

2

O zoneamento oficial da cidade a partir do século XX e a formação das áreas de planejamento

O processo urbanístico do Rio passou por diversas fases até chegarmos a sua formação final em áreas de planejamento. Para cada um desses momentos do zoneamento da cidade que serão apresentados, será identificada a região hoje correspondente à AP 3, nosso objeto em estudo, e as nomenclaturas urbanas a ela associadas. Trata-se de uma parte da Zona Norte da cidade abrangida pelas linhas férreas que partem da Central do Brasil e recebeu essa denominação com o Plano Diretor da cidade de 1992. A identificação dessa área dentro dos zoneamentos será útil não apenas para entendermos como ele se inseriu na expansão da cidade, mas também para um melhor compreensão das questões apontadas no Capítulo 3.

Percebe-se um lapso temporal muito extenso entre alguns dos zoneamentos oficiais. Obviamente, muitos fatos urbanos ocorreram na cidade entre uma lei e outra, capazes de alterar significativamente a dinâmica urbana da AP 3, porém, neste capítulo, o objetivo é o de apresentar os documentos oficiais e como a AP 3 se inseriu neles, assim como os conceitos urbanos utilizados, e não estudar os fenômenos urbanos cariocas ocorridos ao longo desses anos.

2.1

Decreto 1.514 de 1914 - A AP 3 urbana e suburbana

No século XIX, o zoneamento do Rio de Janeiro havia sido descrito de forma ainda primitiva em leis, decretos e editais. Foi nesse século que surgiu o primeiro Código de Posturas Urbanas, que estabeleceu duas zonas dentro do espaço municipal: a zona de cidade e seu termo e a zona dos campos. Já no século XX, surgiram os primeiros decretos dentro de um contexto urbano mais desenvolvido, que estabeleceram as regras de expansão da cidade e delimitaram as zonas que passaram a formar a paisagem urbana do município do Rio (BORGES, 2007).

Em 1914, surge o Decreto 1.594, que ampliou de duas para três as zonas municipais: urbana, suburbana e rural. Porém, foi em 1918, com a promulgação do Decreto 1.185, que esse zoneamento se estabeleceu definitivamente, sendo o município subdividido em três grandes áreas: zona urbana, suburbana e rural, conforme descrito no citado documento: “Considerando que a divisão territorial do Distrito Federal em tres zonas distintas e determinadas, **uma urbana, outra suburbana e outra rural**, é de utilidade intuitiva para os fins gerais e especiais da Administração Municipal” (BORGES, 2007).

Esse decreto estabeleceu, dentro do município do Rio, uma dinâmica urbana básica e hierárquica: uma cidade, seguida de seu subúrbio e este seguido do campo, tudo dentro dos limites municipais. Por se tratar de uma legislação, foi um importante instrumento para guiar e controlar o desenvolvimento da cidade a partir daquele momento, representando a visão que a administração pública tinha do território sobre seu domínio. Vimos então a formação de um complexo urbano simples e hierárquico no Rio de Janeiro.

A figura abaixo nos mostra o município do Rio e essa formação urbana, trazida pelo Decreto 1.185/18. Analisando-a, concluímos que a zona urbana do Rio já não se limitava apenas ao centro da cidade, geralmente a parte mais adensada e originalmente ocupada nos municípios. Vemos uma mancha já expandida e mais ou menos arredondada, com limite ao sul pela faixa litorânea até o Leblon e, ao norte, do Méier a São Cristóvão, aproximadamente.

Tratava-se de um núcleo urbano bem definido, com seus subúrbios ao redor e, adjacente a essa zona suburbana muito extensa, vinha a zona rural, formada basicamente pelo bairro de Guaratiba e pela Restinga da Marambaia. A nossa área em estudo aqui, a AP 3, estava abrangida pelas partes urbanas e suburbanas do município.

