

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

ANNA MARIA STAUFFER

**POLÍTICA AMBIENTAL E CONTROLE SÓCIO-ESPACIAL NO MACIÇO DA
TIJUCA (RIO DE JANEIRO):
SOBRE AS PECULIARIDADES DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ESPAÇO URBANO**

RIO DE JANEIRO

2018

ANNA MARIA STAUFFER

**POLÍTICA AMBIENTAL E CONTROLE SÓCIO-ESPACIAL NO MACIÇO DA
TIJUCA (RIO DE JANEIRO):
SOBRE AS PECULIARIDADES DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ESPAÇO URBANO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Lopes de Souza

RIO DE JANEIRO

2018

ANNA MARIA STAUFFER

**POLÍTICA AMBIENTAL E CONTROLE SÓCIO-ESPACIAL NO MACIÇO DA
TIJUCA (RIO DE JANEIRO):
SOBRE AS PECULIARIDADES DA PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ESPAÇO URBANO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Aprovada em

Prof. Dr. Marcelo Lopes de Souza (Orientador – UFRJ)

Prof. Dr. Paulo Pereira de Gusmão (UFRJ)

Prof.^a Dr.^a Maria de Fátima Tardin Costa (IECD)

**Dedico este trabalho à memória dos meus avós,
Ailton e Elisabete Stauffer.**

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos às pessoas citadas abaixo que de alguma forma contribuíram para que este trabalho fosse possível:

Ao professor Marcelo Lopes de Souza, pela orientação e acompanhamento desde a graduação, presenteando-me por quase cinco anos com suas críticas e ensinamentos.

À minha mãe e irmão, Elizabeth e Fernando, pelo apoio incondicional e pela certeza de que eu sempre terei um porto seguro para retornar.

À família Stauffer, pelo carinho de uma vida inteira e por compreenderem os meus longos intervalos de ausência.

À família Bayer Knopman, que me acolheu nos últimos anos e forneceu todo o suporte necessário para que eu me dedicasse aos estudos.

Às amigas de longa data: Ana B., Laís, Morgana, Marina, Rafaela e nosso mascote Miguel. Pelos encontros leves e nostálgicos que me deram ânimo para continuar.

Aos amigos da geografia: Amanda, Bia, Faya, Maíra, Marquinhos, Paulista, Pedro, Rafaela, Renato e Thomaz. Obrigada pela companhia e pelas tão necessárias catarses coletivas.

À Mariana Lamego e André Novaes, por terem despertado em mim o interesse pela geografia e há anos me darem o privilégio dessa amizade.

Ao meu companheiro Eduardo Knopman, por todos esses anos de parceria e devaneios. Obrigada por ser meu melhor amigo e por topa trilhar esse caminho do meu lado.

Registro ainda meus agradecimentos aos companheiros da Equipe Fox, por me devolverem o prazer de fazer um esporte e por me manterem sã na reta final do mestrado.

RESUMO

STAUFFER, Anna Maria. **Política ambiental e controle sócio-espacial no Maciço da Tijuca (Rio de Janeiro):** sobre as peculiaridades da proteção ambiental no espaço urbano. 2018. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

Esta dissertação de mestrado se propõe a investigar as políticas públicas ambientais no Brasil e a sua respectiva instrumentalização no espaço urbano. Utilizando como recorte espacial o Maciço da Tijuca, uma cadeia de montanhas situada na cidade do Rio de Janeiro, busca-se analisar os instrumentos e estratégias de proteção ambiental concernentes às áreas protegidas em contextos urbano-metropolitanos. Tal área de estudo foi escolhida não só devido a sua relevância na história urbana desta cidade, mas também por abrigar uma das maiores reservas florestais urbanas do mundo, cujos limites se encontram densamente ocupados pelos mais variados estratos da sociedade. Em razão dessa heterogeneidade de usos do solo, o Maciço da Tijuca figura atualmente como um cenário de diversos conflitos e tensões sociais, especialmente aqueles relacionados à proteção da natureza e ao direito à moradia, sendo este um espaço ideal para observar a aplicação da política ambiental brasileira no contexto de um grande centro urbano e as consequências da mesma. Para cumprir com os objetivos do estudo, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais acompanhadas de trabalhos de campo com aplicação de entrevistas junto aos moradores locais, especialistas no tema e gestores ambientais envolvidos. Os resultados apontam para uma insuficiência prática e teórica na regulamentação das áreas protegidas das cidades, ameaçando tanto a proteção da natureza quanto o uso democrático dos recursos no espaço urbano.

Palavras-chave: política ambiental urbana; áreas protegidas; conflitos ambientais; ecogeopolítica.

ABSTRACT

STAUFFER, Anna Maria. **Política ambiental e controle sócio-espacial no Maciço da Tijuca (Rio de Janeiro):** sobre as peculiaridades da proteção ambiental no espaço urbano. 2018. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

This dissertation intends to investigate environmental public policies in Brazil and their respective use in urban space. Using as reference the Tijuca Massif, a mountain chain located in the city of Rio de Janeiro, seeks to analyze the instruments and strategies of environmental protection concerning protected areas in urban-metropolitan contexts. This area of study was chosen not only because of its relevance in the urban history of this city, but also because it houses one of the largest urban forest reserves in the world, whose limits are densely occupied by the most varied strata of society. Due to this heterogeneity of land use, the Tijuca Massif is currently a scenario of several conflicts and social tensions, especially those related to the protection of nature and the right to housing, which is an ideal space to observe the application of environmental policy in the context of a large urban center and its consequences. In order to comply with the objectives of the study, bibliographical and documentary researches were carried out together with fieldwork with the application of interviews with local residents, specialists and environmental managers involved. The results point to a practical and theoretical insufficiency in the regulation of protected areas of cities, threatening both the protection of nature and the democratic use of resources in urban space.

Key-words: urban environmental policy; protected areas; environmental conflicts; ecogeopolitics.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Gráfico 1 – Número de unidades de conservação criadas e a extensão territorial protegida de acordo com a década em que foram instituídas.....	36
Tabela 1 – Número e área total de Unidades de Conservação no Brasil de acordo com a tipologia de uso e as categorias de manejo estabelecidas pelo SNUC.....	43
Tabela 2 – Número e área total de Unidades de Conservação no Brasil de acordo com o bioma e a tipologia de uso estabelecida pelo SNUC.....	45
Figura 1 – Representações do Maciço da Tijuca.....	79
Figura 2 – Nuvem de palavras mais citadas nos títulos de trabalhos sobre o Maciço da Tijuca.....	82
Figura 3 – Localização dos maciços da cidade do Rio de Janeiro.....	84
Figura 4 – Mapa de uso e cobertura do solo do Maciço da Tijuca.....	86
Figura 5 – Limite da zona de amortecimento e dos setores do Parque Nacional da Tijuca....	89
Figura 6 – Ilustrações dos tipos de APP presentes no Maciço da Tijuca.....	92
Figura 7 – Parque Nacional da Tijuca e demais áreas protegidas do Maciço da Tijuca, com exceção das APPs.....	96
Figura 8 – Parte da Favela Horto a ser removida e casas do consórcio Parque Canto e Mello.....	111
Figura 9 – Algumas das favelas inclusas na atual delimitação da APARU.....	113
Figura 10 – Recorte da favela Vale Encantado a esquerda sob o clube homônimo e demais residências de classe média alta.....	114
Figura 11 – Parte do grupo de torres e antenas de telecomunicação no alto do Morro do Sumaré.....	116
Figura 12 – Laboriaux à esquerda e casas de classe média alta ao lado.....	118

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APP	Área de Preservação Permanente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
GATE	Grupo de Apoio Técnico Especializado
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPJB	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico
IPP	Instituto Pereira Passos
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PNT	Parque Nacional da Tijuca
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMH	Secretaria Municipal de Habitação
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
UC	Unidade de Conservação
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
------------------	----

PARTE I

CAPÍTULO 1 – POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL: INSTRUMENTOS E ESTRATÉGIAS DE PROTEÇÃO

1.1 – O surgimento das áreas protegidas e suas bases ideológicas	16
1.2 – Breve histórico da política de proteção ambiental brasileira	24
1.3 – Panorama atual da política brasileira para criação e gestão das áreas protegidas.	38

CAPÍTULO 2 – A PROTEÇÃO DA NATUREZA NO CONTEXTO URBANO-METROPOLITANO

2.1 – Origem e consolidação da preocupação ambiental nas cidades brasileiras	49
2.2 – Convergências e contradições das normas urbanísticas e ambientais	56
2.3 – Proteção ambiental e segregação residencial	69

PARTE II

CAPÍTULO 3 – PROTEÇÃO AMBIENTAL NO RIO DE JANEIRO: O CASO DO MACIÇO DA TIJUCA

3.1 – O papel do Maciço na construção da “cidade maravilhosa”	75
3.2 – Caracterização da área de estudo	84
3.3 – O Maciço da Tijuca na legislação ambiental e urbanística	91

CAPÍTULO 4 – PROTEÇÃO AMBIENTAL EM ÁREAS URBANAS NO BRASIL: LIÇÕES DO MACIÇO DA TIJUCA

4.1 – Histórico recente de conflitos ambientais no maciço	101
4.2 – Controle sócio-espacial e o discurso de proteção ambiental	108
4.3 – Um caso de ecogeopolítica urbana	122

Considerações finais	129
----------------------------	-----

Referências Bibliográficas	132
----------------------------------	-----

INTRODUÇÃO

Atualmente, a política de proteção ambiental brasileira conta com uma série de diplomas legais que definem *o que* deve ou não ser protegido, *quem* são os responsáveis pela preservação e *de que maneira* devem proceder. Ao longo das últimas décadas, o aparato jurídico e institucional voltado para as áreas protegidas vem sendo debatido e paulatinamente aprimorado de acordo com metas ambientais estabelecidas, a ponto de hoje contarmos com um amplo conjunto de órgãos e instrumentos que se fazem relevantes para a proteção do ambiente, bem como para o ordenamento territorial do país (ROSA, 2000).

Contudo, ainda que grande e complexo, esse conjunto é incompleto e menos sistêmico do que poderia parecer, o que nos leva a questionar a própria efetividade desses mecanismos que, constantemente, são apontados como problemáticos por diferentes segmentos sociais. (MEDEIROS *et al*, 2004; BENJAMIN, 2001). Trata-se de críticas que dizem respeito à falta de ações articuladas entre as diferentes esferas de poder, à forma tecnocrática como são definidas as prioridades ambientais, às contradições eventualmente existentes em certas legislações, à carência de equipamentos e de pessoal para uma fiscalização eficiente dos recursos naturais e ao déficit de democracia e participação que se pode constatar na definição e implementação das áreas protegidas, entre outros fatores que tornam a política ambiental alvo de questionamentos e conflitos de interesse.

Especialmente, há um descompasso grave entre os parâmetros da preservação ambiental e as dinâmicas urbanas, gerando imprecisões e incongruências que dificultam a devida proteção dos recursos naturais além de, em alguns casos, levarem a disputas pelo uso do solo (sobretudo no tocante ao direito à moradia) por conta de restrições de caráter preservacionista (SANTOS *et al*, 2013). As contradições se fazem presentes desde a redação da legislação ambiental, que é apresentada de forma pouco clara e deixa margem para interpretação dos seus artigos, até a própria aplicabilidade de seus instrumentos devido a razões como o fato de não haver distinção entre as medidas de proteção estabelecidas para a zona rural e para zona urbana, ignorando as peculiaridades existentes nesses dois contextos.

Nesse sentido, a contribuição deste trabalho consiste em refletir, a partir de uma análise historicamente contextualizada, a respeito da política ambiental brasileira e a sua respectiva instrumentalização no espaço urbano, nos permitindo compreender *quais* são e *como* vêm sendo definidas as prioridades no que se refere a proteção ambiental e os demais

processos que a envolvem. Para fins elucidativos, utilizaremos como estudo de caso o Maciço da Tijuca, localizado na cidade do Rio de Janeiro, buscando analisar, a partir das disputas pelo uso do solo existentes na área de estudo, de que maneira vem sendo empregadas as normas ambientais e a sua adequação frente à realidade urbano-metropolitana.

A título de introdução, o Maciço da Tijuca trata-se de um componente do mapa geomorfológico do município do Rio de Janeiro que, ao mesmo tempo, tem o seu histórico dos últimos dois séculos diretamente relacionado à evolução urbana da cidade (ABREU, 1987). Suas vertentes apresentam uma grande densidade e variedade de usos do solo decorrentes da complexa relação homem/meio que se desenrolou ao longo das gerações, servindo de cenário para uma ampla gama de conflitos e tensões sociais (SOUZA, 2015a). Nos dias de hoje, o Maciço da Tijuca, ainda que densamente ocupado, possui uma extensa área verde protegida, contando com uma das mais antigas unidades de conservação do Brasil, o Parque Nacional da Tijuca (PNT). A permanência de antigas “comunidades” faveladas dentro ou próximas às áreas protegidas tem provocado uma série de tensões que vêm se agravando com as tentativas recentes de remoção dessas favelas, sob a alegação – muitas vezes fundamentada de maneira duvidosa – de que as mesmas colocam em risco a conservação ambiental, enquanto as demais ocupações irregulares de classe média-alta localizadas nos arredores curiosamente não representam uma ameaça aos olhos do poder público. O Maciço da Tijuca, portanto, nos parece ideal para se observar a aplicabilidade da política de proteção ambiental e os conflitos gerados pela mesma no âmbito das grandes cidades.

Dito isso, o presente trabalho tem como objetivo principal *analisar, de uma perspectiva crítica, os instrumentos e estratégias de proteção ambiental concernentes às áreas protegidas em contextos urbano-metropolitanos*, utilizando a zona de amortecimento do Parque Nacional da Tijuca como "laboratório" de pesquisa. Vale destacar que não se trata, evidentemente, de um estudo jurídico; a legislação ambiental em si não será minuciosamente escrutinada, mas antes avaliada em função de seus efeitos e dos processos urbano-ambientais mais amplos que, em sua enorme complexidade, impõem barreiras e dificultam a gestão das áreas protegidas urbanas. Busca-se, assim, contribuir não só para a ampliação do conhecimento a respeito da proteção ambiental nas cidades, mas também fornecer subsídios às políticas públicas de planejamento urbano e ambiental.

Tendo isso em mente, buscaremos averiguar a partir dos processos sócio-espaciais

observados, as insuficiências e contradições da proteção ambiental a cargo do aparelho de Estado, bem como realizar um balanço dos graus de participação popular na tomada de decisões referentes à gestão e ao planejamento visando à proteção do meio ambiente. Sendo assim, o presente projeto de pesquisa tem por intuito responder às seguintes questões: o quão efetivo é o atual aparato jurídico voltado para a proteção dos ambientes naturais nas cidades, não só no que diz respeito à conservação, mas também à gestão democrática dos recursos? Que conflitos sócio-espaciais têm se desenrolado em decorrência de determinadas limitações das leis de proteção ambiental urbana, e por quais razões?

Para responder tais questões e cumprir com o objetivo geral acima, foram estabelecidos como objetivos específicos: 1) Traçar a gênese e a evolução das políticas públicas voltadas para a regulação das áreas protegidas a fim de expor as ideias que influenciaram no seu surgimento, o contexto em que as mesmas se consolidaram e as contradições que acompanharam seu desenvolvimento; 2) Analisar a implementação de políticas públicas ambientais em ambientes urbanos a partir da zona de amortecimento do Parque Nacional da Tijuca, buscando identificar as diretrizes e os espaços que vêm sendo privilegiados pelas agendas de proteção ambiental e os problemas de aplicação desses marcos regulatórios em contextos altamente influenciados pelas dinâmicas urbano-metropolitanas.

Vale destacar que esse debate, a respeito dos instrumentos e os efeitos da política ambiental, é ainda muito incipiente na Geografia brasileira, em contraste com o que observamos em nível internacional. No caso da Geografia, isso é bastante curioso, pois mesmo que esta seja uma ciência dotada de um grande aparato teórico-conceitual capaz de abordar as questões ambientais (*sensu lato*), a discussão em relação às políticas que as acompanham tem se mostrado tímida. A escassez de estudos geográficos relacionados ao tema resultou na relativa diminuição do papel desempenhado pelos geógrafos no debate sobre a política de meio ambiente, que passou a ser protagonizada, sobretudo, por profissionais de outros campos da ciência (juristas, sociólogos, cientistas políticos, urbanistas etc.). Exemplos do passado, como o de Orlando Valverde, eminente geógrafo envolvido em debates sobre política ambiental, foram menos seguidos nas últimas décadas do que era de se esperar. Sendo assim, acreditamos que este trabalho se justifica, do ponto de vista científico, por fortalecer a discussão sobre as políticas de proteção ao meio ambiente no âmbito da Geografia, que por sua tradição e versatilidade na análise de questões socioambientais, tem muito a contribuir com essa problemática. (GUERRA; COELHO, 2009).

Além disso, a política ambiental deve ser entendida como um instrumento que pode e deve ser utilizado para promover a justiça social. No entanto, o que observamos hoje é a apropriação dessas políticas para manutenção dos padrões históricos de segregação urbana, em nome da defesa do meio ambiente. Tendo em vista os efeitos da proteção ambiental identificados no Maciço da Tijuca e os conflitos decorrentes, podemos afirmar que existe uma realidade objetiva que demanda um estudo mais crítico e sistemático das políticas ambientais, onde se faz necessária a recontextualização e o questionamento dos processos de planejamento e gestão voltados para questão ambiental, assim como a reflexão a respeito dos seus efeitos no "substrato espacial material" (SOUZA, 2013), isto é, na materialidade do espaço.

Diante desse contexto e de acordo com os objetivos e questões estabelecidas, este trabalho foi dividido em duas partes. No primeiro bloco, onde se concentra a maior parte da revisão bibliográfica e da fundamentação teórico-conceitual da dissertação, é apresentado o resultado do levantamento e da organização da literatura acadêmica existente a respeito da proteção ambiental institucionalizada no Brasil, traçando um breve e seletivo panorama histórico da proteção ambiental brasileira – com ênfase nas zonas urbanas – até os dias de hoje, a fim de apresentar o “estado da arte” e destacar as principais contribuições científicas sobre o tema.

Sendo assim, no primeiro capítulo é apresentado rapidamente o contexto em que surgem as primeiras áreas protegidas no mundo e as correntes que as inspiraram, em seguida é exposta a maneira como essas correntes se consolidaram legalmente e foram colocadas em prática no Brasil e, por fim, descreve-se o quadro atual da política ambiental voltada para as áreas protegidas no país. Já no segundo capítulo a discussão se desloca para o contexto urbano-metropolitano, tratando de descrever sucintamente a gradual inserção da preocupação ambiental nas políticas públicas voltadas para as cidades brasileiras, seguido de alguns apontamentos e críticas sobre as atuais normas urbanas e ambientais que regem as áreas protegidas, terminando com um esforço de síntese a respeito do papel que a proteção ambiental cumpre nos processos de segregação residencial nas cidades.

Ambos os capítulos da primeira seção foram elaborados com base em pesquisa bibliográfica em fontes secundárias de cunho acadêmico como capítulos de livros, teses, dissertações e artigos publicados em anais de eventos e revistas científicas. Considerando que estamos interessados em políticas públicas, foi necessário realizar também uma pesquisa

documental, isto é, utilizar materiais que ainda não havia recebido tratamento analítico, como documentos pessoais ou de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, dos quais utilizamos: documentos oficiais (leis, decretos, resoluções, projetos etc.), reportagens de jornal, ortofotos e imagens de satélite, laudos técnicos ambientais (tanto aqueles elaborados pelos órgãos públicos competentes quanto pelas representações das favelas) e também atas de reuniões promovidas entre agentes interessantes para essa pesquisa (a exemplo das reuniões do PNT, das associações de moradores e de encontros de funcionários de órgãos ambientais). Destaca-se que esta etapa foi facilitada não só devido à disponibilização online de boa parte dos documentos oficiais e de dados quantitativos das áreas protegidas nos portais públicos, mas também devido a colaboração dos funcionários do PNT para obtenção de mapas e imagens da área de estudo, além de pessoalmente terem tirado dúvidas específicas e fundamentais para o desenrolar da pesquisa.

Na segunda parte da dissertação é apresentado o estudo de caso propriamente, aqui entendido nos termos definidos por Yin (2001: 32) como “uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, sendo que os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Entende-se nessa concepção que é possível adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir da exploração intensa de um caso exclusivamente. Em outras palavras, um estudo de caso diz respeito à seleção de um indivíduo pertencente a um tipo geral, onde especificidades fazem deste indivíduo único, ao mesmo tempo em que o mesmo possui aspectos universais que lhe remete a outros exemplos. Tal entendimento é fundamental para o meu trabalho e justifica o recorte espacial da pesquisa que, no caso, se trata da zona de amortecimento do Parque Nacional da Tijuca, uma área que engloba diversos bairros da cidade e é caracterizada pela heterogeneidade do uso do seu solo, consistindo em um caso peculiar de controle sócio-espacial e, ao mesmo tempo, ilustrativo das dificuldades que permeiam a regulamentação das áreas protegidas urbano-metropolitanas no Brasil.

A seção do estudo de caso é também dividida em dois capítulos, no qual o primeiro se dedica a apresentar alguns aspectos da área de estudo (em especial o contexto histórico, físico, social e político) e o último se propõe a analisar os conflitos ambientais do maciço, com ênfase naqueles relacionados à moradia. Além de pesquisa bibliográfica e documental, essa seção exigiu a realização de trabalhos de campo que serviram como base principal para as descrições e críticas levantadas ao longo destes capítulos. O trabalho de campo se deu por

meio de visitas exploratórias aos bairros e favelas na zona de amortecimento do PNT que nos rendeu diálogos e contatos para realização de entrevistas. Tais entrevistas foram feitas (e gravadas quando possível) a partir do modelo semiestruturado com perguntas direcionadas, tendo sido realizadas junto a especialistas envolvidos no tema, como o deputado Eliomar Coelho e a defensora pública Adriana Bevilacqua do Núcleo de Terras e Habitação (NUTH), além de moradores das favelas com alguma representatividade, como os presidentes das associações de moradores do Vale Encantado (Otávio Barros) e da Fazenda (Leonardo Fernandes).

O trabalho de campo contou também com a valiosa participação como ouvinte nas reuniões do Conselho Consultivo do PNT. Este conselho serve como um fórum de apresentações e debates a respeito do planejamento e da gestão do Parque e sua zona de amortecimento, sendo composto por representantes de instituições de pesquisa, ONGs ambientais, associações de moradores, órgãos públicos, entre outros. As reuniões ocorrem a cada dois meses e vêm sendo acompanhadas presencialmente e com análise das atas desde junho de 2016, permitindo que o quadro de conflitos recentes no entorno do Parque fossem gradualmente construídos e seus agentes esclarecidos.

Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho, onde busca-se sintetizar as ideias principais desenvolvidas ao longo da dissertação com indicações breves de possíveis caminhos para a resolução dos conflitos ambientais que ocorrem no Maciço da Tijuca e em outros ambientes urbanos em contextos análogos.

CAPÍTULO 1 – POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL: INSTRUMENTOS E ESTRATÉGIAS DE PROTEÇÃO

1.1 – O surgimento das áreas protegidas e suas bases ideológicas

A preocupação com o esgotamento dos recursos naturais e a proteção da natureza de maneira geral, ainda que não de forma sistemática e normatizada, pode ser vislumbrada ao longo de quase toda história da humanidade. Já na Antiguidade, é possível identificar em diversas partes do globo a iniciativa de reservar e controlar o acesso da população em determinadas porções verdes do território, principalmente para a manutenção dos estoques de recursos ou para a preservação de lugares sagrados (DAVENPORT e RAO, 2002). Especialmente no mundo oriental, não faltam exemplos de medidas deste estilo: já em 1800 a.C., o Rei da Pérsia instituíra um parque estritamente dedicado à preservação dos ursos e leões; na Assíria, em 700 a.C., foram estabelecidos parques voltados para o exercício da caça de forma equilibrada; na Índia, além de parques de caça e reservas de madeira, também foram criadas pelo Imperador Açoka (III a.C.) reservas naturais e áreas de proteção por motivos religiosos, tal e qual as florestas sagradas da Rússia; no nordeste da China do século VI as áreas úmidas da planície de Huang-Huai-Hai também passaram a ser protegidas dada a sua relevância para a manutenção da biodiversidade local; entre outros numerosos exemplos que não deixam dúvidas quanto à longevidade da preocupação ambiental (CÂMARA e CÂNDIDO, 1990 *apud* CÂMARA, 1993).

Mais tarde, veio a se desenvolver também no mundo ocidental a construção prática e teórica da criação e manutenção de áreas naturais protegidas. De acordo com Colchester (1994), uma das mais importantes iniciativas nesse sentido surgiu na Inglaterra no período que corresponde ao reinado de Henrique II (século XI), quando aproximadamente 25% da Inglaterra foi classificada como *Royal Hunts*, o que regulou e alterou toda a dinâmica de caça do país em grandes proporções e serviu de inspiração para os demais países europeus. Outra medida que merece destaque como uma das maiores iniciativas deste caráter, segundo o autor, é a instituição, por meio do decreto do Rei Jagellon de 1423, da proteção da floresta de Bialo Wiesa, na Polônia. Em suma, encontram-se registros de tentativas de proteção da natureza por motivos religiosos, culturais, estéticos ou mesmo devido a questões práticas e racionais de preservação em diferentes tempos e em diversas sociedades (COLCHESTER, 1994).

Todavia, apesar de se tratar de um dos desafios mais antigos das sociedades humanas, é apenas no último quarto do século XIX que surge o modelo de proteção ambiental tal qual conhecemos hoje. Ao longo deste século, deu-se o acirramento do debate acerca da necessidade de se preservar os ecossistemas, que passam a ser entendidos como essenciais para a perpetuação das espécies de vida existentes na Terra. Um momento fundamental para mudança dessa perspectiva ambiental refere-se à “superação” do determinismo e a compreensão do papel ativo exercido pelo homem sobre a natureza. Embora a ideia de determinismo ambiental nos pareça ultrapassada nos dias de hoje, a crença de que as sociedades humanas são moldadas e diferenciadas entre si de acordo com a sua localização física e demais circunstâncias ambientais recebeu ao longo das décadas grande atenção por parte dos pesquisadores de diferentes campos do conhecimento. Até relativamente pouco tempo, a tendência era observar a interação entre homem e natureza em termos do domínio exercido deste último sobre o primeiro, ou, de forma mais cautelosa, identificar as influências e limites que o ambiente estabelece para as possíveis atividades humanas e modos de subsistência, buscando assim explicar o desenrolar dos acontecimentos de longo prazo e constatar determinados padrões subjacentes à história humana.

Essa perspectiva continua a embasar, e de forma cada vez mais criativa, o trabalho de diversos pesquisadores ao redor do mundo, entre eles alguns muito famosos como Ian Morris (2010) e Jeffrey Herbst (2000). Entretanto, como o passar dos séculos, esta interação passou a ser vista com mais frequência por um viés oposto, onde o foco se dá no potencial humano de transformar e conservar a natureza. De acordo com o historiador David Arnold (1996), a consciência a respeito da subordinação e dependência humana em relação à natureza vem de longa data, mas a noção de que o ser humano tem capacidade de influência na natureza – sendo ele o guardião e, ao mesmo tempo, o destruidor da mesma – surgiu recentemente, e com ela o senso de responsabilidade pelo passado destrutivo e pela sobrevivência futura de outras espécies.

Devido a essa nova concepção do lugar do homem na natureza, a capacidade transformadora e destrutiva da humanidade sobre o meio ambiente começou a despontar como uma forte preocupação nas décadas finais do século XIX. Surge nesse momento a necessidade de definir espaços voltados para a proteção das paisagens que, supostamente, ainda mantinham a sua condição prístina. Desse modo, fortemente calcados em crenças religiosas e sobrenaturais, partia-se do pressuposto de que apenas paisagens sublimes e

inalteradas pela atividade humana eram merecedoras de proteção, onde a natureza era tão pura e deslumbrante que remetia a um verdadeiro paraíso terrestre no qual “haveria mais chances de avistar a face de Deus” (CRONON, 1996).

Não a toa, de acordo com o geógrafo americano Kenneth Olwig (1995), a própria ideia de espaços protegidos intocados não só se origina nos mitos judaico-cristãos acerca do paraíso, como as palavras “parque” e “paraíso” possuem origens etimológicas em comum: “paraíso” é uma palavra proveniente do idioma persa, incorporada posteriormente ao grego e em seguida ao latim e às demais línguas europeias. Sua primeira derivação é “parque fechado” e, de fato, os primeiros espaços entendidos como paraísos correspondiam a campos de caça, similares as reservas europeias criadas mais tarde e denominadas como parque. O significado de paraíso também se estendeu para significar “pomar fechado ou terra de prazer”, daí vem o entendimento do Jardim Bíblico do Éden como um paraíso.

Essas ideias influenciaram a criação das primeiras áreas naturais protegidas no mundo, entendidas como ilhas de grande beleza cênica e alto valor estético, que seriam capazes de conduzir o ser humano a meditar a respeito das maravilhas da “natureza intocada” (DIEGUES, 2001). Nesse contexto, foi criado em 1872 nos Estados Unidos o Parque Nacional de Yellowstone, consensualmente apontado como um marco fundamental na difusão do sistema de áreas protegidas, hoje entendidas como “um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido, através de meios legais ou outros igualmente eficazes, a fim de garantir a conservação a longo prazo da natureza, juntamente aos serviços ecossistêmicos e os valores culturais associados.” (UICN, 2008:8).

O ineditismo do Yellowstone consiste, primeiramente, na sua abrangência, visto que até então as medidas de proteção eram majoritariamente destinadas a restringir a utilização dos recursos naturais visando a manutenção do privilégio das elites, enquanto o Yellowstone tinha como objetivo impedir a exploração da natureza realizada por uma minoria em prol da socialização do usufruto das belezas cênicas do território americano por “toda” a população (BRITO, 2000). Tendo isto em mente, em seu ato de criação foram vedados qualquer tipo de ocupação humana ou exploração dos recursos naturais dentro dos limites do parque no intuito de preservar as suas paisagens “virgens” para as próximas gerações. Além disso, a criação do Yellowstone é responsável pela disseminação da categoria “Parque Nacional”, que passou a ser reproduzido em diversos países e paulatinamente incluiu as metas de proteção ambiental como tópicos fundamentais nas pautas políticas nacionais do mundo todo. Nos anos que

seguiram foram instituídas áreas protegidas em vários países com nomenclatura e propósitos similares ao do Yellowstone¹.

Esse modelo norteamericano de áreas protegidas se insere na corrente preservacionista, construído sobre a concepção de natureza como “wilderness”, pregando pela proteção absoluta dos ecossistemas supostamente intocados. Faz-se necessário sob esta perspectiva isolar os espaços ditos “naturais” dos grupos humanos, entendidos como destruidores da natureza por excelência. Isto é, parte-se do pressuposto de que não há harmonia possível entre a atividade humana e a proteção legítima da natureza – afora visitas controladas para contemplar a natureza ou estudá-la – e que, portanto, é preciso que o homem proteja os fragmentos de “natureza original” das atividades nocivas que ele próprio pratica (DIEGUES, 2001; CRONON, 1996).

Entretanto, vale destacar que tais regiões inabitadas de “vida natural/selvagem” em sua grande maioria são criadas por ações deliberadas do Estado, muitas vezes envolvendo força militar. O próprio Yellowstone era ocupado por tribos indígenas que não abandonaram a região de forma espontânea, como consta em alguns livros de história, tanto é que o exército dos EUA ocupou e gerenciou o Parque até 1918 (DIEGUES, 2001). A presença de comunidades tradicionais e indígenas nesses espaços foi sistematicamente ignorada, não só no Yellowstone, mas também nos países para onde se estendeu a corrente preservacionista. No mundo todo, a criação de áreas protegidas que seguem este modelo tem falhado persistentemente em reconhecer os direitos dessas populações e a maneira como a histórica ocupação humana desses espaços os caracteriza.

