

PAISAGEM URBANA NO RIO DE JANEIRO: o Projeto-Urbano na cidade entre a legalidade e a legitimidade¹

Glauci Coelho²

glaucicoelho@yahoo.com.br

Moema Falci Loures³

mfloures@yahoo.com.br

Flavio Bertoldo⁴

flaviobertoldo@gmail.com

Juliana Oliveira Cavalcanti Barros⁵

jocbarros@yahoo.com.br

Patrícia Santos Carmo⁶

patricias_carmo@hotmail.com

1. Introdução

O presente trabalho correlaciona conceitos de paisagem urbana e Projeto-Urbano na tentativa de abrir feixes de reflexão sobre a conformação da Paisagem Urbana do Rio de Janeiro que se manifesta tanto na legalidade quanto na ilegalidade, um reflexo da realidade urbana brasileira. Diante disso, voltar o olhar para o Projeto-Urbano como possibilidade de leitura e construção da paisagem urbana.

Logo de início chamamos a atenção que a oposição forma regular como sinônimo de formalidade (regularização) e a forma orgânica como o desordenado é a simplificação do que compreendemos por formalidade. Uma dicotomia que se expande em nosso vocabulário e passa a ser senso comum quando queremos designar respectivamente a favela e à cidade dita formal.

¹ Este artigo é parte do estudo que define conceitos e métodos para a pesquisa **Direito e Urbanismo e Práticas Sociais Instituintes** do Diretório do Grupo de pesquisas do CNPq, coordenada pela Professora Rosângela Lunardelli Cavallazzi.

² Arquiteta e Urbanista, Mestre em Ciências da Arquitetura e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da FAU/UFRJ, vinculada ao Grupo de Pesquisa **Direito e Urbanismo e Práticas Sociais Instituintes** do Diretório do Grupo de pesquisas do CNPq.

³ Arquiteta e Urbanista, Mestranda em Urbanismo pelo PROURB/UFRJ, vinculada ao Grupo de Pesquisa **Direito e Urbanismo e Práticas Sociais Instituintes** do Diretório do Grupo de pesquisas do CNPq.

⁴ Bolsista de Iniciação Científica, estudante de Arquitetura e Urbanismo da PUC/RJ e Desenho Industrial da UFRJ, vinculado ao Grupo de Pesquisa **Direito e Urbanismo e Práticas Sociais Instituintes** do Diretório do Grupo de pesquisas do CNPq.

⁵ Bolsista de Iniciação Científica, estudante Direito da UFRJ e graduada em História pela UERJ, vinculada ao Grupo de Pesquisa **Direito e Urbanismo e Práticas Sociais Instituintes** do Diretório do Grupo de pesquisas do CNPq.

⁶ Estudante de Direito da UFRJ, graduada em História pela UERJ, é bolsista de iniciação científica, vinculada ao Grupo de Pesquisa **Direito e Urbanismo e Práticas Sociais Instituintes** do Diretório do Grupo de pesquisas do CNPq.

Não devemos, no entanto, novamente cair na armadilha de considerar 'informal' as nossas tortuosas vielas barrocas ou modelos urbanísticos, como aqueles estudados por Camillo Sitte. Manifestações estas de elevado grau de formalidade, entendida como atributo do processo social que elabora, legitima e impõe o rito de uma cultura específica. Da mesma forma, tanto a ágora clássica, as praças medievais ou o arruamento português são resultados de processos meticulosamente elaborados, legitimados e impostos por sistemas de poder de sociedades muito bem estabelecidas, possuindo as suas formalidades.

Mesmo se restringirmos o significado de 'formal' aos atributos geométricos da matéria, veremos que a distinção que costumamos fazer entre formal e informal se prende mais à escolha de certos elementos vocabulares e sintáticos (ortogonalidade, similaridade, convexidade) em detrimento de outros (escondidade, dissimilaridade, concavidade) do que propriamente de uma suposta oposição entre espaços urbanos 'com' ou 'sem' forma⁷. A partir destas considerações trataremos a favela também como uma cidade formal, o que aqui denominaremos de cidade ilegítima ou ilegal.

No primeiro item deste trabalho faremos uma breve introdução ao conceito de paisagem urbana, já identificando a legitimidade junto à ilegalidade do espaço-urbano da favela. Damos seguimento ao trabalho inserindo as noções de espaço tensionado e (in)tencionado frisando a complexidade na—incerteza da construção da paisagem urbana do Rio de Janeiro, não como um evento urbano isolado, que se constitui no legal ou no ilegal. Logo em seguida inserimos as noções de (i)legitimidade e (i)legalidade reconhecendo que as práticas sociais instituintes são sempre legítimas, no entanto não se reconhece esta legitimidade não deixando de ser práticas ilegais. A partir de então inserimos o conceito de Projeto-Urbano que é determinado pela paisagem urbana.

Assim, propomos reconhecer os possíveis elementos indutores da Paisagem Urbana do Rio de Janeiro, que se manifestam entre a legalidade e a ilegalidade e que são decisivos na elaboração de Projetos-Urbanos para a cidade, uma possibilidade de legalidade das práticas sociais instituintes (Cavallazzi, 1993) no espaço urbano da favela.

2. O conceito de Paisagem Urbana e sua percepção no espaço urbano do Rio de Janeiro.

⁷ Contribuições de Marco Antonio Cypreste Romanelli, Arquiteto e Urbanista, Doutorando em Urbanismo pelo PROURB/UFRJ, vinculado ao Grupo de Pesquisa **Direito e Urbanismo e Práticas Sociais Instituintes** do Diretório do Grupo de pesquisas do CNPq.