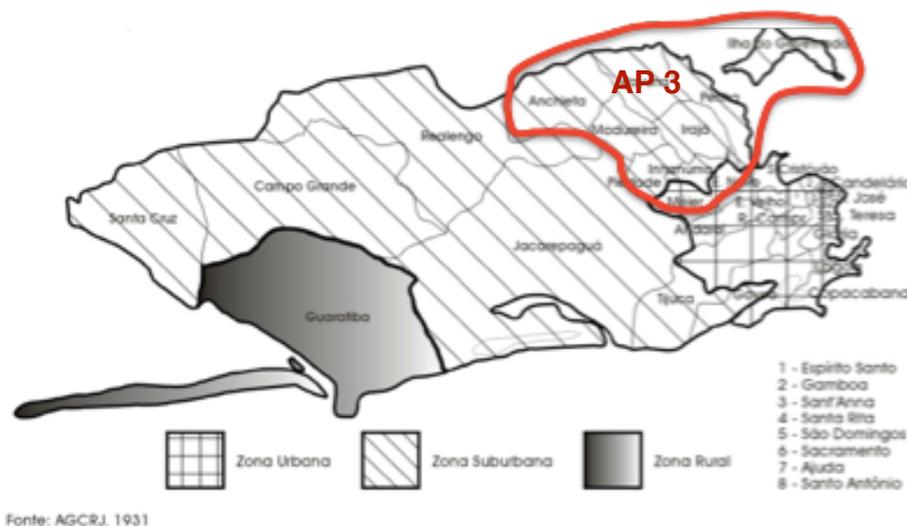


Figura 1 - Mapa de zoneamento do Decreto 1.185/1918. Fonte: AGCRJ, 1931

2.2

Decreto 2.087 de 1925 - A AP 3 suburbana e rural

Passados poucos anos, já em 1925, um novo zoneamento foi traçado, como uma forma de melhor regulamentar o uso do solo urbano. Foi o Decreto 2.087, de 19 de janeiro de 1925, que dividiu o Rio de Janeiro, até então Distrito Federal, em quatro zonas principais: central, urbana, suburbana e rural (BORGES, 2001). Comparando com o zoneamento do decreto anterior, parece ter havido uma consciência mais real daquilo que se via sobre o solo urbano até então. A mancha urbana ainda era pouco dispersa, uma cidade compacta, com a Zona Oeste praticamente toda rural.

Houve aqui, com esse novo decreto, o surgimento oficial de uma zona central, que seria o centro da cidade de hoje. Nesse zoneamento, a área urbana sofreu uma diminuição em relação o decreto anterior, passando a ser definida pelas áreas mais tradicionais da cidade, como Centro, região da Tijuca e Zona Sul até o Leblon. A antiga área rural, que era anteriormente limitada ao bairro de Guaratiba e Restinga da Marambaia, passou a englobar toda a Zona Oeste e parte da Zona Norte (regiões da Penha, Madureira, Pavuna, Inhaúma, Anchieta e Piedade).

Dentro dessa zona rural, percebemos que existiam alguns núcleos mais desenvolvidos, porém com características de subúrbio. Fazendo a transição entre a zona urbana e a rural, ficou definida a faixa suburbana, extremamente menor em comparação com o decreto anterior e desta vez incluindo aquela parte do Grande Méier, que antes havia sido considerada como zona urbana. Com isso, nossa área em estudo passou de urbana e suburbana para suburbana e rural, conforme vemos dentro do envoltório vermelho no mapa abaixo:

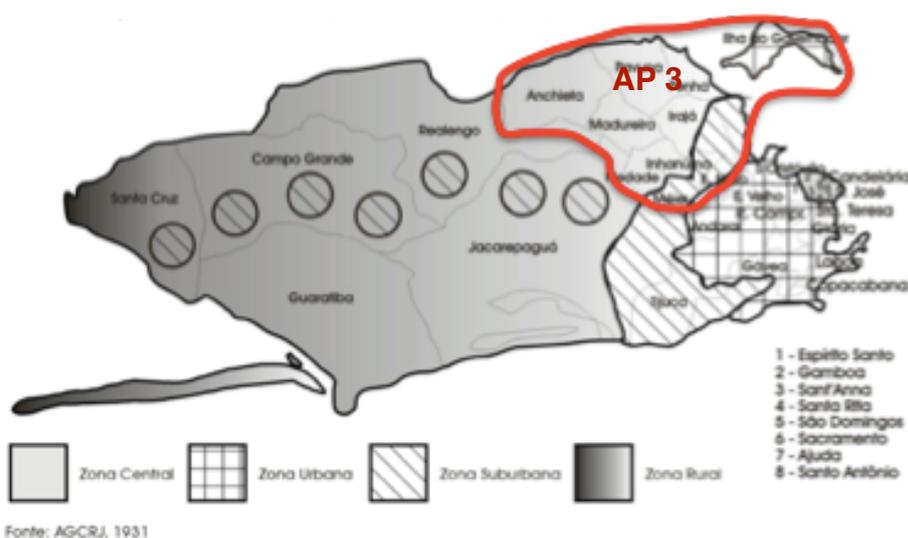


Figura 2 - Mapa de zoneamento do Decreto 2.087/1925. Fonte: AGCRJ, 1931

2.3

Plano Agache - A AP 3 urbana, suburbana e industrial.