Em parte em oposição a essa corrente, ganhou força no início do século XX também nos EUA o modelo conservacionista. Tal modelo busca estabelecer um conjunto de estratégias e práticas voltadas para a proteção do meio ambiente que, de alguma maneira, incorporem a dimensão humana no cenário da natureza, propondo assim, o uso racional e responsável dos

¹ A Austrália foi o segundo país a oficializar uma área protegida nesses termos com a criação do Royal National Park em 1879. Em seguida, o Canadá adotou a categoria e criou o Banff National Park em 1885, e daí por diante: Nova Zelândia em 1887, África do Sul em 1898, Suécia em 1909, Congo 1925, Japão em 1931, Índia em 1936, entre outros exemplos que se multiplicaram principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Na América Latina, a primeira área protegida é normalmente associada ao Parque Nacional Nahuel Huapi na Argentina, criado a partir das terras doadas ao Estado em 1903, porém oficializado apenas em 1934. No entanto, antes já havia sido criado o Parque Nacional Desierto de los Leones (1917) e o Parque Nacional Vicente Pérez Rosales (1926). O Brasil, particularmente, foi um dos últimos do continente americano a aderir efetivamente à onda internacional de criação de áreas protegidas.

recursos bióticos e abióticos. De acordo com o pioneiro Gifford Pinchot, uma das figuras centrais do movimento conservacionista, o desenvolvimento era o princípio fundamental da conservação (NASH, 1989). Sendo assim, mais do que meramente adotar uma perspectiva de conciliação entre a atividade humana e a natureza, originalmente o conservacionismo tinha como objetivo propor a utilização controlada dos recursos naturais em áreas específicas, de modo a permitir a exploração da natureza pelo homem por mais tempo.

Tanto o ideário conservacionista quanto o preservacionista – que ainda hoje servem de base para a política ambiental internacional – já foram extensamente criticados em diversos momentos por autores nacionais e estrangeiros (DIEGUES, 2001; NEDER, 2002; KEMF, 1993; entre outros). Se por um lado o conservacionismo é questionado pela sua visão mercadológica de natureza que acaba por permitir atividades danosas ao meio ambiente, por outro lado o preservacionismo é frequentemente apontado como uma falácia romântica devido a sua exigência por espaços “vazios”, o que vem sendo paulatinamente desconstruído por estudos que identificam a presença humana nessas áreas apontadas como intactas. Sem querer definir uma forma de proteção como melhor do que a outra, o que se pretende discutir é a concepção de natureza que permeia ambas as perspectivas.

A falsa dicotomia entre homem e natureza, que vem sendo problematizada e repensada já há alguns anos por especialistas de diferentes áreas do conhecimento, se faz presente seja na visão capitalista/utilitarista do conservacionismo que enxerga a natureza como recurso a ser explorado de forma minimamente regrada ou pela visão preservacionista que prega pelo esvaziamento humano das áreas protegidas. Em ambas perspectivas o homem se encontra a parte da natureza, entendendo a mesma como um estoque de riquezas naturais ou um santuário a ser isolado dos prejuízos causados pelo homem. No entanto, em termos práticos, a própria delimitação dessas áreas é dada por meio da territorialização de espaços considerados relevantes do ponto de vista da proteção ambiental, resultante de iniciativas político-sociais envolvendo múltiplos atores e conflitos que carregam um forte componente ideológico.

Mais do que isso, o próprio conceito do que é digno de proteção é artificialmente seletivo ao privilegiar áreas naturais esteticamente apelativas de acordo com valores ocidentais (rios, canyons, florestas etc.) e relegar determinados espaços considerados menos nobres (brejos, pântanos, mangues etc.), ainda que os mesmos sejam essenciais para funcionamento adequado dos ecossistemas (DIEGUES, 2001). Por esse ângulo, quando tratamos de áreas protegidas, estamos lidando com processos socioambientais, que

necessariamente englobam dimensões políticas, econômicas e culturais. As áreas protegidas, portanto, podem ser entendidas como espaços híbridos, na medida em que a sua própria existência é fruto de um ordenamento do espaço natural oriundo de demandas sociais.

Essa concepção vai ao encontro tanto das ideias defendidas por Milton Santos (2012), ao colocar o espaço geográfico como um híbrido resultante da inter-relação entre os sistemas de objetos e ações, quanto da abordagem utilizada por Swyngedouw (1996), onde a natureza constitui um processo histórico-geográfico socialmente produzido, que transcende as condições materiais e é altamente influenciada pelos discursos e símbolos do seu contexto. Ambos os autores baseiam-se na ideia apresentada pelo pensador Bruno Latour em sua obra “Jamais Fomos Modernos” (1994), onde o autor desconstrói a ilusão criada pela constituição moderna de que é possível isolar o domínio da natureza do domínio da cultura, como se os mesmos estivessem em polos opostos. Segundo ele, a combinação de natureza e cultura se faz presente em todas as esferas da vida humana, sendo evidenciada nos eventos que ocorrem em nosso cotidiano. Tais eventos só podem ser compreendidos e explicados através de redes, que necessariamente envolvem diferentes áreas do conhecimento, o que por si só denota o equívoco da modernidade em valorizar a segmentação entre as ciências, limitando a nossa capacidade de análise.

Seguindo esse raciocínio, essas redes de inter-relações conectam natureza, homem e sociedade em suas diferentes dimensões (política, científica, histórica, econômica etc.) e constituem um elemento híbrido impossível de ser dissociado, a ponto de o autor afirmar que nós mesmos somos intrinsecamente híbridos. Não é possível, portanto, explicar a natureza e cultura como polos separados já que ambos, individualmente, não constituem termos explicativos, mas, ao contrário, exigem uma explicação conjunta (LATOUR, 2000). Todavia, de acordo com o autor, essa tentativa de separar o inseparável a fim de lidar com conceitos puros é um dos traços mais característicos da modernidade, ainda que a sociedade jamais tenha funcionado efetivamente com base nesses princípios, o que o leva a afirmar que nunca fomos modernos de fato.

Essa linha de pensamento que não considera factível a divisão entre homem e natureza e busca entender a complexidade dessa relação não foi inaugurada por Latour nem é sua exclusividade, tendo sido em parte desenvolvida antes e extensamente por autores como Edgar Morin (1977; 1980 entre outras várias obras) e autores contemporâneos a Latour como os antropólogos Philippe Descola (1994) e Eduardo Viveiros de Castro (1998). Atualmente,

essa se mostra uma forte tendência nas ciências em geral, especialmente nas sociais e humanas, contando com contribuições de pesquisadores renomados de diversas áreas (MATURANA e VARELA, 2001; CRONON, 1996; INGOLD e PARLSSON, 2013; entre outros). Na geografia não haveria de ser diferente, de modo que diversos pesquisadores têm levantado questões sobre a temática e vem propondo análises que partem de perspectivas mais integradas (a exemplo de CASTREE, 2002; WHATMORE, 2002; PORTO-GONÇALVES, 2006; SOUZA, 2016). No Brasil, também tem aumentado o número de pesquisadores que trabalham nessa linha de pensamento, porém, na esfera das políticas públicas brasileiras essa perspectiva ainda não foi seriamente incorporada. No campo ambiental, as políticas seguem sendo pensadas a partir de uma visão dicotômica, seja ela preservacionista ou conservacionista, que negligencia a indissociabilidade entre natureza e sociedade.

A adoção dessa perspectiva dualista no âmbito político, historicamente, apresenta sérias consequências não só para a qualidade ambiental, mas principalmente para as dinâmicas e processos sócio-espaciais que estão direta ou indiretamente relacionados aos objetivos de proteção ambiental. A adesão ao sistema de áreas protegidas no Brasil se deu inspirada no modelo de proteção norteamericano, – isto é, criado em outro contexto histórico-cultural, além de geograficamente muito distinto – de modo que seus preceitos não são facilmente conciliáveis com a nossa realidade. De imediato, simplesmente por negar a presença humana na constituição das paisagens e no equacionamento dos ecossistemas para criação de áreas protegidas, cria-se um abismo colossal entre a teoria que embasa o marco regulatório ambiental e a vivência da população.

Essa incompatibilidade dos marcos fundamentais da proteção ambiental é ainda somada a problemas como: conflitos fundiários pela irregularidade da posse da terra; deficiências no que tange à fiscalização ambiental; a arbitrariedade e o corporativismo dos administradores públicos; o crescimento exponencial de centros urbanos; entre outros elementos que compõem o que chamamos de “crise da conservação” (DIEGUES, 2001). No Brasil, os elementos que fundamentam tal crise podem ser observados ao longo de toda trajetória da política ambiental no país, e até mesmo antes da sua institucionalização, estando diretamente relacionado a um padrão de comportamento ambíguo que tradicionalmente se adotou no que diz respeito à promoção de medidas voltadas para a proteção do meio ambiente e a sua proteção de fato.

Como nos afirma Pádua (1987), esse é um comportamento que vigora no Brasil desde

o início da colonização, quando dois pólos de pensamento aparentemente contraditórios passaram a integrar os debates a respeito do projeto de nação desejado e a sua relação com a natureza. Se de um lado crescia uma glorificação puramente retórica da proteção ambiental, do outro, manteve-se uma realidade perversa de devastação dos recursos naturais. Essa postura um tanto indecisa, parcialmente apresentada nas próximas seções deste estudo, manteve-se ao longo de nossa história ambiental e, apesar dos dilemas e paradigmas ambientais terem sido alterados com o passar dos anos, ambas as atitudes ainda coabitam e se fazem presentes nos marcos de regulação do meio ambiente. Tal conduta, como buscaremos apresentar, quando analisada a longo prazo diz muito sobre o que entendemos por natureza e sobre a maneira como nos posicionamos diante dela.

1.2 – Breve histórico da política de proteção ambiental brasileira

A crescente mobilização internacional em torno da questão ambiental também teve grande repercussão no Brasil, ainda que tardia. A proteção ambiental no país, como parte integrante do rol de ações estatais e crescentemente institucionalizada pela implementação de áreas protegidas, começou a consolidar-se de fato apenas em meados do século XX (MEDEIROS, 2003). No entanto, de acordo com os registros históricos, diversas medidas análogas já vinham sendo empreendidas em terras brasileiras.

Uma série de dispositivos legais – em sua maioria visando à preservação dos mananciais e florestas – chegou a ser criada no período colonial, dos quais podem ser citados o Regimento do Pau-Brasil (1605), que decretava pena de morte e confiscação dos bens daqueles que explorassem a madeira sem licença; as Cartas Régias expedidas em 1796, 1797 e 1799 que, respectivamente, criava o cargo de Juiz Conservador das Matas, determinava a Coroa como proprietária de todas as matas e arvoredos à borda da costa e dos rios navegáveis que desembocam no mar e estabelecia regras e condutas para os cortes de madeira no país; e o decreto promulgado por D. João VI em 1817 que determinava o fim do corte de árvores junto a mananciais e nas beiras dos riachos nos arredores da então capital (DRUMOND, 1997). Entretanto, como afirma Urban (1998), estas primeiras iniciativas se restringiam a, basicamente, uma sucessão interminável de cartas régias, regimentos e proibições que tratavam de questões pontuais e, na prática, quase não eram aplicados.

No período do governo Imperial também foram tomadas providências que indicam a preocupação das autoridades com o manejo dos recursos naturais, ainda que as mesmas não tenham impedido de fato o avanço da devastação das matas e a exploração dos seus recursos. Entre as ações empreendidas nesse período, destaca-se a promulgação da Lei n. 601 de 1850 (Lei de Terras) que definia pena de dois a seis meses de prisão com multa de cem mil réis para os que se apossassem de terras devolutas e nelas pusessem fogo ou derrubassem árvores; e ainda a desapropriação dos sítios cafeicultores ordenada por D. Pedro II em 1846 no Rio de Janeiro, incentivado pelas estiagens e inundações creditadas aos prejuízos ambientais provocados pelo plantio de café. Esta última deu origem ao projeto de reflorestamento e recuperação das matas cariocas, instituindo em 1861 a “Floresta da Tijuca e das Paineiras”, considerada por muitos como “a primeira e ainda a maior experiência de reflorestamento tropical e de múltiplas espécies nativas realizada em qualquer parte do mundo” (DRUMMOND, 1997).

Mesmo que as iniciativas tomadas no período colonial e imperial nem sempre tenham surtido os efeitos desejados e independente das suas motivações estarem estritamente relacionadas a interesses econômicos, ainda assim, trata-se dos primórdios da proteção ambiental brasileira. Entretanto, é preciso destacar que essas iniciativas eram extremamente desarticuladas e não configuravam uma política ambiental propriamente dita, pelo menos não de acordo com a definição usual do termo. A política ambiental, de forma geral, refere-se a um complexo quadro jurídico-institucional responsável por promover o uso adequado dos recursos naturais e garantir o atendimento da ampla gama de necessidades da proteção do meio ambiente, contando com a participação em maior ou menor grau dos demais setores da sociedade para manter a qualidade ambiental propícia à vida (BURSZTYN e BURSZTYN, 2012; MONOSOWSKI, 1989).

Em outras palavras, ainda que neste trabalho a ênfase esteja nas diretrizes voltadas para criação e manutenção das áreas protegidas, quando trato de “política ambiental” estou me referindo ao conjunto de normas, leis, instituições e ações públicas que incidem na gestão e no planejamento estratégico voltado para a proteção da natureza, desde a fiscalização do uso dos recursos naturais e recuperação de áreas degradadas até o incentivo à pesquisa científica e promoção da educação ambiental, incluindo atribuições como licenciamento ambiental, racionalização do uso do solo, definição e controle de áreas prioritárias, estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental, coerção de condutas lesivas ao meio ambiente, entre outros. Nesse sentido, é possível entender a política ambiental como aquela que diz respeito à prerrogativa estatal de exercício de controle sobre o “acervo natural” de um determinado país, mas também como uma manifestação institucional da maneira como uma sociedade se apropria e utiliza a natureza existente nos limites do seu território.

Sendo assim, só podemos afirmar o surgimento de uma política ambiental brasileira mais ou menos estruturada após o fim do período identificado como Primeira República (1889-1930). É somente no governo Vargas, em um contexto de ambiciosas transformações rumo à modernização do país, que a tendência internacional de proteção ambiental encontra terreno fértil no Brasil e passa a incorporar efetivamente o nosso aparato jurídico e institucional, como parte das ações de integração territorial e fortalecimento da identidade nacional (MEDEIROS *et al*, 2004). No âmbito de um processo de transição do país para um cenário dominado pela industrialização e urbanização crescentes, o movimento ambientalista finalmente consegue voz e inclui a questão ambiental na agenda de reformas em curso.

Destarte, o projeto desenvolvimentista brasileiro nasceu em paralelo à institucionalização da proteção da natureza e essa simbiose foi consolidada em 1934 com a promulgação da segunda constituição republicana brasileira, onde a natureza era anunciada como um patrimônio da Nação e a sua proteção um direito fundamental a ser garantido pela União e pelos estados. Como afirmam os autores:

Com a incorporação na Constituição de 1934 de um ideário que outorgava à natureza um novo valor, i. e., ela passa a ser considerada como patrimônio nacional a ser preservado, sua proteção ganha um novo status na política nacional, consistindo em tarefa ou dever a serem cumpridos e fiscalizados pelo poder público. Desta forma, proteger a natureza entra definitivamente na agenda governamental brasileira, passando a configurar um objetivo complementar da política de desenvolvimento nacional (MEDEIROS *et al.*, 2004, p. 84).

Desse modo, a década de 1930 ficou marcada como o período em que os parâmetros e instrumentos legais de proteção da natureza foram criados e se materializaram sob a forma de um regime dedicado tanto à gestão e controle dos recursos naturais, quanto à preservação de parcelas do território nacional. No mesmo ano da promulgação da Constituição, foi estabelecido um conjunto de regras e princípios que tinha como objetivo disciplinar coercitivamente as condutas relacionadas à exploração dos recursos naturais, instituindo, por exemplo, o Código de Águas (Decreto 24.643/1934), o Código de Minas (Decreto 24.642/1934), o Código de Caça e Pesca (Decreto 23.672/1934), o Decreto de Proteção dos Animais (1934) e o próprio Código Florestal de 1934 (Decreto 23.793/34).

Este último corresponde à primeira versão do instrumento legal mais importante da política de proteção ambiental brasileira até hoje, onde se definiu, objetivamente e de forma inédita no país, os princípios e diretrizes para proteção das florestas em território nacional, entendendo as mesmas como um bem de interesse comum a todos os habitantes do país. Desse modo, além de tipificar toda espécie de contravenções penais e suas respectivas sanções, o Código Florestal de 1934 é responsável ainda por finalmente definir as tipologias de áreas a serem protegidas², reconhecendo o seu valor para manutenção da qualidade

² De forma inédita no Brasil, o primeiro Código Florestal estabeleceu quatro tipos de florestas a serem protegidas: *protetoras*, *remanescentes*, *modelos* e de *rendimento*, definidas respectivamente nos artigos 4º, 5º, 6º e 7º do referido Código Florestal. O primeiro tipo refere-se às florestas destinadas a conservar o regime das águas, evitar a erosão do solo, fixar dunas, auxiliar na defesa das fronteiras, asilar espécies raras, entre outras funções. As florestas remanescentes, por sua vez, são as que formam os parques de todos os tamanhos e em todas esferas políticas, onde a conservação se faz necessária por motivos de interesse biológico ou estético. Já o terceiro tipo, o modelo, compreende as florestas artificiais, constituídas apenas por uma ou por limitado número de espécies florestais. Por último, as demais florestas que não foram compreendidas em nenhuma das classificações anteriores, mas ainda assim apresentam motivos para sua conservação, são consideradas de rendimento (BRASIL, 1934).

ambiental do país (BRASIL, 1934).

Até então, a exemplo do que ocorria em outras partes do mundo, as medidas de proteção tomadas pelas autoridades brasileiras visavam, majoritariamente, a manutenção de determinados recursos naturais sem necessariamente delimitar espaços específicos de proteção. Paulatinamente, o Brasil passou a incorporar o ideário protecionista e a investir na criação de áreas protegidas oficialmente demarcadas, dando início a um lento e conflituoso processo de institucionalização política e administrativa dos espaços de proteção ambiental (MEDEIROS *et al*, 2004).

Em consonância aos debates e acontecimentos no plano internacional, esse processo foi acompanhado por uma mudança do paradigma de proteção ambiental que a partir de então passa a ser vinculado ao valor estético e simbólico da paisagem (MEDEIROS, 2003). Vale destacar que nesse momento de criação das primeiras áreas protegidas houve grande influência da visão romântica de natureza, mas também da concepção mais utilitária da mesma. Ao analisarmos os decretos do primeiro Código Florestal brasileiro, podemos afirmar que o modelo de proteção adotado no Brasil incorporou tanto os princípios preservacionistas, ao estabelecer porções do território que devem ser preservadas sem intervenção do homem, quanto os ideais conservacionistas ao prever a criação de áreas protegidas concomitantes à atividade humana:

Em sua gênese, o modelo brasileiro já expressava, desde seu primeiro instrumento legal, o Código Florestal de 1934, a ideia de criação de espaços protegidos que atendessem aos objetivos não só de preservação dos recursos renováveis, tal como privilegiava o modelo norte americano, mas também vinculados à sua conservação, englobando já a perspectiva de uso sustentável. Neste sentido, o modelo em evolução no país não rompia totalmente os laços que o ligavam a uma noção de proteção mais voltada ao manejo dos recursos, típica daquela criada pelos Estados Europeus e exportada para as suas colônias. (MEDEIROS *et al*, 2004, p. 86).

Dito isso, apesar da política ambiental brasileira ter sido construída a partir da importação das duas correntes norte-americanas de proteção, seria um erro reducionista afirmar que esse modelo foi aplicado de forma idêntica no Brasil. Mesmo que a inspiração seja clara e ambos os modelos de proteção compartilhem uma série de conceitos e ambições, na prática a sua implementação precisou se adaptar para atender as nossas demandas externas e internas (MEDEIROS, 2003). Além disso, o sistema de proteção brasileiro foi fortemente influenciado pelo contexto em que foi formalizado, o que exigiu a sua adaptação em função dos objetivos políticos e econômicos do momento.

Com base nesses ideais, o termo “áreas protegidas”, que atualmente abarca um grupo bem abrangente de categorias e tipologias, foi oficialmente inaugurado no Brasil em 1937, com a criação do Parque Nacional de Itatiaia (RJ), estabelecido com o objetivo de incentivar a pesquisa científica e servir como um centro de atração para viajantes nacionais e estrangeiros, resultado do amadurecimento de um longo debate e dos esforços iniciados ainda no século XIX³. No entanto, esse avanço não promoveu efetivamente um número expressivo de áreas protegidas ou garantiu a diminuição da degradação ambiental há muito em curso no país. Dois anos após o primeiro parque, foram criados o Parque Nacional do Iguaçu (PR) e o da Serra dos Órgãos (RJ), seguidos de quase 20 anos (1940-1958) sem a criação de novos Parques Nacionais, a exceção da Floresta Nacional Araripe-Apodi de 1946 (ICMBIO, 2008: 25).

Além disso, de acordo com Pádua (1978), as primeiras áreas protegidas não possuíam qualquer critério técnico ou científico para a sua criação, tendo sido estabelecidas apenas com base em suas qualidades estéticas ou devido a um fenômeno geológico ou faunístico singular, quando não eram criadas apenas por oportunismo político, a exemplo do Parque Nacional da Amazônia. Assim sendo, não só eram escassas as áreas oficialmente protegidas, como o próprio processo de criação e gestão dessas áreas era defeituoso e acabava por recair em uma proteção inevitavelmente ineficiente, apresentando recorrentemente problemas como conflitos de responsabilidade institucional e sobreposição de unidades de conservação.

Desse modo, não obstante as conquistas e avanços obtidos neste período, é preciso ter em mente que se trata do contexto de consolidação de políticas nacionais desenvolvimentistas, em que a integração territorial e os recursos naturais cumprem um papel fundamental. Nesse sentido, com base nestas primeiras iniciativas ambientais, é razoável afirmar que, mais do que de preservar a natureza pelo seu valor intrínseco, as motivações por trás de grande parte das primeiras medidas de proteção estão relacionadas não só ao lazer e regozijo apreciativo da população, mas também à intenção dos gestores públicos de ter sob o seu controle a exploração econômica destes recursos e assim manter uma reserva de valor para realização de capital futuro (DRUMMOND, 1998/1999).

Em suma, ainda que as ideias protecionistas tenham ganhado corpo no contexto de

³ A primeira proposta brasileira de criação de um Parque Nacional surgiu até bem cedo, em 1876, com a ideia do engenheiro André Rebouças de instituir o Parque Nacional na Ilha do Bananal (TO) e outro na região de Sete Quedas (PR). Entretanto, diante de um cenário político-econômico desfavorável, tal proposta acabou não se concretizando imediatamente, mas contribuiu para a difusão do debate e abriu espaço para mobilizações futuras que acabaram por cumprir com seu objetivo somente após a morte de seu idealizador (URBAN, 1998).

ascensão do nacionalismo brasileiro e resultado em uma evolução sem precedentes na legislação ambiental, fatores como o avanço da atividade agropecuária, a expansão industrial e urbana, o extrativismo vegetal, a mineração etc. mantiveram o uso predatório da natureza no seio de um modelo de desenvolvimento baseado no crescimento econômico a qualquer custo. Além dos dispositivos legais, também foram criados em uma série de órgãos e agências governamentais voltadas para proteção das florestas e seus recursos, mas suas ações eram extremamente limitadas, sobretudo por causa dos orçamentos ínfimos fornecidos que, entre outras coisas, tornava impossível uma fiscalização eficiente. Em outras palavras, mesmo que esse período apresente certa ruptura com a mentalidade de enriquecimento imediato por meio da exploração ambiental sem qualquer preocupação com o futuro do país, os anos que se seguiram representaram muito pouco em termos de proteção da natureza de fato.

A título de exemplo, no período que corresponde ao início do primeiro mandato de Getúlio Vargas até o final do segundo (1930-1954), a exploração da madeira obteve grande destaque no planejamento estatal e no comércio exterior, especialmente devido ao pinheiro-do-paraná (*Araucaria angustifolia*), utilizado como recurso estratégico para os preparativos bélicos de países como Alemanha e Inglaterra. Dessa forma, a aproximação da Segunda Guerra Mundial foi acompanhada do uso mais intenso dos recursos naturais do país, de modo que o governo não só estimulava a dilapidação dos recursos (inclusive através de concessões legais), como também figurava como uma fonte de degradação ambiental por meio de empresas estatais e da industrialização crescente. Mais tarde, após a eclosão da Segunda Guerra Mundial em 1939, os índices de exportação declinaram vertiginosamente, o que não refletiu em uma redução da devastação em curso, apenas promoveu o apodrecimento de inúmeras pilhas de madeira à beira das estradas enquanto se buscava por novas aplicações, como a utilização da madeira para gerar combustível para automóveis (STRUMINSKI, 2012).

Além disso, com o advento da guerra, a “Marcha para o Oeste” já em curso no Brasil desde a instauração do Estado Novo, ganha um novo estímulo afora ocupar o “vazio amazônico” e promover a atividade agrícola. Com o domínio das forças militares japonesas sobre os seringais do sudeste asiático, a produção da borracha sofreu uma queda drástica e reduziu significativamente o fornecimento de uma das principais matérias-primas da indústria bélica dos Aliados, o que colocou o Brasil novamente na rota do comércio mundial e deu início em 1942 ao segundo ciclo da borracha no país. Com isso, teve início uma campanha de reocupação dos seringais, conhecida como a Batalha da Borracha, quando cerca de 30 mil

toneladas de borracha foram produzidas (ALLEGRETTI, 2002). Ainda que este ciclo tenha durado apenas quatro anos, a exploração desenfreada da borracha neste curto período de tempo deixou marcas profundas no solo amazônico e, contraditoriamente, fazia parte de um projeto de desenvolvimento nacional proposto pelo mesmo governo que criou as leis ambientais.

Ainda no âmbito desse projeto, se fazia necessário promover a integração do território e ampliação do mercado, o que exigiu uma melhora no sistema de comunicação entre as diferentes regiões do território nacional. Até o final da década de 1930, o transporte de carga era realizado essencialmente por meio de ferrovias e navegação de cabotagem, o que se alterou gradualmente na década seguinte com o investimento em uma rede rodoviária nacional, chegando aos anos 1950 com cerca de 40% do total de mercadorias sendo escoada pelas rodovias (BARAT, 1978, p. 16 *apud* CANO, 2007, p. 187). A expansão da malha rodoviária coincide ainda com a expansão da malha urbana, considerando o aumento exponencial da população nesse período, o que acaba por pressionar ainda mais as porções de áreas verdes existentes no tecido urbano e em suas franjas (VICTOR *et al*, 2005). O Brasil fazia, portanto, a travessia de uma sociedade majoritariamente rural, com concentrações populacionais isoladas e desconectadas que ainda refletiam os diversos ciclos econômicos, para um cenário urbano industrial, instituído de forma acelerada e desordenada como parte de um intenso processo de modernização política e econômica com sérias repercussões em todos os aspectos da vida do país e, especialmente, na questão ambiental nacional.

Esse movimento se consolida e ganha novos contornos com a chegada de Juscelino Kubitschek ao poder em 1956. Utilizando-se do aparelho de Estado previamente montado, capaz de planejar, taxar e financiar com base em um aparato legal e institucional sólido, o novo presidente se dedicou a pôr em prática um plano de governo que, simultaneamente, garantisse a sua permanência no cargo através da conquista do apoio popular e desse continuidade ao processo de modernização do país. Tendo isto em mente, JK estabeleceu como lema do seu governo a ideia de “50 anos em 5”, onde o então presidente se comprometia a superar a condição de país subdesenvolvido em um curto espaço de tempo por meio do famoso Plano de Metas que, para muitos, consistiu na “mais sólida decisão consciente em prol da industrialização da história econômica do país” (LESSA, 1981). Trata-se de um documento elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento (Decreto 38.744/1956) que, com base nas análises do grupo misto CEPAL-BNDE, estabelecia um conjunto de

objetivos a serem alcançados em diversos setores da economia⁴, priorizando a industrialização acelerada e o investimento em infraestrutura de transportes. Tais metas visavam superar obstáculos estruturais da economia brasileira (apontados pelos especialistas da época como “pontos de estrangulamento”), orientar a configuração de amplos projetos estatais – como a construção de hidrelétricas e a criação da SUDENE – e balizar a abertura da economia nacional para o capital estrangeiro, passando a atrair investimentos privados de origem interna e externa (SILVA, 2008).

Deu-se continuidade a um projeto de desenvolvimento voltado para o incentivo quase estritamente econômico do país, como se o desenvolvimento de uma nação pudesse ser resumido em um conjunto de índices quantitativos, como PIB, PNB e renda nacional per capita. Ainda que os governos mencionados tenham trazidos ganhos no que diz respeito, sobretudo, à modernização tecnológica, o modelo de desenvolvimento historicamente adotado no Brasil não necessariamente se fez acompanhar por uma redução dos problemas ambientais ou das disparidades sócio-econômicas. O próprio governo JK, identificado pela alcunha de “anos dourados”, cumpriu com uma parte significativa das metas prometidas, como o início de um novo plano nuclear e o aumento considerável das conexões rodoviárias do país e da produção de hidreletricidade, petróleo e bens de consumo duráveis, afora as diversas obras de infraestrutura concretizadas, porém as consequências dessas atividades também devem ser incluídas no seu legado.

Além das críticas mais comumente feitas ao seu governo, como o aumento da inflação e o disparo da dívida externa, as consequências socioambientais do modelo de desenvolvimento executado por JK são sentidas ainda hoje. Não só houve uma estagnação nos avanços legais e institucionais na esfera da proteção ambiental, como a legislação previamente estabelecida aparentemente não foi respeitada. As barragens construídas submergiram campos de cultivo e florestas; os níveis de poluição dos mananciais urbanos aumentaram; grandes áreas foram desmatadas para a extração da madeira, especialmente no Paraná e em São Paulo; houve um avanço galopante da exploração de jazidas na Amazônia por meio de licenças concedidas para empresas nacionais e internacionais; além de dar os primeiros passos definitivos rumo à devastação do Cerrado, até então praticamente “íntacto”,

⁴ O Plano de Metas contava com 30 metas setoriais a serem cumpridas durante o mandato de JK (1956-1961), agrupadas em cinco áreas: indústria de base (11 metas); transportes (7); alimentação (6); energia (5); e educação (1). Além destas, foi incluída posteriormente a chamada meta-síntese que consistia na construção de Brasília e a transferência da capital federal, totalizando 31 metas.

com a expansão das fronteiras agrícolas e a promulgação de políticas públicas para a ocupação do centro-oeste brasileiro.

Deste modo, podemos afirmar que o resultado prático do esforço jurídico e institucional que se deu até esse momento esteve muito aquém do intuito dos seus idealizadores. Ainda que o avanço institucional da proteção ambiental represente uma rejeição histórica ao tratamento displicente dos recursos naturais, as brechas e limitações do aparato estatal permitiram que as metas de desenvolvimento econômico fossem priorizadas em detrimento da legislação ambiental, denotando uma concepção utilitarista da natureza em que a sua função como recurso para o desenvolvimento se sobrepõe ao seu valor para a manutenção da qualidade de vida terrestre.