A paisagem urbana é um elemento material produto da associação de formas naturais e artificiais, que possuiu como umas das características produzir, transformar e organizar os valores simbólicos de uma sociedade. Essa característica complexa da paisagem urbana é o produto de um acúmulo histórico sempre renovado, que segundo Santos (1999: 245) “reúne e associa pedaços de tempo materializado de formas diversas, autorizando comportamentos econômicos e sociais diversos”.

A paisagem urbana é entendida então como um processo complexo, que gera o espaço urbano por meio de simbolismos, contudo o simbolismo é variável nos diversos grupos sociais, isso permite recriar a cada instante um contexto de “fragmentação desigual do espaço” (Corrêa, 2000: 9). Mas ao mesmo tempo em que a paisagem urbana é fragmentada, também se articula na perspectiva do alcance ao direito à cidade (Corrêa, 2000).

A fragmentação e a articulação do espaço urbano em suas diversas possibilidades, encontra na paisagem urbana a materialização das tensões sociais. Nesta perspectiva, o nosso objeto de estudo volta-se para os espaços legítimos, conformados pelo grupo dos excluídos, que aproxime e distinga as idéias de legalidade e legitimidade no uso e ocupação do espaço da cidade. Observamos, ainda, esses espaços como resistência a sobrevivência, uma reação à política habitacional que se impõe hoje como um bem de acesso restrito.

As possibilidades de moradias encontradas por esse grupo são diversas, dentre elas não podemos ignorar os cortiços, que no Rio de Janeiro localizam-se nas proximidades do centro da cidade, e se conformam enquanto paisagem como um conjunto de moradias abandonadas e degradadas, antes ocupadas por famílias abastadas. O loteamento periférico e conjuntos habitacionais também se apresentam como alternativa de moradia, este último, produzidos pelo Estado, mas ambos, em sua maioria estão distantes do centro de serviços da cidade, essa peculiaridade contribui para a migração dessa população para favelas instaladas nas proximidades dos centros geradores de emprego.

A favela como alternativa habitacional se distingue das demais por, *a priori*, não possuir um vínculo com “um agente social, como o proprietário de imóveis” (Corrêa, 2000: 30). Já as favelas, são parcelas de terras privadas ou públicas ocupadas, onde os grupos dos excluídos tornam-se seus construtores, e aplicam *ali* regras internas e complexas de inter-relações sociais e políticas. Trata-se de uma “apropriação de fato” (30).

A paisagem urbana do Rio de Janeiro se constrói a partir, e através das tensões e tenções geradas nas inter-relações sociais e políticas entre Estado e população. A multiplicidade encontrada em suas formas se refere em parte ao uso e ocupação dos espaços da cidade, tanto quando da reação de uma parcela da população que briga pelo direito a cidade, e encontra como alternativa legitimar seus espaços “ilegais” de moradia, tanto como nos usos predeterminados por normas urbanísticas que direciona a configuração da cidade instituída legalidade.

Daremos continuidade ao trabalho dando ênfase à complexidade geradora da paisagem urbana, que se materializa entre a tensão e a (in)tenção. A paisagem urbana como produto das inter-relações urbanas incertas que permite termos um espaço urbano dinâmico. Metodologicamente a favela junto às práticas sociais instituintes terão destaque na reflexão sobre a paisagem do Rio de Janeiro.

2.1. Tensões e (in)tenções na complexidade da Paisagem Urbana

Tratamos a paisagem urbana como a materialização das relações complexas que se originam a partir das inter-relações sociais e políticas no tempo-espaço da cidade. Entendemos também que essa paisagem reflete os conflitos gerados por essas interações. No que se restringe aos espaços das favelas, já observamos que estes são respostas da população que tentam solucionar o problema do déficit habitacional e de acesso ao local de trabalho. A favela como resposta é entendida como um processo de tenção de parcela da população, que se constrói por entre tensões sociais e políticas.

O que queremos dizer com isso? Que a relação entre *tenção* e *tensão* é parte preponderante da constituição da paisagem urbana, que “*inclui vários níveis de significação [por isto] gerar ambigüidade e tensão*” (Venturi, 1995: 18-19). Para que haja *tensão* no espaço é preciso ter havido *tenção*. A expressão *tensão* tem origem do latim tardio *tensione*, que é a qualidade ou estado daquilo que é tenso⁸, é algo que gera conflito, e por sua capacidade de articular é elástico. Já a palavra *tenção* surge do latim *tentione*, que é o intento a algo, uma intenção, resolução ou plano⁹ (Coelho, 2004).

Os conflitos sociais e políticos no espaço urbano geram o espaço complexo da cidade, a presença das favelas como resultante destes conflitos enriquece e diversifica a paisagem urbana. Nos aproximamos assim, da idéia de complexidade apresentada por Morin

⁸ **Dicionário Eletrônico Aurélio.** (Op. Cit.).

⁹ *Ibidem.*

(2000), onde esta existe através da *recursividade*, *dialógica* e *hologramática*¹⁰. Num sentido mais amplo, interpretamos favela não como um evento urbano isolado, mas sim como uma *tenção ou resposta das tensões ou conflitos* da fragmentação desigual do espaço, manifestado na *complementaridade* entre as idéias de ordem e desordem do espaço da cidade.