Em continuidade à regulamentação da expansão da cidade, em 1930 foi apresentado o Plano Agache, que foi a primeira proposta de intervenção urbanística na cidade do Rio de Janeiro com uma visão moderna. Apesar de sua elaboração, o plano não foi efetivamente implementado, mas introduziu no cenário nacional algumas questões típicas da cidade industrial, tais como o planejamento do transporte de massas e do abastecimento de águas, a habitação operária e o crescimento das favelas, além de discussões que iam desde a necessidade de um zoneamento para a cidade até a delimitação de áreas verdes (AGACHE, 1930).

Com essa proposta de zoneamento, a zona urbana do Rio seria maior do que a dos decretos anteriores, porém esse crescimento fagocitaria a mancha suburbana, não abrangendo as áreas ainda virgens da Zona Oeste. A zona suburbana passaria, então, a ter início a partir de uma faixa que ia aproximadamente de Madureira a Penha, seguindo no sentido oeste da cidade. Essa visão de expansão pareceu saudável, pois incentivava a ocupação daquilo que já se apresentava ocupado e com certo nível de desenvolvimento já instalado, como se a cidade crescesse dentro da cidade. Ao contrário do Decreto de 1925, nossa área em estudo aqui seria, em sua maior parte, urbana, com uma faixa industrial margeando a Baía de Guanabara, restando menos da metade de seu território como suburbano.

No mapa abaixo do Plano Agache podemos ver a Zona Sul, Centro e Norte da cidade do Rio. O município foi, nesse zoneamento, dividido em cinco zonas, dentre elas a comercial, de negócios, industrial, residencial, suburbana e rural e de espaços livres. Como num processo lógico de expansão urbana, vemos uma cidade bem distribuída e com uma proposta de expansão que se direcionava para o norte, fagocitando seus subúrbios. Teríamos uma cidade que, ao Sul, permaneceria nos mesmos moldes dos zoneamentos anteriores, até o Leblon, e, ao Norte, expandida para além da região da Tijuca, abrangendo parte da região suburbana.