Dessa forma, podemos afirmar que até esse momento o grande salto qualitativo no que diz respeito à proteção ambiental no país consistia no aumento da representatividade da questão ambiental na esfera legislativa. No entanto, esse avanço foi muito mais teórico do que prático, visto que tais leis foram sucessivamente desrespeitadas e poucas áreas protegidas foram criadas. Ao final do mandato de JK (1961) contávamos apenas com 10 áreas protegidas, das quais 9 eram Parques Nacionais e aquelas criadas na virada da década de 1950 para 1960 concentravam-se na região Centro-Oeste, como parte do movimento geopolítico de construção de Brasília e de deslocamento da capital federal (BARRETO FILHO, 2005).

Com a chegada dos anos 1960 tem início uma nova fase da proteção ambiental brasileira. Até o momento, como já fora mencionado, a criação dos Parques tinha como principal critério a beleza de suas paisagens, o que implicava em uma proteção precária dos ecossistemas, sem planejamento ou gestão adequada. A partir dos anos 1960, o aspecto cênico deixa de ser tão importante e dá lugar a preocupação com a conservação da fauna e da flora, considerando inclusive o valor científico de determinadas áreas a serem protegidas (MORSELLO, 2001).

Em paralelo, surgia no âmbito internacional um novo paradigma de proteção voltado para a gestão consciente dos elementos da biosfera, de modo a manter a qualidade e o equilíbrio necessário às gerações presentes e futuras. Essa nova percepção a respeito da destruição das florestas e o esgotamento dos recursos eleva a questão ambiental à condição de problema planetário, tornando-se um tópico fundamental na pauta das agendas políticas internacionais (ALBAGLI, 1998). Vários fatores que influenciaram nessa nova fase de

conscientização podem ser apontados, entre eles o aumento da pressão sobre os recursos naturais no período de expansão econômica pós-2ª Guerra Mundial; o desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente no ramo da biotecnologia, que exigiu uma maior valorização da biodiversidade para que fossem criadas novas formas de exploração dos recursos; a ascensão dos movimentos ambientalistas e o aumento da pressão exercida pelos mesmos diante do desenvolvimento industrial desenfreado; e ainda a ampliação dos conhecimentos científicos a respeito da elevação das taxas de extinção das espécies.

Esta nova perspectiva, aliada ao avanço indiscriminado sobre as matas, demandou a atualização da legislação ambiental vigente. Como resultado de um longo debate e após a apresentação de vários anteprojetos, foi instituído o 2º Código Florestal através da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Os objetivos do novo Código assemelham-se ao do seu antecessor no sentido que trata as florestas e demais formas de vegetação como um bem de interesse comum a todos e um direito a ser assegurado pelo Estado, no entanto extingue as quatro tipologias de áreas protegidas antes previstas, substituindo-as por: Unidades de Conservação (os Parques e Florestas do art. 5); Áreas de Preservação Permanente (arts. 2 e 3); Reserva Legal (arts. 16 e 44); e demais florestas legalmente protegidas de acordo, por exemplo, com a sua inclinação média (art. 10) ou a partir do reconhecimento da relevância faunística de determinadas árvores (art. 7). Trata-se, portanto, de um estatuto inovador que estabelece um marco no ordenamento jurídico brasileiro responsável pela regulamentação da proteção dos nossos ecossistemas, sendo apontada ainda hoje como uma lei complexa e verdadeiramente revolucionária (BENJAMIN, 2000).

Com o novo Código Florestal, a institucionalização da proteção dos espaços naturais passa a receber maior atenção por parte do governo federal e chega a alcançar uma expressão significativa a partir da década de 1970. Para dar conta da administração das áreas protegidas já criadas e, simultaneamente, identificar e instituir novas, foram criados uma série de cargos, órgãos e institutos que mudaram definitivamente a tendência na criação de parques e reservas voltados para a proteção da diversidade biológica. Nesse cenário, o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF) desempenhava um papel central de “formular a política florestal bem como orientar, coordenar e executar ou fazer executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis” (BRASIL, 1967).

Ademais, um grande número de áreas protegidas foi estabelecido nesse período, em

parte como estratégia do governo militar de integração e controle do território nacional. Ao dar continuidade ao projeto desenvolvimentista brasileiro, ainda que em outros moldes, foram estabelecidos novos planos de integração nacional, dessa vez voltados para a ideia do “Brasil Potência” e a busca do “milagre econômico”. Novamente, o imperativo do desenvolvimento econômico aparece como força motriz do projeto de modernização da sociedade brasileira, sob o comando do Estado. Seguiram-se anos em que a taxa de crescimento do PIB disparou, acompanhada do aumento da concentração de renda no país e dos níveis de desigualdade (HAMMOUD, 2008).

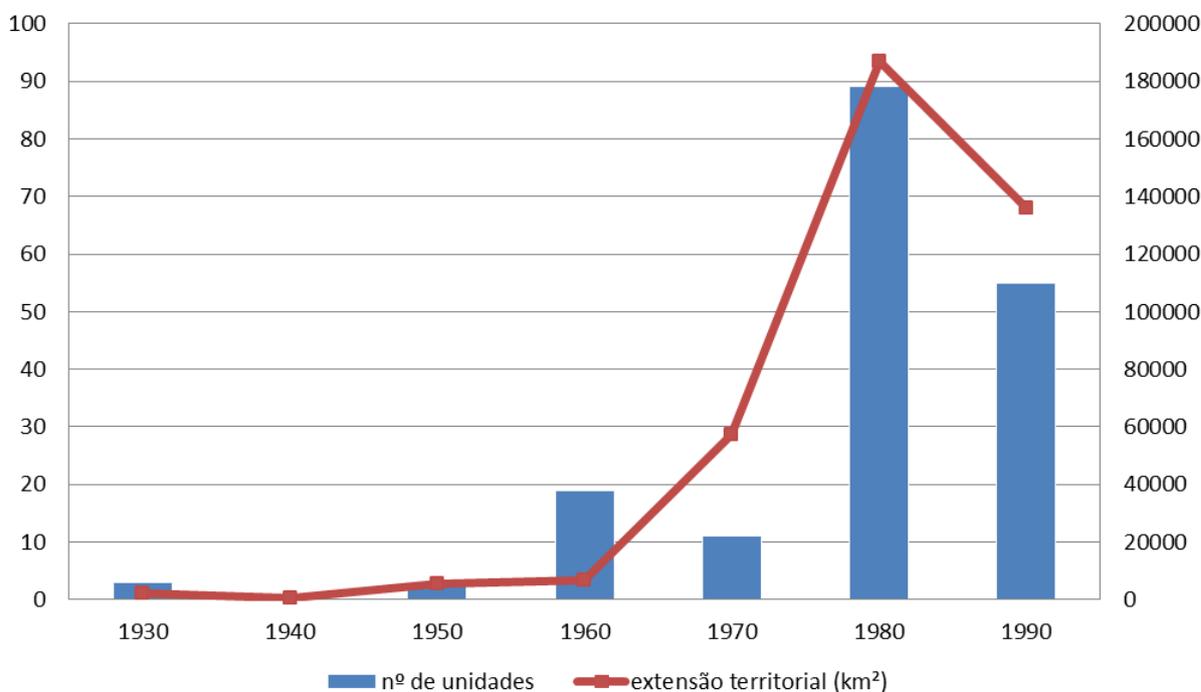
Especialmente na década de 1970, além de depredarem os recursos naturais, os programas de ampliação do setor agrário e energético deslocaram e desalojaram milhares de pessoas enquanto se vivia o período mais intenso de crescimento econômico no país. O estabelecimento de unidades de conservação (UCs) estaria fortemente atrelado a esse processo visto que os grandes investimentos estatais com financiamentos externos e os planejamentos da esfera econômica tiveram grande influência no processo de criação de áreas protegidas, inclusive no que diz respeito a sua localização geográfica, motivada pelo desejo dos militares de tomar para si determinadas parcelas do território consideradas estratégicas, como aquelas situadas em zona de fronteira, com ênfase na região amazônica (MORSELLO, 2001). Os militares eram ainda familiarizados com o estilo de proteção integral das unidades, onde uma área é estritamente delimitada e reservada para que a mesma seja protegida dos seus “inimigos”, o que provavelmente influenciou na maneira autoritária como as UCs foram estabelecidas, sem a participação da sociedade em geral nem da população local (URBAN, 1998).

Esse período foi também marcado pela evolução da política nacional de proteção ambiental com a adoção de vários modelos legais de salvaguarda da natureza, das quais se destacam a Lei de Proteção à Fauna (Lei 5.197/67), Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.936/81), Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (Lei 9.605/98), afora uma infinidade de decretos e resoluções normativas. Houve ainda a ampliação dos mecanismos e instrumentos de cooperação internacional estabelecidos através de acordos multilaterais dos quais o Brasil se tornou signatário, como o Programa “*O Homem e a Biosfera - MaB*” (1970), a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Nacional (1971), a Convenção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (1992) e ainda o famoso Protocolo de Kyoto (1998).

Um dos maiores avanços nesse período, em termos de institucionalização das áreas protegidas no Brasil, foi a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em 1989. Já havia quase duas décadas que o IBDF dividia a responsabilidade pela fiscalização e gestão da política de proteção ambiental brasileira com a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). Cada um dos órgãos possuía o próprio programa de áreas protegidas e tipologias independentes, o que acabou por gerar a sobreposição de unidades com objetivos e categorias imprecisas, dobrando os esforços do poder público sem obter resultados satisfatórios. Com a criação do IBAMA a duplicação dos órgãos foi resolvida já que tal instituto passou a concentrar a atividade de ambos e desde então trata-se do principal responsável pela coordenação e aplicação das leis ambientais no país.

Na década seguinte, paulatinamente mais áreas protegidas foram criadas a ponto de alcançarmos o total de 181 unidades federais, que quando somadas, cobriam quase 400 mil km² do território brasileiro, ou seja, pelo menos 4,69% do país encontrava-se em regime de proteção ambiental. Em síntese, se reunimos a data da criação dessas áreas e separamos por décadas até o fim do século XX, obtemos o seguinte gráfico:

Gráfico 1 – Número de unidades de conservação criadas e a extensão territorial protegida de acordo com a década em que foram instituídas*.



* A extensão territorial utilizada no gráfico corresponde à metragem atual dessas unidades, porém há de se ter em mente que as mesmas sofreram diversas alterações em seus limites ao longo do tempo.

Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente, 2017.

Cabe esclarecer que parte considerável dessas unidades são o que chamamos de “parques de papel” ou “ficções jurídicas”, visto que muitas delas existiam apenas na teoria pois não chegavam a cumprir as suas funções sociais e ambientais devido a falta de estratégia política ou gerencial dos governos (MORSELLO, 1999; BRITO, 2000). Desse modo, o aumento na quantidade e da extensão de áreas protegidas não significou uma queda drástica dos índices de devastação da flora e da fauna ou da poluição dos mananciais. Pelo contrário, a criação de novas áreas protegidas, bem como de novas leis e normas regulatórias, manteve a já tradicional exploração irresponsável dos recursos naturais.

O tratamento dado à Amazônia nesse período, por exemplo, por si só evidencia que o modelo de desenvolvimento predatório permanecia em voga. Se no intervalo de 1989 a 1994 houve uma queda substancial do desmatamento na Amazônia, de 28 mil km² para 14 mil km² – em parte graças às pressões exercidas por ambientalistas brasileiros como Chico Mendes – nos anos que se seguiram a taxa anual de desmatamento variou de 14 a 27 mil km², isto é, de

0,40% a 0,77% da área total da Amazônia. Essa oscilação se deve, em grande medida, as diferentes fases do Plano Real, denotando uma clara relação entre crescimento da economia nacional e aumento da destruição da floresta amazônica (VIOLA, 2002).

Posto isso, chegamos aos últimos anos do século XX com índices alarmantes de desmatamento por um lado e, por outro, um complexo e desarticulado sistema de criação de áreas protegidas, com sérios problemas de planejamento e gestão além de diversas metas a serem cumpridas conforme os acordos internacionais ratificados. Era patente a necessidade de ordenar essa política através da elaboração de um sistema integrado, capaz de unificar as informações que dizem respeito às áreas protegidas de modo a permitir um gerenciamento mais eficiente das mesmas. Essa sistematização começa a ganhar corpo na virada do século XX e se estende até os dias atuais.

1.3 – Panorama atual da política brasileira para criação e gestão das áreas protegidas

Com a virada para os anos 2000, as propostas de ordenação do quadro de áreas protegidas que já vinham se desenhando desde o final dos anos 1970 finalmente se concretizaram por meio da Lei 9.985/00 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). A criação desse sistema único permitiu a incorporação das áreas protegidas previamente estabelecidas e abriu precedentes para que novas categorias de manejo fossem concebidas de acordo com as necessidades locais e regionais, representando assim uma grande modificação na estrutura da maior parte das áreas protegidas do país.

Esse movimento não se deu à toa. Poucos anos antes, houve no Brasil uma abrupta abertura à concorrência econômica transnacional, o que foi acompanhado de um aparente aumento da conscientização ambiental por parte do governo, em grande medida com o objetivo de conquistar credibilidade junto aos investidores estrangeiros. O posicionamento aparentemente avançado do governo brasileiro na Rio-92, em oposição ao próprio discurso apresentado anteriormente em eventos internacionais sobre o meio ambiente, é um exemplo dessa retórica ambiental, motivada não só pela crise simbólica do modelo desenvolvimentista em curso, mas também pela pressão exercida pela comunidade internacional que apresentava interesse direto no trato dado pelo Brasil aos seus recursos e florestas e exigia uma postura engajada do país anfitrião do evento.

Além de ter resultado na elaboração de documentos essenciais para o compromisso global de conciliação entre crescimento econômico e responsabilidade ambiental – entre eles a famosa Agenda 21⁵ – a Conferência de 1992 foi também fundamental para a difusão e fixação da noção de “desenvolvimento sustentável”, promovendo uma grande mudança no foco das políticas de criação de áreas protegidas brasileiras. A importância desse evento e do conceito vinculado a ele serão mais explorados no próximo capítulo, por ora basta dizer que a partir desse momento, se antes as áreas protegidas apresentavam características de proteção integral em sua maioria, a partir de então passaram a ser acrescentados gradualmente

⁵Sendo um dos principais produtos da Eco-92, a Agenda 21 é um documento que estabelece a importância de cada um dos países-membros da ONU se comprometerem com a resolução dos problemas socioambientais. No documento há diretrizes de como o governo, as empresas e organizações não-governamentais, entre outros setores da sociedade, podem cooperar com esse objetivo. Desde sua divulgação original, o documento passou por algumas alterações, sem que, no entanto, o seu conteúdo fosse radicalmente alterado. Há que se deixar claro que cada país tem autonomia para empreender seu próprio programa para o desenvolvimento sustentável, e que esse progresso é monitorado, avaliado e disponibilizado ao público pela Divisão para o Desenvolvimento Sustentável do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas.

determinados tipos de interação entre a sociedade e as unidades de conservação, dando origem a uma diferente categoria de UC que se torna predominante dos anos 2000 em diante.

Sendo assim, o SNUC consolidou a possibilidade de convivência entre áreas naturais protegidas e sociedade nos seus parâmetros e inseriu definitivamente o conceito de “unidade de conservação” nas normas legais. O termo já vinha sendo mencionado em documentos técnicos e legais, mas é apenas nesse momento que o mesmo é formalmente sancionado e definido como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (art. 2º, I).

Além da definição de unidades de conservação e das diretrizes que devem guiar o processo de criação e gestão dessas áreas, o SNUC estabelece em seu texto final 12 tipos de UCs divididas em dois grupos que correspondem a lógicas distintas de proteção. Tratam-se das Unidades de Proteção Integral que visam “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” (art. 7º, I) e as Unidades de Uso Sustentável que tem por objetivo “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (art. 7º, II), constituindo um amplo conjunto de áreas destinadas à proteção reconhecidas no âmbito federal, estadual e municipal. É interessante notar que as novas categorias estipuladas pelo SNUC adequam o Brasil aos padrões e normas internacionais definidos pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), o que facilita a definição de estratégias para captação de recursos; o intercâmbio de informações e experiências; a gestão de áreas fronteiriças; entre outros benefícios listados por Drummond, Franco e Oliveira (2010).

Vale destacar que as áreas protegidas brasileiras não se restringem às Unidades de Conservação, ou seja, às áreas com características naturais relevantes territorialmente delimitadas. Existem ainda os espaços protegidos sem demarcação, definidos de acordo com critérios previamente estabelecidos pelos instrumentos legais, como é o caso das Áreas de Preservação Permanente (APP) e das Reservas Legais (RL). Desse modo, apesar de o SNUC representar uma grande evolução no processo de criação e gestão de áreas protegidas no país, ao consolidar as UCs como principal tipologia de proteção ambiental – a ponto desse conceito ter se transformado quase que em sinônimo, inadvertidamente, do termo “área protegida” – o SNUC manteve à margem as demais tipologias que não conseguem se articular com as UCs e

ainda apresentam os mesmos problemas históricos de gestão (MEDEIROS, 2006).

Ainda assim, o SNUC representa um marco na política ambiental brasileira ao reconhecer a necessidade de elaborar e implementar as ações que dizem respeito às áreas protegidas de forma sistemática e integrada, ainda que a sua execução não tenha atingido plenamente a pretensão inicial e os problemas ambientais permaneçam longe de serem resolvidos. Nos anos seguintes a promulgação do SNUC, a dinâmica destrutiva a qual o país já estava acostumado manteve-se de pé, apresentando uma grande ambiguidade no discurso e no compromisso do governo com o meio ambiente.

Uma série de políticas públicas foi criada nos anos 2000 e muitas delas são encaradas pelos estudiosos como grandes avanços na esfera socioambiental. Data desse período, por exemplo, a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), fundado em 2007 para executar as ações da política nacional de unidades de conservação, referentes à proposição, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das mesmas (BRASIL, 2007). Hoje em dia, este instituto consiste em um dos principais órgãos da administração pública responsável pela gestão das áreas protegidas federais e a manutenção da biodiversidade presente nesses espaços. Afora isso, foram criadas várias leis e instrumentos ambientais como Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), instituído em 2003 por Decreto Presidencial; o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER) criado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) em 2004; o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) promulgado em abril de 2006 pelo Decreto nº 5.758; a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/06); o Programa Mais Ambiente, que instituiu o Cadastro Ambiental Rural, criado em 2009 e atualizado em 2012; entre outras iniciativas que vão além do alcance deste capítulo.

Contudo, como era de se esperar, houve também pontos extremamente controversos ao longo dessa década. Para mencionar apenas alguns, já em 2003 estourava na mídia a questão dos pneus usados importados do Uruguai⁶. No intuito de fortalecer os laços com os países do Mercosul, o Ministério das Relações Exteriores isentou o Uruguai de pagar a taxa obrigatória de importação. Todavia, sabe-se que o descarte de pneus usados no meio ambiente apresenta riscos de incêndios involuntários e proliferação de doenças, além da sua queima ocasionar a liberação de substâncias tóxicas danosas à qualidade do ar. Ao invés de seguir a resolução do

⁶A notícia foi vinculada em diversos canais de informação na época, entre eles: SALOMON, M. Lula libera importação de pneus usados. Folha Online. São Paulo, 13 fev. 2003.

Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que proibia esse tipo de importação, o governo não só a permitiu como aboliu a taxa, gerando uma grande insatisfação geral, inclusive dentro da própria máquina pública. O caso denota ainda a negligência em relação ao CONAMA, pois não foi a primeira das muitas vezes que o governo passou por cima das suas resoluções, sendo este um órgão federal admirado internacionalmente por funcionar como um fórum de discussões e soluções que reúne representantes das três esferas públicas, bem como segmentos da sociedade civil e do universo acadêmico.

Ao longo da década de 2000, a questão da matriz energética foi outro ponto intensamente discutido e criticado por ativistas e especialistas do tema, sobretudo pela tese de que seria inevitável não explorar o potencial hidrelétrico dos rios amazônicos. Apesar do alto custo desses empreendimentos e os severos prejuízos socioambientais necessariamente provocados, o poder público investiu durante anos na construção de grandes hidrelétricas em parceria com as maiores empresas de construção civil do país, muitas delas atualmente respondendo por esquemas de corrupção. Apesar da forte oposição local e nacional, foram devastados milhares de hectares acompanhados da remoção de povos indígenas e populações tradicionais, cujas lutas se aproximam cada vez mais dos movimentos de justiça ambiental.

Ao mesmo tempo, foi retomado o programa nuclear brasileiro sob o argumento de que era preciso adotar fontes "limpas" e diversificar a matriz energética brasileira, indo contra a posição do Ministério do Meio Ambiente (LISBOA, 2011). Todas essas obras, contraditoriamente, foram realizadas com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cuja concepção de desenvolvimento fica bem explícita ao serem examinados os setores da economia que receberam incentivo, que não a toa são os mesmos que provocaram os maiores danos ao meio ambiente (pecuária, mineração, energia, celulose, soja etc).

Em suma, a lista de impactos ambientais negativos, muito deles irreversíveis, causados após a virada do século XXI se apresenta de diversas formas e em diferentes níveis, dos quais ainda podem ser mencionados: a devastação do Cerrado devido ao avanço da fronteira do agronegócio e a cumplicidade do Estado com os interesses do capital privado; a concessão para plantação de soja transgênica por meio de medidas provisórias, utilizando-se de ações espúrias para retirar do IBAMA e da ANVISA o poder de avaliar e autorizar a liberação de transgênicos no país; o desengavetamento do polêmico projeto de transposição do Rio São Francisco, extremamente questionável do ponto de vista técnico, econômico e ambiental; o

silenciamento dos movimentos ambientalistas através de medidas como a mudança da dinâmica e da composição do CONAMA, diminuindo a presença e a capacidade de representação dos movimentos sociais; o desempoderamento dos órgãos públicos, especialmente aqueles envolvidos no processo de licenciamento (IBAMA, FUNAI, IPHAN, Ministério Público Estadual, autoridades municipais e estaduais) e o sucateamento dos mesmos por falta de recursos humanos, técnicos e financeiros; entre outros exemplos (LISBOA, 2011). Em suma, são dezenas de medidas governamentais que nos levam a crer que o ambientalismo nacional e o amplo apoio aos movimentos socioambientais não passaram de retórica.

Ainda nesse período, talvez um dos pontos mais controversos seja a promulgação do terceiro e atual Código Florestal (Lei 12.651/2012). Após uma década de discussões e sucessivas emissões de medidas provisórias, foi promulgado um novo Código Florestal com o objetivo de resolver o problema da regularização fundiária e ajustar as regras de proteção em propriedades privadas, buscando preencher as lacunas deixadas pelo SNUC e pelo Código anterior. Declaradamente voltado para os interesses da produção agropecuária (REBELO, 2010), o novo Código dividiu a opinião dos diferentes segmentos sociais, tendo sido duramente criticado por motivos como a falta de embasamento técnico-científico, a incompatibilidade com as metas e diretrizes previstas em programas nacionais e acordos internacionais, por conceder anistia a criminosos ambientais e, principalmente, por diminuir as áreas destinadas às APPs e RLs (VIEIRA e BECKER, 2010; AGRELLI, 2012; MARTINELLI *et al*, 2010).

No que diz respeito às áreas protegidas especificamente, a combinação do SNUC e, posteriormente, do novo Código Florestal pareceu impulsionar a criação de novas UCs. De 2000 até o atual momento foram instituídas 132 UCs só no âmbito federal. Com esse acréscimo, alcançamos a marca de 326 UCs federais, o equivalente a quase 790 mil km² (com exceção das reservas particulares, as RPPNs). Se considerarmos a totalidade das unidades de conservação, de todas as categorias instituídas nas três esferas públicas, existem oficialmente pouco mais de um milhão e meio de km² protegidos, constituindo um amplo conjunto de áreas destinadas à proteção que hoje abarcam mais de 2000 unidades de conservação e cobrem cerca de 18% do território nacional, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 1 – Número e área total de Unidades de Conservação no Brasil de acordo com a tipologia de uso e as categorias de manejo estabelecidas pelo SNUC.

TIPOLOGIA	CATEGORIA	Nº	ÁREA (KM²)	%**
Proteção Integral	Estação Ecológica	96	122.351	1,44
	Monumento Natural	43	1.421	0,02
	Parque Nacional/Estadual/Municipal	395	357.533	4,19
	Refúgio de Vida Silvestre	40	3.867	0,04
	Reserva Biológica	62	56.126	0,66
Total Parcial (PI)		636	541.296	6,35
Uso Sustentável	Floresta Nacional/Estadual/Municipal	106	314.130	3,69
	Reserva Extrativista	90	144.610	1,69
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	37	112.153	1,32
	Reserva de Fauna	0	0	0
	Área de Proteção Ambiental	302	464.008	5,45
	Área de Relevante Interesse Ecológico	50	1.020	0,01
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	808	5.540	0,06
Total Parcial (US)		1393	1.041.462	12,22
TOTAL FINAL (PI e US)*		2.029	1.582.758	18,57

* Se considerarmos a sobreposição das unidades mapeadas, a área total se reduz a 1.544.833 km² e a porcentagem a 18,14%.

** O cálculo foi feito a partir da informação do IBGE (2015) de que o território nacional é composto por 8.515.767,049 km². Os resultados foram dados em valores aproximados.

Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente, 2017.

Entretanto, novamente, o grande número de UCs não deve ser confundido com o aumento da efetividade da proteção da natureza no Brasil. O grande trunfo desse período foi a redução significativa do desmatamento na Amazônia Legal, levando a taxa anual de devastação florestal a menos que 7 mil km², isto é, entre 2003 e 2009 o índice de desmatamento desse bioma caiu 74,4%, o menor índice já registrado desde que o INPE iniciou a medição em 1988. Esses números aumentaram na medida em que começaram a serem executadas as obras das hidrelétricas e o asfaltamento de estradas como a BR-163, mas ainda assim foram anos de queda do desmatamento que podem ser creditados não só à criação

de áreas protegidas em regiões críticas, mas também à ampliação de operações de fiscalização, a restrição do crédito para os desmatadores e a homologação de terras indígenas.

Todavia, esse tratamento não foi reproduzido nos demais biomas brasileiros. Além da maior parte das UCs federais criadas nesse período estarem concentradas na Amazônia, houve um claro posicionamento do governo em prol deste bioma em detrimento dos outros. A declaração dada em 2003 pelo então ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) em seu momento de posse deixa bem clara essa preferência. Na ocasião, Roberto Rodrigues buscou tranquilizar a população a respeito da devastação na Amazônia com o argumento de que não seria necessário afetar esse bioma, já que o agronegócio ainda tinha o Cerrado inteiro para avançar (KAGEYAMA; SANTOS, 2012). O resultado dessa mentalidade, adotada de forma não transversal nessa gestão, é a degradação em níveis absurdos dos demais biomas. Especialmente no Cerrado, diante da pecuária extensiva e do avanço do plantio de soja voltado para exportação, a devastação ambiental avançou a passos galopantes, a ponto de em 2010, de acordo com o levantamento do MMA, o nível de emissões de CO₂ deste bioma se equiparava ao da Amazônia, mas o seu ritmo de desmatamento correspondia a 21 mil km² por ano, o equivalente a mais que o dobro das áreas amazônicas desmatadas nesse mesmo período.

Esse tratamento desigual não começou apenas recentemente, pelo contrário, é fruto de um longo histórico de tratamento diferenciado dos biomas. Podemos dizer que até houve um diálogo maior nesse sentido e diversas UCs foram criadas de forma mais dispersa nos últimos 15 anos, mas o cenário permanece distante do ideal. Atualmente, a Mata Atlântica tem o maior número de UCs, seguido de longe pelo Cerrado, Amazônia e Caatinga, mantendo o Pampa e o Pantanal na lanterna com apenas 26 e 24 unidades respectivamente, sem falar nas UCs situadas em zona marinha, como indica a tabela a seguir:

Tabela 2 – Número e área total de Unidades de Conservação no Brasil de acordo com o bioma e a tipologia de uso estabelecida pelo SNUC.

BIOMA	PROTEÇÃO INTEGRAL			USO SUSTENTÁVEL			TOTAL***		
	Nº	ÁREA (KM²)**	%	Nº	ÁREA (KM²)	%	Nº	ÁREA (KM²)	%
Amazônia	82	429.282	10,2	247	735.769	17,5	329	1.165.051	27,7
Caatinga	39	10.049	1,2	125	53.624	6,5	164	63.673	7,7
Cerrado	120	62.983	3,1	264	111.786	5,5	384	174.769	8,6
Mata Atlântica	376	28.438	2,5	759	83.862	7,5	1.135	112.300	10,0
Pampa	13	628	0,4	13	4232	2,4	26	4.861	2,7
Pantanal	7	4.403	2,9	17	2.488	1,6	24	6.981	4,6
Área Marinha*	65	5.513	0,2	98	49.700	1,4	163	55.213	1,6

* Área Marinha corresponde ao Mar Territorial mais a Zona Econômica Exclusiva (ZEE)

** A UC que não tem informação georeferenciada disponível é utilizada a área do ato legal para o cálculo de área.

*** Não foi somado o número de UCs de biomas diferentes pois há casos onde uma UC abrange mais de um bioma.

Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente, 2017.

O grande número de UCs pode nos induzir a acreditar que esses ecossistemas estão mais do que bem protegidos, mas ao analisarmos a extensão territorial dessas unidades e o quanto a soma das mesmas representa na totalidade de cada bioma, fica nítido que as metas de proteção não foram alcançadas e que os espaços naturais prioritariamente protegidos não são aqueles com maior visibilidade na comunidade internacional. De todo modo, como já foi mencionado, essa grande quantidade de UCs não garante a proteção efetiva desses espaços, independente da sua extensão. O ato de criação de uma UCs corresponde apenas ao primeiro passo no combate a degradação ambiental. É assumido pelo próprio poder público que ainda há muito aspectos a serem melhorados, como o processo de regulamentação fundiária, o treinamento de funcionários para trabalhar nesse ramo, a aprovação dos planos de manejo de cada uma das unidades, entre outros.

O que fica bem claro é que apenas criar essas unidades não tem resultado se não for acompanhado de um planejamento e uma gestão competente, que dê conta das demandas

básicas para implementação dessas áreas. Aliás, esse pode ser apontado como um dos principais imbróglios da atual política ambiental brasileira. Entre tantas contestações, parece ser consensual que o problema que se mostra mais urgente, que permanece desde a criação do primeiro Código e estimulou a sua reformulação, é a dificuldade de aplicação e fiscalização da política ambiental, independente das leis e acordos vigentes. De acordo com o geógrafo Antônio Carlos Robert Moraes:

Em síntese, o Brasil dispõe de instrumentos sofisticados de planejamento e gestão ambiental, que contemplam a espacialização dos processos, que preveem a participação dos atores locais das áreas de ação, que possuem uma retaguarda técnica substantiva, e que amparam-se num quadro legislativo bem discriminado. Existem leis, metodologias, colegiados e propostas definidas à exaustão. Contudo, a efetivação das ações e metas revela-se ainda bastante problemática, muito aquém do requerido pela dinâmica territorial e populacional vivenciada pelo país. Num país construído na apropriação de espaços, onde “governar é abrir estradas”, a idéia da natureza como valor em si tem dificuldade em se enraizar nas práticas sociais (MORAES, 1999).

