço. Ao menos uma delas pode ser confirmada, porque há registros em vídeo do que se relata: em 1970, foi um dos cenários do filme "007 contra o foguete da morte"<sup>294</sup>.

O conjunto arquitetônico foi tombado em 1990 pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (Inepac) e considerado Área de Proteção do Ambiente Cultural (Apac). Mesmo assim, a imprensa aponta que, entre 2006 e 2008, longe dos seus anos de glória, um dos imóveis do Largo foi ocupado por moradores de rua. Nesse

---

<sup>291</sup> RIO DE JANEIRO (Estado). Processo administrativo E-18/300258-87, que dispõe sobre o tombamento de doze imóveis no Cosme Velho (Largo e Beco do Boticário). Secretaria de Estado de Ciência e Cultura. Rio de Janeiro, 1987.

<sup>292</sup> *Idem*.

<sup>293</sup> *Ibidem*.

<sup>294</sup> *Ibidem*.

mesmo período, foi depósito de carros roubados e ponto de prostituição<sup>295</sup>. Após sucessivas multas do Inepac à proprietária, ela admitiu não ter mais condições financeiras para administrar o local<sup>296</sup>.

Como o processo de tombamento (E-18/300.258/87) previa apenas uso residencial para as casas do conjunto arquitetônico, a lei complementar 183/2018 passou a permitir reconversão das unidades para uso comercial ou misto, contanto que aprovadas pelo órgão municipal responsável pela proteção do patrimônio cultural. A lei em questão cita expressamente a paisagem urbana (art. 1º, §1º), o que a destoa das outras leis complementares até então apresentadas:

1º Entende-se por reconversão dos imóveis tombados a que se refere esta Lei Complementar o conjunto de intervenções arquitetônicas que vise a assegurar a manutenção de suas estruturas e elementos construtivos, assim **como sua permanência na paisagem urbana e no ambiente cultural**, por meio de uma nova função ou uso apropriado, de forma a promover sua reintegração à realidade social, cultural e econômica<sup>297</sup>.

Com o uso comercial permitido pela lei, a rede internacional de hotéis Accor comprou os imóveis de Sybil Bittencourt e começou um processo de revitalização do espaço. Em julho de 2022, reinaugurou-o como hotel, permitindo reservas para hóspedes.

Para que a situação de ruínas do Largo do Boticário fosse revertida e sua paisagem urbana revalorizada, foi preciso a intervenção de uma série de atores: a pressão do Inepac para que a proprietária conservasse o espaço, o interesse de uma rede de hotéis francesa em utilizá-lo e parlamentares dispostos a aprovar um projeto de lei que flexibilizasse seu uso para fins não-residenciais. A julgar pela demora com que outras leis complementares aqui estudadas tiveram seus mandamentos atendidos, o processo de transformação paisagística do local ocorreu em tempo recorde: apenas quatro anos após a promulgação da lei complementar

---

<sup>295</sup> LIMA, P. Morre no Rio Sybil Bittencourt, ex-proprietária do Largo do Boticário. Diário do Rio. Publicado em 10/03/22. Último acesso em 01/08/2022.

<sup>296</sup> MARTINS DE SÁ, P. Largo do Boticário: memória e sedução de uma ruína. Dissertação (Mestrado em Memória e Patrimônio). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

<sup>297</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº 183 de 14/03/2014. Cria condições de incentivo ao aproveitamento e à conservação de edificações tombadas ou preservadas, localizadas no Beco e no Largo do Boticário, no bairro do Cosme Velho. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/ef4ea84753f39c54832582500053778f?OpenDocument>> Último acesso em: 01 jan. 2023.

183/2018, o hotel já estava completamente restaurado e pronto para receber hóspedes.

Caso grupos privados não tivessem interesse em adquirir as casas do Largo do Boticário pelo seu potencial de lucro, teriam as diretrizes da lei complementar 183/2018 sido aplicadas tão rapidamente para transformar a realidade paisagística do espaço? O estudo de casos anteriores (construção do *campus* integrado do Inca, construção dos anexos do Instituto Estadual do Cérebro Paulo Niemeyer, construção do complexo dos Institutos Nacionais de Saúde - todos eles inacabados) parece apontar que não.

Este é o único dos casos estudados que trata de um espaço privado: embora tombadas, as casas do Largo do Boticário não pertencem ao Poder Público. Pires do Rio & Name apontam que são poucos os extratos econômicos que têm condições para adequar-se à legislação urbanística, aproveitando-se dela para fins particulares:

[...] na tarefa de regular o uso do solo, abrigando os parâmetros urbanísticos e as escolhas de áreas a se proteger, a legislação urbanística (inclusive o plano diretor) acaba por delinear paisagens futuras. Há, contudo, claros limites para sua aplicação e no seu papel na transformação da cidade, por afinal dirigirem-se à produção formal de loteamentos e construções. São restritos os grupos sociais e os extratos econômicos que têm condições de adequar-se à legislação urbanística - e eles podem, além disso, dela retirar interpretações que mais lhes favoreçam, ou simplesmente ignorá-las (seja por desconhecimento ou uso de subterfúgios lícitos ou ilícitos). Como resultado, ilegalidade, informalidade e precariedade são elementos constituintes da paisagem carioca<sup>298</sup>.

Os autores não mencionam que tais grupos sociais e extratos econômicos também podem utilizar-se de sua força política para alterar leis urbanísticas - ou criar novas leis, que sejam mais favoráveis aos seus intuítos. Não se pode afirmar taxativamente que foi isso que aconteceu em relação ao Largo do Boticário. Mas pode-se afirmar que, das leis complementares estudadas até agora, apenas duas produziram os efeitos, mesmo que parciais, que pretendiam em relação à paisagem: a lei complementar nº 133/2013, que trata da Operação Urbana Consorciada do Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca e a lei complementar 183/2018, sobre a qual disserta-se agora.

---

<sup>298</sup> PIRES DO RIO, G. A.; NAME, L. *Op. cit.*, 2013.

Em relação à Barra da Tijuca, deve-se lembrar que é um bairro cujo grupo social predominante possui poder econômico avantajado e, portanto, mais instrumentos para influir nas decisões do Poder Público. Já em relação ao Largo do Boticário, houve a disputa de corporações milionárias pelo espaço - e não se pode deixar de considerar que essa disputa tenha influenciado a promulgação da lei que altera o fim habitacional das casas do entorno. Sua utilização como hotel tem como público-alvo, como é de se supor, membros de extratos econômicos mais elevados, que podem pagar para satisfazer o seu “desejo de paisagem”.

Como visto, essa apropriação da paisagem para fins preponderantemente patrimoniais é um fenômeno que Pires do Rio & Name define como uma reinvenção da paisagem como patrimônio. Já para as paisagens que não dizem respeito a esses grupos sociais e extratos econômicos avantajados, restariam, como bem afirmam os autores, a “ilegalidade, a informalidade e a precariedade”<sup>299</sup>.

### 3.1.6 A efetividade da Lei Complementar nº 185/2018 quanto à proteção da paisagem urbana: implantação do Memorial das Vítimas do Holocausto

A lei complementar nº 185 de 19 de março de 2018 disciplina a implantação do Memorial às Vítimas do Holocausto no Mirante do Morro do Pasmado, no Parque Yitzak Rabin, bairro de Botafogo. Regulamentada em apenas cinco artigos, a lei se limita a definir a área em que o memorial deveria ser erguido, a altura do monumento e quais seriam os componentes da construção. A única menção expressa à paisagem consta no artigo 3º, *caput*, que estabelece que “a construção do Memorial de que trata esta Lei Complementar está subordinada à prévia análise e aprovação dos órgãos de tutela da paisagem carioca”<sup>300</sup>.

O Memorial às Vítimas do Holocausto consiste em um grande empreendimento de 1.624 metros quadrados, composto por um obelisco de quase

---

<sup>299</sup> *Idem*.

<sup>300</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº 185 de 19/03/2018. Estabelece condições para a implantação do Memorial às Vítimas do Holocausto e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: < <http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/1dd40aed4fced2c5032564ff0062e425/88d049ae8e336e238325825600667bf3?OpenDocument>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

20 metros de altura, dividido em dez partes, que representam os Dez Mandamentos. A Associação Cultural Memorial do Holocausto afirma que, futuramente, contará também com espaços destinados a criação de um museu, salas de exposições e de reuniões e auditório<sup>301</sup>.

Pouco mais de dois anos separam a data de promulgação da lei e das festividades de inauguração do monumento de mais de vinte metros de altura em homenagem às vítimas do holocausto. A ideia do obelisco, no entanto, é antiga: havia partido, em 1988, do ex-deputado Gerson Bergher, hoje falecido. Fez-se um concurso promovido pelo Instituto de Arquitetos do Rio de Janeiro (IAB-RJ) para o projeto do Monumento. Mesmo assim, o projeto ganhador aguardou quase trinta anos para sair do papel<sup>302</sup>.

A construção do Memorial foi financiada pela iniciativa privada – exceto pela cessão do terreno promovida pela Prefeitura em 2018, sem qualquer ônus ao particular – sendo certo que coube à Associação Cultural Memorial do Holocausto a captação de recursos junto à iniciativa privada para a construção do empreendimento. A gestão do espaço também ficou a cargo da iniciativa privada.

Durante esse pequeno lapso temporal desde a edição da lei complementar nº 185/2018, no entanto, a construção do monumento foi alvo de intensos debates acerca da violação da paisagem no local em que o empreendimento é erguido. Ainda em 2018, a alteração do local de construção do monumento sofreu intensas críticas instrumentalizadas por meio de uma nota de repúdio emitida pelo Comitê Brasileiro do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (Icomos/Brasil), que é uma organização consultora da Unesco<sup>303</sup>.