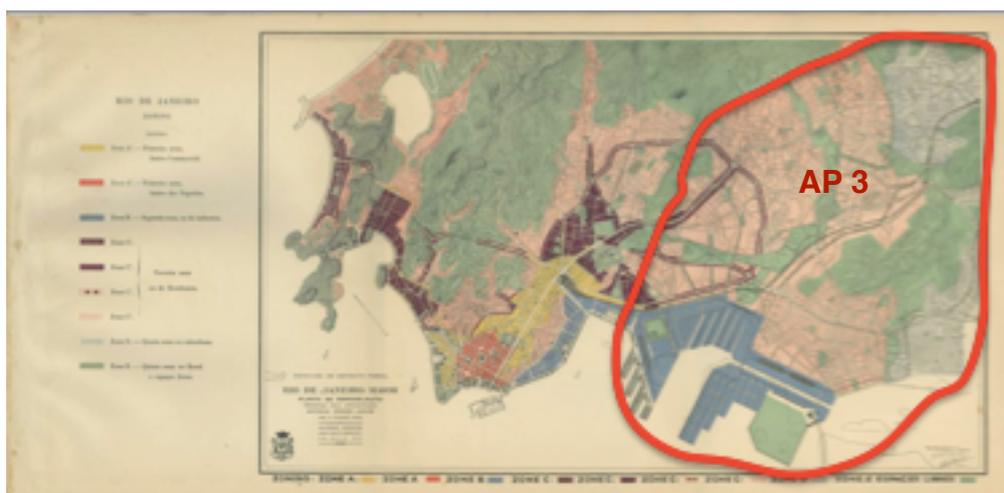


Figura 3 - Zoneamento do Plano Agache. Fonte: <http://planourbano.rio.rj.gov.br>

2.4

Decreto 6.000 de 1937 - A AP 3 industrial, residencial e agrícola

Passados dez anos após a publicação do Decreto no 2.087/1925 e com a não implantação do Plano Agache, a cidade continuava a se expandir e, em paralelo, novas tecnologias de construção foram surgindo, assim como as necessidades intrínsecas ao seu desenvolvimento. Essas transformações exigiram uma releitura do tecido urbano e sua adequação à nova realidade. Para suprir essa necessidade, em 1935 foi homologado o Decreto no 5.595, projeto desenvolvido por técnicos da Secretaria Geral de Viação, Trabalho e Obras Públicas, apresentando um zoneamento diferenciado do seu antecessor, com a especialização por ramo de atividade (BORGES, 2007)

Destacavam-se as principais alterações quanto ao zoneamento de 1925:

1. a substituição da nomenclatura de Zona Central para Zona Comercial (ZC) e a subdivisão desta em Zona Comercial 1 (ZC1), parte principal e Zona Comercial 2 (ZC2), área remanescente da antiga Zona Central (ZC);
2. a criação da primeira Zona Especial (ZE), constituída em uma subzona da Zona Comercial (ZC), área do desmorte do Morro do Castelo, passando a ser a Esplanada do Castelo;
3. a delimitação pela primeira vez de área destinada ao uso predominantemente industrial, a Zona Industrial (ZI), localizada no bairro de São Cristóvão. No decreto de 1925, o uso industrial e fabril não foi efetivamente delimitado, tendo restrições a sua localização na parte comercial da Zona Central (ZC), região mais antiga da cidade, mediante a análise da atividade quanto a nocividade ou incômodo a vizinhança;
4. a subdivisão da Zona Residencial (ZR) em três, ZR1, ZR2 e ZR3, delimitadas de acordo com o tipo de ocupação permitida;
5. a criação da Zona Portuária (ZP); e
6. a manutenção da Zona Agrícola e Rural, área oeste da cidade, de baixa densidade populacional voltada para o uso agrícola e pastoril.

Esse Decreto 5.595 foi um instrumento transitório até a legislação de edificações ser consolidada pelo Decreto no 6.000, de 1937, que aprovou o

primeiro Código de Obras da cidade do Rio de Janeiro, desvinculado do Código de Posturas. Foi promulgado pelo prefeito Cônego Olímpio de Melo (04/4/1936 – 02/7/1937) que registrou a codificação da legislação urbanística do Rio de Janeiro, mantendo a orientação do zoneamento adotada anteriormente, porém, aumentando o número de categorias de algumas zonas, suprimindo a ideia de hierarquia e introduzindo a defesa dos aspectos paisagísticos e do patrimônio histórico da cidade (BORGES, 2007).

Diferentemente dos dois decretos anteriores, os termos zona urbana, suburbana e rural não mais apareciam nesse zoneamento, extinguindo a hierarquia de zonas. O município passou a ser visto como um todo e o objetivo parece ter sido a regulamentação de como seria utilizado o solo em cada parte do território. Assim, no lugar da classificação hierárquica, foram determinadas zonas residenciais, comerciais, portuária, industrial, agrícola, de proteção e especial.

Pelo mapa abaixo, é fácil identificar as regiões e como elas foram tratadas. Na hoje chamada Zona Sul e na região da Tijuca, o legislador estabeleceu como área residencial, determinando o gabarito e taxa de ocupação das construções. A Ilha do Governador, parte Jacarepaguá (início pra quem vem de Madureira) e parte da AP 3 (região de Madureira), também foram estabelecidas como áreas residenciais.

O documento foi elaborado considerando que a cidade até então tinha uma ocupação menos dispersa e de pouca complexidade urbana. Até aqui a cidade era mais compacta, tendo praticamente apenas sua parte leste para residência, indústria e comércio e o restante era rural. Foi dada ênfase à preservação e desenvolvimento das áreas mais densamente ocupadas e as de interesse paisagístico como a região central, a do bairro de São Cristóvão e as adjacências e da faixa litorânea até a Leblon (BORGES, 2007).