A responsabilidade de implantar essa política e fazê-la funcionar efetivamente é compartilhada pelo governo federal, estados, municípios e fundações instituídas pelo Poder Público. A concepção da atual estrutura institucional tem origem na supracitada Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.936/81) que, entre outras coisas, institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) com a finalidade de estabelecer um conjunto articulado de órgãos e entidades dedicados à proteção, recuperação e melhoria da qualidade ambiental. Com esse objetivo, o SISNAMA foi estruturado em diferentes níveis político-administrativos que, de acordo com as últimas atualizações (Lei 7.804/89 e Lei 8028/90) consiste em: um Conselho de Governo, como **órgão superior** integrado pelos ministros de Estado, responsáveis por assessorar diretamente o presidente; o CONAMA, como **órgão consultivo e deliberativo**; o MMA, como **órgão central** federal responsável por planejar, coordenar e controlar as diretrizes governamentais para o meio ambiente; o IBAMA, como **órgão executor** dessas políticas; os **órgãos seccionais**, referentes às instituições estaduais que executam programas e fiscalizam atividades danosas ao meio ambiente, como as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e o Instituto Estadual do Ambiente (INEA); e os **órgãos locais**, referentes às instituições municipais que controlam e fiscalizam as atividades ambientais realizadas nas suas respectivas jurisdições, como as Secretarias e Conselhos Municipais de Meio Ambiente.

Todos estes órgãos atuam, teoricamente, de forma concomitante e complementar, onde os seccionais e locais prestam contas ao MMA por meio de relatórios anuais que, por sua vez,

deve fazer um panorama da situação do meio ambiente no país e submeter à consideração do CONAMA. Essa estrutura indica que, no decorrer dos anos, buscou-se aprimorar os mecanismos e instrumentos dedicados ao planejamento e a gestão dos recursos naturais por meio da ampliação dos arranjos jurídicos e institucionais, a fim de desenvolver uma política que abarque a complexidade contida em um país de dimensões continentais que, a despeito dos séculos de exploração, ainda abriga uma ampla diversidade faunística e florística e, simultaneamente, variados grupos étnicos e culturais. Para isso, parte da estratégia do Estado consistiu em descentralizar a gestão dessa política por meio de um plano de ação governamental que integrasse as diferentes esferas de poder, onde a autoridade e o poder decisório passam a ser compartilhados com unidades territoriais de menor escala.

Ainda assim, apesar de todos os avanços empreendidos no plano institucional e legal – que resultaram em um aumento exponencial das áreas protegidas no país – existem sérias dificuldades de implementação da lei devido à falta de estruturação e articulação do SISNAMA, identificada em fatores como: a permanência de conflitos de competência entre os órgãos responsáveis pela gestão das políticas de meio ambiente; a centralização de atribuições que permanecem no MMA e no IBAMA; a falta de clareza a respeito do papel dos órgãos locais e seccionais; a indefinição dos limites do poder normativo do CONAMA; e a falta de diálogo com os demais sistemas voltados para áreas específicas da gestão ambiental, a exemplo do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, composto pelos comitês de bacia e agências de água (ARAÚJO, 2008).

Afora os problemas próprios do SISNAMA, a efetivação das áreas protegidas é dificultada devido a elementos como a escassez de investimentos financeiros; a pouca disponibilidade de recursos humanos⁷ e falta de capacitação dos mesmos; a carência de equipamentos adequados para que as áreas protegidas sejam devidamente fiscalizadas; a maneira assimétrica como são definidas as prioridades da proteção ambiental; a ausência de um diálogo amplo e permanente com a sociedade civil, especialmente com as comunidades locais diretamente afetadas pelos planos e programas ambientais; a incapacidade do poder público de fazer valer as multas ambientais aplicadas (atualmente, menos de 3% são pagas); entre outros condicionantes que impedem o efetivo funcionamento da legislação e nos levam

⁷ A título de curiosidade, em 2014 foi denunciada pelo Jornal O Globo a maneira como a falta de funcionários facilita o desmatamento em unidades de conservação e em terras indígenas. De acordo com a matéria, há apenas 3200 agentes públicos no Brasil voltados para a fiscalização nos três principais órgãos de vigilância e proteção (IBAMA, FUNAI e ICMBio). Isso significa que cada fiscal ambiental tem responsabilidade sobre cerca de 579 km² de áreas protegidas, o equivalente à metade da cidade do Rio de Janeiro.

a crer que o padrão histórico de exploração dos recursos naturais ainda se sobrepõe aos nossos modernos instrumentos de planejamento e gestão ambiental.

Todos esses fatores mantêm a política ambiental brasileira com uma série de lacunas e a torna alvo constante de questionamentos e conflitos de interesse. Para além dos déficits existentes na legislação ambiental propriamente, as experiências e resultados obtidos na prática ainda estão muito aquém do que seria necessário. Os avanços recentes apontados neste trabalho – como a reestruturação do SISNAMA, a criação do SNUC e a reelaboração do Código Florestal – não se mostraram capazes de suprir a atual demanda ambiental e contemplar de maneira definitiva os problemas de gestão e planejamento das áreas protegidas em território nacional. O atual cenário da política ambiental, com todas as suas imperfeições e deficiências, abre margem para a sua aplicação de maneira desigual, onde as ações que incidem diretamente nos processos naturais, bem como nas relações da população em seu entorno, são implementadas de forma aparentemente arbitrária, atendendo apenas as necessidades de uma parcela mínima e específica da sociedade.

Especialmente no contexto urbano-metropolitano, onde as questões ambientais se fazem mais acirradas por conta da pressão sobre os recursos, as insuficiências da política ambiental possuem graves consequências não só para a conservação da natureza, mas também para o cotidiano das populações urbanas. Em cidades que ainda existem fragmentos substanciais de vegetação, como é o caso do Rio de Janeiro, a relação entre proteção da natureza e crescimento urbano se mostra extremamente conflituosa, principalmente no que diz respeito ao direito de uso do solo. Entre os diversos exemplos possíveis, talvez um dos mais intrigantes seja o do Maciço da Tijuca, que ao abarcar usos tão diversos do solo, nos leva a refletir até que ponto os parâmetros de proteção ambiental, tal como são concebidos atualmente, são aplicáveis às áreas urbanas-metropolitanas, e ainda, *para que e para quem* são voltados os objetivos da política ambiental brasileira (SOUZA, 2015a).

CAPÍTULO 2 – A PROTEÇÃO DA NATUREZA NO CONTEXTO URBANO-METROPOLITANO

2.1 – Origem e consolidação da preocupação ambiental nas cidades brasileiras

Ao longo de toda história das políticas públicas brasileiras, apesar dos avanços feitos em todas as esferas possíveis, a proteção ambiental manteve-se em segundo plano no hall de prioridades do poder público. Especialmente nas cidades, os espaços ditos “naturais” não só demoraram a serem entendidos como relevantes e necessários para a manutenção do bem-estar da população, como várias vezes foram tomados como empecilhos para o crescimento das aglomerações urbanas. Por muito tempo – e talvez até ainda hoje – prevalecia no senso comum uma certa oposição entre o que seria a “natureza primeira” e “natureza segunda”, que de forma pragmática, referem-se, respectivamente: aos processos e ambientes do estrato natural; e à materialidade carregada de símbolos e significados constantemente transformada pela sociedade (SOUZA, 2013).

Sendo assim, as porções de natureza primária presente nos espaços urbanos do Brasil frequentemente foram negligenciados e sucumbiram às obras e atividades necessárias para o crescimento das cidades. Se a proteção ambiental como um todo já era colocada como objetivo secundário quando se tratava do desenvolvimento do país, o desapego em relação à natureza era ainda maior caso as mesmas estivessem situadas no caminho das crescentes cidades brasileiras, entendidas nesse contexto como símbolos do progresso da civilização em contraposição ao atrasado meio rural.

Como sabemos nos dias de hoje, esse desprezo pelas questões ambientais não tardaria em cobrar seu preço. Trinta anos após o início da industrialização no Brasil, a população que em poucas décadas se tornou majoritariamente urbana já sentia as consequências socioambientais do acelerado processo de urbanização que se alastrou pelo país. Uma sociedade que em 20 anos (1940-1960) triplicou o contingente de população urbana sem tomar os devidos cuidados ambientais não poderia ter um resultado diferente. Sobretudo a partir dos anos 60, uma série de problemas socioambientais passaram a acometer as cidades, a exemplo da intensificação do processo de favelização e a multiplicação de bairros com infraestrutura deficiente; a impermeabilização do solo que veio a aumentar a incidência de enchentes e deslizamentos de terra; o assoreamento e a contaminação dos rios que prejudicaram o abastecimento hídrico das cidades; a constatação de desequilíbrios climáticos

intra-urbanos, como o excesso de aridez e a formação das chamadas “ilhas de calor”; entre outros.

Os efeitos latentes dos problemas ambientais urbanos associados à gradual tomada de consciência ambiental global exigiu uma mudança no tratamento dado à natureza presente no meio urbano. Logo, nos anos 1970 a proteção ambiental começava, de forma ainda muito incipiente, a ganhar destaque nas discussões a respeito da problemática urbana e paulatinamente o movimento ambientalista compreendia que a nova conjuntura das grandes cidades apresentava particularidades e demandas ainda não incorporadas em suas pautas. É desse período que datam iniciativas importantes – ainda que não tão efetivas naquele momento – como a descentralização da gestão ambiental nas cidades que deu origem às primeiras Secretarias Municipais de Meio Ambiente, a criação dos primeiros planos diretores, a lenta inclusão do espaço urbano nas agendas ambientais e em documentos legais dessa área e o surgimento de disciplinas voltadas pro estudo da questão ambiental urbana e a instituição de áreas protegidas em espaços estratégicos das cidades.

No entanto, ainda havia um dilema entre o investimento em conservação da natureza e seus recursos ou a aposta no desenvolvimento econômico. Esse dilema é bem exemplificado na Conferência de Estocolmo de 1972, onde os países ditos desenvolvidos e os chamados países em desenvolvimento divergiram quanto às soluções encontradas para amenizar a degradação ambiental global. O primeiro grupo defendia a necessidade de controle populacional e a redução imediata do ritmo de industrialização dos países, enquanto o segundo grupo se recusava a assumir o compromisso de limitar a sua capacidade de crescimento, entendendo essa proposta neomalthusiana como uma tentativa de ampliar e manter a subordinação internacional aos países desenvolvidos (CARDOSO, 2002).

Além disso, no que tange à questão urbana propriamente, a quase total ausência do tema no primeiro grande congresso internacional para discussão dos problemas ambientais, por si só, denota a pouca relevância que ainda era dada aos espaços urbanos no que tange à discussão ambiental. No plano de ação global sobre o meio ambiente formulado neste evento, as cidades praticamente não são mencionadas, com exceção de um momento (princípio 15) onde é feita uma recomendação generalista para que os países investissem em planejamento urbano a fim de evitar possíveis efeitos negativos sobre o meio ambiente (UNITED NATIONS, 1972).

Desse modo, até o final dos anos 1980, mesmo que algumas iniciativas de proteção urbano-ambiental despontassem no Brasil, ainda prevalecia na cena política global e nacional uma certa contradição entre as exigências de proteção da natureza e o crescimento econômico. Essa contradição se traduzia numa polarização entre natureza e cidade já que para os países se desenvolverem era necessário o investimento em industrialização que, conseqüentemente, aumentava os índices de urbanização e obrigava o poder público a optar pelo resguardo do meio ambiente ou pela expansão das cidades.

A chegada dos anos 1990 é acompanhada pela busca de solução para esse conflito. Foi nessa década que a estreita relação entre meio ambiente e desenvolvimento ganhou destaque suficiente para que os países buscassem alternativas menos simplistas, o que permitiu que a questão ambiental urbana fosse analisada a partir de uma perspectiva social, política e econômica mais abrangente. O paulatino questionamento na esfera internacional acerca das formas de desenvolvimento predominantes nos países ditos de Primeiro ou Terceiro Mundo possibilitou que o debate ambiental não mais se restringisse à conservação de recursos naturais ou aos problemas do desmatamento, passando a incorporar parâmetros como pobreza e desigualdade nas análises que dizem respeito ao meio ambiente.

É dado nesse momento maior visibilidade não só ao crescente processo de degradação e artificialização dos ecossistemas urbanos, mas também ao fato de que esses processos se dão de forma muito mais intensa nos países ditos subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Além disso, mesmo nesses países, os impactos sociais do desequilíbrio ambiental não incidem igualmente na população, de modo que o estrato social mais pobre, via de regra, são os mais vulneráveis e, como resultado, são os mais atingidos (PESTANA, 2006). Aparentemente, pela primeira vez atentava-se nesses países para os problemas pertencentes à chamada “agenda marrom” em detrimento da tão comentada “agenda verde”. Em outras palavras, paulatinamente as metas ambientais que até então eram muito voltadas para a preservação florestal e defesa da biodiversidade cederam lugar para preocupações e medidas relacionadas ao controle e redução de atividades poluidoras incidindo sobre problemas tipicamente encontrados nas cidades como falta de saneamento, poluição urbana, gerenciamento de resíduos sólidos industriais, entre outros.

Esse debate se consolidou na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro e popularmente conhecida como Eco-92. O principal documento elaborado nesse fórum, a Agenda 21 mencionada alhures,

constitui um marco na difusão de possíveis soluções para o tal dilema que assolava os países. O documento, de natureza programática, consiste na mais abrangente tentativa de reorientação do padrão de desenvolvimento dos países. Os compromissos assumidos em relação à questão ambiental urbana se destacam no capítulo 7, referente à sustentabilidade nos assentamentos urbanos. Nesta seção, é destacada a necessidade de melhoria da qualidade de vida, especialmente nos países em desenvolvimento, através da mitigação da pobreza e com a implementação de políticas públicas capazes de melhorar as condições de vida nos assentamentos populares.

Nos demais capítulos é estimulada a cooperação, desde a esfera internacional até a local, a fim de promover medidas que conciliem métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. A estratégia mais ampla apresentada nesta cartilha é conhecida por “desenvolvimento sustentável” e tem como mote a satisfação das necessidades do mundo atual sem comprometer as capacidades das gerações futuras através de uso racional dos recursos naturais⁸. Além disso, o documento parte do princípio de que toda interferência no meio ambiente, para que seja efetiva, deve ser trabalhada em conjunto com os atores locais interessados. Com essa nobre premissa e uma ampla difusão internacional, a ideia de desenvolvimento sustentável passou a servir de norte para inúmeras políticas públicas ao redor do mundo, porém, como será explorado mais a frente deste trabalho, sua coerência interna em termos teóricos e práticos bem como o fundo ideológico que permeia o conceito vem sendo progressivamente questionado por especialistas.

No que tange à questão ambiental urbana, outro documento que se faz relevante neste período é a Agenda Habitat, elaborada na Segunda Conferência sobre Assentamentos Humanos das Nações Unidas (Habitat II) ocorrida em 1996 na cidade de Istambul. Diferente da primeira edição, no segundo evento o acelerado processo de urbanização já despontava como uma questão relevante e fez com que a Agenda Habitat não mais se restringisse à necessidade de produção habitacional para população pobre, incluindo em sua pauta de preocupações uma série de problemas urbano-ambientais que se assemelham muito aos problemas apontados na Eco-92. Parte das ideias e debates levantados na Agenda 21 foram reforçados e incrementados na Agenda Habitat, apresentando um amplo conjunto de princípios e metas voltados para a melhoria dos assentamentos urbanos (ROLNIK; SAULE

⁸ Apesar do termo “desenvolvimento sustentável” ter sido popularizado sobretudo após a sua utilização na Agenda 21, o mesmo já havia sido cunhado e publicado anos antes no documento intitulado “Nosso Futuro Comum”, conhecido como Relatório Brundtland de 1987.

JR., 1996). Ainda que tal documento não tenha a força de um tratado internacional, a sua implementação muitas vezes corrobora para obtenção de recursos internacionais e suas diretrizes têm servido de base para políticas e práticas urbanas no mundo todo.

Ambas as Agendas supracitadas foram essenciais para o entendimento e conscientização a respeito do caráter ambiental subjacente aos problemas urbanos contemporâneos. Contudo, é importante ressaltar que documentos desta natureza propõem em seu âmago mais do que a simples adoção de um novo vocabulário específico ou a aceitação de orientações gerais de como lidar com o meio ambiente. A construção destes textos é atravessada por relações de poder que disputam, no cenário mais amplo, possíveis representações do mundo social. Ainda que suas orientações não sejam absolutas nem os agentes envolvidos sejam monolíticos, tais documentos consistem em práticas discursivas que produzem sentidos e princípios classificatórios a serem aplicados por inúmeros sujeitos nas mais variadas esferas da vida social (MELLO, 2006). Sendo assim, é preciso lembrar que em seus capítulos é apresentada uma determinada visão de mundo e uma concepção de desenvolvimento que se diz capaz de sustentar o atual modo de produção mundial, trazendo em seu conteúdo a suposta salvação para os países “subdesenvolvidos” ou “em desenvolvimento”.

Dito isto, as duas agendas, especialmente a primeira, foram essenciais para que novas questões relacionadas ao meio urbano fossem introduzidas à pauta da política ambiental no Brasil – a exemplo da irregularidade e precariedade dos assentamentos populares, a necessidade de expansão das infraestruturas e dos serviços urbanos, o controle e o tratamento de resíduos, a poluição e a degradação decorrente do processo de expansão urbana, entre outros. Estes tópicos e tantos outros serviram de inspiração e base teórica para a construção da Agenda 21 brasileira que, a exemplo do documento global, foi criada com o objetivo de estabelecer uma estratégia de desenvolvimento sustentável a nível nacional a partir da sugestão de ações prioritárias, a serem implementadas através da articulação entre o governo e a sociedade.

O processo de elaboração da agenda nacional teve início em 1996 sob a coordenação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS) e com a contribuição de diversos segmentos da sociedade de todas as regiões do país por meio de um amplo processo participativo. Para a construção da Agenda 21 nacional foram selecionadas áreas temáticas centrais que refletem, segundo este documento, a complexidade de nossa

problemática sócio-ambiental, sendo elas: agricultura sustentável; cidades sustentáveis; infraestrutura e integração regional; gestão dos recursos naturais; redução das desigualdades sociais; e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

Cada um destes eixos foi apresentado e debatido no âmbito de seminários e workshops, onde foram elaborados documentos individuais de subsídios para a construção da Agenda 21 brasileira. No texto que diz respeito ao eixo "Cidades Sustentáveis" os objetivos são declaradamente inspirados nas Agenda 21 e na Agenda Habitat, especialmente no que diz respeito à promoção do desenvolvimento sustentável nos assentamentos humanos e a perspectiva de combate à pobreza como forma de atingir a sustentabilidade urbana. Com estas metas em mente, foram traçadas quatro amplas estratégias para o enfrentamento das questões ambientais urbanas, que são resumidamente: a) aperfeiçoar a regulamentação do uso e ocupação do solo urbano e promover o ordenamento territorial; b) promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão democrática da cidade; c) promover mudanças nos padrões de produção e consumo da cidade; d) desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais (BRASIL, 2000).

Para cada uma das estratégias foram apresentadas uma série de propostas de ação que, mais tarde, foram em grande parte incluídas na Agenda 21 nacional. Diversos autores já se incumbiram da tarefa de analisar a coerência das propostas e a sua relevância dado o contexto no qual tais medidas devem ser aplicadas. Nesses estudos, inúmeras questões e críticas foram levantadas a respeito, por exemplo, da falta de embasamento teórico e técnico das ações propostas; a falta de articulação entre a lista de diretrizes apontadas e estratégias sugeridas; as contradições quanto à definição de sustentabilidade urbana adotada; a limitação da capacidade de implementação das propostas em escala local; entre outros (CARDOSO, 2002; ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2006).

Com todos os seus defeitos e discordâncias, a Agenda 21 Brasileira foi concluída em 2002 e começou a ser implementada no ano seguinte, sendo elevada à condição de Programa no Plano Plurianual do Governo (PPA 2004/2007). Esta medida concede à Agenda mais força política e institucional, permitindo que suas metas tenham mais alcance e adquiram importância como política pública. A partir dela, e de acordo com a recomendação feita pela Agenda 21 global, foram produzidas centenas de Agendas locais pelo país, reconhecendo a importância da escala local para a concretização de políticas públicas sustentáveis. A Agenda

brasileira e seus princípios serviram ainda como subsídio para diversos eventos nacionais voltados para temática urbana ou ambiental, a exemplo da Conferência de Meio Ambiente, Conferência da Saúde e Conferência das Cidades. Desse modo, a instituição da Agenda 21 Global e posteriormente a nacional, contribuiu não só para a inserção do contexto urbano na formulação e implementação dos instrumentos de proteção ambiental, mas também corroborou para que a proteção ambiental se fizesse mais presente no conjunto de atividades voltadas para o planejamento e a gestão urbana (ACSELRAD, 1999).

Atualmente, contamos com uma quantidade considerável de órgãos e normas legais que, inspirados pela ideia de desenvolvimento sustentável, determinam como deve ocorrer todo processo de proteção ambiental nas cidades, desde a delimitação das prioridades até as sanções a serem aplicadas em caso de desrespeito à legislação. Ainda que a consolidação dessas políticas seja recente, era de se esperar que a condição socioambiental das grandes cidades apresentasse uma melhora significativa dado o investimento financeiro e a grande mobilização em torno da questão ambiental urbana. No entanto, o que se observa na prática é o rareamento dos ambientes naturais restantes nas cidades e o crescente "esverdeamento" dos conflitos urbanos. Apesar de, em termos técnicos e institucionais, as condições de promover uma urbanização ecologicamente equilibrada serem maiores do que nunca, o que ocorre efetivamente é que os dispositivos ambientais urbanos acabam fortalecendo o processo de exclusão territorial e social, diretamente relacionado ao fenômeno da favelização nos grandes centros urbano-metropolitanos.

Entre as razões encontradas para isto, a literatura acadêmica aponta frequentemente para a fragilidade do aparato teórico e legal que rege a proteção ambiental urbana (MARTINS et. al., 2015). Os planos e compromissos assumidos pelo poder público em âmbito internacional, apesar de inspiradores, aos poucos revelaram-se inócuos já que vêm sendo descumpridos pelos países signatários sem grandes custos. Por conseguinte, o regulamento ambiental brasileiro, também construído sob a ótica da sustentabilidade, apresentou ao longo dos últimos anos o mesmo esvaziamento de conteúdo e de eficácia, sendo repleto de falhas e contradições que levam a resultados opostos aos desejados, sobre o que nos debruçaremos no decorrer deste trabalho.

2.2 – Convergências e contradições das normas urbanísticas e ambientais

Como vimos até aqui, ainda que a política de proteção ambiental, tal como conceituada neste trabalho, tenha sido formalizada no Brasil já nos anos 1930 e desde então gradualmente aprimorada, no que diz respeito à proteção ambiental em ambientes urbanos os instrumentos e mecanismos são muito mais recentes e escassos. Essa característica da política ambiental brasileira, que se mostra bem mais preparada para o contexto rural, parece estar em descompasso com um país crescentemente metropolitano, onde a dimensão ambiental assume importância cada vez maior nos problemas urbanos, sobretudo naqueles relacionados ao parcelamento, uso e ocupação do solo.

Desse modo, é no cenário urbano-metropolitano onde concentram-se espacialmente os meios de produção, a força de trabalho, os meios de cultura e informação; mas também é onde se acumula um montante significativo dos desajustes e desequilíbrios ambientais, em geral decorrentes do relacionamento entre os assentamentos humanos e o seu suporte físico. Nesses contextos, os problemas ambientais se dão de forma mais intensa e assumem proporções alarmantes, quando não catastróficas. Tudo tende a ser superlativo, desde o número e a variedade dos tipos de conflitos até a multiplicidade de interesses e agentes envolvidos, com infinitas possibilidades de intervenção e caminhos para solução dos mesmos (SOUZA, 2015b).

A magnitude e veemência desses conflitos exige uma atitude do poder público, que utiliza as políticas públicas como instrumento essencial para negociação dos diversos interesses em jogo e para o atendimento das necessidades da população urbana. Ao longo do processo recente de amadurecimento das abordagens referentes aos problemas ambientais urbanos, foi criada uma série de regulamentações, tanto urbanísticas quanto ambientais, com o potencial de interferir na construção de cidades mais sustentáveis, como comentado alhures. No entanto, a falta de integração entre essas políticas resulta em práticas segmentadas que são características da gestão das cidades brasileiras. Tradicionalmente, a gestão desses espaços se deu a partir de órgãos e planos pontuais, sem a devida articulação entre as instâncias governamentais envolvidas ou entre as demais ações e políticas de outros setores, o que frequentemente resulta em desperdício de recursos financeiros e naturais.

Nas metrópoles, essa interação político-institucional se apresenta ainda mais complexa devido a justaposição das autonomias municipais e a presença relevante do governo estadual.

Nessa estrutura governativa, a tendência é que ações locais ou setoriais sejam predominantes já que não há instituições ou mecanismos sólidos de cooperação e coordenação, além da baixa expressividade política e prática dos documentos responsáveis pelo ordenamento do espaço urbano (SILVA; TRAVASSOS, 2008). Ainda que nos últimos anos tenha ocorrido uma tentativa de integração e descentralização da gestão e do planejamento urbano, especialmente no que diz respeito aos blocos normativos urbanísticos e ambiental, a fragmentação e falta de articulação se faz evidente em todas as esferas ao analisarmos os principais instrumentos legais relacionados.

No que tange ao contexto urbano-metropolitano, três instrumentos de regulação normativa se destacam e merecem atenção quando tratamos da questão ambiental urbana: o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001); o Plano Diretor; e o recente Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015). Trata-se de algumas das normas mais importantes do nosso ordenamento jurídico voltado para o meio urbano, somados a outras tantas leis municipais urbanísticas e decretos regulamentares. A construção desses regimentos se deu de forma lenta e gradual, marcados por disputas intensas pela definição de como e quem deve legislar sobre as cidades. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a necessidade por instrumentos de ordenamento urbano se faz mais latente, já que os municípios passam a ser entendidos como entes federativos com obrigações sobre o espaço urbano. Passa a ser oficialmente da competência destes promover uma política de desenvolvimento urbano capaz de ordenar a cidade de modo a garantir as suas funções sociais e o bem-estar da população.

A fim de criar os meios necessários para que os municípios cumpram com as suas atribuições de planejamento e gestão urbano, foi criado em 2001 o Estatuto da Cidade, após um longo processo de tramitação no Congresso Nacional. Trata-se da lei federal que regulamenta o capítulo sobre política urbana da Constituição (Art. 182 e 183) e é responsável por “estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.” Em outras palavras, o documento foi criado com o objetivo de proporcionar os instrumentos essenciais para garantir que a vida e o crescimento das cidades ocorra de forma equilibrada do ponto de vista social, de modo a distribuir justamente os benefícios e o ônus decorrente do processo de urbanização. Por isso, em seus artigos são especialmente enfatizados os instrumentos voltados para o problema fundiário das cidades, o que faz sentido dado o contexto em que a lei foi produzida e a realidade urgente das cidades

brasileiras, onde parcela significativa da população não tem acesso à terra urbana formal com o mínimo de infraestrutura necessária (ARAÚJO, 2003).

Sendo assim, as diretrizes que são apresentadas no Estatuto da Cidade (Art. 2º) se dedicam a ordenar a política urbana em sentido amplo, estabelecendo um conjunto de regras jurídicas que pontuam e condicionam a atividade urbanística, devendo ser aplicadas não só pelos municípios mas também na gestão das regiões metropolitanas realizadas pelo Poder Público estadual. Tendo isso em mente, em seu Art. 4º foram inaugurados uma série de dispositivos e técnicas de planejamento urbano até então não regulamentadas, a exemplo do zoneamento ambiental, da gestão orçamentária participativa, das taxas de ocupação, somadas a uma série de institutos jurídicos, como direito de superfície, direito de preempção, concessões de uso e outorga onerosa do direito de construir, entre outros mecanismos.

Nesta lista, o Plano Diretor se destaca como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Art.40), no qual são dadas orientações mais objetivas aos agentes que constroem e usufruem do espaço urbano. Este instrumento já existia desde a década de 1970 mas não era obrigatório e não precisava se tornar lei até a promulgação da Constituição. Para muitos especialistas, trata-se do instrumento mais importante de planificação urbana já previsto no direito brasileiro (CARMONA, 2010; DALLARI e FERRAZ, 2006), onde é reunido um conjunto de propostas de curto, médio e longo prazo, pensadas para promover o desenvolvimento socioeconômico e determinar a organização espacial dos usos do solo urbano. Em resumo, com base em um diagnóstico técnico-científico da realidade do município e de seu entorno, são apresentadas nesse documento as prioridades e ações a serem executadas pelo poder público para o ordenamento territorial urbano.

De acordo com o Estatuto da Cidade, o plano diretor deve englobar todo o município em questão, não apenas as áreas urbanas, e deve ser revisado a cada dez anos no mínimo, muito embora a Constituição não mencione nada sobre isso (SOUZA, 2010). Atualmente, a elaboração do documento ainda é opcional para maioria dos municípios do país, sendo obrigatório apenas para aqueles com 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas) e para municípios situados em área de interesse turístico, econômico ou ambiental. Além disso, por ser parte integrante do processo de planejamento municipal, as diretrizes e prioridades estabelecidas no plano diretor devem ser incluídas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual. Sendo assim, é por meio do plano diretor que são elaboradas as bases para uma gestão eficiente da cidade e é através dele que a função

social da propriedade urbana é definida e viabilizada, de modo a atender as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade é entendido, portanto, como um marco no processo de transformação e modernização da administração pública urbana por introduzir novos instrumentos jurídicos e políticos na gestão desses espaços. Apesar das diretrizes apresentarem um caráter geral, em suas normas é reconhecida a importância e particularidade sócio-espacial das cidades, que passam a ser pensadas de acordo com as características e limitações atinentes a cada uma, porém tendo em vista o quadro mais amplo dos problemas urbanos brasileiros.

Nesse sentido, um dos maiores avanços a ser apontado nesses regimentos é a ampliação da participação da sociedade civil no planejamento e gestão das cidades. A presença da população e de associações representativas dos mais variados segmentos da comunidade passa a ser obrigatória tanto no processo de elaboração e decisão, quanto na implementação e gestão das cidades. Afora reconhecer o papel da população local na administração pública, esta medida se destaca por promover o plano diretor a mais do que um mero documento técnico ao torná-lo discutível e moldável de acordo com os anseios da sociedade. A partir desse momento o plano diretor passa a servir, teoricamente, como um espaço de debate e deliberação dos cidadãos, agora capazes de negociar e conscientemente optar por diferentes estratégias de intervenção no território urbano (ROLNIK, 2001).

Mais recentemente, diante do crescimento acentuado da quantidade e do tamanho das regiões metropolitanas no país, foi instituído mais um conjunto de normas jurídicas a fim de contribuir para a organização coletiva das aglomerações urbanas. O complexo sistema federado e cooperativo estabelecido pela Constituição Federal, em que os estados são responsáveis por instituir as regiões metropolitanas, não foi garantido apenas com a criação do Estatuto da Cidade e seus instrumentos, que rapidamente se mostraram incapazes de, entre outras coisas, promover a necessária gestão compartilhada entre os municípios integrantes das metrópoles.

Assim sendo, foi sancionado em 2015, através da Lei nº 13.809, o chamado Estatuto da Metrópole. Nos termos do artigo 1º da lei, seu objetivo é estabelecer “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões

metropolitanas e em aglomerações urbanas⁹ instituídas pelos Estados” (BRASIL, 2015). O regimento representa a mais incisiva tentativa do governo de preencher a lacuna no ordenamento urbano-regional ao buscar viabilizar a integração dos municípios que formam as regiões metropolitanas do país. Em parceria com os governos estadual e federal, espera-se que a partir das normas estabelecidas nesse estatuto, os municípios estejam aptos a desenvolver ações conjuntas nas diversas frentes de atuação que tem impacto regional, como saneamento básico, transporte público, habitação, despejo de resíduos sólidos, saúde, educação etc.