Originalmente, o projeto previa que a instalação do Memorial ocorreria na Enseada de Botafogo, mas logo após a edição da lei complementar, o local de construção foi transferido para o Morro do Pasmado, ainda em Botafogo. Ocorre que o novo sítio escolhido para o monumento violaria justamente a paisagem carioca, de acordo com o que consta no teor da referida nota de repúdio e na opinião de

---

<sup>301</sup> SEABRA, C. Obelisco de 20 metros disputa paisagem com cartões postais e causa polêmica no Rio. Folha de S. Paulo, 28. Set. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/09/obelisco-de-20-metros-disputa-paisagem-com-cartoes-postais-e-causa-polemica-no-rio.shtml>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>302</sup> *Idem*.

<sup>303</sup> MAGALHÃES, L. E. Obelisco em homenagem às vítimas do Holocausto provoca polêmica. O Globo, 11/06/2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/obelisco-em-homenagem-as-vitimas-do-holocausto-provoca-polemica-22765217>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

especialistas como o geógrafo – que atuou como consultor da Prefeitura quando da candidatura ao título de Paisagem Cultural Urbana da Unesco em 2016 – Rafael Winter Ribeiro: “O mirante fica no entorno de sítios tombados, como o Pão de Açúcar e o Corcovado. O obelisco é uma ameaça à preservação da paisagem como nós conhecemos”<sup>304</sup>.

Por coincidência, Rafael Winter Ribeiro é o autor da expressão “desejo de paisagem”, tão utilizada no presente trabalho.

O receio de ameaça à paisagem no local decorre de diversos fatores. De acordo com Winter, o Morro do Pasmado está inserido como zona de amortecimento no dossiê que o governo brasileiro apresentou à Unesco ao candidatar o Rio ao título de paisagem cultural – isto é, ainda que não seja o Morro em si o responsável pelo recebimento da condecoração, a manutenção de sua higidez é considerada essencial para que se garanta a preservação da paisagem tal como era quando da premiação. Ele aponta o risco de alteração na paisagem reconhecida como patrimônio cultural já que, do ponto de vista de quem está na praia de Botafogo o monumento compete, em visibilidade, com o Cristo Redentor<sup>305</sup>.

Durante todo o processo de viabilização da obra, o Icomos/Brasil defendeu a necessidade de o Comitê Gestor da Paisagem do Rio de Janeiro debater com a população se aquele era exatamente o local apropriado para a obra, e se não seria viável mudá-la de lugar. Não há registros de que isso tenha sido feito. Além disso, não houve estudo de impacto de vizinhança (EIV) antes de que a obra fosse realizada.

### 3.1.7 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

O Código de Obras e Edificações Simplificado foi uma iniciativa da Secretaria Municipal de Urbanismo, posteriormente aprovada pela Câmara de Vereadores,

---

<sup>304</sup> *Idem.*

<sup>305</sup> *Ibidem.*

buscando desburocratizar obras e novos empreendimentos. Promulgado oito anos após a paisagem ser elevada ao “bem mais valioso” do Município pelo Plano Diretor, o radical “paisag” não está disposto em nenhum de seus artigos, parágrafos ou incisos. Ele só será encontrado pela primeira vez no anexo único, que contém “o glossário com os conceitos e definições que devem ser observados na aplicação desta Lei Complementar” (art. 38, §6º)<sup>306</sup>.

No anexo, a palavra “paisagem” surge como um verbete, que a define de forma exatamente igual à encontrada no artigo 2º, §3º, do Plano Diretor: “Interação entre o ambiente natural e a cultura, expressa na configuração espacial resultante da relação entre elementos naturais, sociais e culturais, e nas marcas das ações, manifestações e formas de expressão humanas”<sup>307</sup>. No entanto, o verbete não abarca o parágrafo imediatamente posterior, exatamente aquele que estabelece ser a paisagem o “bem mais valioso” do Município (artigo 2º, §4º).

A segunda vez em que a “paisagem” é citada é no verbete “reconversão”, na única menção à paisagem urbana do texto legal:

RECONVERSÃO - Conjunto de intervenções arquitetônicas que vise a assegurar a manutenção das estruturas e elementos construtivos do imóvel tombado ou preservado, assim como sua permanência na **paisagem urbana** e no ambiente cultural, por meio de uma nova função ou uso apropriado, de forma a promover sua reintegração à realidade social, cultural e econômica<sup>308</sup>.

Em suma, a reconversão é um instrumento previsto no Capítulo VI do novo Código, e permite que, mediante lei específica, edificações tombadas ou preservadas possam ter seu uso transformado ou seu desdobramento em unidades independentes. Visto que não existia no Código anterior, seu intuito parece ser a oferta de uma camada de legalidade para leis futuras que busquem dar novos fins a imóveis e espaços históricos, a exemplo do que ocorreu com o Largo do Boticário. Assim, tudo o que foi debatido sobre a reinvenção da paisagem nem patrimônio no tópico sobre as edificações do Largo do Boticário poderia muito bem ser uma vez mais descrito neste tópico.

---

<sup>306</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº 198 de 14/01/2019. Institui o Código de Obras e Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro – COES. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2019. Disponível em: < <http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/1dd40aed4fced2c5032564ff0062e425/88d049ae8e336e238325825600667bf3?OpenDocument>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

<sup>307</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2011.

<sup>308</sup> RIO DE JANEIRO, *Op. cit.*, 2019.

No Novo Código de Obras, desaparece qualquer menção ao EIV, que até o presente momento ainda não foi regulado pelo Poder Público. Não há, ainda, um esforço em vincular paisagem e os efeitos danosos da verticalização no Rio de Janeiro, conforme demonstrado pelo primeiro capítulo. Sobre ele, a secretária Municipal de Urbanismo, Verena Andreatta, foi enfática em uma entrevista ao Portal G1: “o novo código ajuda na recuperação da atividade econômica, incentivando o setor que movimenta uma cadeia produtiva e gera emprego e renda para a população”<sup>309</sup>. Assim como nos dispositivos legais do Novo Código de Obras (a palavra “paisagem” só aparece nos anexos), em nenhum momento a secretária cita, na entrevista, a paisagem.

## 4.2 Conclusão

Imagine o leitor que ele detenha a titularidade de um bem valioso, infungível, de inegável valor histórico e que gere profunda admiração ao redor de todo o globo. Um quadro de um célebre pintor, por exemplo. Imagine agora o que faria o leitor com um bem de tamanha valia. Se for um autêntico amante da arte, pode separar a melhor parede de sua casa para divulgá-lo a visitantes e amigos. Pode, ainda, por puro deleite, dedicar-se a compreendê-lo cada vez mais, debruçando-se sobre detalhes de sua história e os motivos de sua importância. E, ainda, tratar de preservá-lo, contratando profissionais de notória especialização para cuidar de sua manutenção, com o intuito de que seu valor seja preservado para apreciação das próximas gerações.

Se for o leitor um aficionado por outra arte, a das finanças, pode pensar a melhor forma de lucrar com bem tão valioso. Por exemplo, cobrar aos interessados, divulgando-o em uma galeria de arte ou museu. Pode, ainda, dedicar-se a compreendê-lo em detalhes, buscando novos caminhos para transformar em renda seus atributos. E, ainda, contratar os mesmos profissionais de notória especialização para preservá-lo, preocupando-se não só com a rentabilidade que o bem lhe proporciona no presente, mas a que pode proporcionar no futuro.

---

<sup>309</sup> ROUVENAT, F. Novo Código de Obras e Edificações do Rio é sancionado e altera regras para varandas, marquises e outras construções. G1, 14/01/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/01/14/novo-codigo-de-obras-e-edificacoes-do-rio-e-sancionado-e-altera-regras-para-varandas-marquises-e-outras-construcoes.ghtml>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

Qualquer das duas opções demonstra que, sendo o leitor um ser racional, provavelmente buscaria divulgar, compreender e preservar o seu bem mais valioso. Mas e se fosse o leitor um pródigo ou um incapaz? Talvez o vendesse a qualquer preço, buscando satisfazer seus interesses mais imediatos. Ou o deixasse perecer sem os cuidados adequados, de forma que rapidamente se deteriorasse.

O art. 2º, §4º da Lei Complementar nº 111/2011 do Município do Rio de Janeiro, responsável por instituir o PDDUS/2011, estabelece que "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"<sup>310</sup>. Considerando ser esta, em tese, a lei mais importante para o planejamento urbano do Município, a norma em questão deveria ser uma diretriz-mestre de como o Município deveria comportar-se em relação à paisagem.

Este mesmo Município, no entanto, nem sempre comporta-se como um ente racional, que entende a importância cultural e econômica de divulgar, compreender e preservar o que considera ser seu bem de maior valia. Elabora leis que não são cumpridas, a começar pelo próprio PDDUS/2011, e que de tanto serem desrespeitadas, provoca-se o oposto do que em tese se esperaria: uma degradação acentuada das paisagens cariocas. Isso pôde ser observado, em primeiro lugar, pela negligência em se criar uma lei específica sobre paisagem urbana, como exige o Plano Diretor em seu art. 167, inciso II.

Em segundo lugar, pôde ser observado também pela criação de leis complementares que sequer citam o Plano Diretor e, em muitos casos - principalmente quando as leis não disciplinam aspectos paisagísticos da Zona Sul ou da Zona Oeste, "não pegam".

É essa a análise que se extrai dos efeitos concretos de ao menos quatro das sete leis complementares estudadas até abril de 2021: a 130/2013 [que versa sobre a construção do campus do Inca, até hoje inacabado], a 138/2014 [que versa sobre a construção dos anexos do Instituto Estadual do Cérebro Paulo Niemeyer, até hoje inacabados], a 148/2014 [que versa sobre a construção do Complexo dos Institutos Nacionais de Saúde da Fiocruz, obra que sequer foi iniciada] e a 185/2018 [que

---

<sup>310</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2011.

versa sobre a construção do Memorial das Vítimas do Holocausto, em que apenas um obelisco foi inaugurado].

Ainda sobre as leis complementares que versem sobre paisagem promulgadas até 2019, três possuem efeitos concretos observáveis no que tange ao tema, ainda que esporádicos e parciais: a 133/2013 [que institui a Operação Urbana Consorciada Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca] e a 183/2018 [que cria condições de incentivo ao aproveitamento e conservação de edificações tombadas ou preservadas no Largo do Boticário, no Cosme Velho]. A primeira refere-se a um bairro abastado da Zona Oeste: Barra da Tijuca. A segunda, a um bairro abastado da Zona Sul: Cosme Velho.