A maior parte dos bairros ao longo das linhas férreas (ao Norte) foi estabelecida como área industrial, como, por exemplo, Bonsucesso, Ramos, Olaria e Penha. No restante do município, hoje conhecido como Zona Oeste (AP 4 e AP 5) foram estabelecidas as áreas agrícolas, incluindo o que hoje é a Barra da Tijuca. Temos então nossa área em estudo industrial, residencial e uma pequena parte agrícola.



Figura 4 - Mapa de zoneamento do Decreto no 6.000/37 - Fonte: Instituto de Engenharia Legal - IEL - 1987

2.5

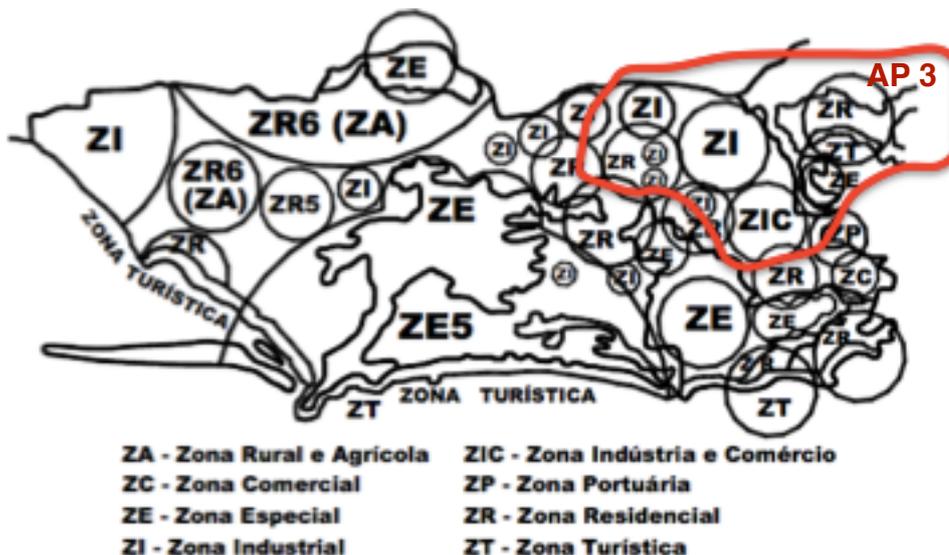
Decreto 322 de 1976 - A AP3 industrial, residencial, comercial, turística e especial

Com o passar dos anos, a cidade foi crescendo e se estabelecendo, e dinâmicas urbanas foram aos poucos provocando uma nova configuração do território. Houve então a formulação de mais um decreto para estabelecer um novo zoneamento para o município, o Decreto nº 322/76.

Com ele, foram estabelecidas mais zonas, de acordo com a nova realidade que se encontrava por toda a cidade. Esse decreto foi mais específico e detalhista, direcionando o crescimento da cidade até a criação de seu atual plano diretor. Percebe-se que aquela hierarquia de zonas (urbana, suburbana e rural) mais uma vez não foi considerada, sendo novamente traçado o uso que cada região deveria suportar. O mapa de zoneamento apresenta o quanto esse decreto provocou o dispersão da cidade, fagocitando toda aquela área agrícola (Zona Oeste), com incentivos ao uso residencial e à industrialização. O município aqui se apresentou completamente utilizado e setorizado para que a cidade se expandisse, o que gerou a enorme dispersão da mancha urbana que vemos hoje.

Comparando com o decreto anterior, o de 1937, a antiga área agrícola recebe aqui novos usos, como industrial, residencial e especial. Além das zonas já anteriormente existentes, surgiram novas: zona comercial, turística, de indústria e

comércio, mais residenciais e mais zonas especiais (zona de reserva florestal, Ilha de Paquetá, Santa Teresa, Guaratiba, Barra da Tijuca, Grumari, áreas de administração e governo, Cidade Nova e de recuperação urbana de áreas já consolidadas, constituídas por aglomerações de habitações subnormais, consideradas de interesse social). Nossa área em estudo aqui se diversificou, passando de apenas residencial e industrial, para também abrigar usos comerciais, turísticos e especiais:



Fonte: Instituto de Engenharia Legal (IEL), 1987.