O Estatuto da Metrópole prevê a utilização de dez instrumentos para garantir a gestão compartilhada, entre eles: o plano de desenvolvimento urbano integrado; consórcios públicos; convênios de cooperação; compensação por serviços ambientais e parcerias público-privadas interfederativas. Vale destaca que tais instrumentos, logicamente, devem ser utilizados em consonância com aqueles listados no Estatuto da Cidade. O Plano Diretor, por exemplo, deve ser compatibilizado com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado em até três anos após a aprovação do último (Art. 10, § 3º). Caso isso não ocorra, o prefeito pode responder por improbidade administrativa.

A principal inovação apresentada pelo Estatuto da Metrópole diz respeito à governança interfederativa, isto é, um modelo de administração que extrapola os limites e as competências dos municípios. Na definição da lei (Art. 2º, IV), governança interfederativa refere-se ao “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”. Em tese, essa medida permite que políticas setoriais, interessantes para um conjunto de municípios, tenham mais chances de atingir as transformações urbanísticas necessárias para a garantia dos direitos fundamentais da população de uma determinada região metropolitana ou aglomeração urbana.

Ambos os Estatutos, somados à figura do Plano Diretor, são portadores de normas e diretrizes que seguramente representam avanços reais no planejamento e gestão das cidades metropolitanas. Seus termos e fundamentos foram reproduzidos em outros instrumentos e continuam servindo de base para toda a legislação urbana do país. Mais que isso, podemos afirmar que tratam-se de três dos documentos legais mais importantes, produzidos após a

⁹ Destaca-se que, nos termos desta lei, o conceito de aglomeração urbana é entendido como uma "unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. Já região metropolitana é conceituada apenas como uma "aglomeração urbana que configure metrópole".

Constituição de 1988, não só para o ordenamento territorial urbano, mas também para a questão ambiental nas cidades. Ainda que suas normas não sejam voltadas diretamente para o campo do direito ambiental, suas determinações possuem repercussões notórias na proteção do meio ambiente natural e construído.

A partir das diretrizes gerais dessas leis, percebe-se que a questão ambiental é frequentemente abordada, ainda que sutilmente, de forma associada ao desenvolvimento urbano. Em seus textos, assim como em diversas outras normas urbanísticas publicadas nas últimas duas décadas, foram incorporados uma série de princípios e conceitos, resultados de um longo processo de amadurecimento do entendimento de cidade desejada. Em sintonia com o debate ambiental internacional brevemente apresentado na seção anterior, na formulação desses regulamentos foram importados termos da legislação ambiental como: cidade sustentável, equilíbrio ambiental, preservação, degradação do meio ambiente, limites da sustentabilidade, zoneamento ambiental, áreas verdes, unidade de conservação, compensação ambiental, entre outros conceitos e expressões que denotam o reconhecimento dos gestores urbanos sobre a importância de um meio ambiente salutar para o funcionamento adequado das cidades.

A utilização desses termos se deve a incorporação da ideia de desenvolvimento sustentável. Desde a divulgação da Agenda 21 Global, paulatinamente parece ter sido construído um consenso em torno da adoção desse princípio como elemento fundamental para o planejamento e a gestão urbana. A aplicação desse modelo de desenvolvimento no contexto das cidades pressupõe a construção de uma nova ética urbana, onde o crescimento econômico deve ser impulsionado de modo a garantir a função social da cidade sem provocar prejuízos ambientais. Esses preceitos não só foram absorvidos pela política urbana brasileira, como o próprio desenvolvimento sustentável passou a figurar entre os objetivos principais dos instrumentos urbanísticos mais importantes.

No Estatuto da Metrópole, por exemplo, a busca pelo desenvolvimento sustentável figura entre os sete princípios a serem respeitados para a plena governança interfederativa das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (Art. 6º, VII). Já no Estatuto da Cidade, a primeira diretriz geral a ser seguida pela política urbana estabelecida na lei consiste em garantir “o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Entre os planos diretores, não é

incomum que conste em seus objetivos garantir as três dimensões do desenvolvimento sustentável: equidade social, proteção ambiental e desenvolvimento econômico.

Esses preceitos coadunam perfeitamente com o conteúdo trazido pela Agenda 21 e pela Agenda Habitat, bem como vão ao encontro das diretrizes presentes na legislação ambiental brasileira. Apesar de discordâncias de critérios e conceitos básicos entre as normas ambientais e urbanísticas, podemos dizer que a orientação quanto ao desenvolvimento sustentável é a mesma. Quando aplicado às cidades, tal orientação se dedica basicamente a amenizar as consequências ambientais causadas pela expansão e dinâmica urbana, tendo como norte a utilização racional dos recursos e a proteção da natureza remanescente nesses espaços. No entanto, apesar de construídas sobre o mesmo pilar, essas normas apresentam incompatibilidades quando colocadas em práticas e esses preceitos parecem não serem facilmente transpostos, em especial, no contexto urbano-metropolitano.

Os principais questionamentos em relação a aplicação das normas que incidem sobre o meio ambiente urbano dizem respeito à determinação dos espaços escolhidos para serem protegidos da atividade humana, ou seja, as áreas protegidas de acordo com as categorias estabelecidas no SNUC e no Código Florestal (SCHLEE; ALBERNAZ, 2009). A dificuldade se dá inicialmente devido a variação na forma de abordagem das áreas vegetadas e prestadoras de serviços ambientais nas cidades. A legislação ambiental federal, ainda que faça poucas menções ao ambiente urbano, claramente lida com termos mais bem delimitados como área verde urbana, unidade de conservação e área de preservação permanente. Já a legislação urbanística se mostra menos rigorosa no que se refere à proteção desses espaços, utilizando-se muitas vezes de termos dissemelhantes e pouco objetivos, como áreas de interesse ambiental, áreas de interesse paisagístico e espaços públicos de lazer (STEINER, 2014).

Além da falta de uniformização dos conceitos na legislação vigente, os parâmetros e critérios estabelecidos para a instituição e manutenção dessas áreas são pouco claros e, por vezes, contraditórios. A imprecisão dessas normas vêm acarretando em uma série de conflitos, em sua maioria, relacionados ao uso e ocupação do solo. Nesse sentido, o dilema em maior destaque na literatura acadêmica diz respeito a questão da regularização fundiária de assentamentos informais nas áreas protegidas de categorias inspiradas pela corrente preservacionista, sobretudo as já mencionadas áreas de preservação permanente.

Resumidamente, as APPs consistem em uma faixa de preservação que apresenta

diferentes tamanhos estabelecidos em razão da topografia, dos tipos de vegetação e da largura dos corpos hídricos. De acordo com o Código Florestal em vigor, esse tipo de área protegida possui uma ampla função ambiental que consiste em “preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”. Em contraste às Unidades de Conservação, os critérios que determinam as APPs são previamente determinados e necessitam apenas que as condições geográficas listadas sejam atendidas para automaticamente serem consideradas APPs, independente do seu regime de solo e de apresentarem área coberta por vegetação nativa ou não¹⁰.

Tendo isso em mente, as APPs dizem respeito basicamente às seguintes áreas: margens de corpos hídricos, encostas com mais de 45° de declividade, topos de morros com mais de 100 metros, florestas em altitude superior a 1800 metros, restingas e bordas de tabuleiros ou chapadas (BRASIL, 2012). Apesar de serem espaços de grande relevância para a manutenção da qualidade ambiental, as APPs mantêm um histórico de contínuo desacato, sobretudo nos ambientes urbanos. Não obstante às funcionalidades associadas às APPs e ao fato de que os espaços vulneráveis por elas protegidos cumprem um papel singular na dinâmica das cidades, as mesmas figuram entre os instrumentos de proteção ambiental mais desrespeitados no país.

Para termos uma noção, segundo as estimativas de Gerd Sparovek et. al (2011), as APPs apresentam um déficit de 44 milhões de hectares de áreas sem cobertura vegetal, o equivalente a cerca de 42% do total de APPs no território nacional – que tendem a ter aumentado desde a conclusão deste estudo. Nas metrópoles, particularmente, o índice de APPs violadas tende a ser ainda mais alto devido à pressão pelo uso intensivo do solo urbano, porém é justamente nesse cenário que a proteção de algumas dessas áreas tem maior potencial de beneficiar a população já que protege espaços capazes de amenizar os efeitos ambientais indesejáveis do processo de urbanização.

As razões pelas quais as APPs têm dificuldade de serem implementadas nesses contextos são muitas. Em primeiro lugar, deve-se considerar que um instrumento de preservação altamente restritivo a intervenções, como as APPs, tem dificuldade para se

¹⁰ Há ainda uma segunda modalidade de APPs, com poucas ocorrências porém previstas pelo Código Florestal 2012, que diz respeito as áreas de proteção que, apesar de não se enquadrarem às categorias estipuladas, por cumprirem alguma importante função ambiental similar também são decretadas APPs. Estas são chamadas "APPs administrativas", que dependem da expedição de um ato administrativo da autoridade ambiental competente para existirem.

adequar ao contexto urbano, principalmente se levamos em conta que o processo histórico de formação de grande parte das cidades brasileiras se deu justamente em áreas que atualmente são protegidas pela legislação ambiental, como encostas e margens de rios, onde até hoje concentra-se um grande número de assentamentos de diferentes estratos sociais. Há, portanto, de se reconhecer que, independente da sua inegável relevância para a saúde dos ecossistemas urbanos, a aplicação de faixas de preservação que podem variar de 30 a 500 metros em margens de rios ou em encostas – o que em cidades como o Rio de Janeiro representam parte significativa do solo urbano – não tem aplicação fácil quando se trata de uma realidade urbana-metropolitana (ARAÚJO, 2002).

Além de partir de uma premissa de intocabilidade difícil de conciliar com esse contexto, as normas que determinam a sua implementação tratam o território brasileiro de forma homogênea, estabelecendo critérios e parâmetros únicos sem fazer menção à imensa diversidade territorial e ambiental do país. Características como os diferentes biomas e o grau de antropização não foram considerados, afora que os parâmetros das APPs praticamente não fazem distinção entre zona rural e urbana (SCHLEE; ALBERNAZ, 2009). A aplicação dessas áreas de preservação se tornam ainda mais complexas pois, mesmo após várias revisões e ajustes da lei, restam dúvidas para a definição da largura das faixas de preservação devido a ambiguidades e generalizações da legislação.

Afora os déficits na redação, empecilhos técnicos colocam em dúvida a aplicabilidade desses parâmetros e de outros tantos da legislação ambiental. Tarefas essenciais para a sua efetividade, como o mapeamento das mesmas, encontram entraves simples como falta de pessoal qualificado e material específico para que seja executado. Para autores como Leonardi (2010), um dos principais obstáculos ao estabelecimento e aplicação da legislação ambiental é a disponibilidade limitada de ferramentas computacionais apropriadas e dados cartográficos precisos para a sua determinação. Essa dificuldade é especialmente acentuada nas áreas de topos de morros, uma das categorias mais contraditórias do Código Florestal devido ao fato da sua definição exigir uma certa interpretação geográfica pro reconhecimento da área em regiões de declive acentuado.

A implementação das APPs esbarra ainda com os artigos da legislação urbanística. Diversas vezes, a faixa de preservação garantida pelo Código Florestal foi confundida com a faixa não-edificável estabelecida pela lei federal de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6766/79). A reserva proibida para construção deve abranger quinze metros de cada lado das

águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, o que representa apenas metade do mínimo que deveria ser reservado para APPs. Apesar de cumprirem funções distintas – uma ambiental e outra de segurança da população – frequentemente a generalidade das leis permitiu que as duas categorias fossem tratados como um instrumento só ou algo a se optar quanto a sua aplicação ou não.

Em muitos municípios, a exemplo de São Paulo, o conflito se dá ainda com o Código de Obras, que também estabelece coordenadas distintas quanto ao espaço a ser reservado nas margens dos córregos (SEPE; PEREIRA. BELLENZANI, 2014). Nesses casos, o que parece ocorrer na maioria das vezes é que a administração pública se deixa levar por soluções simplistas, ou seja, opta pela medida mínima de proteção que leva à descaracterização das APPs e à perda de suas funcionalidades. A imprecisão da legislação ambiental permite ainda que as APPs sejam simplesmente entendidas como desnecessárias, como acontece no caso dos cursos d'água canalizados, pois ao não serem especificados na lei federal tem a sua aplicação submetida a interpretação municipal.

A questão da permissão para supressão das APPs é outro conflito que parece longe de ser solucionado, mesmo após as últimas atualizações da legislação. De acordo com o Código Florestal vigente, a intervenção ou supressão da APP pode ser autorizada pelo órgão competente em hipótese de: utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. As definições e critérios estabelecidos para cada um desses casos têm sido muito discutidos, principalmente os que dizem respeito aos impactos ambientais, por constarem na lei de forma extremamente geral e subjetiva, dando abertura pra diferentes interpretações e permitindo, em muitos casos, a utilização indevida desse instrumento de preservação (ARAÚJO, 2014).

Esses casos excepcionais em que as APPs poderiam ser suprimidas, teoricamente, serviriam para solucionar ou ao menos amenizar o conflito mais amplo que envolve as normas urbanísticas e ambientais, a saber, a questão da regularização fundiária, uma das principais preocupações do Estatuto da Cidade. Deve-se levar em conta que as APPs consistem em um instrumento essencial de proteção do meio ambiente urbano, mas também representam uma limitação administrativa na medida em que a sua instituição legal restringe o exercício do direito individual de propriedade para atender aos interesses sociais de resguardo do meio ambiente.

Em outras palavras, com a aplicação das APPs milhares de moradias em todo país

passam a automaticamente constar como ocupação irregular. Dessa forma, um dilema é colocado para a administração pública, que se vê obrigada a optar entre preservar/recuperar os ecossistemas urbanos removendo a população presente nesses espaços ou aceitar a descaracterização dos ambientes naturais e permitir a ocupação humana. É necessário, portanto, que seja feita uma escolha entre dois valores e direitos legalmente assegurados: o direito à moradia adequada e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ambos garantidos, respectivamente, pelos artigos 6º e 225º da Constituição.

Alguns autores defendem que este seria um falso dilema, oriundo de uma falsa compartimentação entre a realidade social e a realidade ambiental que nos impede de considerar o meio ambiente de forma holística e sistêmica (MILARÉ, 2005). A solução para garantir os dois direitos em casos que um se sobrepõe ao outro, teoricamente, poderia simplesmente ser feita com a tomada de medidas compensatórias concretas. Quer dizer, em caso de impossibilidade da regularização fundiária tendo em vista os prejuízos ambientais atrelados, o direito à moradia ainda assim deve ser garantido e proporcionado em outro lugar equivalente. Do mesmo modo, quando permitida a ocupação em áreas ambientalmente sensíveis, outras ações devem ser implementadas para promover o equilíbrio do meio ambiente local (CHAER, 2007).

Entretanto, esta solução não é facilmente colocada em prática e o conflito se tornou ainda mais explícito com o incremento dos programas de regularização fundiária e de processos de autorização para o manejo ou intervenção em APP. Além de milhares de brasileiros serem diretamente afetados por essas escolhas – o que torna inviável a possibilidade de realocar toda a população residente em área de preservação¹¹ – a generalidade e falta de preparo das leis para situações como essa torna essa decisão inegavelmente sujeita a critérios com alto grau de subjetividade. E, de fato, trata-se de uma discussão complexa, que traz a tona a reflexão a respeito das funcionalidades do meio ambiente urbano e até que ponto os seus ciclos naturais podem ser alterados pela atividade humana sem que isso signifique em perdas ecologicamente significativas.

Essa discussão a respeito da aplicação das APPs no meios urbanos ilustra a dificuldade

¹¹ A contabilização dos habitantes que vivem em APP é um dado difícil de se obter com exatidão. A título de exemplo, segundo consta no último Censo (IBGE, 2010), existem no Brasil 3.224.529 domicílios em aglomerados subnormais, dos quais 403.246 estão localizados à margem de corpos hídricos. Isso sem contar as demais formas de ocupação também irregular e que ocupam outros tipos de APP e outras categorias de áreas protegidas. Ainda que sem a exatidão dos números, fica evidente que a simples realocação das milhares de famílias em situação irregular para outros pontos das cidades não é factível.

do poder público de transpor para as cidades as normas de proteção ambiental em geral. O conflito diretamente com a categoria da APP é mais recorrente devido a sua incidência frequente no meio urbano, mas também as unidades de conservação são envolvidas em casos análogos, em especial aquelas de proteção integral. Também nesses casos os dois direitos são colocados em oposição e fica a cargo do poder público determinar qual deve prevalecer. O problema é que o direito que predomina nem sempre é o mesmo e os critérios que balizam essa escolha em grande parte das vezes não são suficientemente claros.

No fim das contas, nem a legislação ambiental é capaz de resguardar o ambiente natural que resta nas áreas urbanas, assim como a legislação urbanística se mostra defeituosa no que diz respeito à garantia da função social da cidade à luz do desenvolvimento sustentável. Apesar de todo o avanço institucional recente que fortaleceu o conjunto de disposições legislativas destinadas ao ordenamento dos espaços ambientais urbanos, as tentativas dos últimos anos de orientação do crescimento das cidades brasileiras tem caminhado em uma direção desastrosa, sobretudo quando empresários da construção e do mercado imobiliário tem interesses envolvidos nesses conflitos (MARICATO, 2013).

O objetivo comum mais amplo que une essas normas se mostra, portanto, longe de ser atingido. Apesar dos preceitos do desenvolvimento sustentável estarem presentes em todas as legislações mencionadas neste capítulo, a questão ambiental urbana permanece distante do seu equacionamento. A sustentabilidade apontada nos anos 1990 como solução para o desenvolvimento urbano há alguns anos vem ganhando cada vez mais críticos, que apontam fragilidades teóricas e conceituais do termo e indicam que esse aparente consenso sobre o desenvolvimento sustentável revela mais imprecisões do que clareza em torno de seu significado (COSTA, 1999; VEIGA, 2005; SERPA, 2008). Não a toa, a ideia não surgiu em uma área acadêmica ou científica, mas sim no campo diplomático. Para autores como Gonçalves (2001), trata-se de uma ideia intrinsecamente diluidora justamente por ter origem nesse campo cuja natureza é evitar confrontos e produzir consensos, o que na tentativa de agradar a todos, deixa de dizer o que precisa ser dito.

Sendo assim, a sustentabilidade não só foi absorvida de forma superficial, como parece ter se tornado uma espécie de slogan ou mantra repetido exaustivamente até perder o sentido. Atualmente, o mesmo slogan é utilizado para justificar ações públicas ou privadas onde nem sempre as questões ambientais são a prioridade, mas são igualmente legitimadas pelo discurso confortável do “bem comum” (SOUZA, 2015b). Esse discurso, presente nas

agendas e documentos legais, encontra-se distante da realidade socioambiental das cidades, resultando em políticas defeituosas, abertas a discricionariedade do poder público e incapazes de levar em conta não só os efeitos físicos da questão ambiental urbana – degradação, poluição, escassez de recursos etc. – mas também as suas causas – as formas de produção e apropriação do espaço urbano.

2.3 – Proteção ambiental e segregação residencial

Ainda que cada metrópole apresente suas particularidades político-administrativas e sócio-espaciais, é possível identificar alguns padrões na forma de crescimento e manutenção dessas cidades. Se, por um lado, tratam-se de espaços marcados por sua pujança econômica, por ser o centro das decisões políticas e por concentrar parte significativa da população e suas atividades, por outro, frequentemente verifica-se nas metrópoles um agravamento das condições de vida e moradia da população urbana de baixa renda. No Brasil, as razões para isso se devem não só a uma ausência de um planejamento e gestão urbano integrado e eficiente, mas também devido ao padrão histórico de urbanização excludente igualmente observado em outras metrópoles, especialmente de países “subdesenvolvidos”. Nesse padrão, constam como processos comuns a periferação do crescimento metropolitano e o aumento significativo dos índices de favelização, fatalmente acompanhado por altos níveis de degradação ambiental. Como afirma a arquiteta e urbanista Marta Grostein (2001):

O padrão de urbanização imprimiu às metrópoles – apesar das especificidades regionais – ao menos duas fortes características associadas ao modo predominante de fazer “cidade”: apresentam componentes de “insustentabilidade” associados aos processos de expansão da área urbana e de transformação e modernização dos espaços intra-urbanos; e proporcionam baixa qualidade de vida urbana a parcelas significativas da população. Em apenas quatro décadas – entre 1950 e 1990 – formaram-se 13 cidades com mais de um milhão de habitantes e em todas elas a expansão da área urbana assumiu características semelhantes, isto é, não resultou de determinações ou projetos articulados visando a extensão da cidade, mas, ao contrário, prevaleceu a difusão do padrão periférico, condutor da urbanização do território metropolitano, perpetuando, assim, o loteamento ilegal, a casa autoconstruída e os distantes conjuntos habitacionais populares de produção pública, como seus principais propulsores.

Segundo a mesma autora, a concentração da pobreza e das condições precárias de vida nas metrópoles brasileiras tem como reflexo a construção de um espaço dual. De um lado, identifica-se a cidade formal, que concentra a maior parte dos investimentos públicos e onde costuma-se encontrar um padrão residencial de classes médias e altas. Em contraponto, no mesmo território observamos a cidade informal, que é relegada dos benefícios urbanos e desprivilegiada no mercado imobiliário, crescendo exponencialmente na ilegalidade que a constitui e intensifica as desigualdades socioambientais (GROSTEIN, 2001).

Nesse contexto, a segregação residencial se apresenta como um dos principais processos espaciais de diferenciação interna das cidades. Tal processo diz respeito à concentração de classes sociais no espaço urbano de modo a gerar áreas sociais distintas entre si, porém com relativa homogeneidade em seu interior (CASTELLS, 1983). Os critérios que

definem a uniformidade dessas áreas são variados e podem estar relacionados a fatores como o status social, o nível de instrução, a etnicidade, a condição migratória, a natureza da habitação e até mesmo a crença religiosa. A segregação residencial, portanto, reflete e reproduz as diferenças econômicas e sociais e o meio pelo qual diferentes grupos se adaptam a essas disparidades, consistindo em um processo fundamental para a compreensão da produção fragmentada do espaço urbano (CORRÊA, 2013).

Este processo é, por sua vez, viabilizado pela atuação de uma gama complexa de agentes sociais que alteram as suas práticas espaciais ao longo do tempo e modelam a organização do espaço utilizando-se de diferentes mecanismos e estratégias. De acordo com Corrêa (1995), os agentes sociais envolvidos nesse processo e nos demais associados à produção do espaço urbano são basicamente: proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; proprietários fundiários; promotores imobiliários; grupos sociais excluídos; e o Estado. Este último destaca-se por seu papel chave na promoção da segregação residencial urbana, considerando que os demais atores envolvidos nesse processo dependem necessariamente da ação estatal em seus três níveis de governo – especialmente na esfera municipal – para implementar ou não medidas que levem à segregação, seja com a sanção tácita ou explícita do Estado (MARCUSE, 2001).

Sendo assim, o poder público figura como ator fundamental na segregação residencial em sentido amplo, isto é, tanto nos processos de segregação imposta e induzida, quanto na autosegregação. No primeiro caso, trata-se de uma espécie de “limpeza social” de determinados pontos das cidades por meio da expulsão das classes subalternas e imposição do seu novo local de residência; ou através da tributação diferenciada do espaço urbano que limita a mobilidade residencial da população de acordo com o preço da terra e dos imóveis. Nesse cenário, a população de baixa renda consiste no grupo excluído direta ou indiretamente e sempre de forma involuntária. Já a autosegregação refere-se aos espaços produzidos, ao longo das últimas décadas com mais intensidade, para a manutenção e reprodução da camada da população com maior poder aquisitivo. Nesses casos são as pessoas que optam por se distanciar dos grandes centros urbanos, vistos como barulhentos e caóticos, além de associados à pobreza e violência. Esse movimento é fortemente vinculado à busca por sensação de segurança por parte das elites, mas não é o único fator envolvido.

Esses tipos de segregação, além do seu aspecto relacional, apresentam em comum o fato de resultarem de uma política de classe que se materializa no espaço urbano, seja através

da implementação de normas urbanísticas que fortalecem e acabam por promover a segregação ou por meio do investimento público seletivo que possibilita o aumento do preço da terra a ponto desses espaços se restringirem a uma minoria da população com condições de pagar caro por elas.(CORRÊA, 2013). Desse modo, cria-se uma clara diferenciação espacial na localização das residências que varia em termos de conforto e qualidade. Essa diferença está diretamente relacionada a valorização do solo urbano que oscila de acordo com as facilidades que o ambiente urbano pode proporcionar no que se refere ao nível de acessibilidade, à oferta de infraestrutura urbana e a presença de amenidades naturais ou socialmente produzidas (CORRÊA, 1995).

Este último fator diz respeito a proximidade não só de espaços de lazer como parques, praças e cinemas, mas principalmente a presença de elementos da natureza que de certa forma atenuam o cotidiano conturbado das cidades e oferecem algum tipo de lazer – ainda que contemplativo – ou ofertam algum serviço como facilidade de acesso a águas (rios, lagos, mar etc.), temperatura local agradável, relevo pouco acentuado, entre outros aspectos físicos que agregam valor e prestígio a localização de uma residência. Cada vez mais, esses espaços exclusivos que contam com amenidades naturais tornam-se escassos nas cidades e, por conseguinte, tornam-se também mais valiosos.

Nesse contexto, a política de proteção ambiental, mais especificamente, a instituição de áreas protegidas urbanas figura como um elemento influenciador no preço da terra e, conseqüentemente, na segregação residencial, já que parte grande parte dessas amenidades está relacionada a presença desses espaços sob regime de proteção. Além disso, ao estabelecer um espaço a ser protegido, ainda que por ora desmatado, abre-se a possibilidade de oferta desses serviços ambientais no futuro e, portanto, para a especulação imobiliária na sua circunvizinhança.

Não à toa, pelo menos desde a década de 1980, essas amenidades naturais fornecidas pelas áreas protegidas passaram a servir como um atrativo para grandes empreendimentos imobiliários destinados a segmentos sociais de maior renda, a exemplo dos condomínios exclusivos construídos em pontos estratégicos das cidades, onde uma das motivações mais forte procurada por esse grupo específico de moradores que busca pela auto-segregação diz respeito a oferta de serviços prestados pela proteção ambiental (O'NEILL, 1983; SOUZA e VILLAR, 2013).

Por outro lado, as áreas protegidas ao valorizarem a terra nos seus arredores contribuem também para a segregação no sentido inverso e involuntário. Os moradores não só são expulsos gradativamente pelo aumento exponencial do preço dos imóveis, como também são diretamente removidos pela ação pública com base em razões ambientais. Tais remoções são frequentemente justificadas com argumentos como, por exemplo, o suposto risco ambiental ao qual as ocupações estariam submetidas ou devido ao forte potencial de degradação ambiental que apresentam estas ocupações, já que muitas vezes estão situadas próximas ou dentro de áreas protegidas. Entretanto, esse discurso que vincula a ocupação irregular a riscos ambientais e destruição da natureza no intuito de legitimar a sua remoção, curiosamente, não se aplica às casas e condomínios de classe média e alta que muitas vezes encontram-se na mesma condição de irregularidade, de modo que esse instrumento de segregação é imposto quase exclusivamente à população mais desfavorecida socioeconomicamente, em especial os moradores de favelas (SOUZA, 2016a).

Esse instrumento de controle sócio-espacial não constitui propriamente uma novidade, visto que políticas dessa natureza vêm sendo empreendidas com maior ou menor intensidade desde o início do século XX. De acordo com Souza (2015a), o grande diferencial dos recentes diagnósticos reside nos argumentos que agora são mobilizados: se antes eram invocadas como razão para a remoção das favelas o “desajuste cultural”, o “parasitismo econômico” e a “subversividade política” dos seus moradores – como bem desenvolve Janice Perlman em sua obra “O Mito da Marginalidade” (1977) – desde a década de 1980/90 a questão ecológica emerge como um dos novos paradigmas dessa política, apresentando um discurso que vincula a ocupação irregular do solo à degradação ambiental e imputa à população de baixa renda toda a responsabilidade pela poluição dos corpos hídricos e desmatamento das florestas.

Nesta concepção, as remoções se justificam como forma de assegurar o “interesse público” na medida em que, hipoteticamente, preservam o “meio ambiente”, uma perspectiva conservadora e elitista que ignora as evidentes desigualdades sociais e a maneira em que estas caracterizam os problemas ambientais (SOUZA, 2015b) – resulta que os pobres são os que convivem mais diretamente com os problemas da degradação ambiental na cidade e, simultaneamente, são os mais penalizados pelo aparato legal para proteção ambiental, num claro processo de culpabilização das vítimas (COMPANS, 2007).

Há, dessa forma, um deslocamento dos conflitos relacionados aos assentamentos informais urbanos do campo da política urbana e habitacional para o da política ambiental,

onde o discurso de proteção baseado nos princípios preservacionistas é apropriado e utilizado como argumento para promover as remoções e realocar uma parcela da população em zonas periféricas das grandes cidades, ao mesmo tempo que fornece condições privilegiadas para uma minoria. De acordo com alguns autores (VILLAÇA, 2001; SPOSITO, 2013), podemos até dizer que existe somente um tipo de segregação ocorrendo de forma dialética, onde a segregação voluntária de parte da população provoca, simultaneamente e por meio do mesmo processo, a segregação involuntária de outrem.

Em outras palavras, trata-se de um movimento de segregação de mão dupla, onde processos de segregação imposta e induzida ocorrem de forma concomitante aos processos de autosegregação e, em ambos, a questão ambiental cumpre um papel elementar. Ainda que existam diversas formas e fatores que promovem a segregação, o discurso de proteção vem se destacando como uma ferramenta útil para a implementação de políticas segregacionistas no ambiente urbano. A instituição e o manejo das áreas protegidas, nesse caso, se apresenta como uma importante estratégia de controle e gestão do território em diversas escalas, pois estabelece limites e normas específicas para o seu uso e ocupação (MEDEIROS, 2003), servindo inclusive como instrumento de um movimento conservador – auxiliado pelo saber técnico-científico – que busca justificar as ações de repressão e exclusão social promovidas pelos poderes públicos com pretextos ecológicos no meio urbano (COMPANS, 2007).

Configura-se assim o que Harris (1984) chamou de segregação de classe, onde a desigualdade entre as classes de uma determinada sociedade se materializa no espaço por meio da diferenciação que se dá em termos de distribuição residencial, servindo como reflexo das diferenças econômicas e sociais e, ao mesmo tempo, o meio pelo qual os diferentes grupos sociais vivem e reproduzem as mesmas desigualdades. Novamente, nesse processo o poder público se coloca como um agente determinante na medida em que o mesmo impõe a segregação às classes sociais mais desfavorecidas a partir da adoção de políticas de remoção exclusivamente direcionadas para essa camada da população e também atua em parceria com o setor imobiliário para atender as demandas das elites de modo a valorizar certos pontos da cidade com investimento público e assim atrair/expulsar grupos sociais específicos.

Vale ressaltar que a insuficiência do embasamento legal, acompanhado das dúvidas e desentendimentos das normas ambientais e urbanísticas brevemente pontuadas anteriormente, facilitam essa instrumentalização do discurso ambiental uma vez que deixam margem para a arbitrariedade da administração pública competente e nos leva a crer que os atuais parâmetros

estabelecidos pela legislação ambiental brasileira não só acabaram por distanciar ainda mais as áreas protegidas dos seus objetivos de preservação, como também permitiram e contribuíram para a manutenção dos padrões históricos de segregação residencial nas grandes cidades brasileira, como buscaremos evidenciar no estudo de caso a seguir.