Há efeitos concretos observáveis também em uma lei complementar até agora não mencionada: a 114/2011 [que aumentou o gabarito da Penha, impedindo que a Igreja homônima possa ser vista de qualquer lugar do bairro]. Em tese, ela não seria abarcada pelo recorte aqui proposto, já que ela não cita o radical “paisag” em nenhuma vez em seu texto.

Optou-se por ressaltá-la aqui porque ela é a única das leis com efeitos de impacto paisagístico cuja aplicação dá-se exclusivamente na Zona Norte. E mesmo assim, seus impactos são questionáveis, e não necessariamente corroboram com a máxima do PDDUS/2011 de que a paisagem é o bem mais valioso da Cidade. Se o novo Plano Diretor é a “bússola da cidade”, como afirmou o prefeito Eduardo Paes, essa bússola parece apontar para o Sul ou para o Oeste, e não para o Norte.

José Afonso da Silva afirma que a paisagem urbana “é a roupagem com que as cidades se apresentam a seus habitantes e visitantes”<sup>311</sup>. Se partirmos dessa definição, talvez seja válido considerar que a roupa que o Rio de Janeiro veste é deslumbrante à primeira vista, mas entrega, para um olhar mais atento, espaços remendados, manchados e puídos, sinal de que essa roupa não tem tido o cuidado que merece nos últimos anos.

Há outro ponto que merece ser considerado: a efetividade do PDDUS/2011. Os dois projetos de lei complementar apresentados entre 2011 e 2021 que buscam regular especificamente a paisagem urbana, e que não foram aprovados, sequer o citam. Ao contrário, ao menos um deles justifica a necessidade de tal regulação por

---

<sup>311</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 274.

um dispositivo da Lei Orgânica do Município, silenciando sobre o que dispõe o Plano Diretor.

Além disso, das sete leis complementares que direta ou indiretamente versam sobre paisagem, nenhuma cita expressamente o artigo e os incisos do Plano Diretor que remetem à paisagem urbana (art. 167, incisos II, VIII e IX). Há menções ao Plano Diretor sobre outros tópicos, mas nunca sobre a paisagem, seu "bem mais valioso".

Além disso, considerando que o PDDUS/2011 jamais tivesse sido publicado - considerando, inclusive, que o Município sequer tivesse Plano Diretor - é possível supor que ao menos todas as diretrizes das leis complementares aqui estudadas sobre paisagem ainda teriam sido elaboradas e promulgadas. Nenhuma parece ter sido elaborada por influência do que diz o PDDUS/2011 sobre paisagem, não só porque não o citam, mas porque não permitem acreditar que há uma política pública abrangente à altura do protagonismo que o Plano Diretor impõe ao tema.

Antes do PDDUS/2011, já havia normas similares sobre proteção da paisagem, o que nos permite supor que as normas posteriores sobre o tema não foram necessariamente influenciadas por esse diploma normativo.

Como propõe Berque, discursos elaborados sobre paisagem não necessariamente significam sua proteção<sup>312</sup>. Observado sob um olhar crítico, o "discurso" do Plano Diretor sobre o tema não parece ter levado a uma prática de valorização da paisagem além das áreas concebidas como turísticas ou localizadas em regiões cujos moradores possuem renda mais abastada. Às vezes, nem em tais regiões, o que qualquer observador pode comprovar ao caminhar pelos Arcos da Lapa (Centro), pelos arredores do Maracanã (Zona Norte) e em diversos pontos de Copacabana (Zona Sul), por exemplo.

Tudo isso contribui para que se acredite que a valorização da paisagem pelo Plano Diretor foi uma estratégia elaborada primordialmente para justificar remoções habitacionais que prejudicavam grandes eventos tais como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, sediadas no Rio de Janeiro. A fala do prefeito Eduardo Paes e de seus assessores na entrevista que abre o capítulo anterior corrobora com a afirmação.

---

<sup>312</sup> BERQUE, A *Op. cit.*, 2016.

Mesmo assim, a década que se inicia em 2011 foi uma década de consagração para a paisagem carioca: o Rio de Janeiro tornou-se a primeira cidade do mundo a Patrimônio da Humanidade por sua Paisagem Cultural Urbana em 2012 e a primeira cidade do mundo a tornar-se capital mundial da Arquitetura em 2019, ambos títulos concedidos pela Unesco. Nesse intervalo, sediou a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Durante esse período, a paisagem "maravilhosa" da cidade esteve em destaque na imprensa e em discursos oficiais.

Mas que paisagens maravilhosas eram essas? O presente estudo permite apontar algumas considerações: paisagens já existentes acabam por ser dignas de mais consideração pelo Poder Público do que paisagens futuras, que ainda não existem, mas que poderiam ser planejadas. Assim, de todas as leis complementares estudadas, as que permitiram maior proteção da paisagem foram exatamente aquelas em que se buscava proteger paisagens que já eram valorizadas pela população carioca, principalmente a de maior poder aquisitivo. E as que permitiriam lucro rápido pela iniciativa privada, ou gozo quase que privativo de grupos sociais economicamente avantajados, como os residentes da Barra da Tijuca.

Outras boas ideias que poderiam ser elaboradas, como a perspectiva de um cinturão verde no Complexo dos Institutos Nacionais de Saúde, projeto que aconteceria na Quinta da Boa Vista, parecem ter sido abandonadas ou, no mínimo, prolongadas indefinidamente. Protege-se o que já existe, e mesmo assim não protege-se suficientemente bem. Por que não protege-se suficientemente bem? Porque não há diretrizes genéricas e abstratas sobre paisagem urbana que possam ser aplicadas pelo Poder Público (exceto as contidas no Plano Diretor, meramente programáticas), visto que o Município ainda não dispõe de uma lei específica sobre paisagem urbana.

Além disso, uma crítica do Ministério Público é que o Rio de Janeiro sequer considera obrigatória a necessidade de se realizar estudos de impacto de vizinhança (EIV)<sup>313</sup>, instrumento que poderia prevenir sequelas paisagísticas, sob o argumento

---

<sup>313</sup> “Desde há muito vem o Município do Rio de Janeiro se esquivando da exigência do Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV como condição de licenciamento de novos empreendimentos. A leniência é inegavelmente danosa à manutenção de um ordenamento urbano equilibrado, uma vez que diariamente são licenciados novos empreendimentos e edificações sem quaisquer considerações acerca de seus impactos (positivos ou negativos) sobre determinada coletividade/ espaço público”. RIO DE JANEIRO (ESTADO). Tribunal de Justiça. Processo 0335567-50.2019.8.19.0001. Ação civil

de que não há lei que regulamente o tema. O EIV poderia prevenir outras mazelas além das relacionadas à paisagem. Mas, de certa forma, o Poder Público aplica a ele a mesma estratégia jurídica utilizada em relação à proteção da paisagem urbana: promete-se no Plano Diretor, mas vincula-se essa promessa a uma lei que nunca é promulgada.

Conclui-se, portanto, que todos esses são reflexos de uma paisagem vista como patrimônio, valorizada apenas quando desponta como cartão-postal. Paisagens que tragam bem-estar para a população, mas afastadas de espaços com valor turístico ou de mercado, não têm sido objeto da mesma atenção legal. E mesmo quando se diz respeito a paisagens vinculadas a cartões-postais clássicos, sua proteção invariavelmente é vista como secundária quando há benefícios econômicos diretos em, nas palavras de Augustin Berque, “massacrá-las”<sup>314</sup>.

---

pública (com pedido de tutela de urgência). Autor: Ministério Público do Rio de Janeiro. Réu: Município do Rio de Janeiro. Distribuído em 17/12/2019.

<sup>314</sup> BERQUE, A *Op. cit.*, 2016.

## CONCLUSÃO

Ao longo do processo de produção do presente trabalho, uma das principais dificuldades foi a comunicação entre o autor e os órgãos públicos, visando buscar respostas que não conseguiam ser encontradas nem em livros nem em matérias de jornais. Como a paisagem ainda é um tema pouco estudado pela doutrina jurídica, muito frequentemente surgiram dúvidas de como ela é regulada no Rio de Janeiro. Nem sempre os pedidos via lei de acesso à informação foram úteis. Mais de uma vez, a resposta ofertada em nada dizia respeito à pergunta – e isso significava que um novo pedido deveria ser feito, com um prazo de resposta que poderia ser superior a 30 dias.

Ao mesmo tempo, a pandemia de Covid-19 tornava telefonemas e visitas presenciais impossíveis. Uma das perguntas cuja resposta foi inaproveitável dizia respeito à participação popular na definição do conceito de paisagem estabelecido pelo art. 2º, §4º, do PDDUS/2011. A resposta (RIO-25133704-6) informou links de acesso às audiências públicas feitas para a revisão do PDDUS/2011, que originará um novo Plano Diretor assim que a Câmara Municipal aprovar a proposta. Mas calou-se sobre o acesso às audiências públicas que originaram o PDDUS/2011. Assim, a presente pesquisa não encontrou nenhum dado que permita levar a crer que o conceito de “paisagem como patrimônio”<sup>315</sup> tal como apresentado pelo PDDUS/2011 foi elaborado a partir de sugestões da sociedade, ou direta ou indiretamente consentido pela população carioca.

As atas das audiências públicas referentes à revisão do PDDUS/2011 disponíveis na resposta, no entanto, foram lidas na íntegra, muito embora já não digam mais respeito ao recorte aqui proposto, que analisa a efetividade legal na proteção da paisagem urbana de abril de 2011 a abril de 2021. Elas podem, no entanto, demonstrar tanto uma avaliação da população em relação aos resultados do PDDUS/2011 quanto um vislumbre do que deveria ser considerado na

---

<sup>315</sup> PIRES DO RIO, G. A.; NAME, L. O novo Plano Diretor e a reinvenção da paisagem como patrimônio. Anais do XV Enanpur, v. 15, n. 1, 2013. Disponível em: <<https://www.anpur.org.br/ojs/index.php/anaisenanpur/article/view/432>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

elaboração do próximo Plano Diretor, motivo pelo qual utilizamos alguns de seus trechos na presente conclusão.