Figura 5 - Mapa de Zoneamento do Decreto no 322/76. Fonte: IEL

2.6

O Plano Diretor do Rio - O surgimento das áreas de planejamento e suas abrangências

Os planos diretores são previstos constitucionalmente para os municípios com mais de vinte mil habitantes e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios, conforme traz a atual Constituição Federal de 1988:

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

Além das áreas de planejamento, foram estabelecidas, dentro de cada AP, pequena subáreas, num total de dezesseis áreas divididas por regiões administrativas. Em cada uma delas, os bairros possuem características similares, seja pelo perfil de ocupação e/ou posição geográfica.

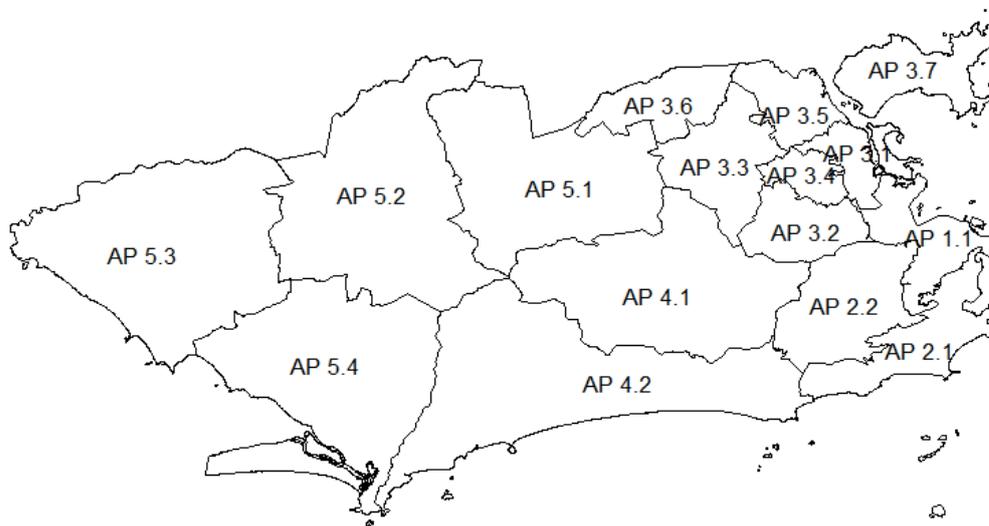


Figura 7 - Mapa de Divisão das APs em subáreas. Fonte: Portal Georio

Área de Planejamento	Sub-área	Regiões Administrativas
1	1.1	I- Portuária, II Centro, III - Rio Comprido, VII -São Cristóvão, XXI - Paquetá e XXIII - Santa Tereza
2	2.1	IV - Botafogo, V - Copacabana, VI - Lagoa e XXVII - Rocinha
	2.2	VIII - Tijuca e IX - Vila Isabel
3	3.1	X - Ramos e XXX - Complexo da Maré
	3.2	XIII - Méier e XXVIII - Jacarezinho
	3.3	XIV - Irajá e XV - Madureira
	3.4	XII - Inhaúma e XXIX - Complexo do Alemão
	3.5	XI - Penha e XXXI -Vigário Geral
	3.6	XXII - Anchieta XXV - Pavuna
	3.7	XX - Ilha do Governador
4	4.1	XVI - Jacarepaguá (parte) - excluída a área do Decreto No 3.046, de 27 de abril de 1981 e XXXIV - Cidade de Deus
	4.2	XXIV - Barra da Tijuca
	5.1	XVII - Bangu e XXXIII - Realengo

Área de Planejamento	Sub-área	Regiões Administrativas
5	5.2	XVIII - Campo Grande
	5.3	XIX - Santa Cruz
	5.4	XXVI - Guaratiba

Tabela 1 - Áreas de Planejamento e respectivas Regiões Administrativa. Fonte: Armazém de dados da Prefeitura do Rio.

Em 2011, foi promulgada a Lei Complementar 111 de 2011, que foi a revisão do decreto de 1992, com aproximadamente 5 anos de atraso (lembrando que deveria haver revisão decenal, porém os municípios ganharam mais cinco anos para refazer seus planos, conforme consta no estatuto das cidades²). Essa lei manteve a divisão do território municipal em cinco áreas de planejamento (e subáreas) e foi mais rigorosa nas diretrizes urbanas para a próxima década, criando, paralelamente às áreas de planejamento, quatro macrozonas, cada uma com peculiaridades de crescimento que veremos no Capítulo 4.

²Art. 42A, § 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal - Lei 10.257/01.