Assim, complexidade da paisagem urbana está em ela não ser estática no espaço-tempo. Podemos fracioná-la em paisagem consolidada, já escrita pela história, em paisagem presente que toma como referência a paisagem consolidada e a perspectiva da paisagem futura. Mas o simples fato de tentarmos “prever” uma nova paisagem urbana, através de uma normativa urbanística, nos impele a cada instante reinterpretar a paisagem passada, o que muda nossa percepção sobre esta, e conseqüentemente a paisagem presente. Complexamente, estes três momentos da paisagem se inter-relacionam, o que nos permite dizer que a paisagem urbana está no campo das probabilidades, da incerteza¹¹.

No centro da incerteza da paisagem urbana perspectiva está às tensões sociais e políticas estabelecidas, e a favela enquanto parte da paisagem constituída e presente, relaciona-se com o todo urbano entre as idéias de legalidade e legitimidade. Seguiremos esta discussão desvendando o legal e o legítimo na construção desta paisagem, na direção que aponta o Projeto-Urbano como um processo projetual, que adota os três momentos da paisagem – consolidada, presente, perspectiva - como elementos indutores da paisagem, o que permite ler as (in)tenções pelas tensões instituintes, um instrumento de ação que reconhece a paisagem urbana através de nós espaciais a serem legitimados (preservados) ou ilegítimos (desfeitos).

3. Legalidade e Legitimidade na construção da paisagem urbana

A produção da paisagem urbana está permeada de desigualdades, criando duas instâncias díspares, uma legal e a outra caracterizada por sua marginalidade e

¹⁰ Para Morin, a *recursividade*, *dialógica* e *hologramática*, são três princípios indissociáveis ao entendimento da complexidade. A *recursividade* é a capacidade de transformação de algo ao interagir com outro, sem que se estabeleça uma linearidade, ou seja, no instante em que esse algo foi transformado por outro, ele passa a incidir recursivamente reconstruindo a causa de sua transformação, um objeto é causa e efeito simultaneamente e concorrentemente. Já a idéia de *hologramática* trata que um objeto ao mesmo tempo é parte como é o todo, assim o todo está na parte, como a parte está no todo. Por último a *dialógica*, que não exclui a ordem da desordem, e vice-versa, ambas existem no objeto, o que mantém a idéia de dual dentro da unidade. [nota do autor].

¹¹ A teoria da incerteza foi formulada em 1927 pelo físico alemão Werner Karl Heisenberg (Wúrzburg 1901- Munique 1976), um dos fundadores da teoria quântica de diversos trabalhos em física quântica. Na forma de desigualdades, o princípio da incerteza considera probabilidades, o que ele descobriu é que no deslocamento da partícula, nem sempre, a mesma seguia a rotina física da sua trajetória considerada como normal ou anterior, sendo sempre alterada ao ser influenciada por sua trajetória anterior, reorganizando sua condição a cada instante. [nota do autor].

ilegalidade, assim como viemos demonstrando com este trabalho. É dentro desta perspectiva que, convivem lado a lado a cidade legal e ilegal, caracterizada pela luta ao exercício do direito à moradia. A ausência de dispositivos legais que viabilizem o acesso a terra e a inadequação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos mostram-se ineficientes no que tange o controle do crescimento da informalidade das cidades brasileiras. Neste sentido, a regularização destas áreas se faz necessária para que, seja possível a diminuição deste abismo que separa a cidade¹².

O texto legal, nesta perspectiva, não é apenas o reflexo de formulação de direitos e garantias abstratos, mas representam um instrumento efetivo capaz de proporcionar eqüitativamente o acesso à habitação, cumprindo a função social da cidade e da propriedade, constitucionalmente garantidos. Portanto, a legalidade, aparece como o meio pelo qual a população ocupante de áreas irregulares terá sua condição de cidadão reconhecida, e capaz de obter sua incorporação à cidade legal.

A legalidade é um princípio constitucional que garante a generalização igualitária da lei e tem sua disposição legal no artigo 5º. Neste, estão presentes duas das bases do ordenamento jurídico brasileiro, que tem por objetivo regular o comportamento dos cidadãos e dos órgãos do governo, visando à manutenção da paz social e da segurança jurídica. Este princípio também pode ser encontrado no artigo 37, caput, da mesma lei que disciplina a atuação da Administração Pública devendo obedecer aos dispositivos legais¹³. Daremos destaque ao artigo 5º da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...) II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Podemos observar que o presente artigo, em seu caput, trata do direito à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade, dois dos chamados direitos fundamentais, que englobam os direitos individuais e uma série de prerrogativas e garantias que busca assegurar o exercício da cidadania plena, esta entendida em seu significado mais amplo. Os direitos fundamentais emergiram no âmbito das Revoluções Liberais dos séculos XVII e XVIII, graças às grandes mudanças sociais e especialmente políticas acarretadas, principalmente, pela Independência dos EUA e da Revolução Francesa. Temos no

¹² ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Legalidade e ilegalidade na produção do espaço urbano: Novas trilhas para superar velhos caminhos - Porto Alegre e o Urbanizador Social**. Artigo publicado no Urbanizador Social (<http://www.urbanizadorsocial.org.br/pdf/Betania%20Alfonsin.pdf>).