A palavra “paisagem” não é mencionada sequer uma vez na 1ª audiência pública de revisão do Plano Diretor, de 07/06/2021, cujo tema é “Clima e Meio Ambiente”. Isso surpreende porque, ao menos para o Direito pátrio, “paisagem” é frequentemente considerada um subtema do Direito Ambiental – e o tema da audiência era Meio Ambiente. Surpreende ainda mais porque o PDDUS/2011 aponta a paisagem como o seu “mais valioso bem” (art. 2º, §4º)<sup>316</sup>. Ora, se a paisagem é um bem tão valioso, como seu debate é ocultado tanto pelas autoridades públicas quanto pela parcela da sociedade civil presente na audiência pública?

Já o radical “paisag” surge duas vezes. Na primeira, um dos participantes, Cláudio Prado de Mello,

°Pergunta sobre um projeto chamado Cidade-Comunidade, de verticalização de moradias na Rocinha, junto ao morro Dois Irmãos, num terreno do Estado, onde seriam construídos prédios para a transferência da população dessa comunidade, sendo a área dotada de urbanização, **paisagismo**, saneamento, etc. Considera que em algum momento o poder público terá que encarar o problema do crescimento das favelas, que está tomando toda a nossa cidade e o Estado como um todo, de frente, e acha que esse projeto poderia ser uma solução. Coloca-se à disposição para maiores esclarecimentos, se necessário (grifo nosso)<sup>317</sup>.

Após o participante encerrar sua resposta, dois outros representantes da sociedade civil fazem perguntas, até que o secretário de Meio Ambiente do Rio de Janeiro, Eduardo Cavaliere, passa à resposta do que foi questionado, priorizando outras perguntas, sem jamais responder especificamente à indagação de Cláudio. Depois, o secretário informa que terá que se ausentar, “em vista de compromissos já assumidos”<sup>318</sup>. E a indagação de Cláudio segue em aberto.

A segunda menção ao radical “paisag” ocorre em uma indagação de João Magalhães:

informa que qualquer obra na Baixada de Jacarepaguá, da qual também fazem parte os prédios da “Barra da Tijuca” deve ser precedida por pesquisa arqueológica, uma vez que sabemos da imensa quantidade de sambaquis destruídos nesta área. No plano diretor de 2011 a Baixada de

---

<sup>316</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Lei Complementar nº 111 de 01/02/2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2011.

<sup>317</sup> RIO DE JANEIRO (Município). Revisão do Plano Diretor: 1ª Audiência Pública. Temática: Clima e meio ambiente. Ata da reunião virtual. Disponível através de pedido via Lei de Acesso à Informação RIO-25133704-6. Data de realização: 07/06/2021, p. 7.

<sup>318</sup> *Idem*, p. 10.

Jacarepaguá tinha sido caracterizada como Macro Região de Crescimento e mesmo assim o PEU da Taquara autorizou a construção de prédios adensando a região, que neste mesmo plano foi avaliada como Sítio de Interesse **Paisagístico** Ambiental e mesmo assim as lagoas do Camorim, Marapendi e da Tijuca tiveram aumentadas sua poluição; [...] Não é possível termos apenas duas semanas de audiência públicas quando tivemos 4 anos de descaso... (grifo nosso)<sup>319</sup>

Quando João começa a reclamar que não é possível ter duas semanas de audiências públicas após quatro anos de descaso, ele é interrompido por Washington Fajardo, secretário municipal de Planejamento Urbano do Rio de Janeiro. Washington agradece a “**valiosa fala** de João Magalhães, cujo teor é muito importante, mas pede um exercício de todos para que não excedamos o tempo de três minutos por intervenção para que todos possam se manifestar, pois há muitos inscritos”<sup>320</sup> (grifo nosso). Logo em seguida, o vereador do PSOL, Tarcísio Motta, critica a interrupção da fala de João, questionando que o tempo previsto para a fala de cada participante era de cinco, e não de três minutos. Fajardo responde que, pelo andar da hora, faz-se necessário que as participações sejam reduzidas<sup>321</sup>.

Em nenhuma vez palavras compostas pelo radical “paisag” são pronunciadas pelas autoridades municipais na audiência em questão. São pronunciadas apenas pela sociedade civil. As duas falas acima transcritas, dentro do contexto em que estão inseridas, poderiam servir como uma síntese de tudo que é debatido neste trabalho. Na primeira fala, sobre um projeto de verticalização da favela da Rocinha, há uma manifestação evidente do que o primeiro capítulo designa como *progressivo ocultamento das massas à vista nas paisagens*. Sugere-se a transferência de moradores da Rocinha para outro terreno, o que, em decorrência, possivelmente ocultará paulatinamente tais moradores das paisagens mais conhecidas da cidade.

Na segunda fala, há uma manifestação evidente do que o primeiro capítulo designa como *progressivo ocultamento da paisagem da vista das massas*, visto que o participante critica a construção de prédios que adensaram a região da Taquara, Jacarepaguá. A verticalização da região, segundo o participante, não só ocasionou a destruição dos sambaquis nativos como aumentou a poluição de suas lagoas, massacrando a paisagem e, em decorrência, ocultando-a em sua completude da população que vive na região. Consequentemente, afasta-se a fruição da paisagem

---

<sup>319</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>320</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>321</sup> *Ibidem*.

de um conceito de viver bem, conforme prioriza o Direito de Paisagem, nova área do Direito proposta por Custódio<sup>322</sup>.

Fez-se uma ênfase no adjetivo “valiosa”, proferido pelo secretário de Planejamento Urbano do Rio de Janeiro ao agradecer a contribuição do participante João Magalhães. O motivo é que é este o mesmo adjetivo utilizado pelo PDDUS/2011 para designar a paisagem (“A paisagem da Cidade do Rio de Janeiro representa o mais **valioso** bem da cidade”<sup>323</sup>). Mas como apresentado ao longo do presente trabalho, a “valia” da paisagem é uma estratégia legal para priorizar determinadas paisagens turísticas em detrimento de outras, conseguir um arcabouço legal para despejos em morros e impor um conceito de paisagem com fins econômicos e exclusivistas que, ao que parece, não foi objeto de debate com a sociedade civil.

Interessante observar que, quando Washington Fajardo agradece a contribuição de João Magalhães, elogiando-a por ser “valiosa”, o mesmo adjetivo é utilizado dentro de uma retórica de ocultamento similar. A fala do participante é interrompida (“ocultada”), mas a interrupção é amainada pelo elogio a esta mesma fala como “valiosa”. A fala pretensiosamente “valiosa” é interrompida antes do término acordado pelos participantes da audiência pública e a justificativa para isso é o avançar das horas. Qualquer semelhança com o que se fez com a paisagem nos mais de dez anos de vigência do PDDUS/2011 talvez não seja mera coincidência.

Em suma, o presente trabalho propõe que o Direito elogiou a paisagem como “valiosa” com um intuito deliberado de ocultá-la das massas. E suspender a fala de João é, por si só, um ocultamento das massas, pois comprova que tais massas não conseguem ser ouvida sequer em um espaço que, tecnicamente, foi elaborado para garantir participação popular – ou porque a massa não consegue ter suas indagações respondidas ou porque é bruscamente interrompida pelas autoridades que, em tese, ali estariam para ouvi-la. É esta a verdadeira valia tanto de uma pretensa participação popular na construção do Plano Diretor quanto da paisagem: ocultar o domínio de um projeto econômico exclusivista pelas autoridades municipais.

---

<sup>322</sup> CUSTÓDIO, M. *Op. cit.*, 2014.

<sup>323</sup> RIO DE JANEIRO (Município). *Op. cit.*, 2011.

A constatação a que se chega é a de que o adjetivo escolhido não se converte em efetividade: da mesma forma que a fala é considerada tão “valiosa” que pode ser interrompida antes que o tempo proposto para ela acabe – sem que sequer seja ponderada pelas autoridades municipais, a paisagem é considerada tão “valiosa” que os dispositivos sobre a proteção da paisagem urbana podem passar dez anos sem ser regulamentados, enquanto são discricionariamente descumpridos pelo Poder Público. Ou que a maioria das leis complementares que carreguem em seu texto o radical “paisag” promulgadas em um espaço de dez anos tenham, na verdade, contribuído para a deterioração paisagística em regiões menos nobres da cidade – às vezes, até em regiões mais nobres da cidade.

As falas dos participantes da sociedade civil – e a resposta dada a elas pelas autoridades públicas também desvelam, por fim, que as normas do PDDUS/2011 são um “cardápio”, nas palavras de Villaça: cada prefeito escolhe se quer ou não cumpri-las<sup>324</sup>. Da mesma forma, os gestores municipais presentes nas audiências públicas fazem da participação popular um cardápio: respondem as perguntas que melhor se adequam aos seus projetos, mas interrompem ou ignoram outras. Ao fim, nada parece levar a crer que tais perguntas, comentários ou intervenções serão levadas em conta na proposta de um novo Plano Diretor. Da mesma forma, inclusive, que não se encontrou nenhum dado que aponte que o conceito de “paisagem como patrimônio”<sup>325</sup> ofertado pelo PDDUS/2011 foi uma demanda proposta ou avalizada pela sociedade civil.

Um leitor atento notará que há uma contradição aparente entre uma afirmação de Berque frequentemente utilizada por este trabalho, a de que “Quanto mais pensamos sobre a paisagem, mais a massacrados”<sup>326</sup> e alguns dos resultados aqui apontados. Ora, se muitos dos dispositivos sobre paisagem urbana sequer foram regulados, se apenas sete leis complementares municipais mencionaram a paisagem em dez anos e se a audiência pública sobre meio ambiente quase não menciona a paisagem, como estabelecer que o massacre da paisagem municipal ocorre justamente porque a modernidade pensa muito sobre ela?