CAPÍTULO 3 – PROTEÇÃO AMBIENTAL NO RIO DE JANEIRO: O CASO DO MACIÇO DA TIJUCA

3.1 – O papel do Maciço na construção da “cidade maravilhosa”

A cidade do Rio de Janeiro é marcada por uma paisagem extremamente singular, reflexo do seu processo de ocupação territorial acompanhado das particularidades do meio físico que lhe sustenta. Desde o início da expansão do seu tecido urbano, foi necessário ajustar o crescimento da cidade às características do terreno, o que deu origem a soluções que marcam fortemente a sua história e fisionomia. A necessidade de superação dos obstáculos de ordem natural exigiu que diversas técnicas fossem implementadas e, conseqüentemente, alterações drásticas foram realizadas no espaço físico da cidade: pântanos foram drenados, morros desmontados, rios canalizados e outras tantas transformações foram realizadas como parte do processo comumente denominado “desenvolvimento urbano”. Desse modo, a natureza que molda, embeleza e dá fama a cidade, é a mesma que historicamente é entendida como aquela que atrasa ou mesmo tolhe o seu espraiamento.

Nesse sentido, o Rio de Janeiro se apresenta como um objeto de estudo privilegiado no que diz respeito à questão ambiental contemporânea, visto que em seus limites estão conciliados um quadro natural único com as necessidades de uma grande cidade da periferia do sistema capitalista. Ao mesmo tempo em que podemos vislumbrar características de países centrais no Rio de Janeiro – tecnologia avançada, altos salários, trabalho formal etc. – a cidade ainda se assemelha aos países periféricos no que tange a desigualdade social, precarização do trabalho, subordinação econômica, entre outros. Os problemas ambientais também seguem esse padrão de viés duplo ao incorporarem tanto aspectos mais típicos do que se identifica como países subdesenvolvidos, como falta de saneamento básico e gerenciamento inadequado de resíduos sólidos, e ainda problemas frequentemente associados a países desenvolvidos, como a poluição do ar e do solo relacionada à industrialização e ao aumento da frota de veículos.

Essa convivência harmoniosa e, ao mesmo tempo, conflituosa entre sociedade e natureza marca o perfil da cidade do Rio de Janeiro e, justamente por isso, faz deste um cenário rico para se abordar as questões socioambientais (GALVÃO, 1992). É também devido a essa simbiose que a cidade hoje é reconhecida pela UNESCO como Patrimônio Mundial pela sua paisagem cultural urbana. Mais que isso, nas palavras de Maurício de Almeida Abreu, um dos pesquisadores que mais se dedicou aos estudos urbanos no Rio, essa

comunhão entre sociedade e natureza não apenas faz parte da cidade, como é o que lhe dá identidade:

A cidade do Rio de Janeiro forma, com as montanhas e com a baía que lhe emolduram a paisagem, um todo indissociável. Não é possível pensar a primeira sem imaginar as últimas. E estas, por sua vez, só adquirem a importância que possuem por estarem no centro mesmo de uma das grandes metrópoles mundiais. É esta associação do ambiente natural com o ambiente construído pelo homem que dá ao Rio de Janeiro tanta beleza e tanta fama. É ela também que torna a sua geografia única e tão complexa (ABREU, 1992).

De fato, a presença dos maciços montanhosos tornou a paisagem carioca muito particular. A cidade apresenta parte considerável de sua superfície coberta por três maciços: Pedra Branca, Gericinó-Mendanha e Tijuca. Este último, situado dentro da região metropolitana do Rio de Janeiro, se destaca pelo papel que historicamente desempenha na vida da cidade, tendo servido como um dos grandes balizadores do seu processo de expansão – juntamente com o mar – e o verdadeiro responsável pela característica linear da cidade (dividida em zonas geográficas distintas). Ainda que essa configuração espacial lhe confira grandes benefícios em termos de beleza cênica, a mesma acarreta em um leque de problemas urbanos que vão desde a necessidade de gerenciamento contínuo dos processos naturais atingidos pelo crescimento urbano, até as limitações para disponibilização de infraestrutura básica a uma cidade de ocupação tão dispersa e sítios tão heterogêneos (ABREU, 1992).

Sendo assim, ao longo da nossa história urbana, o Maciço da Tijuca não só influenciou na paulatina reestruturação e refuncionalização dos espaços da cidade, como ele mesmo sofreu mudanças no que se refere ao conteúdo e à dinâmica do uso do solo. Dessas transformações, uma das mais relevantes se refere ao reflorestamento promovido ainda no governo imperial. No início do séc. XIX, a outrora exuberante floresta, que ocupava as vertentes do Maciço da Tijuca, fora reduzida a meros vestígios de vegetação originária, tendo sucumbido aos golpes de machado necessários para a expansão urbana. O quase completo desmatamento das encostas da Tijuca promovido pela monocultura de café provocou uma decorrente degradação dos mananciais que abasteciam a cidade, como já fora mencionado alhures, ocasionando um cenário preocupante de escassez de água potável – razão pela qual o então Imperador Dom Pedro II ordenou, em 1861, a desapropriação das terras e o início imediato do reflorestamento das encostas do maciço, atendendo, por tabela, às demandas da elite aristocrática por melhorias urbanas (ABREU, 1992).

A iniciativa foi coordenada pelo Major Manuel Gomes Archer que, com uma equipe

formada por escravos e grupos autônomos assalariados, executou o plantio de aproximadamente setenta mil espécies vegetais nativas e heterogêneas entre os anos de 1862 e 1887 (ABREU, 1992; HEYNEMANN, 1995). A veracidade desse número é contestável já que existe uma carência de registros a respeito da dimensão exata do reflorestamento do maciço. De todo modo, se hoje ainda temos uma porção significativa de massa verde na cidade, isso se deve ao resultado da combinação desse reflorestamento com a regeneração natural da mata. Contudo, é interessante apontar que tal empreendimento continha outros interesses para além da simples proteção ambiental, como afirmam os seguintes urbanistas:

Esta iniciativa foi encampada pela elite local com a intenção de construir uma nova identidade para a capital do império e fomentar a noção de civilidade na sociedade carioca, utilizando como símbolo o elemento natural local. Sem dúvida, esta intervenção guardava ainda em sua origem uma preocupação utilitarista com o resgate dos recursos que se escasseavam. Estas décadas marcaram uma mudança de direção no manejo do Rio Carioca, uma fase de aceitação da natureza na cidade. Mas foi também um período extremamente representativo da tensão que se estabelecia no imaginário coletivo carioca entre as perspectivas metafísicas e utilitárias da natureza tropical (SCHLEE *et al*, 2007).

Em vista disso, a importância do replantio no Maciço da Tijuca extrapola seus efeitos na dinâmica e na organização sócio-espacial da cidade, sendo marco de uma mudança de atitude do Estado brasileiro e das elites que o compunham com relação à natureza, num contexto de ascensão do romantismo e do ideário preservacionista em meio à *intelligentsia* nacional (HEYNNEMAN, 1995). A partir de então, as encostas do maciço passaram a ser alvo de uma série de medidas de proteção ambiental, entendendo a sua floresta mais do que como um bem natural, um patrimônio cultural a ser preservado.

A recomposição da Floresta da Tijuca – ainda hoje considerada a maior floresta urbana replantada do mundo – e as sucessivas políticas públicas visando sua preservação deram origem em 1961 ao Parque Nacional do Rio de Janeiro, posteriormente renomeado para Parque Nacional da Tijuca (PNT). Em seus limites estão inclusos mirantes, cachoeiras, pontos de escalada, trilhas, além de uma rica fauna do bioma Mata Atlântica acompanhada de 1619 espécies vegetais – das quais 433 estão ameaçadas de extinção (ICMBIO, 2008). Estes e outros atrativos tornam o PNT a unidade de conservação mais visitada do país, contribuindo ainda para o abastecimento de água, para a manutenção das temperaturas e, obviamente, para o embelezamento da cidade com as suas silhuetas montanhosas.

O Maciço da Tijuca é considerado, portanto, mais do que um componente do mapa geomorfológico, um importante elemento estruturador da cidade do Rio de Janeiro que teve

suas funções e significados alterados ao longo do tempo, apresentando um histórico intrinsecamente relacionado à evolução urbana da cidade e à aceitação da natureza em seu seio (ABREU, 1987). Desde sempre, destaca-se na paisagem carioca os extensos, ora escassos, fragmentos de Mata Atlântica que cobrem o maciço e insistem em descer as suas encostas, a despeito da pressão da metrópole que cresceu nos seus arredores. Essa insistência, que aflora no coração da cidade, acabou por torná-lo um dos elementos mais emblemáticos do Rio de Janeiro, consolidado no imaginário tanto dos *insiders*, quanto dos *outsiders*, como parte inerente à paisagem carioca desde os seus primórdios.

Não à toa, ao longo de nossa história urbana, os ambientes mais conhecidos do Maciço da Tijuca, pertencentes ao PNT – Complexo do Corcovado, Pão de Açúcar, Pedra da Gávea, Vista Chinesa, Parque Lage etc. – foram representados em diversas oportunidades. É possível, por exemplo, encontrar registros de nossas montanhas em cadernetas de campo de naturalistas e viajantes, em pinturas e nos primeiros registros fotográficos da cidade. Frequentemente, o maciço se faz presente também em cartões postais do Rio de Janeiro, em campanhas publicitárias de diversos produtos e serviços e, obviamente, em inúmeros anúncios voltados para o público turista. Na esfera das artes também encontramos centenas de menções ao Maciço da Tijuca, ou a partes deste, como em romances ambientados em sua floresta, em letras de músicas e em filmes nacionais e estrangeiros, desde animações até documentários (**Figura 1**). Além disso, o maciço permanece como um assunto constante no noticiário carioca, reunindo ao longo dos anos uma coletânea de manchetes a seu respeito.



Figura 1 – Representações do Maciço da Tijuca. **A)** Vista da Praia de Botafogo em grafite e nanquim por Johann Moritz Rugendas em 1823 (Acervo IMS); **B)** Propaganda do uísque Johnnie Walker onde o maciço é “despertado”; **C)** Mapa turístico do Rio de Janeiro destacando a posição e alguns atrativos do Maciço; **D)** Capa do romance do escritor brasileiro José de Alencar publicado em 1872; **E)** Cena do filme de animação norte-americano "Rio" lançado em 2011.

Essa cadeia de montanhas tão icônica para a cidade também despertou o interesse de pesquisadores de diferentes áreas de conhecimento, de maneira que uma considerável produção científica foi desenvolvida a respeito do Maciço da Tijuca. Os geógrafos cariocas, confirmando a vocação disciplinar de estudar a relação entre sociedade e natureza, em diversas oportunidades tomaram o maciço ou os processos sócio-espaciais que nele se desenrolam como objetos de pesquisa, contribuindo para o melhor conhecimento de sua dinâmica interna, bem como de sua importância (ambiental, simbólica, histórica, econômica etc.) para a cidade do Rio de Janeiro (ABREU, 1987; 1992; COELHO Netto, 2005; FERNANDES, *et al.*, 2006; RODRIGUEZ e GAVLAK, 2013; entre outros).

Em um levantamento realizado em parceria com o pesquisador Eduardo B. Knopman para apresentação no “Seminário Rio 450: Territórios e Paisagens em Transformação” (2015) encontramos um total de 145 trabalhos desenvolvidos por ou com a colaboração de geógrafos sobre o Maciço da Tijuca e os fenômenos que lhe dizem respeito¹². Para cada um dos registros encontrados, foram coletados os mesmos dados: o título, a autoria, o ano da publicação, o tipo de trabalho e o veículo de publicação. Essas informações nos permitiram, primeiramente, identificar períodos de concentração e dispersão dessa produção bibliográfica. Após um início tímido nos anos 1970, o maciço e as suas dinâmicas sócio-espaciais passaram a ser paulatinamente contemplados por geógrafos em suas pesquisas, abordando temas como agricultura periurbana, história da ocupação da cidade, mudanças no uso e cobertura do solo e impactos ambientais nas encostas. Esses estudos permanecem em contínua ascensão dos anos 1990 até hoje, demonstrando um interesse crescente dos geógrafos pela área do maciço.

Essa coleta nos permitiu ainda perceber os tipos de trabalhos acadêmicos que mais se destacam nesse contingente. A divisão da bibliografia reunida de acordo com a categoria de publicação tem como resultado uma maioria de artigos publicados, totalizando 64 resultados – isso contabilizando tanto as publicações em revistas científicas quanto os artigos publicados em anais de eventos. Depois dos artigos, os resultados mais comuns são as dissertações de mestrado, seguidas pelas monografias de conclusão de curso. Os resultados menos

¹² É preciso destacar os critérios que foram utilizados para chegar a esse número de trabalhos. Na ocasião, foram considerados apenas os estudos realizados por geógrafos – isoladamente ou em parceria com outros profissionais – que tivessem o Maciço como objeto de investigação ou escala de análise e que foram publicados dos anos 1970 em diante, já que antes disso os estudos eram muito pontuais. Fora isso, por uma questão de pragmatismo, foram contabilizadas apenas publicações brasileiras ou em língua portuguesa dos seguintes tipos: monografias de conclusão de curso, dissertações de mestrado, teses de doutorado, artigos em anais de evento e artigos publicados em periódicos/revistas, além da categoria “outros” que congrega os trabalhos remanescentes como laudos e relatórios técnicos.

representativos em nosso levantamento são, respectivamente, os capítulos de livro, as teses de doutorado e o que no âmbito de nossa pesquisa denominamos “outros”.

Outro aspecto que buscamos contemplar no âmbito deste levantamento consiste no ambiente acadêmico em que foram produzidos esses trabalhos, isto é, quais as filiações institucionais desses geógrafos que se debruçaram sobre o maciço. Para isso, por uma questão de operacionalidade, separamos apenas as monografias, dissertações e teses, num total de 64 resultados, e averiguamos a que departamento cada uma pertencia. Conforme esse critério, a Universidade Federal do Rio de Janeiro é preponderante, abrangendo cerca de 85% dos trabalhos coletados, com os demais 15% divididos similarmente entre a Universidade Federal Fluminense, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro e a Pontifícia Universidade Católica. Vale mencionar que essa preponderância dos trabalhos associados à UFRJ se deve principalmente ao extenso trabalho de pesquisa desenvolvido pelo Laboratório de Geo-hidroecologia (GEOHECO), coordenado pela Prof.^a Ana Luiza Coelho Netto, que atualmente figura como uma importante referência para as pesquisas geoecológicas e geomorfológicas sobre o Maciço da Tijuca. Uma característica particular que pudemos observar nessa produção é a ênfase dos geógrafos na representação imagética do Maciço da Tijuca. O conjunto de modelos gráficos e mapas a que tivemos acesso forma uma coletânea que se faz relevante por si só.

De modo a discernir os assuntos concernentes ao Maciço da Tijuca mais pesquisados pelos geógrafos, realizamos uma análise de conteúdo utilizando os títulos dos trabalhos coletados, a fim de analisar a frequência de ocorrência de determinados termos em um dado texto. É preciso deixar claro que devido à dificuldade de acessar na íntegra boa parte dos trabalhos identificados, nós utilizamos apenas os títulos dos mesmos como critério para a análise. A nuvem de palavras a seguir (**Figura 2**) foi a maneira que encontramos de representar visualmente esse resultado. Nela os termos mais referenciados ganham destaque na composição em detrimento das palavras marginais. Com base nisso, pudemos observar uma preponderância de conceitos e termos técnicos (encostas, movimentos de massa, solos, cicatrizes etc.) normalmente associados à Geografia Física e à Geomorfologia. Entretanto, seria um erro assumir que essas pesquisas se fazem exclusivamente sobre essa perspectiva, posto que diversos trabalhos que privilegiam esse enfoque buscam relacionar essas dinâmicas com fatores sociais, promovendo em maior ou menor grau uma integração entre os saberes.



Figura 2 – Nuvem de palavras mais citadas nos títulos de trabalhos sobre o Maciço da Tijuca. Elaboração própria.

Por fim, este levantamento nos permitiu refletir acerca de possíveis tendências de pesquisa na geografia, ou seja, temas e questões ascendentes na bibliografia analisada que nos pareceram promissoras enquanto agendas de pesquisa para os anos seguintes. A primeira tendência diz respeito ao surgimento de pesquisas geográficas que buscam subsidiar a gestão e o planejamento urbano-ambiental, com forte conexão e, no entanto, sem se confundir com o também crescente uso de geotecnologias nas pesquisas. Pela complexidade e heterogeneidade de usos, normas e dinâmicas no espaço do maciço, são enormes os desafios para a administração por parte dos poderes públicos, gerando assim uma demanda para os especialistas.

A segunda linha de pesquisa que se destaca é a que considera o Maciço da Tijuca enquanto parte intrínseca da paisagem da cidade do Rio de Janeiro, buscando relacionar este fato com a questão do patrimônio. Esta abordagem foi embalada pela supracitada candidatura da paisagem carioca a patrimônio mundial da UNESCO, publicada num dossiê intitulado “Paisagens Cariocas entre a Montanha e o Mar”. Conectada a esta perspectiva, estão as pesquisas relacionadas com a atividade turística, estando em voga no âmbito do maciço, particularmente, a questão do ecoturismo devido à presença do Parque Nacional da Tijuca.

Em terceiro destacamos a agenda de pesquisa – na qual o presente trabalho se insere –

que se refere à investigação crítica da questão dos conflitos pelo uso do solo urbano, num contexto em que a questão ambiental vem se tornando cada vez mais importante no âmbito de uma geopolítica urbana. Recentemente, esse enfoque ganhou destaque nos trabalhos devido a enorme polêmica envolvendo os ecolimites e também por conta das ações de remoção de determinadas favelas alegando o prejuízo ambiental provocado por estas.

A quarta e última tendência aponta que os estudos concernentes às dinâmicas geo-hidroecológicas do Maciço da Tijuca ainda seguem como uma agenda rica de investigação, mantendo a sua relevância e atualidade em meio a essa profusão de novos temas e abordagens. Ainda são muitos os geógrafos contribuindo com essa espécie de trabalho e a tendência é que esta característica se mantenha pelos próximos anos, quem sabe até com as novas linhas de pesquisa introjetando esse tipo de conhecimento em suas respectivas análises.

Ainda que existam muitas brechas e trabalhos passados despercebidos – destacando que esse levantamento foi atualizado até junho de 2016 – acreditamos ser o suficiente para ter uma noção de quando, onde e como o maciço vem sendo tratado pelos geógrafos. Por último, vale destacar que muitos desses estudos, especialmente aqueles voltados para os aspectos geomorfológicos do Maciço, tem-se mostrado fundamentais no âmbito da gestão e do planejamento urbano/ambiental uma vez que seus resultados auxiliam no diagnóstico e mitigação dos problemas socioambientais. Entretanto, tais estudos não podem se limitar a fornecer simples pareceres técnicos, tendo como desafio integrar o saber técnico que permite a proteção e restauração do quadro físico natural da cidade à análise das questões sócio-espaciais que são inseparáveis do seu sítio.

Especialmente no Maciço da Tijuca, esse embasamento teórico e a sua utilização pelos órgãos públicos refere-se a um assunto delicado, pois apesar de possuir uma extensa área verde protegida, suas encostas são densamente ocupadas por diferentes extratos da sociedade e acabam servindo de palco para um número significativo de tensões e lutas sociais (SOUZA, 2015a). Tendo em vista a aceitação que determinadas pesquisas dispõem junto a planejadores e legisladores, sendo constantemente utilizadas como embasamento técnico-científico na formulação e aplicação de políticas públicas de proteção ambiental, trata-se de uma oportunidade de contribuir para promoção de normas legais mais justas e efetivas, que de fato incorporem a dimensão social de maneira intrínseca à natureza, ou corroborar para a adoção de medidas simplistas e antipopulares que perpetuam o processo de estigmatização de espaços segregados em troca de uma suposta proteção ao “meio ambiente”.

3.2 – Caracterização da área de estudo

A geomorfologia da cidade do Rio de Janeiro é marcada pela presença de planícies costeiras que originam as baixadas e pelas faixas de dobramento remobilizado, compreendidas pelas colinas e maciços. Dentre essas formações, nos interessa neste trabalho a cadeia de montanhas do Maciço da Tijuca, com 118,7 km², situada na porção oriental da cidade, entre quatro setores geográficos: a zona Sul, Norte, Oeste e a Barra da Tijuca (**Figura 3**). Apesar de perder em termos de extensão para o Maciço da Pedra Branca, o Maciço da Tijuca concentra uma maior densidade de usos e disputas pelo uso do solo, justamente devido a sua localização central que torna a realidade de suas vertentes muito presente em diversos bairros da cidade com diferentes níveis de privilégio (SOUZA, 2015a).

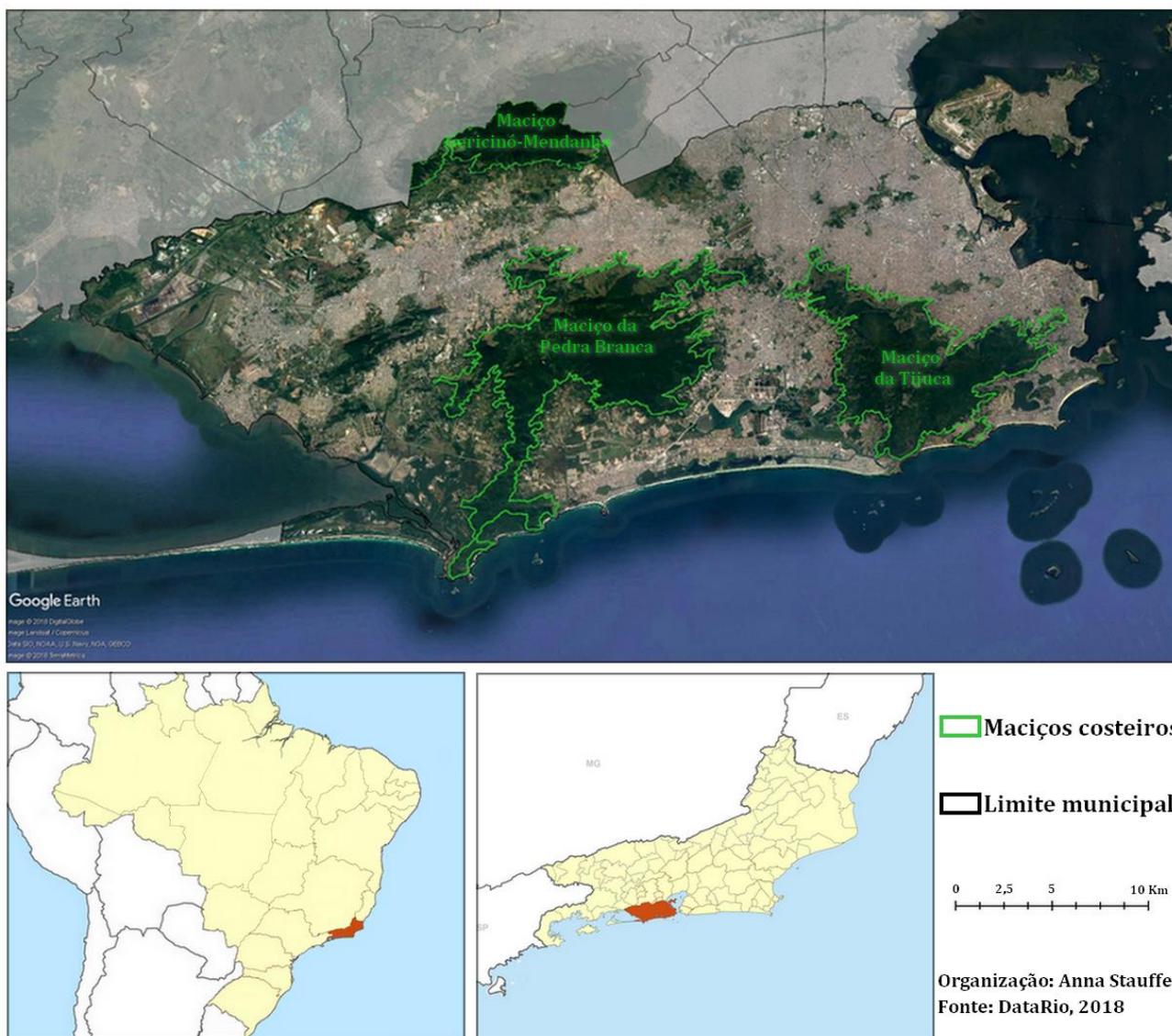


Figura 3 – Localização dos maciços da cidade do Rio de Janeiro, RJ.

O Maciço da Tijuca, assim como os demais maciços da cidade, guarda registros geológicos da evolução da crosta terrestre. Esses três conjuntos de elevações que predominam no relevo montanhoso do Rio de Janeiro apresentam o embasamento predominantemente formado por rochas gnáissicas e graníticas, apresentando idades, estruturas e composições variadas, além de intensamente alteradas pela ação do intemperismo ao longo do tempo. Suas formações geológicas possuem um histórico diretamente relacionado à formação do continente Gondwana e sua separação posterior que provocou a abertura do oceano Atlântico. Nesse contexto, o Maciço da Tijuca representa apenas uma pequena parcela dos blocos falhados na grande faixa móvel (Faixa Ribeira) que originou as rochas do sudeste brasileiro (COELHO Netto, 2005).

Os principais rios que drenam o Maciço da Tijuca encaixaram-se nas falhas e fraturas herdadas do passado geológico distante e, ainda hoje, tais estruturas são relevantes para a dinâmica hidrológica e erosivas atuante nas encostas. O maciço funciona como um importante centro armazenador e distribuidor de águas pluviais, de onde convergem descargas fluviais (líquidas, sólidas e solúveis) para as baixadas circundantes, antes de desaguiarem nos reservatórios da baía da Guanabara, nas lagoas costeiras ou diretamente no oceano Atlântico. A quantidade e a qualidade da água são, portanto, dependentes da integração entre processos geocológicos, hidrológicos e mecânicos, os quais são regulados por relações funcionais entre os elementos de natureza biofísica e sociocultural (COELHO Netto, 2005).

Apesar da forte pressão exercida pela metrópole circundante, o Maciço da Tijuca ainda cumpre uma função ecológica fundamental para a cidade e serve de abrigo para uma notória quantidade de espécies endêmicas faunísticas e florísticas, sendo mundialmente reconhecido por guardar uma ampla biodiversidade. Sobre suas encostas é possível observar extensos fragmentos de vegetação do tipo Floresta Ombrófila Densa, porém devido ao seu longo histórico de intervenções humanas, sobretudo nos séculos XIX e XX, a fitofisionomia do maciço é marcada por florestas secundárias, em diferentes estágios de regeneração e em recuperação contínua. Desse modo, ainda que o maciço esteja rodeado de ocupações das mais diversas, a cobertura vegetal ainda é o tipo de uso do solo mais frequente dentro dos seus limites, como mostra o mapa a seguir (**Figura 4**).

Uso do solo do Maciço da Tijuca

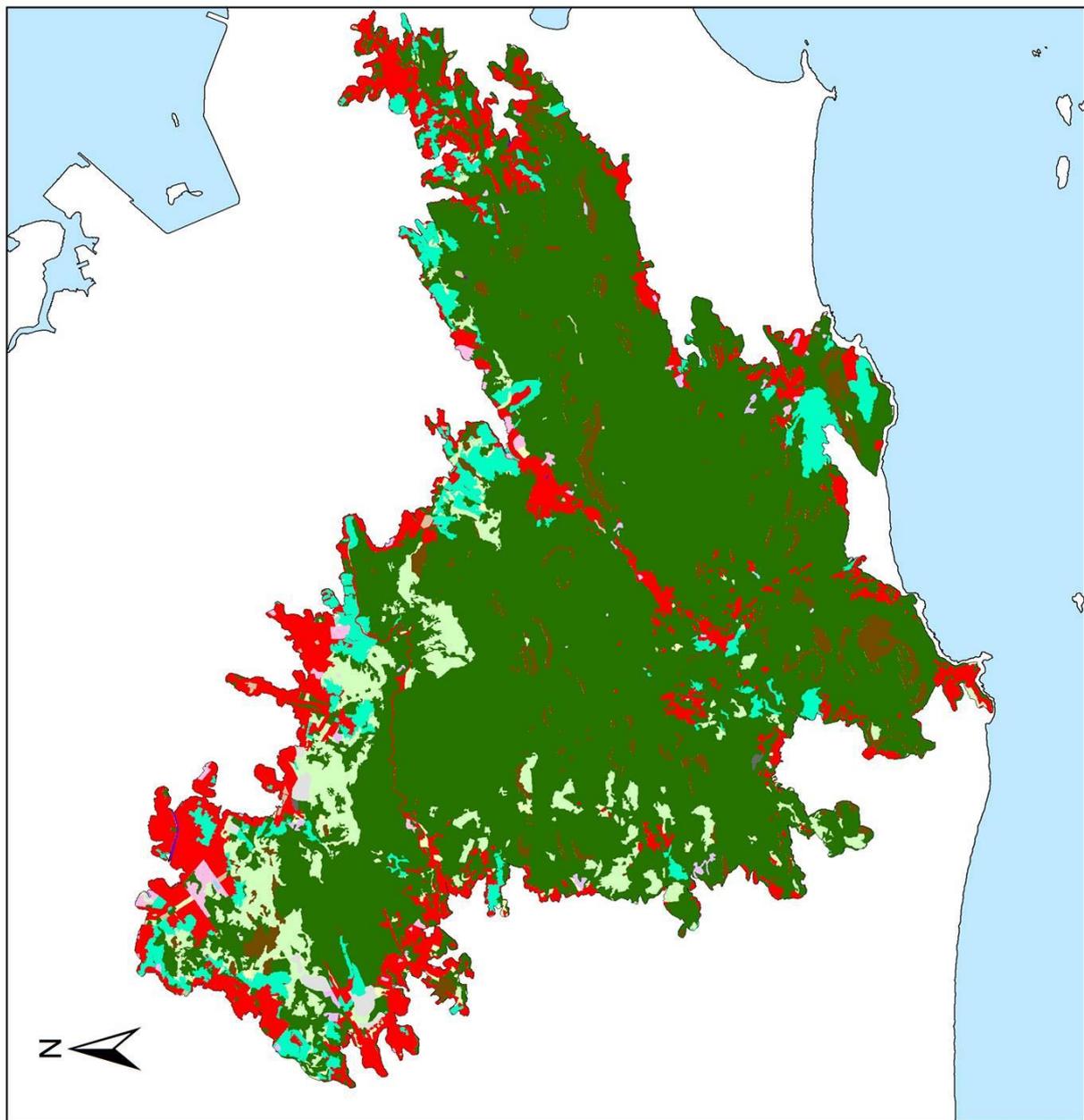


Figura 4 – Mapa de uso e cobertura do solo do Maciço da Tijuca.

A manutenção dessa cobertura verde só foi possível graças à existência do Parque Nacional da Tijuca dentro dos limites do maciço. Há quase sessenta anos foi instituído o PNT que permitiu a preservação e regeneração dessas matas. O Parque atualmente conta com uma área de 39,51 km², ou seja, cerca de um terço da área total do maciço. Toda sua extensão encontra-se acima da cota de 40m, subdividindo-se em quatro setores descontínuos: a) Floresta da Tijuca; b) Serra da Carioca, c) Pedra Bonita/Pedra da Gávea; d) Pretos Forros/Covanca. Estes setores reunidos fazem limite com quase todas as Áreas de Planejamento¹³ da cidade, com exceção da zona oeste (AP5). Apesar de ser um dos menores Parques Nacionais do país, sua inserção urbana confere características históricas e ambientais únicas a esta unidade de conservação, de grande relevância para a dinâmica socioambiental da cidade.