¹³ Constituição da República Federativa do Brasil: Art. 37º - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

Código de Napoleão o grande expoente destes paradigmas jurídico-sociais. O Código francês serviu de inspiração a inúmeras constituições que se seguiram, mas tal qual o original, apesar de preverem a igualdade e garantia dos direitos fundamentais, as cartas constitucionais e os Estados Nacionais não conseguiram assegurar as condições sócio-econômicas necessárias para que estes direitos fossem efetivamente exercidos, tornando a igualdade meramente formal.

Para que a atividade reguladora jurídico-social pelo Estado se concretize faz-se necessário o reconhecimento deste pela sociedade como instituição imbuída de legitimidade para a normatização e restrição das liberdades individuais. Assim, somente a lei geral estatal pode restringi-las, devendo ser elaborada segundo regras preestabelecidas e aceitas pela coletividade que busca regular. Fica, portanto, evidente a ligação entre a legalidade e legitimidade.

Numa perspectiva histórica, apesar das inegáveis vantagens para a coletividade, as mudanças sócias, políticas e jurídicas das Revoluções Liberais não acarretaram uma alteração concreta da realidade sócio-econômica das populações, mas “serviram como pano de fundo para que a burguesia, já consolidada como classe econômica e social mais forte, pudesse se desenvolver e libertar-se das amarras do estado absolutista”¹⁴. O Estado muitas vezes excessivamente burocratizado acabou por adotar nuances de um legalismo formal que muitas vezes não vai ao encontro dos anseios da população, gerando até normas ineficazes, e não alcançando a função social da norma.

No século XVII a doutrina de origem jusnaturalista veio estabelecer a supremacia do indivíduo sobre o Estado, considerado este, segundo J. Locke como uma associação surgida do consenso comum (contrato social) dos cidadãos para a proteção de seus direitos naturais, direitos estes originários e inalienáveis que devem ser protegidos pelo Estado, assegurando a convivência livre e pacífica. Atualmente doutrinas de direito alternativo propõem uma flexibilização da obediência cega e extremada à legalidade, chamada por Tarso Fernando Genro¹⁵ de *fetichê*, em busca da plena garantia dos direitos humanos e, conseqüente, realização da justiça. A legalidade é um princípio que constitui-se como base do Estado de Direito moderno, sendo a exteriorização do poder político, representa a ordem jurídica existente, estabelecendo, desta forma, os fundamentos da organização social e estatal, de onde decorre a lei, nesta perspectiva, a legalidade

¹⁴ ADÃO, Marco Aurélio Alves. **Ética, liberdade, legalidade e legitimidade**. Artigo publicado no Jus Navigandi (<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=19>)

¹⁵ GENRO, Tarso Fernandes. Lições de Direito Alternativo. In ARRUDA JR., Edmundo Lima (org.). **Lições de direito alternativo**. São Paulo: Acadêmica, Vol.. 1, p. 21.

confunde-se com o direito objetivo. O Estado, por sua vez, não cria a lei, apenas a declara, positivando-a. Importante, sobretudo, é o reconhecimento de que existem direitos anteriores e posteriores ao direito estatal positivo, portanto, nem todos os direitos fundamentais encontram explicitados no ordenamento jurídico¹⁶.

O chamado “novo direito” busca lutar, entre outros pontos, pelo “questionamento dos valores”, pela “fundamentação de uma ética política de práxis-comunitária”, pela “redescoberta de um novo sujeito histórico e pelo reconhecimento dos movimentos e práticas sociais como fontes do pluralismo jurídico”¹⁷. Podemos ver como ponto comum nas duas correntes o papel de destaque do sujeito de direito e a busca por uma justiça social, alcançada pela legitimação de fontes plurais no Direito Alternativo; e representada pela legalidade no Jusnaturalismo.

A legalidade e a legitimidade deixam a esfera jurídica para alcançar valores axiológicos. A pluralidade resultante é concepção explorada em quase todos os estudos de direito alternativo e tem como matriz um estudo desenvolvido por Boaventura de Sousa Santos nos anos 70 em uma favela no Brasil. O sociólogo afirma que “existe uma situação de pluralismo jurídico sempre que no mesmo espaço geopolítico vigoram (oficialmente ou não) mais de uma ordem jurídica. Esta pluralidade normativa pode ter uma fundamentação econômica, rática, profissional ou outra; pode corresponder a um período de transformação revolucionária; ou pode ainda resultar, como no caso de Pasárgada, da conformação específica do conflito de classes numa área determinada da reprodução social - neste caso, a habitação”¹⁸.

No caso do direito à moradia, a lei não pode estar dissociada da realidade social, tendo esta que ser aplicada em consonância com a necessidade da população. O direito à igualdade, à vida e à propriedade são princípios legais e legítimos, recepcionados não apenas pelo Direito Constitucional como também pelo Direito Urbanístico, que tem no Estatuto da Cidade seu expoente normativo.

A Lei 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade) regula, entre outros assuntos, a questão da propriedade e moradia urbana, como prevê o art. 2º:

¹⁶ BUZANELO, José Carlos. Direito de resistência e legalidade. *In: Perspectiva Sociológica do Direito: 10 anos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Thex Ed.: OAB/RJ: Universidade Estácio de Sá, 1995.