---

<sup>324</sup> VILLAÇA, P. *Op. cit.*, 2005.

<sup>325</sup> PIRES DO RIO, G. A.; NAME, L. *Op. cit.*, 2013.

<sup>326</sup> Tradução livre do original: “Plus on pense le paysage, et plus on le massacre”. BERQUE, A. *La pensée paysagère*, Bastia: Éditions Éoliennes, 2016, p. 14.

Ocorre que *pensar* sobre a paisagem não é necessariamente *fazer* algo por ela, ao menos algo que leve à sua proteção. Certamente se pensou muito sobre a paisagem entre 2011 e 2021: o radical “paisag” (que compõe as palavras “paisagem”, paisagístico”, flexões de gênero e plurais) surge no PDDUS/2011 94 vezes, contra 28 vezes no PDDC/1992; o Rio de Janeiro foi agraciado com o título de Patrimônio Mundial por sua Paisagem Cultural Urbana em 2012; a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 exigiram das autoridades municipais rápidas e efervescentes transformações da paisagem local (geralmente removendo moradias da população mais vulnerável); a Unesco voltou à carga e elegeu o Rio de Janeiro como primeira Capital Mundial da Arquitetura em 2019. E ao fim desta década tão tumultuada, a pandemia de Covid-19 ampliou o nosso desejo pela paisagem urbana, já que o isolamento social privou a muitos de andar pelas ruas da cidade, apreciando-as.

A questão que ainda se coloca – e isso é perceptível pelo que se extrai das audiências públicas – é que a sociedade civil ainda não traz a paisagem para o centro de suas atenções, ao menos não intencionalmente. Em diversos momentos, a população presente nas reuniões cita questões conexas a temas paisagísticos, mas sem jamais mencionar a paisagem, principalmente a urbana. Como visto, Custódio já comprovou que moradores de todas as regiões do país relacionam a paisagem ao meio ambiente natural<sup>327</sup>. E, ao menos sob uma ótica berquiana, isso ocorre porque a paisagem nasce do pensamento desinteressado da elite, que acredita ter existido uma Era Dourada em que a natureza tudo dava sem que fosse preciso trabalhar em troca. O desejo ao retorno a essa Era Dourada, ainda segundo Berque, justifica o desejo que a sociedade tem por conviver com a natureza<sup>328</sup>.

Essa Era Dourada, obviamente, é um mito. Romper com ela é demonstrar que é possível apreciar as paisagens das cidades, as paisagens urbanas, sejam elas mais ou menos naturais. Isso exige um esforço de sensibilização das autoridades públicas para que não apaguem (“ocultem”) as “pequenas ternurinhas”<sup>329</sup> paisagísticas do nosso dia-a-dia, tal como ocorreu quando a Comlurb cobriu de cal os murais do profeta Gentileza, hoje um dos grandes símbolos culturais

---

<sup>327</sup> CUSTÓDIO, M. *Op. cit.*, 2014.

<sup>328</sup> BERQUE, A *Op. cit.*, 2016.

<sup>329</sup> BRAGA, R. *Op. cit.*, 2016, p. 215.

do Rio de Janeiro – o que gerou ampla revolta popular. Se as autoridades públicas agirem de acordo com os princípios da precaução e da prevenção ambiental também em âmbito paisagístico, indagando de tempos em tempos à população que pequenas paisagens do cotidiano elas desejam ver protegidas, episódios como esse são mais difíceis de ocorrer.

A obrigatoriedade do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) prévio para construções ou quaisquer transformações que possam causar danos paisagísticos também se insere dentro dos princípios da precaução e da prevenção. Como visto, o EIV é descartado em obras no território carioca sempre que sua aplicação pode ferir interesses econômicos dominantes, amparando-se em uma interpretação restritiva do Estatuto da Cidade de que, na ausência de uma lei municipal que regule sua aplicação, ele é facultativo. Tal interpretação já foi questionada em ação civil pública pelo Ministério Público<sup>330</sup>, como exposto previamente.

Um dos casos emblemáticos em que o EIV não foi utilizado ocorre na implantação do Memorial das Vítimas do Holocausto. O memorial foi projetado para ser construído em uma área de Botafogo que poderia prejudicar um trecho da paisagem urbana selecionada pela Unesco para tornar-se patrimônio mundial. Como exposto, sua instalação gerou polêmicas exatamente pelos pretensos danos a uma paisagem mundialmente protegida. Portanto, especialistas defenderam publicamente que sua construção deveria exigir um debate mais amplo pela sociedade. As conclusões de um EIV sobre o tema poderiam, inclusive, fomentar tal debate.

Mas para que a sociedade civil possa se manifestar adequadamente sobre o tema, é necessário também sensibilizá-la sobre a existência – e a importância – de uma paisagem urbana equilibrada. Senão, ela continuará associando paisagem com o meio ambiente natural e não terá arcabouços argumentativos para debatê-la, defendê-la ou protegê-la em âmbito urbano – como se percebe nos debates da revisão do PDDUS/2011, em que a paisagem é parcamente citada. Embora tal

---

<sup>330</sup> “Desde há muito vem o Município do Rio de Janeiro se esquivando da exigência do Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV como condição de licenciamento de novos empreendimentos. A leniência é inegavelmente danosa à manutenção de um ordenamento urbano equilibrado, uma vez que diariamente são licenciados novos empreendimentos e edificações sem quaisquer considerações acerca de seus impactos (positivos ou negativos) sobre determinada coletividade/ espaço público”. RIO DE JANEIRO (ESTADO). Tribunal de Justiça. Processo 0335567-50.2019.8.19.0001. Ação civil pública (com pedido de tutela de urgência). Autor: Ministério Público do Rio de Janeiro. Réu: Município do Rio de Janeiro. Distribuído em 17/12/2019.

medida de sensibilização esteja prevista no PDDUS/2011, a presente pesquisa aponta que tal sensibilização ocorreu de forma absolutamente restritiva.

O dispositivo do PDDUS/2011 que trata sobre o assunto (art. 167, inciso IX) só alcançou alguma efetividade a partir de 2019 (oito anos após a promulgação do PDDUS/2011) segundo a própria Prefeitura do Rio de Janeiro – e mesmo assim de forma tímida, com três vídeos educativos da Multirio e alguns trechos expositivos de elementos urbanos no *website* da Riotur.

Um comparativo de como tal sensibilização pode ser feita de forma mais plural pode ser feito a partir da Convenção Europeia de Paisagem, que Custódio considera um dos documentos mais avançados do mundo sobre o tema<sup>331</sup>. A Convenção prevê diversas medidas para que cada um dos países-membros estimule o que ela define como “sensibilização” da população sobre a paisagem. Essas medidas se dividem em gerais e específicas, com as gerais representando normas programáticas; e as específicas, normas impositivas. Nos artigos 6º-B e 6º-C, as medidas direcionadas a incrementar a sensibilização sobre a paisagem são discriminadas entre “Formação e educação” e entre “Identificação e avaliação”:

#### **B Formação e educação**

Cada uma das Partes compromete-se a promover:

- a) A formação de especialistas nos domínios do conhecimento e intervenção na paisagem;
- b) Programas de formação pluridisciplinar em política, protecção, gestão e ordenamento da paisagem, destinados a profissionais dos sectores público e privado e para as associações interessadas;
- c) cursos escolares e universitários que, nas áreas temáticas relevantes, abordem os valores ligados às paisagens e as questões relativas à sua protecção, gestão e ordenamento.

#### **C Identificação e avaliação**

1 Com a participação activa dos intervenientes, tal como estipulado no Artigo 5º.al. c), e tendo em vista melhorar o conhecimento das paisagens, cada Parte compromete-se a:

- a) i Identificar as paisagens no conjunto do seu território;
- ii analisar as suas características bem como as dinâmicas e as pressões que as modificam;
- iii acompanhar as suas transformações;<sup>332</sup>

Relevante apontar que o art. 6º C-1 exige expressamente a “participação ativa dos intervenientes”, referindo-se ao art. 5 c), um dos dispositivos programáticos presente nas normas gerais. Tal dispositivo impõe que cada Parte se comprometa a

<sup>331</sup> CUSTÓDIO, M. *Op. cit.*, 2014.

<sup>332</sup> UNIÃO EUROPEIA. Convenção Europeia de Paisagem = European Landscape Convention. 20 Out. 2000. Disponível em: <<https://rm.coe.int/16802f3fb7>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

“Estabelecer procedimentos para a participação do público, das autoridades locais e autoridades regionais, e de outros intervenientes interessados na definição e implementação das políticas da paisagem mencionadas na alínea b) anterior”<sup>333</sup>.

Há na Convenção, portanto, uma opção legislativa expressa de se proteger a paisagem a partir do bem-estar e da subjetividade do observador, o que se comprova pela exigência de que haja a “participação do público”, de “autoridades” e de “outros intervenientes interessados” (art. 5, c), além da necessidade de “participação ativa dos intervenientes”, que contribuam para identificar paisagens, analisar suas características, pressões, dinâmicas e acompanhar suas transformações (art. 6º a, I, II e III).

Quando se compara o que o Plano Diretor estabelece em relação à paisagem urbana com as políticas apresentadas pela Convenção Europeia de Paisagem, nota-se a diferença de percepção que a valorização da paisagem possui em cada um dos diplomas legais. A Convenção aponta um plano de longo prazo para a paisagem, o que inclui a promoção de formação de especialistas, programas de formação pluridisciplinar, cursos escolares e universitários e uma política de identificação, análise e acompanhamento da paisagem que exija a participação ativa dos intervenientes.

Assim, a estratégia de proteção da paisagem, conforme promovida pela Convenção, privilegia tanto a sensibilização da população, que pode contribuir com o debate identificando paisagens importantes para o bem-estar de determinado grupo populacional, quanto a formação de especialistas, cuja visão técnica é importante para que as políticas públicas de defesa da paisagem sejam bem-conduzidas. No modelo carioca – e pode-se dizer até que brasileiro – as medidas de proteção são concebidas de forma bem diferente. São verticais: criadas pela administração pública a partir do olhar técnico de especialistas e então impostas à população. O maior mecanismo de participação popular, as audiências públicas, são meramente formais. Assim como a paisagem, são **valiosas** tão somente no papel.