Além do perímetro do Parque, a unidade conta ainda com a denominada “zona de amortecimento”, também chamada de “zona tampão”. De acordo com a lei que institui o SNUC (Lei 9.985/00), esse termo diz respeito ao “entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”. Sendo assim, todas as unidades de conservação (exceto APAs e RPPNs) devem possuir uma zona de amortecimento, de modo que a delimitação dessa área, bem como as normas específicas para regulamentar o uso dos seus recursos e a sua ocupação, ficam no encargo do órgão gestor de cada unidade. Destaca-se que, para efeitos legais, a área de uma unidade de conservação do grupo de proteção integral é considerada zona rural, incluindo a sua zona de amortecimento que a partir do momento que é criada não pode mais ser transformada em zona urbana.

O perímetro e as condições da zona de amortecimento devem ser necessariamente definidos no plano de manejo, ou seja, no documento técnico mais importante de uma UC, que tem como objetivo estabelecer seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. O plano de manejo, além de obrigatório, deve ser sistematicamente revisado a cada cinco anos, porém a elaboração e implementação efetiva desses planos de manejo está longe de ser uma realidade. A título de exemplo, estima-se que

¹³As Áreas de Planejamento (AP) são formadas pelo agrupamento das regiões administrativas que possuem proximidade e identidade entre si. Administrativamente, o município do Rio de Janeiro está dividido em cinco APs (AP1, AP2, AP3, AP4 e AP5), que se subdividem em 33 Regiões Administrativas (RA) e comportam 159 bairros (ICMBIO, 2008:67).

apenas cerca de 15% do total de unidades de conservação no país possuem plano de manejo devidamente aprovado ou atualizado¹⁴. Se analisarmos especificamente a categoria dos Parques Nacionais, esse número não atinge sequer 20% deles (MEDEIROS; PEREIRA, 2011).

Felizmente, o PNT conta com um plano de manejo próprio desde 1981 e recentemente, em 2008, o mesmo foi atualizado. Em sua última versão, foi esboçada de acordo com as recomendações do CONAMA os limites possíveis para a zona de amortecimento do Parque. Segundo consta no documento, foi estabelecido um perímetro no raio de 10 km nos arredores do PNT, adotando como critério de exclusão apenas as áreas urbanas ou consideradas como expansões urbanas pelo Plano Diretor, o que em determinados pontos reduz significativamente a extensão da unidade, como fica claro na próxima imagem (**Figura 5**). Ainda assim, o perímetro delineado atravessa ou tangencia os limites de 27 bairros da zona norte e sul da cidade, a saber: Praça Seca, Tanque, Pechincha, Freguesia, Jacarepaguá, Itanhangá, Alto da Boa Vista, Barra da Tijuca, Joá, São Conrado, Rocinha, Gávea, Jardim Botânico, Humaitá, Botafogo, Santa Teresa, Cosme Velho, Rio Comprido, Tijuca, Andaraí, Grajaú, Engenho Novo, Lins de Vasconcelos, Engenho de Dentro, Água Santa, Piedade e Quintino Bocaiúva.

É importante destacar que essa não é a delimitação final, trata-se apenas de uma proposta que desde a sua elaboração não avançou muito no sentido de se concretizar. Segundo os gestores, tal proposta foi feita de maneira que não só as áreas urbanas consolidadas fossem excluídas, mas também e as faixas de terra não ocupadas fossem abarcadas, ainda que não possuam cobertura vegetal contígua ao Parque. No entanto, como mostra o mapa, a área do PNT somada à zona de amortecimento engloba a grande maioria do maciço, o que acaba por incluir, além de uma grande extensão de mata atlântica, uma série de residências de diferentes estratos sociais, além de clubes e casas de festa, igrejas e centros espíritas, bares e restaurantes, serviços e infraestrutura pública, entre outros.

¹⁴ Na falta do plano diretor e, conseqüentemente, da delimitação da zona de amortecimento, fica definido que as áreas circundantes à Unidade de Conservação em um raio de dez quilômetros devem ter as suas atividades submetidas à aprovação do órgão responsável (Decreto nº 99.274/90).

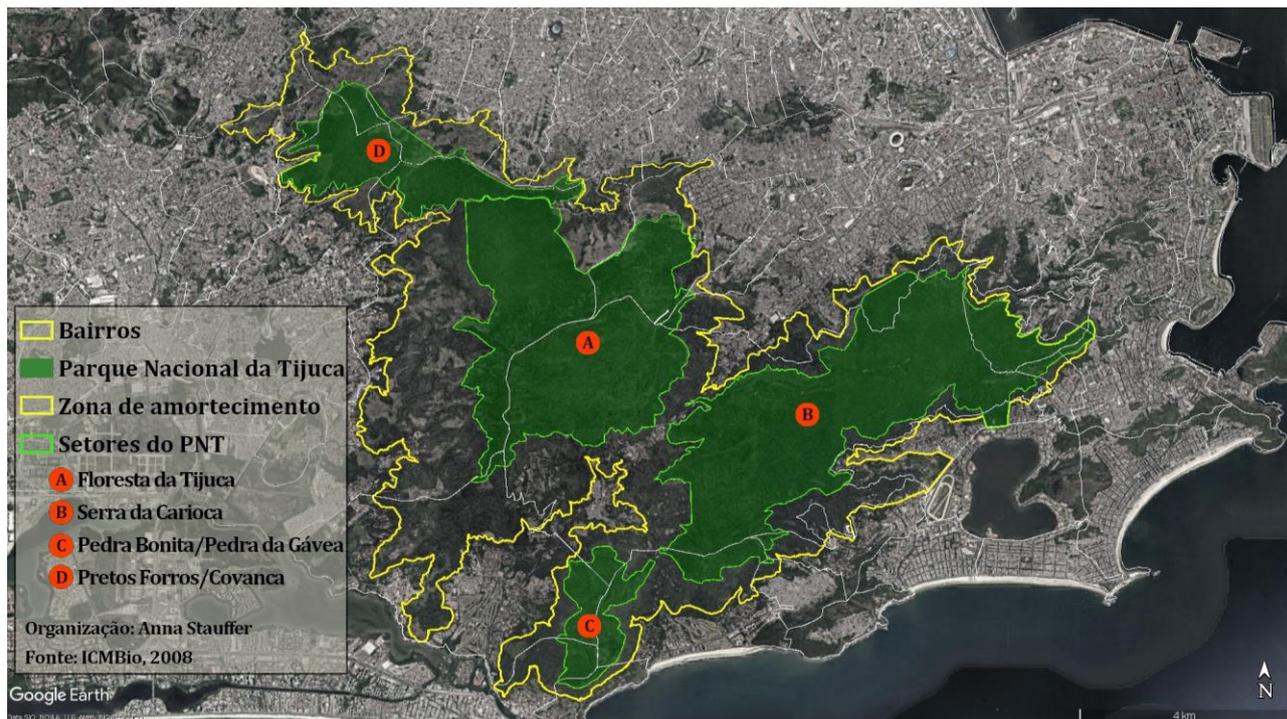


Figura 5 – Limite da zona de amortecimento e dos setores do Parque Nacional da Tijuca.

Via de regra, todos estes tipos de ocupação infringem os objetivos da zona de amortecimento. Entretanto, como consta no plano de manejo, apenas as comunidades faveladas são apontadas como um risco para a preservação do Parque. Apesar de não haver muitas ocupações irregulares no seu interior propriamente, nos arredores da UC há cerca de cem favelas, das quais metade oferece algum tipo de risco aos limites do PNT devido a sua abundância, localização geográfica, potencial de crescimento desordenado e elevado grau de densidade populacional (ICMBIO, 2008: 104). Nesse cenário, os gestores ainda destacam algumas favelas por sua adjacência à divisa da UC: Rocinha, Dona Marta, Guararapes, Coréia e Formiga no setor Serra da Carioca; Borda do Mato/Nova Divinéia no Setor Floresta; e no setor Pretos Forros/Covanca a favela Inácio Dias.

Entretanto, é preciso ter em mente que as favelas cariocas dificilmente são vistas isoladas ou distantes do núcleo metropolitano. Diferente de cidades como São Paulo e Curitiba, em que o padrão espacial de segregação se caracteriza por favelas em zonas periféricas, no Rio de Janeiro muitas vezes tais favelas encontram-se encravadas em bairros de classe média e alta, próximas de seu principal mercado consumidor (SOUZA, 2008). Sendo assim, as favelas que margeiam o PNT estão acompanhadas de outras tantas ocupações de classes sociais mais abastadas que, ao mesmo tempo em que contratam e consomem os serviços prestados pela favela, criticam e fazem alarde quanto a ocupação irregular sobre as

áreas verdes do maciço. Tratando-se em diversos casos de áreas de interesse imobiliário, muitas dessas favelas vivem há anos sob o prenúncio de remoção, ainda que algumas tenham iniciado a sua ocupação antes mesmo da criação do Parque, de modo que os assentamentos estão mais do que consolidados.

Na zona de amortecimento do PNT, portanto, está reunida uma série de usos regulares e irregulares do solo em mais de vinte bairros com diferentes históricos de formação e perfis socioeconômicos. Ainda que a princípio seja mais fácil enxergar disparidades entre bairros como Jardim Botânico e Lins de Vasconcelos – sobretudo em termos de infraestrutura urbana – todos esses bairros têm em comum o contato mais direto e ostensivo com a natureza protegida, de modo que muitos desses espaços são simultaneamente marcados pela presença do meio ambiente e pelos conflitos ambientais relacionados à proteção em ambientes urbanos. Dessa forma, ainda que a zona de amortecimento do PNT não tenha sido formalizada efetivamente, seu recorte nos parece ideal para observar a instrumentalização da política ambiental e as assimetrias resultantes da mesma.

3.3 – O Maciço da Tijuca na legislação ambiental e urbanística

O Maciço da Tijuca, justamente por sua localização geográfica e importância socioambiental para a cidade, apresenta um longo histórico de intervenções ambientais e urbanísticas voltadas sobretudo para a regulação do uso de suas encostas. Especialmente em seu passado recente, podemos observar uma série de medidas promovidas pelas três esferas do poder público que, com diferentes graus de sucesso, ordenam a intensa atividade humana presente no maciço e em seus arredores e controlam a exploração dos recursos naturais da região, a fim de amenizar os efeitos negativos da expansão urbana acelerada e garantir a proteção das áreas remanescentes de Mata Atlântica que compõem a Floresta da Tijuca.

Em termos de políticas públicas ambientais, o Maciço encontra-se bem guarnecido. Os diferentes tipos de áreas protegidas que cobrem suas encostas, quando reunidos, representam uma porção significativa do território ambientalmente protegido no município do Rio de Janeiro (Ver ANEXO I). Tais áreas protegidas apresentam objetivos e meios de atingi-los distintos, de modo a viabilizar a manutenção de determinadas características biofísicas singulares e fazer com que sejam cumpridas as funções ecológicas e sociais as quais se destinam cada um desses espaços de proteção.

Sendo assim, as áreas protegidas do Maciço da Tijuca além de serem responsáveis pela proteção e funcionamento dos ecossistemas dessa região, são também a partir delas que surgem medidas essenciais para qualidade ambiental do maciço a longo prazo, como incentivo à pesquisa científica, conscientização e difusão da educação ambiental e promoção de atividades de lazer e turismo ecológico¹⁵. Devido aos seus objetivos e estratégias distintas, cada uma dessas áreas protegidas acrescenta diferentes usos e regras ao solo urbano, variando de acordo com os níveis de permissividade à atividade humana atrelada às características da categoria de manejo em questão.

A princípio, mesmo sem qualquer delimitação específica, desde a promulgação do Código Floresta de 1965 determinados pontos do maciço foram automaticamente considerados áreas protegidas, do tipo área de preservação permanente. Em toda extensão do Maciço, das onze categorias de APP previstas na legislação vigente (Lei nº 12.651/12), quatro delas se fazem presente em suas vertentes. O tipo mais constante é o que diz respeito às zonas

¹⁵ Vale destacar que muitas dessas iniciativas são promovidas também de forma voluntária pelos moradores e suas associações no entorno das áreas protegidas, em grande parte das vezes apoiados por ONGs, a exemplo da Cooperativa Vale Encantado, do grupo Favela Verde e o Movimento Preserva Laboriaux.

ripárias e, considerando que estamos lidando com cursos d'água de largura inferior à 10m, as APPs se limitam a uma faixa de 30m para ambas as margens. Em seguida, são recorrentes as APPs ao redor de nascentes, ainda que apenas as perenes, conferindo um perímetro de 50m no entorno de cada uma. Com menor ocorrência, há ainda as APPs situadas em encosta com declividade superior a 45° e em topos de morros (STAUFFER, 2016).

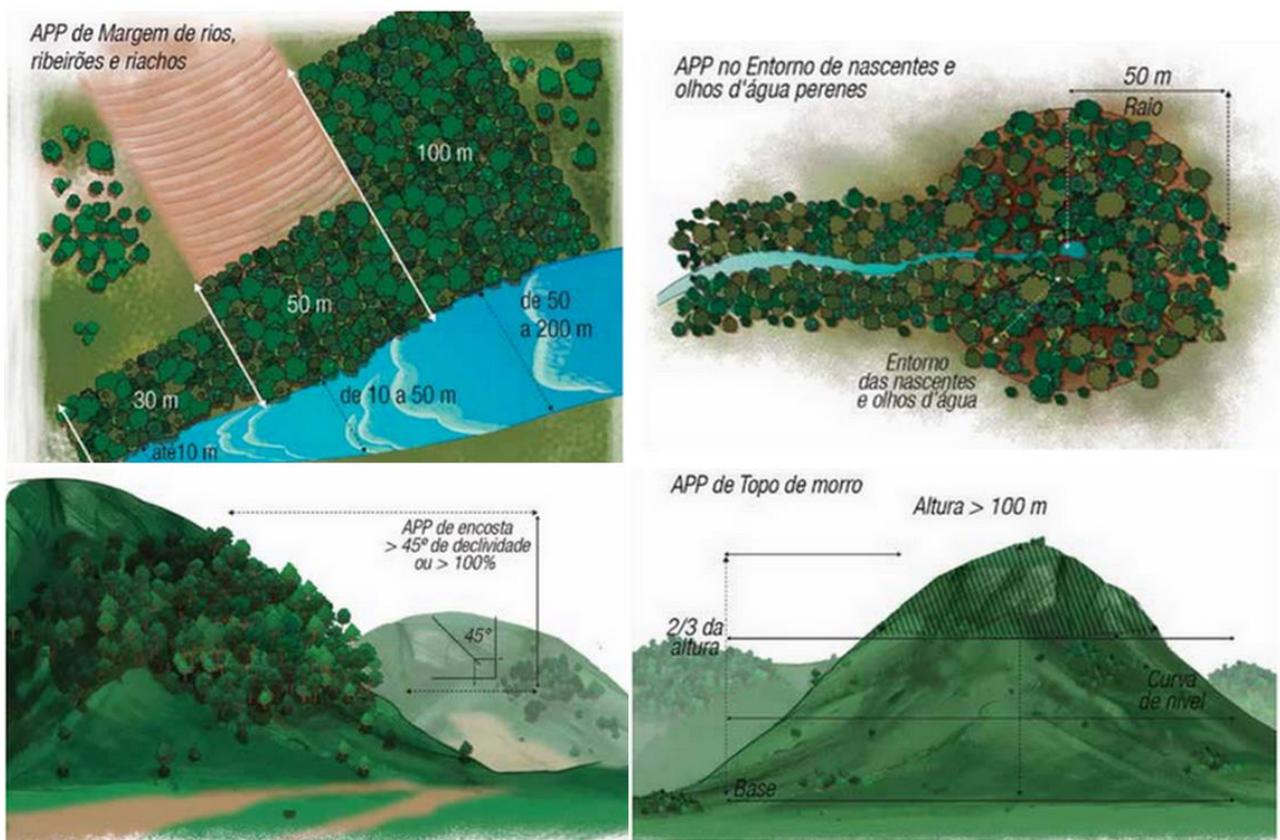


Figura 6 – Ilustrações dos tipos de APP presentes no Maciço da Tijuca de acordo com os critérios estipulados no Código Florestal de 2012. Adaptado da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013.

Somada às APPs, estão as Unidades de Conservação criadas e administradas em diferentes instâncias, tanto de Uso Sustentável quanto de Proteção Integral. O já apresentado Parque Nacional da Tijuca é o maior e mais importante dessas unidades, sendo gerido principalmente pela esfera federal do poder público¹⁶ sob uma concepção preservacionista de proteção. O PNT, portanto, possui um regime restrito de utilização da sua área que permite o uso do seu espaço apenas para realização de pesquisas científicas e desenvolvimento de

¹⁶ Destaca-se que a gestão do PNT, apesar de subordinada ao ICMBio, é realizada de maneira compartilhada entre os governos federal, estadual e municipal. De acordo com o próprio ICMBio, além deles mesmos participam ativamente o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), Secretaria de Patrimônio da União, Mitra Arquiepiscopal, COMLURB, Secretaria Municipal de Conservação, Polícia Militar e Guarda Militar.

atividades educativas, recreativas ou voltadas para o turismo ecológico. Hoje em dia, a presença do Parque se faz relevante não só pela proteção que promove em seu interior, mas também porque seus setores servem como conectores fundamentais de diferentes unidades de conservação.

Atualmente, o PNT integra as áreas protegidas que fazem parte do projeto “Mosaico Carioca de Áreas Protegidas”. Tal projeto tem como objetivo, basicamente, unir os fragmentos de Mata Atlântica da cidade, permitindo a integração de diversas áreas protegidas, tanto em termos ambientais ao permitir o trânsito de espécies e garantir a biodiversidade, quanto no que tange gestão e o planejamento dessas unidades. A principal medida implementada nesse sentido foi a Trilha Transcarioca, um caminho criado para conectar os maciços da Tijuca e Pedra Branca através das unidades de conservação já existentes.

A trilha cruza a cidade de um lado ao outro, começando em Barra de Guaratiba e seguindo por um percurso de aproximadamente 180 km até o Morro da Urca, aos pés do Pão de Açúcar. Essa iniciativa representa o avanço mais concreto até o momento no que diz respeito à construção do tão sonhado corredor ecológico e consiste ainda em um esforço inédito de gestão compartilhada de áreas protegidas no Rio de Janeiro. Com a consolidação dessa trilha, espera-se promover a proteção e o uso público dessas áreas através do turismo ecológico na cidade, além de dar início a uma nova fase da gestão e do planejamento ambiental no município.

A Transcarioca atravessa efetivamente nove unidades de conservação municipais ou federais, todas de proteção integral¹⁷. Entre estas, consta o Parque Natural Municipal da Cidade, situado na porção leste do Maciço da Tijuca, em uma área de quase 500 mil m² destinada à preservação no bairro da Gávea. Além do Museu Histórico da Cidade, no interior do Parque encontram-se amplos jardins e porções consideráveis de mata reflorestada, que se estendem dos limites do PNT até o Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Este último, também situado no Maciço da Tijuca, consiste em tipo de área protegida voltada para o desenvolvimento e difusão de pesquisas científicas, sobretudo da flora, a fim de conservar a

¹⁷ Parque Natural Municipal de Grumari, Parque Estadual da Pedra Branca, Parque Nacional da Tijuca, Parque Natural Municipal da Cidade, Parque Natural Municipal da Catacumba, Parque Natural Municipal Fonte da Saudade, Parque Natural Municipal José Guilherme Merquior, Parque Natural Municipal da Paisagem Carioca e Monumento Natural Municipal dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca.

biodiversidade e promover atividades que integrem ciência, sociedade e natureza (Resolução CONAMA 339/2003).

O Jardim Botânico carioca, situado no bairro homônimo, conta com uma área de 1.370.000 m² e foi o primeiro – e até o hoje o mais expressivo – horto a ser criado no Brasil (1808). Atualmente, possui um dos maiores bancos de germoplasma da América Latina, reunindo espécies representativas da flora nacional e estrangeira além de um relevante conjunto arquitetônico. Assim como o PNT, o Jardim é um importante ponto turístico da cidade, também é um bem tombado como patrimônio histórico nacional, no caso, pelo IPHAN desde 1938.

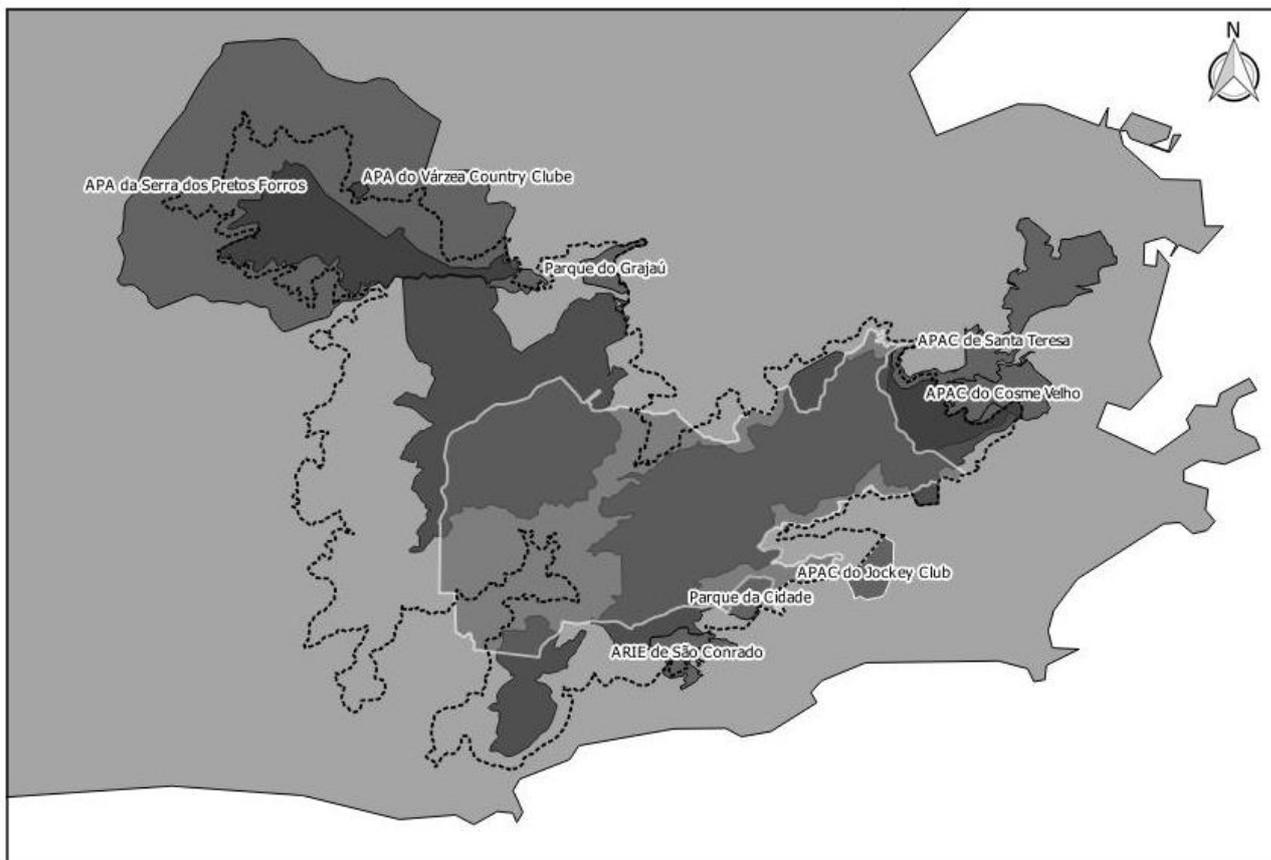
Do outro lado do Maciço da Tijuca, sobre a encosta nordeste da Serra dos Três Rios até os limites do Setor A do PNT, consta ainda o Parque Estadual do Grajaú, conhecido popularmente pelo seu antigo nome Reserva do Grajaú. Sua criação se deu em 1978, atendendo as reivindicações dos moradores do bairro, e hoje em dia todo seu perímetro de 550.000 m² encontra-se sob a administração da Prefeitura do Rio de Janeiro. Como toda unidade dessa categoria de manejo, tem objetivos de preservação bem claros e restrições severas em relação à atividade humana. As permissões de uso são as mesmas do PNT e ambos os Parques cumprem funções análogas.

Nos limites da zona de amortecimento do PNT há também a Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) de São Conrado, criada em 2003 pela Lei Municipal nº 3.693 que submete ao regime de proteção uma área de pouco mais de 800.000 m² sobre os bairros de São Conrado e Rocinha. Entre as categorias de uso sustentável que se fazem presentes no maciço, consta também a Área de Proteção Ambiental (APA) representada pela APA do Várzea Country Club – correspondente a uma pequena de área protegida instituída em 1991, com aproximadamente 100.000 m² sobre o bairro de Água Santa – e pela APA da Serra dos Pretos Forros, criada pelo município em 2000, que engloba a APA anterior ao cobrir cerca de 27 km² hectares sobre a porção mais a oeste do Maciço.

Todas essas unidades de conservação coexistem e se sobrepõem as áreas de preservação permanente no maciço. Afora estas áreas protegidas, há ainda uma Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana, a APARU do Alto da Boa Vista, que se corresponde a uma área de 32 km² na zona central do maciço. Encontra-se quase totalmente acima da cota altimétrica de 100m e abrange em sua maior parte as bacias dos rios Cachoeira

e Maracanã, apresentando cerca de 70% da sua área sobreposta aos limites do PNT (ICMBio, 2008). Trata-se de uma unidade de conservação de uso sustentável que tem como objetivo garantir a conservação e a recuperação ambiental e urbana. Esta APARU, particularmente, se diferencia das demais áreas protegidas mencionadas porque apesar de ter sido legalmente criada pelo Decreto Municipal nº 11.301/92, a sua regulamentação (proposta pelo Projeto de Lei N.º 1307/2003), encontra-se arquivada na Câmara Municipal desde 2005. As questões envolvidas com essa UC e os impedimentos para a sua aplicação serão discutidas no próximo capítulo deste trabalho.

Por último, existem também três Áreas de Proteção do Ambiente Cultural: APAC Santa Teresa, APAC Cosme Velho e Laranjeiras e APAC Jockey Club. Assim como a APARU, esta categoria de proteção não é regulamentada pelo SNUC ou qualquer outra legislação ambiental, mas sim pelo Plano Diretor do Município. A APAC consiste em um instrumento de proteção voltado para o ambiente construído, mas se diferencia das medidas de tombamento do patrimônio cultural pois visa conjugar preservação e desenvolvimento urbano. O conjunto desses diferentes tipos de áreas protegidas segue no mapa abaixo:



Áreas protegidas do Maciço da Tijuca

- Parque Nacional da Tijuca
- Zona de amortecimento do PNT
- APARU do Alto da Boa Vista
- Demais áreas protegidas

0 2 4 6 km

Fonte: DataRio, 2018

Organização: Anna Stauffer

Figura 7 – Parque Nacional da Tijuca e demais áreas protegidas do Maciço da Tijuca, com exceção das APPs. Fonte: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2006.

Além de todas essas áreas protegidas, vale lembrar que grande parte da Floresta da Tijuca que cobre o maciço integra a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, a zona de proteção delimitada pelo Programa “O Homem e a Biofera” (MaB) da UNESCO que forma um extenso corredor ecológico ao longo da costa brasileira. Desse modo, a Reserva da Biosfera somada as áreas protegidas supracitadas – sem esquecer que, teoricamente, todas as UCs mencionadas têm ainda suas respectivas zonas de amortecimento – fazem com que praticamente toda extensão do maciço encontre-se sob regime de proteção.

Todo esse regimento deve ser conciliado com as leis e instrumentos urbanísticos que

tem prerrogativa sobre o uso do solo no maciço. Dada a importância histórica da região e a sua centralidade geográfica na cidade, frequentemente o Maciço da Tijuca ou suas condições geográficas são mencionadas nas principais legislações urbanas que incidem sobre o zoneamento da cidade. No próprio Plano Diretor Municipal, já em seu primeiro capítulo, é pontuado que a ocupação urbana a ser regulamentada nessa lei é antes de tudo condicionada a fatores como a preservação dos maciços e morros, a presença de florestas e demais áreas com cobertura vegetal e a manutenção dos marcos referenciais da paisagem da cidade. Além disso, todo o Maciço da Tijuca e outras áreas contidas nele – basicamente, todas as unidades de conservação já mencionadas – são apontados no Plano como sítios de relevante interesse paisagístico e ambiental, reafirmando assim o regime restrito de proteção desses espaços.

O Maciço tem ainda um destaque no Plano Diretor no que tange ao macrozoneamento da cidade. O objetivo desse zoneamento é essencialmente “estabelecer a referência territorial básica para orientar o controle das densidades, da intensidade e da expansão da ocupação urbana”. Para isso, todo município foi dividido em quatro macrozonas: assistida, condicionada, incentivada e controlada (ANEXO II). O maciço situa-se entre as três últimas categorias, de modo que as suas vertentes seguem diferentes orientações em relação ao adensamento populacional, a intensidade construtiva e a instalação de atividades econômicas. Note-se que metade dos bairros situados na macrozona controlada – localizada principalmente sobre a zona sul e parte do centro – encontram-se nas imediações do Maciço da Tijuca e estão listados entre os bairros que são cortados pela zona de amortecimento do PNT¹⁸. Entre eles, Santa Teresa e Alto da Boa Vista constam como bairros prioritários desta macrozona para planos, projetos, obras ou regime urbanístico específico.

O mesmo documento determina ainda que em UCs e APPs como as do maciço não é possível estabelecer Áreas de Especial Interesse Social¹⁹ (AEIS), exceto em casos específicos em que estudos técnicos apontarem a inviabilidade de remoção da área ocupada de forma irregular. Fora isso, o órgão competente deve estudar a existência de ocupações antes de implementar as áreas protegidas e avaliar opções adequadas de reassentamento. Esta determinação coaduna com as Áreas de Restrição à Ocupação Urbana da Cidade do Rio de

¹⁸ Os bairros do maciço listados na macrozona controlada são: Santa Teresa, Cosme Velho, Botafogo, Humaitá, Jardim Botânico, Gávea, São Conrado, Rocinha e Alto da Boa Vista.

¹⁹ As Áreas de Especial Interesse Social são aquelas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais, destinadas a programas específicos de urbanização e regularização fundiária. Podem ser também terrenos não utilizados ou subutilizados e considerados necessários à implantação de programas habitacionais de baixa renda (Lei Complementar nº 33/2013).

Janeiro, delimitada na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2013. Tratam-se de áreas onde a ocupação deve ser reprimida como áreas objeto de proteção ambiental e suas franjas ou áreas com condições físicas adversas à ocupação. No caso, a totalidade do maciço encontra-se sob ocupação restrita, sobrepondo-se inclusive aos espaços de interface com as macrozonas assistidas e condicionadas do Plano Diretor (ANEXO III).

Entretanto, A Lei de Uso e Ocupação do Solo não é muito clara no que diz respeito à situações em que existam ocupações nessas áreas restritas, inclusive tal lei é frequentemente criticada por especialistas justamente por seu caráter genérico e pouco diretivo em assuntos como esse. A lei fala apenas em realocação de ocupações situadas em áreas impróprias, respeitando as premissas e diretrizes sobre reassentamento de moradias estabelecidas no Plano Diretor e no Plano Municipal de Habitação. Este último ainda não foi regulamentado no Rio de Janeiro e no Plano Diretor a orientação é de que o reassentamento da população de baixa renda seja feito apenas quando: estiverem situados em áreas de risco ambiental; em margens de corpos hídricos; em áreas com restrições ambientais; faixas de domínio de estradas ou de proteção de adutoras e redes elétricas; e em áreas que não possam ser urbanizadas e dotadas de saneamento básico.

O reassentamento para ocorrer deve respeitar uma série de regras como as famílias a serem reassentadas devem entrar num cadastramento prévio, a mudança deve ser feita para um local próximo e com oferta de serviços e infraestrutura adequada, além disso a execução desta medida deve estar em conformidade com a Lei Orgânica do Município. Esta última encontra-se em harmonia com o Plano Diretor no que concerne, por exemplo, à manutenção e defesa da APPs, listando também o Maciço e a Floresta da Tijuca como áreas em destaque nesse quesito. Contudo, no assunto de regularização fundiária as leis não parecem estar tão em sintonia.