¹⁷ WOLKMER, Antônio Carlos. Contribuição para o projeto de juridicidade alternativa. *In ARRUDA JR., Edmundo Lima (org.). Lições de direito alternativo*. São Paulo: Acadêmica, Vol. 1, p. 31

¹⁸ Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada. Texto preparado pelo Autor com base em sua tese de doutoramento apresentada a Universidade de Yale em 1973 sob o título *Law against Law: Legal Reasoning in Pasárgada Law*.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sócias da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Esta lei veio como instrumento para a consolidação do Direito Urbanístico, estabelecendo diretrizes para a regularização da formação das cidades e institucionalizando as práticas sociais. Diante disto verifica-se a importância e urgência de tratar-se das tensões sociais nas formações urbanas, em outras palavras, se faz necessário a regularização das áreas irregulares das cidades brasileiras visto que trata-se de uma situação já consolidada socialmente.

Portanto, deve-se buscar a legalidade do que é legítimo, posto que a moradia é um direito fundamental. O que torna a lei legítima é a prática social, e é a sociedade, o interesse coletivo que reclama o reconhecimento de uma situação de fato e de direito.

O abismo jurídico entre a cidade legal e ilegal é bastante claro, no entanto em termos espaciais estas cidades vivem juntas e se confundem e é a paisagem urbana que nos mostra isso. O Projeto-Urbano, neste sentido, deve ser o instrumento sensível de revelação e articulação destas “desigualdades”, tendo como princípio ser um ‘reconhecedor’ de ilhas onde tal ‘legalidade/formalidade’ venha a legitimar o ‘ilegal’.

4. Projeto-Urbano a partir do reconhecimento do espaço tensionado e da paisagem urbana construída

Essa passagem é a tentativa de unir o conceito de Projeto-Urbano e Paisagem Urbana. O Projeto-Urbano como possibilidade de tornar legal o espaço tensionado e estabelecido da favela, realidade urbana e parte determinante da conformação da paisagem urbana da cidade do Rio de Janeiro. Para isso consideramos necessário, primeiramente, fazer uma abordagem sobre o próprio conceito de Projeto-Urbano.

4.1. Introduzindo o conceito¹⁹

Iniciando as nossas reflexões propomos retornar às críticas a construção da cidade moderna iniciada por volta da segunda metade da década de 50 e que ganhou força nos

¹⁹ O conteúdo desta passagem refere-se à pesquisa feita no âmbito do projeto de dissertação de mestrado, com o título ‘Previsibilidade e Imprevisibilidade: fronteiras móveis do Projeto-Urbano’, que hoje se encontra em fase de finalização. LOURES, Moema. UFRJ. PROURB.

anos 60, principalmente pelas contribuições dos italianos, fortes precursores - não únicos - de novas formas de focar as questões urbanas. Teorias extremamente ligadas à difusão do pensamento multidisciplinar e contextualista sobre a cidade; uma crítica à simplificação modernista, à cidade extremamente previsível e homogênea e ao determinismo forma-função.

Fundamenta-se, também neste período, toda uma crítica ao sistema de planificação sempre orientado à distribuição ótima da população, dos bens e dos serviços sobre o território, um conceito chave que deduz o plano como um ato de natureza sócio-econômica outorgado em uma justificação científica, afirma Gutiérrez (2006).

As grandes questões do urbanismo diante a complexidade dos problemas urbanos deslocam-se para a estrutura econômica e funcional dos conjuntos e dos programas quantitativos e distributivos, paralelamente a autonomia do desenho urbano e da arquitetura perde importância face ao conteúdo determinante e mais 'científico' das disciplinas sociais, econômicas, ou simplesmente técnicas, ocorrendo uma separação progressiva entre os campos disciplinares da arquitetura e do urbanismo. O arquiteto é visto como o profissional pronto para desenhar, formalizar e finalizar os planos, aquele que coloca no papel as decisões de outrem, o urbanista iguala-se ao técnico (Lamas, 2002).

Segundo Ingallina²⁰ a expressão Projeto-Urbano aparece neste momento (meados da década de 70) e passa a ser usada pelos arquitetos como sinônimo de 'composição urbana'. A partir desse cenário o Projeto-Urbano surge como maneira de realimentar a união entre o urbanismo e a arquitetura através do desenho urbano e da forma urbana, recuperando a importância das dimensões espaciais dentro do processo projetual.

Na década de 80 firma-se um grande intercâmbio de idéias entre Itália e França e é neste momento que a expressão "Projeto de Solo" que circulava na Itália, passa a ser utilizada na França como Projeto-Urbano e depois é generalizada por toda a parte. Já na década de 90, frisamos o grande debate em torno desta expressão - perguntas que permeavam a

²⁰ Ingallina elege os escritos de urbanismo mais importantes neste momento relacionados as novas questões pertinentes à cidade e à construção daquilo que se denominou por Projeto-Urbano: Devillers e autores que seguem a mesma linha como B.Huet, A.Grumbach, Ph. Panerai, Ph. Genestier, entre outros. Quanto autores das ciências sociais e antropologia destaca B. Haumont, A.Hayot, M,Roncayolo, G.Verpraet.

discussão de diversos autores nas principais revistas de urbanismo e também era tema de seminários diversos.²¹

É interessante notarmos que é exatamente neste contexto que ocorre na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência Mundial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável – Rio 92– despertando um novo cenário do urbanismo carioca, no qual uma série de Projetos são realizados na cidade. Destaca-se na década de 90 o primeiro Rio-Orla e o Projeto Rio Cidade, os quais se inserem numa nova forma de gestão de Projeto-Urbano. O Projeto associa-se cada vez mais à capacidade do Estado de gerir recursos, planos, projetos e obras e é o reflexo de um maior dinamismo municipal.²², uma gestão que até a década de 60 centrava-se nas políticas federais. Para designar estas formas de intervenções ocorridas na cidade do Rio de Janeiro utilizou-se também a expressão Projeto-Urbano (Pinheiro Machado, 2005).