Por todos esses motivos, propõe-se aqui a necessidade de que o Direito pátrio incorpore o Direito de Paisagem como proposto por Custódio<sup>334</sup>, lecionando a paisagem em uma disciplina própria, autônoma, que dialogue com todos os ramos

---

<sup>333</sup> *Idem.*

<sup>334</sup> CUSTÓDIO, M. *Op. cit.*, 2014.

jurídicos, mas que ao mesmo tempo, possa desenvolver-se em toda sua complexidade sem estar necessariamente atrelada ao Direito Ambiental. Uma das principais vantagens do desenvolvimento de tal ramo é definir melhor o conceito de paisagem, impedindo que a legislação, ao conceituá-la, não afaste-a de seu núcleo fixo, da sua “zona de certeza” – sendo a “zona de certeza negativa” aquela que representa a zona de indeterminação de todo conceito jurídico indeterminado<sup>335</sup>.

É o que, como justificado no presente trabalho, ocorreu no conceito de paisagem apresentado pelo PDDUS/2011, umbilicalmente atrelado a intuítos econômicos e individualistas, sem a preocupação de necessariamente associá-la ao que aqui defende-se ser seu núcleo fixo em âmbito constitucional: a sua fruição associada à ética e ao viver-bem. É, em igual medida, o que defende Berque para um novo paradigma para a paisagem, criticando o modelo de consumo da paisagem vigente na modernidade:

Ver a “natureza” por si só e sua ação espontânea [automate] nos *millieus* humanos é mais mítico hoje do que era na época das Geórgicas [do poeta latino Virgílio] e ainda mais do que em Os Trabalhos e os Dias [poema de Hesíodo]. Pegar um avião e, então, um SUV para fazer o oásis do Ushuaia é um bom exemplo desse mito. Mas é isso que nossas sociedades estão buscando mais e mais, como prova a explosão do turismo e da expansão urbana, um estilo de vida surrealista em que uma sociedade super-mecanizada e funcionalmente urbana finge viver na natureza do interior. É insustentável ecologicamente e **injustificável eticamente**, já que vem acompanhado de **desigualdade crescente**. É também esteticamente inaceitável, já que mata a paisagem<sup>336</sup> (grifo nosso).

Note-se que Berque considera a forma como se lida com a paisagem pela modernidade “injustificável eticamente”, o que imediatamente correlaciona a sua teoria com a necessidade apregoada por Custódio de um Direito de Paisagem que lide com o tema de forma, antes de tudo, ética. Note-se ainda que o autor relaciona o dilema da paisagem com uma “desigualdade crescente”. É esta

---

<sup>335</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramon. Curso de derecho Administrativo. 11ª edição. Madrid: Civitas, 2001.

<sup>336</sup> Tradução livre do original: “C’est dire que voir “la nature” elle-même et de son propre mouvement (*automatè*) dans les milieux humains actuels est immensément plus mythique que cela ne l’était à l’époque des *Geórgiques* et, à plus forte raison, dans les *Travaux et les jours*. Prendre l’avion puis un 4x4 pour “faire” Ushuaia ou les oasis du Draa, par exemple, c’est une bonne illustration de ce mythe. Or c’est de cela même que, de plus en plus massivement, nos sociétés sont en quête; ce que manifestant aussi bien l’explosion du tourisme que celle de l’urbain diffus (ce mode de vie surréaliste où une société fonctionnellement urbaine et surmécanisée prétend vivre sous les espèces de la nature-campagne). C’est en cela que notre mode de vie est insoutenable: non durable écologiquement, injustifiable éthiquement (car il s’accompagne d’inégalités croissantes), et inacceptable esthétiquement (car il tue le paysage)”. BERQUE, A. *Op. cit.*, 2016, p. 93.

desigualdade que permite o ocultamento das massas não só em âmbito social, mas também em âmbito jurídico.

Em âmbito social, pelo *progressivo ocultamento da paisagem da vista das massas* e pelo *progressivo ocultamento das massas à vista nas paisagens*, conforme conceituações criadas por este trabalho. E em âmbito jurídico, pela ausência de participação popular efetiva na elaboração da legislação da cidade, o que pode ser considerado, também, um método de ocultamento da lei da vista das massas e um ocultamento das massas da vista da lei.

Como explicado na Introdução, Berque estabelece que a paisagem repousa tanto no objetivo quanto no subjetivo, o que possibilita um fenômeno de “trajeção”, cuja essência é uma relação concreta, um ir e vir, entre as duas dimensões do nosso ser: o material e o espiritual<sup>337</sup>. É por este motivo que, ao longo da obra – principalmente no primeiro capítulo – utiliza-se também fontes subjetivas para fundamentar os argumentos aqui apresentados. Agora, ao fim, apropriar-se-á novamente de tal recurso para lembrar que a segunda faceta do princípio de Xie Lingyun, proposto por Berque, aponta que a paisagem fez-se possível através do repúdio do trabalho das massas.

É um repúdio que leva ao ocultamento das massas, como pode ser exemplificado por uma famosa poesia de Bertold Brecht:

Quem construiu a Tebas de sete portas?  
Nos livros estão nomes de reis.  
Arrastaram eles os blocos de pedra?  
E a Babilônia várias vezes destruída. Quem a reconstruiu tantas vezes?  
Em que casas da Lima dourada moravam os construtores?  
Para onde foram os pedreiros, na noite em que a Muralha da China ficou pronta?<sup>338</sup>

Adaptando a poesia à paisagem brasileira, poder-se-ia perguntar quem construiu o Rio de Janeiro: os donos de capitânicas, os reis, os príncipes regentes, os presidentes, os governadores? Foram eles que carregaram o pau-brasil, o açúcar, o café, a borracha? E o Centro do Rio, tantas vezes construído e reconstruído, quem o reergueu sempre? Em que casas da dourada Ipanema vivem aqueles que a modelaram – e verticalizaram? No dia em que o Cristo Redentor fixou-se sobre o Corcovado, para onde foram os operários que os colocaram lá?

---

<sup>337</sup> *Idem.*

<sup>338</sup> BRECHT, B. Antologia poética. Elo, São Paulo, 1982, 2ª ed., p. 31.

Talvez tenham sido todos ocultados, socialmente e juridicamente. Mas o Rio de Janeiro – ou ao menos a parte turística dele – continua lindo, atraindo os olhares de muitos – e afastando os olhares de outros milhares, esquecidos por mais de um século das mais variadas políticas urbanas cariocas.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA 0017220-37.2022.8.19.000. Proposta pelo Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal, Agência de Notícias de Direitos Animais e Ampara Animal contra Estado do Rio de Janeiro, Município do Rio de Janeiro, Hotel Portobello S/A, Rio Zoo Zoológico do Rio de Janeiro S/A, Grupo Cataratas do Iguaçu S/A e Município de Mangaratiba S/A, que visa sejam as Rés condenadas a manter as girafas em ambiente e condições determinadas pelo Ibama; a não comercializarem as girafas; e a serem proibidos de importar animais da chamada fauna exótica sem que tenham construído ambiente compatível com as normas dispostas pelo Ibama no Riozoo Zoológico do Rio de Janeiro S/A. Disponível em: <<https://www3.tjrj.jus.br/portalservicos/#/consproc/consultaportal>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

ASSOCIAÇÃO PRÓ-SAÚDE. **Em seis anos de funcionamento, Instituto Estadual do Cérebro realiza 1 milhão de atendimentos**. 10 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.prosaude.org.br/noticias/em-seis-anos-de-funcionamento-instituto-estadual-do-cerebro-realiza-1-milhao-de-atendimentos/>>. Último acesso em 31 jan. 2022.

BALZAC, H. de. **A Comédia Humana**, volume XII. Porto Alegre: Globo, 1958.

BARBOSA, C. **Um oásis de excelência**. Revista Veja Rio. Atualizado em 02/06/2017 13:03. Disponível em: <<https://vejario.abril.com.br/cidade/instituto-estadual-cerebro-paulo-niemeyer-hos-pital-rj/>>. Último acesso em 31 jan. 2022.

BARROS, G. **Favela da Catacumba, na Lagoa, sofre incêndio em 1967 e apavora moradores**. O Globo, 01 ago. 2017. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/favela-da-catacumba-na-lagoa-sofre-incendio-em-1967-apavora-moradores-21656639>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BASTOS, I.; MAGALHÃES, L. E. **Novo Plano Diretor determina proteção da paisagem da cidade e torna obrigatória preservação de encostas**. O Globo, 31 jan. 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/novo-plano-diretor-determina-protecao-da-paisagem-da-cidade-torna-obrigatoria-preservacao-de-2830440>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos, um Haussmann tropical: a renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura e Esportes, 1992.

BERQUE, A. **La pensée paysagère**, Bastia: Éditions Éoliennes, 2016.

\_\_\_\_\_. **Thinking through Landscape**. London and New York: Routledge, 2013.

\_\_\_\_\_; CONAN, M; DONADIEU, P; LASSUS, B; ROGER, A. **Cinq propositions pour une théorie du paysage**. Direction: BERQUE, A. Seyssel: Champ Vallon, 2009.

BOBBIO, N. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRAGA, R. **Aparência do Rio**. In: Bilhete a um candidato & outras crônicas sobre política brasileira. Org: HOLLANDA, Bernardo Buarque de. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016.

BRASIL. [Constituição, (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

BRASIL, Lei 10.257/2001. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Último acesso em: 7 mar. 2022.

BRECHT, B. **Antologia poética**. Elo, São Paulo, 1982, 2ª edição.

BRISO, C. B. **Mais espaço para a Fiocruz**. Jornal O Globo 06/06/14 05:00. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/rio/mais-espaco-para-fiocruz-12739588>>. Último acesso em 31 jan. 2022.