No Brasil, o conceito de Projeto-Urbano ainda está em um processo muito lento de construção e suas raiz remete ao que se denomina na França de *Projet-Urbain*. É importante lembrarmos que no Brasil existe um grande distanciamento entre o pensar a cidade e as políticas de intervenções urbanas.

Assim como assinala Gutiérrez (*Op.Cit*), existem alguns enfoques em comum nas discussões que precisamente permitem falar em uma ‘cultura do Projeto-Urbano’: o contexto e a história dos lugares; a insistência da consideração do componente temporal no processo de construção da cidade; uma aposta cada dia mais firme na mistura de usos e uma maior complexidade social, tipológica ou paisagística da cidade; o interesse pela gestão do espaço público.

Conduziremos a nossa discussão a partir da noção de Projeto-Urbano que vem sendo difundida a partir da década de 70, principalmente na Europa, junto às transformações sociais, econômicas e políticas. O Projeto-Urbano como uma qualificação espacial e também um procedimento, que se baseia em diferentes parâmetros e busca alcançar diversos objetivos, concretizando-se através de procedimentos complexos, que envolve a articulação do tecido espacial e do tecido social (Tsiomis, 2003).

4.2. Projeto-Urbano e reconhecimento da Paisagem Urbana do Rio de Janeiro.

²¹ Na década de 90 organizou-se em Estrasburgo o congresso internacional *Projet Urbain 92: de l'intention à la réalisation*, a polêmica sobre o Projeto-Urbano. Em Paris foram organizados seminários pelo Ministère de l'Équipement (*l'atelier projet urbain*).

²² Ver: SILVA, Rachel Coutinho Marques da. Transformações Recentes na Prática de Gestão de Projetos Urbanos na Cidade do Rio de Janeiro: os novos desafios da gestão municipal.

Pensar em Projeto-Urbano no Rio de Janeiro é voltar o olhar para a Paisagem Urbana da cidade que se manifesta entre a legalidade e a ilegalidade. Uma realidade bastante distinta daquelas que deram origem ao conceito e onde existe a proliferação de uma 'cultura' de Projeto-Urbano, em destaque para Itália, França e Espanha.

Propomos encarar o Projeto-Urbano no Brasil como uma maneira de dar visibilidade às práticas sociais instituintes que pretendem ser invisíveis dentro de uma política de planejamento urbano. Dentro de um senso comum chama-se o que é ilegítimo de assentamentos ou organizações espaciais informais, ignora-se qualquer tipo de formalidade. Por outro lado, o que propomos para a realidade brasileira é caminhar a partir das formalidades instituintes no espaço legítimo tensionado e (in)tencionado.

O grande problema é que cada vez mais se vê normas urbanísticas que ignoram o contexto e planos que tentam controlar seus resultados, tornando-se, assim, difícil dar respostas eficazes e fisicamente convincentes às demandas dos diferentes grupos sociais e locais, segundo Secchi (2006), o que legitima a atividade urbanística. A desvinculação das normas urbanísticas das realidades sociais conduz a própria ineficácia social da norma, como ocorre no caso da cidade do Rio de Janeiro.

Em um Projeto-Urbano é, sobretudo, uma atitude urbana que domina, mas que vai se traduzir em projeto do tempo. O Projeto-Urbano como um instrumento relativamente autônomo do plano urbanístico, que reproduz o processo de transformação da cidade assegurando uma mediação no tempo entre organização espacial e práticas sociais. A Paisagem Urbana como a correlação de forças que se expressam em ambas as dimensões: legal e ilegal.

Cabe ao Projeto-Urbano destacar parâmetros - *elementos indutores da paisagem*²³ - definidos a partir das práticas sociais instituintes, elementos destacados quando observadas as *tensões* que organizam, a cada instante, no espaço-tempo da cidade, suas *tenções*. Não apenas no sentido de preservar o passado, a paisagem urbana ali existente, mas também no sentido de permitir que o presente se manifeste nas suas diversas possibilidades socioculturais.

4.3. Elementos indutores da paisagem urbana no espaço urbano das favelas

²³ Esta idéia é desenvolvida pelo Grupo Prática Sócias Instituintes, coordenado pela Professora Rosângela Lunardelli Cavalazzi, e publicado em seus relatórios e sob forma de artigo em **Direito em Revista**. Organizadoras: Maria Guadalupe Piragibe da Fonseca e Rosângela Lunardelli Cavallazzi. Rio de Janeiro, Letra Capital / OAB-RJ / UNIGRANRIO, 2004, in COELHO, Glauci. **Aspectos da qualidade do espaço marcados na paisagem urbana**. pp. 169-182.

Consideramos relevante observar através do Projeto-Urbano junto aos novos mecanismos legais algumas práticas instituintes nas favelas que muito se distanciam das leis de uso e ocupação da cidade legal. Aqui daremos destaque a alguns destes que têm o papel determinante na constituição da paisagem urbana, tendo consciência que não são únicos ou excludentes. Seriam eles: os espaços livres de mediação²⁴, “esses espaços permeáveis (...) que transitam se mesclando e se diferenciando simultaneamente entre o público e privado” (Coelho, 2004: 82), ou seja, havendo uma indefinição do que é público e do que é privado, do que é casa e rua. Segundo DaMatta (2000, p.55):

É uma oposição que nada tem de estática e de absoluta. Ao contrário, é dinâmica e relativa porque, na gramaticidade dos espaços brasileiros, rua e casa se produzem mutuamente, posto que há espaços na rua que podem ser fechados ou apropriados por um grupo, categoria social ou pessoas, tornando-se sua casa, ou seu ponto. (...) a rua pode ter locais ocupados permanentemente por categorias sociais que ali ‘vivem’ com ‘se estivessem em casa.

Esta interatividade que subverte as significações de tais espaços nas favelas explicita novamente a idéia de DaMatta, segundo o autor a sociedade brasileira inventa o próprio espaço a partir da relação como um valor e como uma positividade. (DaMatta, 1997: 25-26). Esta realidade encontra seu oposto na cidade formal, que está submetida as leis edilícias, e as quais pretendem predeterminar a morfologia do espaço urbano.

A arquitetura (edifício), também, merece grande destaque, pois é o fator que ocasiona a delimitação do traçado e a constituição da paisagem. A praça como define Lamas²⁵, geralmente não existe na favela, o que ocorre é a conformação de espaços residuais através das edificações, que entendemos como espaços livres de mediação, seriam estes, os becos ou largos que são apropriados e usados da mais variada forma, o que se deve em parte a códigos internos e culturais que orientam estes tipos de conformação urbana. A diversidade nas formas de usos dos espaços é o que gera, em parte, tensão entre o público e o privado nos espaços de uso comum da favela, o que para Andrade (2002: 79) é o espaço público por excelência.

²⁴ A palavra mediação é adotada pela autora, por entender que este, segundo Ferreira (*Op. Cit.*) nada mais é que um processo pacífico de acerto de conflitos, no caso entre as (in)tenções pública e privada, e ainda, é a relação que se estabelece entre duas coisas, ou conceitos, por meio de uma terceira coisa, ou conceito, cabendo assim, dentro do entendimento da complexidade.

²⁵ LAMAS considera que a praça é um elemento morfológico das cidades ocidentais e distingue-se de outros espaços, que são resultados acidentais. A praça pressupõe a vontade e o desenho de uma forma e de um programa. (LAMAS, José M. Ressano Garcia. *Op. cit.* p.102).

Largos e becos são categorias de espaço físico não planejado na favela, (...) nesta surgem em decorrência da ocupação não planejada do espaço, como diz o nome é um lugar aberto definido pelas edificações que a formam.

Junto aos espaços livres de mediação e a edificação que define a rua é de grande importância lembrarmos a coabitação, ou seja, os padrões de adensamento existente nas favelas, sendo necessário um projeto de base, o que Nuno Portas²⁶ define como 'projeto de chão', em outras palavras, de infra-estrutura, saneamento e transporte diferente daqueles previstos na legislação.²⁷

Os elementos indutores são definidores da paisagem urbana, em outras palavras são as práticas sociais instituintes no espaço urbano e evidencia a impossibilidade de se criar parâmetros jurídico-urbanísticos fixos baseados naqueles já existentes na cidade legal. O reconhecimento do espaço tensionado e dos elementos indutores da paisagem urbana pode induzir à possível definição de ilhas de flexibilidade urbanística e edilícia. Um processo maleável e aberto, complexo, mas não infinito, devendo seguir diretrizes e princípios jurídico-urbanísticos, consolidando situações onde a paisagem urbana seja balizadora do Projeto-Urbano.

5. Conclusão

Propomos com este trabalho o reconhecimento da paisagem urbana do Rio de Janeiro no conflito estabelecido entre a legalidade e a ilegalidade nos espaços de tensão da cidade, junto ao reconhecimento da paisagem urbana como determinante do Projeto Urbano.

Por um lado é bastante visível o papel das normas urbanísticas na configuração da Paisagem Urbana do Rio de Janeiro conferindo forma às edificações, estabelecendo relações tipológicas entre elas e criando parâmetros de uso e ocupação do solo. Um tipo de prática social instituído principalmente pelo jogo de forças políticas e pela pressão dos diversos agentes sociais e econômicos presentes no espaço urbano. Por outro lado, nos vemos diante práticas sociais instituintes pela população, no nosso caso o espaço *tensionado* da favela, que processa múltiplos conflitos coletivos estabelecendo-se a cada

²⁶ Entrevista realizada por Moema Falci Loures com o professor Nuno Portas no âmbito do desenvolvimento da dissertação de mestrado (*Op.Cit*)

²⁷ É importante destacar que o Projeto-Urbano através de uma regulação urbanística pode também promover uma regularização fundiária, ou a própria situação fundiária pode definir padrões de intervenção. A regularização fundiária compreendendo dois aspectos: (1) jurídico – quando a situação jurídica do terreno de posse ou propriedade do imóvel é irregular e (2) urbanístico – água, esgoto, parcelamento, edificações ou atividades não estão conforme as normas da legislação urbanística (**Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Realização instituto pólis/ laboratório de desenvolvimento local. Coordenação geral Raquel Rolnik. 2000).

dia uma maior distância entre legalidade e legitimidade, o que reafirma a crise de paradigmas de um sistema normativo rígido e inflexível. Quanto a isto Cavallazzi assinala (*Op. Cit.*: 92):

(...) a inflexibilidade do ordenamento jurídico (...) ao contrário de trazer segurança e certeza para as relações sociais acentua maiores descompassos entre a ordem jurídica e as práticas sociais, ampliando o leque de manifestações normativas não-estatais ou para-legais. A favela é um exemplo bastante claro disto”.