BUENO, E. **Brasil: uma história**. Rio de Janeiro: Leya, 2012

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Ermínia Maricato: **Brasil tem obra sem plano e plano sem obra**. Entrevista dada em 09/05/2013. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/erminia-maricato-brasil-tem-obra-sem-plano-e-plano-sem-obra>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei Complementar nº 94/2012** (Autoria: Teresa Bergher). Dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município e sobre a criação da Zona de Preservação Paisagística e Ambiental – ZPPA – 1 da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/832580830061f31803256caa00231310/832580830061f31803257a2a005cfef1?OpenDocument>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei Complementar nº 08/2013** (Autoria: Cesar Maia). Trata das regras relacionadas à paisagem urbana do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em <<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos>>.

vos/scpro1720.nsf/1ce2ce7b3cdf59b90325775900523a3f/832580830061f31803257b16006bb004? Open Document>. Último acesso em 31 jan. 2023.

CAMINHA, P. V. **A carta de Pero Vaz de Caminha**. Montecristo Editora, 2022

CARDEMAN, David; CARDEMAN, Rogerio Goldfeld. **O Rio de Janeiro nas alturas**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

CARDOSO, F. O. S. **Rio de Janeiro patrimônio mundial: a “invisível” paisagem entre a montanha e o mar**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2016.

CARVALHO, P. F. de. apud MINAMI, I. **Paisagem urbana de São Paulo: publicidade externa e poluição visual**. Arqtextos, anos 2, jun. 2001. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/02.013/879>>. Último acesso em 31. Jan. 2023.

CHALHOUB, S. **Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 40.

CRISPIM, B. A.; LIMA, G. G. B. **A construção da efetividade da norma jurídica pelo enfoque positivista e a superação pelo pós-positivismo**. Revista Universitas Jus, Brasília, nº 16, jan-jul, 2008.

CUSTÓDIO, Maraluce M. **Introdução ao direito de paisagem: contribuições ao seu reconhecimento como ciência no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Lumen Iuris, 2014.

DICIO, Dicionário Online de Português. 2023.

ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo Editorial. 2015, p. 93.

FEITOSA, N. **Ibama multa Zoológico do Rio em R\$ 1 milhão por falta de obras**. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Sustentáveis (Ibama). Publicado em 09/10/15 09h03. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/noticias/66-2015/223-ibama-multa-zoologico-do-rio-em-r-1-milhao-por-falta-de-obras>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

FERNANDES, F. L. **Os discursos sobre as favelas e os limites ao direito à cidade**. Revista Cidades, volume 2, nº 3, 2005.

FERNANDES, M. **A última vez que vi Rubem Braga**. Diário La Insignia. Disponível em: <[https://www.lainsignia.org/2004/marzo/cul\\_059.htm](https://www.lainsignia.org/2004/marzo/cul_059.htm)>. Último acesso em: 31.jan.2023

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006

FREIRE, T. **Com novo conceito, zoológico do Rio reabre como BioParque.** Rádio Agência Nacional. Publicado em 18/03/21 16:04. Disponível em: <[https://agenciabrasil.ebc.com.br/radio\\_agencia\\_nacional/meio-ambiente/audio/2021-03/com-novo-conceito-o-zoologico-do-rio-reabre-como-bioparque](https://agenciabrasil.ebc.com.br/radio_agencia_nacional/meio-ambiente/audio/2021-03/com-novo-conceito-o-zoologico-do-rio-reabre-como-bioparque)>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

FREITAS, V. P. **A desnecessidade de lei municipal para estudo de impacto de vizinhança e reflexos socioambientais.** Revista de Direito Ambiental, volume 82, abril-junho 2016.

G1 RIO. **Irregularidades administrativas dão causas do fechamento do Zoológico.** Atualizado em 15/01/2016 08h54. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/01/irregularidades-administrativas-sao-causas-do-fechamento-do-zoologico.html>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

GADELHA, P. Editorial. **Revista de Manguinhos nº 29 - maio/2014.** Presidência - FIOCRUZ. Disponível em: <[https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/revistamanguinhos/Revista de Manguinhos\\_volum29.pdf](https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/revistamanguinhos/Revista%20de%20Manguinhos_volum29.pdf)>. Último acesso em 31 jan. 2022.

GALDO, R. **Em 20 anos, quase cem novas favelas surgiram na cidade do Rio, aponta levantamento da Prefeitura.** O Globo, 20 set. 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/em-20-anos-quase-cem-novas-favelas-surgiram-na-cidade-do-rio-aponta-levantamento-da-prefeitura-25204221>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramon. **Curso de derecho Administrativo.** 11ª edição. Madrid: Civitas, 2001.

GONZAGA JUNIOR, L. **Com a perna no mundo.** In: Gonzaguinha da vida. Faixa 2. EMI-Odeon, 1997.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental.** 5ª edição - Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2019.

GRAU, E. R. **Os conceitos jurídicos e a doutrina real do Direito.** Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 77, 221-234, 1982. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66953/69563>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

GUANABARA (Estado). **Decreto nº 991 de 27 de abril de 1962.** [Para construções de gabarito superior ao previsto no decreto nº 6000 e legislação superior]. Diário Oficial do Estado da Guanabara, parte I, ano III, nº 82. Quarta-feira, 2 de maio de 1962.

HARVEY, David. **Paris: capital da modernidade.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOUAISS. **Grande dicionário beta de língua portuguesa**. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER. Relatório de Gestão INCA 2022. Rio de Janeiro: Inca, 2021. Disponível em: < <https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional). **Rio de Janeiro, paisagens cariocas entre a montanha e o mar**. Disponível em: <<portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/45/>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios do Rio de Janeiro**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

JANOT, L. F. In: DAFLON, R. **Os prédios que violaram o skyline do Rio**. Agência Pública, 4 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://apublica.org/colecao/particular/2017/12/os-predios-que-violaram-o-skyline-do-rio/>>. Último acesso em 31 Jan. 2023.

JOBIM, T; HOLLANDA, C. B. de; TOQUINHO; MORAES, V. de. **Carta do Tom**. In: Tom – Vinícius – Toquinho – Miucha – Gravado ao vivo no Canecão. Faixa 2. Som Livre, 1977

JOBIM, T; MORAES, V. de. **Garota de Ipanema**. In: Garôta de Ipanema. Faixa 7. CBD/Philips, 1967.

KASSAB, Gilberto. **Cidade Limpa - um divisor de águas na história da paisagem de São Paulo**. Site do Gilberto Kassab, 2017. Disponível em: <<http://gilbertokassab.com.br/acoes-gk/cidade-limpa/>>. *Último acesso em: 31 jan. 2023.*

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do Direito**. 6ª edição reformulada. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1991.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Documentos, 1969.

LIMA, P. **Morre no Rio Sybil Bittencourt, ex-proprietária do Largo do Boticário**. Diário do Rio. Publicado em 10/03/22. Último acesso em 01/08/2022.

LING, A. **A incrível verticalização de Copacabana**. In: Caos Planejado. 1. Mar. 2013. Disponível em: <<https://caosplanejado.com/a-incrivel-verticalizacao-de-copacabana/>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

LOBATO, E. **Rio tomba murais do “profeta Gentileza”**. Folha de S. Paulo, 08 mai. 2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/sp/ilustrad/fq0805200009.htm>>. Último acesso em 31 dez. 2022.

MAGALHÃES, A. **O “legado dos megaeventos esportivos: a reatualização da remoção de favelas no Rio de Janeiro”**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 19, nº 40, p. 105.

MAGALHÃES, L. E. **Obelisco em homenagem às vítimas do Holocausto provoca polêmica**. O Globo, 11/06/2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/obelisco-em-homenagem-as-vitimas-do-holocausto-provoca-polemica-22765217>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

MAGALHÃES, L. E. **Projeto Cidade Limpa, que limitava publicidade para evitar poluição visual, é derrubado na Câmara**. O Globo, Rio de Janeiro, 24 jun. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/projeto-cidade-limpa-que-limitava-publicidade-para-evitar-poluicao-visual-derrubado-na-camara-23759092>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

MARANDOLA, H. L.; OLIVEIRA, L. de. **Origens da paisagem em Augustin Berque: pensamento paisageiro e pensamento da paisagem**. In: Revista Geograficidade, v. 8, nº2, inverno de 2008

MARCHEZINI, F. S. **Paisagem urbana e dano estético**. Jusbrasil, 07/02/2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21029/paisagem-urbana-e-dano-ambiental-estetico>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, 17 (48), 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/lea/a/LJf4kyjgfBw9PyLxBxbNRbf/?lang=pt#>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

MARTINS DE SÁ, P. **Largo do Boticário: memória e sedução de uma ruína**. Dissertação (Mestrado em Memória e Patrimônio). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

MASTER AMBIENTAL. **EIVs de sucesso para você se inspirar**. Publicado em 27/10/20. Disponível em: <<https://www.masterambiental.com.br/noticias/eivs-de-sucesso-para-voce-se-inspirar>>. Último acesso em 01/08/2022.

MENEZES, G. R. S. **A questão ambiental na Barra da Tijuca-RJ: do Plano Piloto de Lúcio Costa (1969) às transformações recentes da cidade contemporânea**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2012.

MICHAELIS, **Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2023.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 11a edição revista e ampliada. São Paulo, SP: Editora Thomson Reuters Brasil, 2018.

MONTE, M. **Gentileza**. In: Memórias, crônicas e declarações de amor. Faixa 10. EMI, 2000.

MULTIRIO. **Aventuras Cariocas**. Disponível em: <<https://www.multirio.rj.gov.br/assista/index.php/series/1599-aventuras-cariocas>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

MULTIRIO. **Mestre do Tempo**. Disponível em: <<https://www.multirio.rj.gov.br/assista/index.php/series/2607-mestre-do-tempo>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

MULTIRIO. **Cronistas do Rio**. Disponível em: <<https://www.multirio.rj.gov.br/assista/index.php/series/2805-cronistas-do-rio>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

NITAHARA, A. **Temer promete terminar obra do Instituto do Cérebro no Rio**. Agência Brasil. Publicado em 15/09/2017 12:47. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-09/temer-promete-terminar-obra-do-instituto-do-cerebro-do-rio>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

PANTANO, M. R. **A proteção jurídica do meio ambiente cultural**. Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, volume 2, nº 1, jan/dez 2011.