O mesmo ocorre no campo do urbanismo em que a inflexibilidade do planejamento acaba impondo maiores incertezas e imprevisões na aplicação do Projeto-Urbano. Assim, o Projeto-Urbano pode ser encarado como forma de dar visibilidade a mecanismos de conduta e à produção de novos sentidos de interpretação da norma visando uma eficácia social da norma.

6. Referências Bibliográficas:

ADÃO, Marco Aurélio Alves. **Ética, liberdade, legalidade e legitimidade**. Artigo publicado no Jus Navigandi (<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=19>)

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Legalidade e ilegalidade na produção do espaço urbano: Novas trilhas para superar velhos caminhos - Porto Alegre e o Urbanizador Social**. Artigo publicado no Urbanizador Social. (<http://www.urbanizadorsocial.org.br/pdf/Betania%20Alfonsin.pdf>)

ANDRADE, Luciana da Silva. **Espaço Público e Favelas: uma análise da dimensão pública dos espaços coletivos não-edificados da Rocinha**: Rio de Janeiro, UFRJ/PPGG (Programa de Pós-Graduação em Geografia), Tese de Doutorado, Versão Preliminar, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

BUZANELO, José Carlos. **Direito de resistência e legalidade**. In: *Perspectiva Sociológica do Direito: 10 anos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Thex Ed.: OAB/RJ: Universidade Estácio de Sá, 1995.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. **O Plano de plasticidade na teoria contratual**. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.1993.

COELHO, Glaucineide do Nascimento. **Espaço vivido favela: brincadeiras infantis nos espaços livres da rocinha**. 2004. 201 fls. Dissertação (Mestrado Teoria da Arquitetura) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, FAU/UFRJ, Rio de Janeiro.

CORREIA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. Série princípios, ÁTICA, 2000, Rio de Janeiro, 4ªed.

DAMATTA, Roberto. **A Casa e a Rua**. Rio de Janeiro: Rocco, 6ªed., 2000.

- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Coordenação e Edição Marina Baird Ferreira e Margarida dos Anjos. 3ªed. Curitiba: Positivo, 2004. CD-ROM. Produzido por Positivo Informática.
- GENRO, Tarso Fernandes. **Lições de Direito Alternativo**. In ARRUDA JR., Edmundo Lima (org.). *Lições de direito alternativo*. São Paulo: Acadêmica, Vol. 1.
- GUTIÉRREZ, Victoriano Sainz. **El Proyecto Urbano en España: génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos**. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2006.
- HART, Herbert L. A. **O Conceito de Direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.
- INGALLINA, Patrizia. **Que sais-je: Le Projet Urbain**. Paris: Presses Universitaires de France, 2003.
- LAMAS, José M. Ressano Garcia. **Morfologia Urbana e Desenho da Cidade**. São Paulo: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.
- LOURES, Moema Falci. **Fronteiras do Projeto: previsibilidade e imprevisibilidade**. In: IX Seminário da História da Cidade e do Urbanismo, 2006, São Paulo. *Anais do IX Seminário da História da Cidade e do Urbanismo*, 2006.
- MORIN, Edgar, MOIGNE, Jean-Louis. **A Inteligência da Complexidade**. São Paulo: Sulina, 2000.
- PINHEIRO MACHADO, Denise B. **Cidade Contemporânea e Projetos Urbanos**. In: *Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004.
- PORTAS, Nuno. L'emergenza del progetto urbano. In: **Revista Urbanística**, 110, Roma, Giugno, 1998
- SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: HUCITEC, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasargada*. Texto preparado pelo autor com base em sua tese de doutoramento apresentada a Universidade de Yale em 1973 sob o título *Law against Law: Legal Reasoning in Pasargada Law*.
- SECCHI, Bernardo. **Première leçon d'urbanisme**. Marseille: Parenthèses, 2006.
- SILVA, Rachel Coutinho Marques da. A corrupção no espaço urbano e o valor das normas urbanísticas. In: **A chaga da corrupção**. Rio de Janeiro, Ed. PUC-Rio, 2005).
- SILVA, Rachel Coutinho Marques da. A corrupção no espaço urbano e o valor das normas urbanísticas. In: **A chaga da corrupção**. Rio de Janeiro, Ed. PUC-Rio, 2005).
- TSIOMIS, Yannis. O projeto Urbano Hoje: entre situações e tensões. In: MACHADO, Denise Pinheiro; PEREIRA, Margareth da Silva. SILVA, Rachel Coutinho Marques

(orgs. 2003). **Urbanismo em questão**. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU/PROURB, pp. 279-293.

VENTURI, Robert. **Complexidade e contradição na arquitetura**. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo, Martins Fontes, 1995.

WARAT, Alberto Luis. **Mitos e Teorias na Interpretação da Lei**. Porto Alegre: Síntese, 1979.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Contribuição para o projeto de juridicidade alternativa**. In ARRUDA JR., Edmundo Lima (org.). Lições de direito alternativo. São Paulo: Acadêmica, Vol. 1, p. 31

_____. **Pluralismo jurídico**: novo paradigma de legitimação. Artigo publicado no Mundo Jurídico (www.mundojuridico.adv.br) em 02.05.2003.