PINHEIRO NETO, P. B. **Conceitos jurídicos indeterminados e o novo Código de Processo Civil: normas de textura aberta e parâmetros de discricionariedade judicial**. Dissertação (Mestrado em Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos). Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

PIRES DO RIO, G. A; NAME, L. **O novo Plano Diretor do Rio de Janeiro e a reinvenção da paisagem como patrimônio**. Anais do XV Enanpur, volume 15, número 1, 2013. Disponível em: <<https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/432/422>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

POLAN, P. Paulo de. **A implantação do Parque Natural Municipal de Marapendi, Rio de Janeiro. Revista de Engenharia Sanitária Ambiental**, volume 22, número 5, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/esa/a/VsmvGbQBqyMDxdXhzh6xmGx/?lang=pt>>. Último acesso em 01 de jan. 2023.

RIBEIRO, G. **Área que serviria à ampliação do Inca vira grande matagal e preocupa vizinhos**. Jornal Extra. Atualizado em 27/08/2018. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/area-que-serviria-ampliacao-do-inca-vira->

grande-matagal-preocupa-vizinhos- 23005 4 84.ht ml>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

RIBEIRO, R. W. **Rio de Janeiro e a Avenida Beira Mar: desejo de paisagem e cidade balneário nas primeiras décadas do século XX**. Revista franco-brasileira de Geografia, nº 39, abril de 2019

RIOTUR. **Roteiro Igrejas do Centro do Rio**. Disponível em: <[https://riotur.rio/que\\_fazer/roteiro-igrejas-do-centro-do-rio/](https://riotur.rio/que_fazer/roteiro-igrejas-do-centro-do-rio/)>. Último acesso em 31 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Cláudio Castro e Secretário de Saúde visitam Instituto Estadual do Cérebro, no Centro do Rio**. 15/03/21. Disponível em: <<https://www.saude.rj.gov.br/noticias/2021/03/claudio-castro-e-secretario-de-saude-visitam-instituto-estadual-do-cerebro-no-centro-do-rio>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Processo administrativo E-18/300258-87, que dispõe sobre o tombamento de doze imóveis no Cosme Velho (Largo e Beco do Boticário)**. Secretaria de Estado de Ciência e Cultura. Rio de Janeiro, 1987.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. Processo 0335567-50.2019.8.19.0001. Ação civil pública (com pedido de tutela de urgência). Autor: Ministério Público do Rio de Janeiro. Réu: Município do Rio de Janeiro. Distribuído em 17/12/2019.

RIO DE JANEIRO (Município). **Instrumentos legais de ocupação do solo**. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7736352/4211638/4.pdf>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei Complementar nº 16 de 04/06/1992**. Dispõe sobre a Política Urbana do Município, institui o Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 1992.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 111 de 01/02/2011**. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 130 de 03/12/2013**. Define parâmetros urbanísticos para a construção do Complexo Hospitalar Federal na II RA – Centro e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 133 de 30 de dezembro de 2013**. Institui a Operação Urbana Consorciada Parque Natural Municipal da Barra da Tijuca, estabelece diretrizes urbanísticas para a área de abrangência delimitada na Operação, permite a Transferência de Potencial Construtivo, institui Conselho Consultivo e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/>>

APL/Legislativos/contlei.nsf/10348033358c05b10325681f0062ca30/f0fa24ae28b27a5e03257c5400577f62?OpenDocument>. Último acesso em 31 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 138 de 28/05/2014.** Define parâmetros urbanísticos para construção do Instituto Estadual do Cérebro Paulo Niemeyer, localizado na II RA – Centro. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2014. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/97a44d3183381b8783257ce70058e5c3?OpenDocument>>. Último acesso em: 01 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 148 de 24/10/2014.** Cria área de Especial Interesse Funcional e define parâmetros urbanísticos para construção do Complexo dos Institutos Nacionais de Saúde – CIN na VII RA – São Cristóvão. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2014. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/d0b372ea8c96032564ff00629eae/98f6bce541e3f16c83257d7e00597865?OpenDocument>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 183 de 14/03/2014.** Cria condições de incentivo ao aproveitamento e à conservação de edificações tombadas ou preservadas, localizadas no Beco e no Largo do Boticário, no bairro do Cosme Velho. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/ef4ea84753f39c54832582500053778f?OpenDocument>>. Último acesso em: 01 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 185 de 19/03/2018.** Estabelece condições para a implantação do Memorial às Vítimas do Holocausto e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <<http://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/1dd40aed4fced2c5032564ff0062e425/88d049ae8e336e238325825600667bf3?OpenDocument>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 198 de 14/01/2019.** Institui o Código de Obras e Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro – COES. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=373951>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município.** 2ª edição revista e ampliada. Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010. Disponível em: <[https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei\\_Organica\\_MRJ\\_comalt205.pdf](https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comalt205.pdf)>. Último acesso em 31 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica 38 – Favelas Cariocas: variação das áreas ocupadas nos períodos 1999-2019 (Agosto/2021).** Instituto Pereira Passos. Disponível em: <[https://www.data.rio/documents/nota-t%](https://www.data.rio/documents/nota-t%C3%A9cnica-38-)>

favelas-cariocas-varia%C3%A7%C3%A3o-das-%C3%A1reas-ocupadas-no-per%C3%ADodo-1999-2019-agosto-2021/explore>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Plano de reabilitação integrada da região de São Cristóvão.** Rio de Janeiro: IPP/DUR/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. **PROAP III Relatório de Avaliação Econômica.** Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Infraestrutura, Habitação e Conservação, 2019.

\_\_\_\_\_. **Revisão do Plano Diretor: 1ª Audiência Pública. Temática: Clima e meio ambiente.** Ata da reunião virtual. Disponível através de pedido via Lei de Acesso à Informação RIO-25133704-6. Data de realização: 07/06/2021.

ROLNIK, R. **São Paulo: o planejamento urbano da desigualdade.** São Paulo: Editora Fósforo, 2021

ROUVENAT, F. **Novo Código de Obras e Edificações do Rio é sancionado e altera regras para varandas, marquises e outras construções.** G1, 14/01/2019. Disponível em: < <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/01/14/novo-codigo-de-obras-e-edificacoes-do-rio-e-sancionado-e-altera-regras-para-varandas-marquises-e-outras-construcoes.ghtml>>. Último acesso em 31 jan. 2023.

SAMPAIO, A. **Gigantes de Pedra.** Rio de Janeiro: Editora Mãe Terra, 2012

SANTOS, C. R. **Lucio Costa: problema mal posto, problema repostado.** Arqutextos, ano 10, dezembro de 2009. Disponível em <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/10.115/2>>. Último acesso em 31. Jan. 2023.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teórico e metodológico da geografia.** São Paulo: Hucitec, 1988.

SARAIVA, A. **Reestruturação do Museu Nacional tem cronograma alterado e reabertura total será em 2027.** Valor Econômico. 27/05/22 14:49. Disponível em:< <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/05/27/reconstrucao-do-museu-nacional-tem-cronograma-alterado-e-reabertura-total-sera-em-2027.ghtml>>. Último acesso em 01/08/2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.050 de 31/07/2014.** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: Câmara Municipal, 2014.

SEABRA, C. **Obelisco de 20 metros disputa paisagem com cartões postais e causa polêmica no Rio.** Folha de S. Paulo, 28. Set. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/09/obelisco-de-20-metros-disputa-paisagem-com-cartoes-postais-e-causa-polemica-no-rio.shtml>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

SGARD, A. **Une “éthique du paysage” est-elle souhaitable?** Vertigo – la revue électronique en sciences de l’environnement. Volume 10, numéro 1. Avril, 2010. Disponível em <<http://vertigo.revues.org/9472>>. Último acesso em: 31 jan 2023.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 1997.

SOUSA, António Francisco. **Conceitos indeterminados no Direito Administrativo**. Coimbra: Livraria Almedina, 1994.

TOQUINHO; MORAES, V. de. **Carta ao Tom 74**. In: 10 anos de Toquinho e Vinícius. Faixa 8c. Philips/Universal Music, 2001.

UNESCO. **Rio de Janeiro: carioca landscapes between the mountain and the sea**. Disponível em: <<https://whc.unesco.org/en/list/1100/>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Convenção Europeia de Paisagem**. Disponível em: <[http://bdjur.almedina.net/item.php?field=node\\_id&value=755065](http://bdjur.almedina.net/item.php?field=node_id&value=755065)>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

VALENTE, J. A. V. **A certidão de nascimento do Brasil: a carta de Pero Vaz de Caminha**. São Paulo: Fundo de Pesquisas do Museu Paulista da Universidade de São Paulo, 1975.

VENTURA, M. **O ‘quintal aéreo’ de Rubem Braga**. O Globo. 12 jan. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/o-quintal-aereo-de-rubem-braga-7273656>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

VIANNA, Luiz Fernando. **“Garota de Ipanema” é a segunda canção mais tocada da História**. O Globo, 18 mar. 2012. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/garota-de-ipanema-a-segunda-cancao-mais-tocada-da-historia-4340449>>. Último acesso em: 31 jan. 2023.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, SP: Edição do autor, 2005.

WELSCH, G. M. **A eficácia jurídica e social (efetividade) das normas de direitos fundamentais**. Jan. 2014. Disponível em <<https://www.giselewelsch.com.br/static/arquivos-publicacoes/Artigo%205%20-%20A%20Eficacia%20Juridica%20e%20Social%20%28Efetividade%29%20das%20Normas%20de%20Direitos%20Fundamentais.pdf>>. Último acesso em: 7 mar. 2022.

ZWEIG, S. **Brasil: um país do futuro**. Porto Alegre: L&PM. 2013