Em primeiro lugar, na Lei Orgânica o termo “reassentamento” não é utilizado em nenhum momento no corpo de seu texto, o mais próximo disso é “remoção”. Aparentemente, ambas as palavras – e às vezes também “realocação” – se confundem nesses documentos e são tratados como sinônimos. Nota-se também que quando essas palavras são usadas no tema da regularização fundiária, em absolutamente todas as ocasiões, elas parecem associadas à população de baixa renda ou às favelas. Faz pensar que os gestores partem da premissa que as ocupações irregulares na cidade são necessariamente da classe mais pobre e, portanto, esse tipo de ação não é planejada para ser aplicada aos demais segmentos da população.

Em segundo lugar, quando essa palavra é usada na Lei Orgânica para tratar questões relacionadas à regulamentação do solo, sua aplicação se dá no seguinte contexto:

Art. 429 - A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos:

(...) VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, **sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes**, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras:

- a) laudo técnico do órgão responsável;
- b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções;
- c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento;

Este mesmo Art. 429 da Lei Orgânica é mencionado pelo Plano Diretor como algo a ser obedecido quando moradores de favelas e loteamentos clandestinos precisarem ser realocados. Entretanto, se as remoções só podem ser promovidas em casos de risco comprovado à vida dos moradores, restam dúvidas sobre o que fazer com os demais critérios para reassentamento apontados pelo Plano Diretor. Se uma moradia encontra-se em uma área protegida ou em sua zona de amortecimento, mas não corre risco ambiental, ela deve ser removida? No caso dessa mesma moradia ser de baixa renda, deve ter sua situação fundiária regularizada como manda a Lei Orgânica ou deve ter o seu reassentamento decretado como mandam os critérios do Plano de Manejo e a Lei de Uso e Ocupação do solo que negam a criação de AEIS em áreas protegidas e estabelecem esses espaços como restritos de ocupação?

Estas não são questões triviais e a atual legislação não parece capaz de respondê-la de forma clara e objetiva. As experiências recentes na região do Maciço da Tijuca mostram haver certa indecisão na norma a ser seguida, já que essa área recebeu nos últimos anos investimentos em urbanização com programas como o Favela Bairro e, ao mesmo tempo, vem sendo alvo de remoções ou tentativas de remoção com base nos critérios do Plano Diretor. Estas leis devem ainda ser ajustadas aos demais instrumentos como Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Código de Obras e Edificações, Código de Licenciamento e Fiscalização, entre outros que também incidem sobre o maciço, mesmo que indiretamente.

O Maciço da Tijuca se faz presente também nas metas e estratégias de gestão e planejamento do município nos próximos anos. A título de exemplo, no Plano Estratégico da

Cidade do Rio de Janeiro foram estabelecidas metas a serem perseguidas no quadriênio 2017-2020. Entre elas, consta a de “garantir que 14.204 moradias não estarão em área de alto risco geológico-geotécnico no Maciço da Tijuca até 2020.” O Plano afirma que, de acordo com o levantamento da Fundação GEO-RIO de 2016, 20.664 moradias encontram-se em áreas de alto risco nos arredores do Maciço da Tijuca e nos Complexos do Alemão e da Penha, porém apenas as moradias do maciço são mencionadas entre as metas do documento. A metodologia e os critérios utilizados para afirmar a existência desse risco e a predileção pelas moradias no maciço não são explicitadas, bem como não é feita menção a maneira como essas moradias serão retiradas dessa situação, apenas afirma que sairão e em pouco tempo, o que não é suficiente para sabermos no que consiste de fato essa meta e como será executada visto que a lei não é assertiva nesse assunto.

Sendo assim, apesar do amplo leque de regulamentações ambientais e urbanísticas, os numerosos instrumentos normativos e dispositivos legais não se mostram capazes de solucionar os recorrentes problemas ambientais e os conflitos associados no Maciço da Tijuca. Se por um lado a mídia e até mesmo alguns trabalhos acadêmicos (a exemplo de LEMOS, 2001) afirmam que a Floresta da Tijuca está ameaçada pelo adensamento populacional ao se redor – de modo que todas estas medidas ambientais não estariam cumprindo perfeitamente suas funções – por outro lado permanece um gigante imbróglia fundiário na região do maciço, o que nos leva a crer que mesmo a considerada progressista legislação urbanística do Rio de Janeiro não é capaz de solucionar o problema fundamental do maciço de como conciliar a histórica ocupação nas suas encostas com a proteção ambiental, dando origem a conflitos como veremos a seguir.

Capítulo 4 – Proteção ambiental em áreas urbanas no Brasil: lições do Maciço da Tijuca

4.1 – Histórico recente de conflitos ambientais no maciço

Antes de tratarmos do caso do maciço propriamente, é importante esclarecer brevemente o que estamos considerando como conflitos ambientais nesse trabalho. Diversos autores de diferentes áreas do conhecimento já se debruçaram sobre o tema e propuseram ricas conceituações para o termo (LITTLE, 2001; NASCIMENTO e DRUMMOND, 2001; ACSELRAD, 2004; HERCULANO, 2006). Não só entre as ciências, mas também no seio de cada uma delas, é possível encontrar distinções teórico-metodológicas no que diz respeito a essa temática, porém na grande maioria dessas análises as relações sociais são colocadas como elemento-chave para a compreensão dos conflitos ambientais, diretamente relacionados, independente do objeto de disputa, às distintas formas como a sociedade se apropria do território material e simbolicamente.

Nesse sentido, os conflitos ambientais podem ser entendidos, de maneira muito resumida, como aqueles que envolvem grupos sociais com diferentes modos de apropriação, uso e significação do território. Tais conflitos têm origem quando, pelo menos, um desses grupos tem a manutenção das suas formas sociais de apropriação do meio ameaçadas por impactos indesejáveis, advindos da prática de outros grupos que interagem num mesmo território (ACSELRAD, 2004). Esses conflitos são, portanto, antes de tudo, condicionados pelas formas sociais e culturais, ou seja, pelas opções de sociedade e pelos modos culturais prevalentes. No contexto urbano-metropolitano, esses conflitos ganham mais uma camada de complexificação visto que nas cidades a tendência é que em pouco espaço convivam diferentes lógicas de uso e apropriação do território e seus recursos.

Segundo Herculano (2006), os conflitos ambientais podem ser divididos de acordo com os quatro diferentes usos possíveis da natureza: a) como suporte de vida (água, ar, alimento, abrigo); b) como vazadouro de dejetos e metabolizadora de detritos; c) como fonte de matérias-primas para a produção; e d) como espaço de amenidades e sacralidade para uma melhor qualidade de vida, bem-estar psicológico e harmonia religiosa. Em todos os casos, necessariamente é apresentada uma tensão entre os interesses coletivos e/ou individuais, podendo envolver uma grande multiplicidade de agentes sociais. Nesse ponto, é preciso atentar para as assimetrias entre os agentes envolvidos em quaisquer conflito ambiental, principalmente em termos de influência e poder de decisão. Considerando que vivemos nos

marcos de uma sociedade heterônoma e heterogênea, estes agentes participam de maneira diferenciada, variando de acordo com seus recursos, capacidades e alianças.

Dito isso, o Maciço da Tijuca figura como palco desse tipo de conflito e serve como estudo de caso adequado para analisar as questões urbano-ambientais pertinentes à gestão e o planejamento voltado para a resolução dos conflitos existentes, destacando-se especialmente pela numerosa quantidade de agentes envolvidos. Ao analisarmos os conflitos ambientais no maciço nos deparamos com disputas de diferentes naturezas que apresentam um caráter essencialmente multidirecional: se dão entre a população local e o poder público, entre membros da sociedade civil e a população local, entre o poder público e a sociedade civil, entre a própria população local e ainda entre as diferentes esferas político-administrativas do poder público.

A população local, no caso, é representada pelos moradores dos bairros da zona de amortecimento do PNT, com protagonismo para as associações de moradores e organizações das favelas, a exemplo do Conselho de Cidadania do Alto da Boa Vista (CONCA). A sociedade civil é representada pela população carioca e suas organizações coletivas que, fortemente influenciada pela mídia, opina e pressiona por atitudes do poder público. Este último, por sua vez, não constitui em um agente monolítico, sendo formado por diversos atores que no âmbito da esfera pública disputam interesses e valores entre si, dos quais destaca-se o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a Prefeitura Municipal, a Fundação GEO-RIO, o ICMBIO, entre outros a serem mencionados neste capítulo.

Em relação aos conflitos ambientais propriamente, dos quatro tipos de apropriação da natureza mencionados a pouco, apenas o uso da natureza como fonte de matérias-primas para a produção não figura como razão para conflito no maciço atualmente. Este já foi um foco de tensões no maciço, especialmente no decorrer do século passado, mas com a extinção das carvoarias e a proibição da mineração de granito nessa região, podemos dizer que a atividade extrativista não ameaça mais os objetivos de proteção dos parques dessa área e, portanto, não figura entre os conflitos ambientais no Maciço da Tijuca.

Recentemente, outro conflito de longa data no maciço também se aproxima de uma solução efetiva. Trata-se do conflito ambiental relacionado ao uso público religioso do Parque Nacional da Tijuca, especialmente aqueles relacionados a práticas tradicionais de religiões de matriz africana. De acordo com o estudo de caso desenvolvido por Coutinho (2008) em sua

dissertação, tais conflitos se devem ao fato de que, apesar de quatorze religiões terem sido identificadas como usuárias do PNT, apenas os católicos contavam com permissão prévia para usufruir das dependências do Parque e realizar seus rituais (batismos, casamentos, missas e bodas) dispendo de serviços e infraestrutura adequada para as suas práticas (capelas, coleta de lixo, segurança, iluminação, espaço para altares etc.), além do maior símbolo católico do País, o Cristo Redentor.

Devido a restrição – e, em alguns casos, até mesmo perseguição – das demais comunidades religiosas que realizam suas práticas no entorno ou no interior do Parque, principalmente aquelas relacionadas à população negra, o caso chegou a ser incluído no documento intitulado “Mapa de conflitos causados por racismo ambiental no Brasil” desenvolvido pela pesquisadora Tereza Ribeiro e coordenado por Tânia Pacheco. Tais conflitos encontram-se temporariamente resolvidos após a aprovação do projeto “Espaço Sagrado” em 2014 que, depois de muitos anos de disputa entre representantes da sociedade civil e do poder público, reconheceu oficialmente um espaço tradicional de oferenda de religiões de matriz africana, localizado na estrada que dá acesso ao Alto da Boa Vista e conhecido popularmente como “Curva do S”. Contudo, para que se tenha certeza da resolução do conflito, essa iniciativa deve ser acompanhada de perto nos próximos anos já que sua implementação é recente e ainda se adapta aos objetivos de proteção ambiental da zona de amortecimento.

Por outro lado, outros conflitos de longo histórico no maciço permanecem sem solução. Entre os conflitos mais antigos e presentes no maciço constam aqueles que giram em torno do uso da água, reflexo de interesses divergentes dos atores envolvidos na gestão e distribuição dos recursos hídricos. Hoje em dia, a exploração dos mananciais de água do maciço, em termos oficiais, é exclusivamente realizada pela Companhia de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE). A empresa estatal conta com cerca de 15 unidades para captação de água no maciço que abastecem parte considerável da cidade, aliviando a pressão sobre o Sistema Guandu. No entanto, a rede de distribuição da água não chega em muitas das residências nos arredores do PNT, em especial para algumas das favelas do Alto da Boa Vista, apesar das mesmas muitas vezes situarem-se próximas à fontes de água.

A falta do recurso obriga a população a buscar soluções alternativas. Sendo assim, residentes da zona de amortecimento de variados segmentos sociais fazem captações informais nas nascentes e criam as suas próprias ligações hidráulicas nas redes existentes ou

por meio de poços artesianos. Tanto a captação legal feita pela (CEDAE) quanto a irregular feita por moradores do entorno são prejudiciais à Floresta da Tijuca. A CEDAE se mostra ineficiente em sua distribuição e extremamente perdulária no processo de captação já que boa parte da água vai parar na rede pluvial e acaba misturada com a rede de esgoto. Fora isso, parte das estações de captação de água são subutilizadas, como a Represa dos Ciganos (Jacarépagua) que hoje em dia abastece apenas o Hospital Federal Cardoso Fontes e, tendo sido praticamente abandonada, teve o seu reservatório transformado em piscina pelos moradores da vizinhança, representando um sério risco à saúde pública.

Por sua vez, as captações irregulares promovidas pelos moradores também não são defensáveis do ponto de vista ambiental. A captação de água, feito nas encostas com represas improvisadas e canos de borracha, não só acabam por desperdiçar muita água no processo, como também esvaziam os leitos dos rios à sua jusante e reduz a umidade das bordas da Floresta. Com a mata mais seca, a vegetação perde resistência e se torna comburente fácil para as queimadas de inverno. Esse tipo de captação é feita tanto por moradores de favelas como Mata Machado, Tijuacu, Fazenda, Nova Divinéia e Horto, quanto por residentes de casas de alto padrão nas ruas Lopes Quintas e Sara Vilela no Jardim Botânico. O conflito é acrescido pelo fato de que em algumas favelas a captação irregular não é suficiente para abastecer os moradores, que sofrem frequentemente com a escassez quantitativa e qualitativa da água.

Apesar das diversas denúncias sobre os malefícios ambientais desse abastecimento hídrico precário²⁰, esses conflitos se alongam há décadas e não parecem caminhar muito no sentido de uma resolução que, de fato, não é fácil. E mesmo que há anos esse conflito seja conhecido, ainda estamos longe de proporcionar um sistema de fornecimento regular de água que permita a interrupção permanente do represamento ilegal dos córregos à montante dessas residências sem causar prejuízos às famílias envolvidas. Para piorar, com a possibilidade de privatização da CEDAE, o futuro hídrico do maciço se torna ainda mais incerto.

O Maciço da Tijuca possui ainda conflitos ambientais relacionados ao descarte de resíduos sólidos. Apesar da COMLURB realizar coleta com regularidade nas imediações do PNT – embora muitas favelas fiquem de fora dessa coleta, vale dizer – é comum a presença

²⁰ A exemplo do artigo publicado do jornal Oeco, de autoria do ex-chefe do PNT e idealizador do Mosaico Carioca, Pedro da Cunha e Menezes. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/colunas/pedro-da-cunha-e-menezes/16961-oeco-10951/>. Acessado em: 10/08/2018.

de lixo nas trilhas, rios e encostas. Mais do que contaminar o meio ambiente, esses descartes acabam servindo de alimento para a fauna silvestre e interfere na dinâmica de suas populações, a exemplo da visível ocorrência de alterações comportamentais nos grupos de quatis do PNT, segundo informado pelos seus monitores ambientais. Embora os prejuízos sejam grande pra floresta e pra população local, o poder público não se mostra capaz de fiscalizar todo o perímetro protegido do maciço e pouco se vê no sentido de solucionar esse conflito com, por exemplo, campanhas de conscientização da população ou aplicação de multa aos infratores que, apesar de previstas, nunca são colocadas em prática.

A verdade é que as poucas iniciativas que existem nesse sentido surgiram e são mantidas pela própria população local que, mais uma vez, ao ser desassistida pelo poder público, nesse caso pela Prefeitura, busca soluções criativas. Um bom exemplo é a atividade promovida pelo projeto Reciclação, criado em 2013 para evitar tragédias como a que ocorreu três anos antes no Morro dos Prazeres, quando após uma forte chuva mais de trinta pessoas morreram soterradas por uma avalanche de lixo acumulado²¹. Nesse projeto a coleta seletiva é realizada por meio de quarenta ecobags espalhadas pela favela que, em seguida, tem os resíduos sólidos recolhidos vendidos para recicladoras, gerando renda a ser investida na própria favela. Além disso, foram construídas áreas de compostagem na comunidade e frequentemente são realizadas palestras e debates em escolas e igrejas locais para aumentar a conscientização dos moradores sobre os cuidados com o meio ambiente.

O Maciço da Tijuca apresenta também conflitos ambientais relacionados às intervenções permanentes de introdução e extração da flora e fauna da Floresta da Tijuca, realizada de diversas formas e com diferentes níveis de impacto ainda pouco conhecidos. Por um lado, as áreas protegidas do maciço são invadidas frequentemente por animais domésticos, sobretudo cães e gatos oriundos das residências no entorno imediato dos parques, levando risco para a fauna nativa que fica sujeita a predação e a entrada de agentes patogênicos estranhos. Por outro lado, espécies florísticas nativas são retiradas da floresta devido a interesses de uso pessoal ou comercial de espécies ornamentais (como orquídeas, bromélias e helicônias) ou medicinais (como o pau-pereira e a espinheira-santa). As áreas da Pedra da Gávea e Pedra Bonita sempre foram as mais cobiçadas nesse sentido, em parte devido a facilidade de acesso as suas trilhas. Vale destacar que as plantas são subtraídas também por turistas a fim de levar uma amostra de lembrança ou mesmo por pesquisadores que não

²¹ Ver em: <https://odia.ig.com.br/2016-06-25/morro-dos-prazeres-da-tragedia-a-uma-consciencia-verde.html>

querem e não conseguiram obter a licença para a coleta e pesquisa.

As tensões em relação aos usos e restrições da área dos Parques, em especial do PNT, também consta no rol de conflitos do Maciço. As diferentes interpretações a respeito do papel do Parque e os serviços que o mesmo deve prestar levam a tensões principalmente entre as instituições envolvidas na gestão do Parque. A presença de comércio no interior do PNT, como os restaurantes no Setor Floresta e as lojas no Corcovado; a falta de regulação de algumas atividades realizadas no Parque, como a rampa de vôo livre na Pedra Bonita e o traslado realizado por vans do Consórcio Paineiras-Corcovado; a realização de obras no interior do Parque, como a reforma do Hotel Paineiras e toda a infraestrutura que o acompanha; entre outros conflitos observados nas discussões assistidas no Conselho Consultivo do PNT.

Em especial, a adesão do Parque Lage aos limites do PNT em 2004 abriu precedente para uma disputa acirrada quanto a maneira como esse espaço deve ser usufruído pela sociedade civil. A área do Parque Lage foi cedida pela Secretaria de Patrimônio da União para o governo do Estado Rio de Janeiro que através da Secretaria de Cultura sedia e mantém a Escola de Artes Visuais (EAV) na mansão do Parque. Por ter sido aderida ao PNT, o ICMBio também deveria participar da sua gestão, mas a administração do Parque alega não possuir qualquer domínio sobre esta parcela de sua área já que nunca é consultado e as decisões são feitas sem a sua participação. O PNT, apoiado por seu Conselho Consultivo (CCPNT) – sobretudo pelos representantes das Associações de Moradores do Jardim Botânico e de São Conrado – afirma que as concessões feitas para a realização de eventos nesse espaço vão de encontro aos objetivos de uma área protegida, a exemplo dos festivais de música, festas privadas como casamentos e o empréstimo da mansão para sediar a British House, residência oficial do Reino Unido no Rio de Janeiro durante as Olimpíadas.

Entretanto, a subsecretaria de relações institucionais da Secretaria do Estado de Cultura, Olga Campista, alega que tais eventos compõem o quadro financeiro do Parque Lage e são eles que permitem, em grande parte, serviços de manutenção do Parque e a oferta de bolsas integrais e parciais para alunos carentes da Escola de Artes Visuais. O PNT e seus conselheiros, por sua vez, afirmam que o impacto ambiental não compensa o ganho financeiro e, por isso, realizaram uma Moção de Reivindicação (ANEXO IV) em outubro de 2016 pedindo, entre outras coisas, a imediata rescisão do Termo de Cessão vigente com a realização de um novo a ser submetido à análise dos membros do CCPNT, apesar de não ter sido realizado qualquer estudo de impacto ambiental na área e não haver garantias de que o Parque

é capaz de se sustentar financeiramente sem esses eventos. Esse conflito permanece em pauta e os eventos no Parque Lage seguem ocorrendo.

Ao que tudo indica, os conflitos no maciço se devem, de forma geral, as diferentes concepções de como o solo deve ser apropriado e qual a função a ser cumprida pelas áreas protegidas nessa região. Conflitos dessa natureza se fazem presentes não só no Maciço da Tijuca, mas representam parte significativa dos conflitos da cidade. Paulatinamente, como já alertava o cientista político Mário Fuks no início dos anos 2000, o conflito ambiental tornou-se o campo de batalha para o qual vem se deslocando as disputas relacionadas à ocupação e uso do solo urbano, sobretudo aquelas relacionadas à questão habitacional no Rio de Janeiro (FUKS, 2001).

Como será exposto a seguir, esse é o perfil de uma boa parte dos conflitos ambientais existentes na região do maciço, onde as disputas em relação à moradia têm sido decididas pelo discurso ambiental. O meio ambiente, nesses casos, serve como um recurso argumentativo ao qual os atores sociais recorrem discursivamente para validar determinados projetos em cenários de desigualdade sociopolítica. Desse modo, a incorporação do discurso ambiental não altera o cerne dos conflitos sociais propriamente, mas serve como uma nova fonte de legitimidade e de argumentação, constituindo aquilo que alguns autores chamam de “ambientalização” dos conflitos (ACSELRAD, 2004; LOPES, 2006).

4.2 – Controle sócio-espacial e o discurso de proteção ambiental

Desde o final do século XIX, os assentamentos precários que servem de moradia para a camada mais pobre das cidades encontram-se no centro de debates, disputas e intervenções relativas às questões de planejamento urbano. De acordo com Abreu (1992), na década de 1920 esses assentamentos multiplicaram-se e consolidaram-se como em nenhuma outra cidade brasileira até então, afirmando nessa década a presença definitiva das favelas como componente da paisagem carioca. A partir daí, não demorou muito para que as favelas fossem oficialmente incorporadas à agenda política brasileira como um problema habitacional a ser erradicado das cidades pelos gestores públicos²² (LEEDS e LEEDS, 1978; VALLADARES; 2000). Desde então, as favelas foram alvo de dezenas de políticas públicas voltadas ora para o seu controle e expulsão, ora para a sua “urbanização”.

A despeito das políticas, as favelas continuaram a aumentar em número e extensão, ainda que de forma descontínua no tempo e no espaço. As décadas de implementação de políticas de remoção – sobretudo nos anos 1960/70 – claramente não se mostraram capazes de frear a expansão das favelas. Prova disso é que, de acordo com o último Censo (2010), hoje em dia a cidade do Rio de Janeiro é a que apresenta mais moradores vivendo em aglomerados subnormais²³ no país, contando com 763 favelas que abrigam 1.393.314 habitantes, ou seja, o equivalente a um pouco mais de 22% da população do município.

Apesar do longo histórico de ineficácia para resolução do problema habitacional carioca, a utilização da remoção como instrumento não caiu em desuso. Pode-se dizer que, na virada dos anos 1970 para 1980, o processo de redemocratização do país chegou a espantar por alguns anos o espectro da remoção. O Estado, em suas três esferas, incorporou nesse período o tema do direito à cidade e adotou a regularização e urbanização de favelas como política, tornando-se ponto comum na agenda dos governos e das agências multilaterais.

²² As favelas tiveram a sua existência oficializada em 1937, com a promulgação do Código de Obras. Com base nas diretrizes do famoso Plano Agache, o Decreto nº 6000 atribuía à Prefeitura o dever de extinguir as favelas, condenadas devido a sua insalubridade, e proibia a construção de novas casas ou reforma das já existentes. O objetivo era realocar essa população em “núcleos de habitação de tipo mínimo” em áreas periféricas da cidade, resultando no lançamento do que ficou conhecido como Parques Proletários no início da década de 1940.

²³ O IBGE trabalha com o conceito de “aglomerados subnormais” que corresponde às áreas conhecidas por favela ou comunidade, definida por: “conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes; e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública)” (IBGE, 2010).

Entretanto, a favela nunca deixou de ser apontada como causadora dos problemas na cidade, em especial aqueles ligados à violência, fazendo com que a possibilidade de remoção voltasse à tona sempre que possível (FARIA e POHLMANN, 2016).

Ainda que o princípio de não remoção tenha sido consagrado nas legislações urbanísticas produzidas após a Constituição de 1988, mesmo nas de caráter mais progressista – a exemplo do próprio Plano Diretor do Rio de Janeiro – a remoção passou a ser admitida em casos excepcionais em que a habitação encontra-se em situação de risco ou em desacordo com os objetivos de proteção ambiental, dando início a retomada das políticas de remoção (COMPANS, 2007). Os critérios que balizam essas exceções não são claros e nem qual legislação prevalece em determinados casos, como comentado no capítulo anterior, o que dá origem a um conflito de grandes dimensões numa cidade como o Rio de Janeiro, onde não raro a legislação ambiental se torna crucial para resolver questões habitacionais. Dessa forma, os instrumentos e parâmetros ambientais podem ser entendidos como uma das principais ferramentas de ordenamento urbano, com grande potencial de amenizar ou aprofundar as desigualdades sócio-espaciais inerentes a produção do espaço urbano brasileiro.

Nesse contexto, o caso das favelas do Maciço da Tijuca representa um exemplo emblemático a respeito da maneira como os instrumentos de proteção ambiental vêm sendo determinantes nos processos de remoção. Nessa região, podem ser apontados diversos casos relativamente recentes de apropriação do discurso ambiental como estratégia para consolidação de uma política de remoção direcionada aos segmentos de baixa renda. Um dos casos de maior repercussão, diz respeito ao conflito instaurado entre a comunidade do Horto Florestal e o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (IPJB). Com a justificativa de que a comunidade encontra-se dentro dos limites do Instituto e representa uma ameaça à conservação da biodiversidade local, há quase três décadas o Poder Público se empenha em remover cerca de 520 famílias que residem no local. Recentemente, com a retomada das políticas de remoção, a situação se agravou e os moradores do Horto voltaram a conviver com a ameaça constante de remoção.

A favela que iniciou a sua ocupação ainda no início do século XX, com trabalhadores de uma antiga fábrica local e, posteriormente, funcionários do próprio IPJB, hoje é rotulada como “invasora” por ter se consolidado em uma propriedade da União. Com a ajuda dos meios midiáticos, que encampam esse discurso a fim de dar visibilidade ao tema, e o incentivo de representantes da sociedade civil como as Associações de Moradores do Jardim

Botânico e da Gávea, o poder público segue investindo no seu projeto remocionista, ainda que a conciliação dos interesses dispostos tenha se mostrado possível após a proposta elaborada por pesquisadores da UFRJ em parceria com os moradores e com a Secretaria de Patrimônio da União (SPU)²⁴, garantindo a regularização fundiária da comunidade e a ampliação do terreno do IPJB. Existe, inclusive, um Projeto de Lei (PL 161/2009) para caracterizar o Horto como área especial de interesse social e, ainda assim, permitir a expansão do Jardim Botânico, mas o mesmo está longe de ser aprovado.

Independente disso, a IPJB segue sem considerar o fato de esses terrenos terem sido concedidos aos moradores anos atrás e mantem a exigência pela reintegração de posse. Nos últimos anos, ocorreram remoções no Horto marcadas pelo confronto direto dos moradores com a polícia que, em mais de uma oportunidade, fez uso da violência nessas abordagens. Os moradores, como forma de resistência, têm realizado manifestações, parcerias para elaborar relatórios técnicos, divulgação em páginas da internet, abaixo-assinado, reuniões com outras favelas em condições parecidas e até a criação de um Museu do Horto como forma de registro e divulgação da história da favela. Além de tudo isso, segundo os moradores, foram feitas inúmeras tentativas frustradas de diálogo com a direção do IPJB, em especial com o atual presidente Sérgio Besserman, que mantém o posicionamento a favor da remoção.

De acordo com o Dossiê Histórico do Horto Florestal do Rio de Janeiro, elaborado em 2013 pela Associação dos Moradores e Amigos do Horto, trata-se de uma medida que desrespeita a história da comunidade e o direito à moradia, numa clara tentativa de atender os interesses do segmento turístico e do setor imobiliário. Estes argumentos se fortalecem quando observamos a existência do condomínio de mansões luxuosas Parque Canto e Mello a menos de 500 metros das casas do Horto (**Figura 8**). Apesar de também estarem situados em propriedade da União e a construção de suas casas ser bem mais recente, os moradores do condomínio parecem receber um tratamento positivamente diferenciado.

²⁴ A proposta em questão foi desenvolvida pelo Laboratório de Habitação (LabHab) do Programa de PósGraduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da UFRJ, sob a coordenação do Prof. Dr. Ubiratan de Souza. A apresentação do projeto encontra-se disponível em: <http://www.amahor.org.br/PDF/apresentacaoama-gavea-2010-07-17.pdf>.



Figura 8 – Parte da Favela Horto a ser removida (acima) e casas do consórcio Parque Canto e Mello (abaixo). Fonte: Google Earth Pro (2016).

Ainda que a irregularidade dessas casas de alto padrão seja reconhecida pelo Ministério Público do Estado e pela Procuradoria Geral do Município, de acordo com o desembargador Maurício Caldas Lopes, a remoção das 26 residências pertencentes ao condomínio seria de “extremo radicalismo” e causaria um impacto ambiental despropositado, bastando que os proprietários pagassem indenizações para custear a recomposição de parte da vegetação degradada. Já para as favelas, somente a remoção é aceita como solução razoável, o que nos leva a crer que o que define os critérios de remoção não se restringe absolutamente ao campo técnico ou jurídico, mas perpassa por uma miríade de questões sociopolíticas, onde as condições financeiras e sociais atuam como fatores relevantes.

Nesse sentido, o caso das favelas do Alto da Boa Vista também é bastante elucidativo. Neste bairro, treze favelas encontram-se ameaçadas de remoção parcial ou integral desde 2006²⁵. Nenhuma delas situa-se dentro dos limites do PNT, mas algumas são abarcadas pela proposta da zona de amortecimento. Contudo, em sua maioria, consistem em pequenos núcleos residenciais cuja origem remonta aos anos 1940/50. De acordo com a definição do

²⁵ São elas: Açude, Biquinha, Fazenda, Furnas, João Lagoa, Ricardinho, Vale Encantado, Agrícola, Mata Machado, Morro do Banco, Tijuacu, Estrada do Soberbo e Estrada de Furnas nº 866.

IBGE, tais comunidades são tão pequenas que a maioria sequer pode ser considerada favela (COMPANS, 2007).

A remoção das mesmas está diretamente relacionada à tentativa de efetivação da APARU do Alto da Boa Vista que, como já foi adiantado, foi criada por decreto mas não foi regulamentada ainda. Um dos fatores que impede que o projeto saia do papel diz respeito à permanência de algumas favelas dentro do perímetro delimitado para APARU (**Figura 9**). Para que a sua regulamentação se concretize, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) impetrou uma ação civil pública acusando o então prefeito, Cesar Maia, de improbidade administrativa por não se empenhar o suficiente na remoção de parte das favelas do Alto da Boa Vista.

Nessa mesma ação civil são mencionados três principais argumentos para remoção das referidas favelas: o seu suposto crescimento acelerado que ameaça formar um “grande complexo”; a agressão ao meio ambiente promovida por esses moradores ao ocuparem áreas ambientalmente sensíveis; e, por último, a remoção destas casas se faria necessária pois as mesmas encontram-se em áreas de risco, estando sujeitas a eventos como enchentes e deslizamentos. Entretanto, como mostra o contralaunder elaborado pelo Conselho de Cidadania do Alto da Boa Vista (CONCA), qualquer análise minimamente rigorosa prova que todas essas justificativas são infundadas, não deixando dúvidas quanto a segregação residencial que está em curso no bairro.

Maciço da Tijuca: favelas da APARU do Alto da Boa Vista

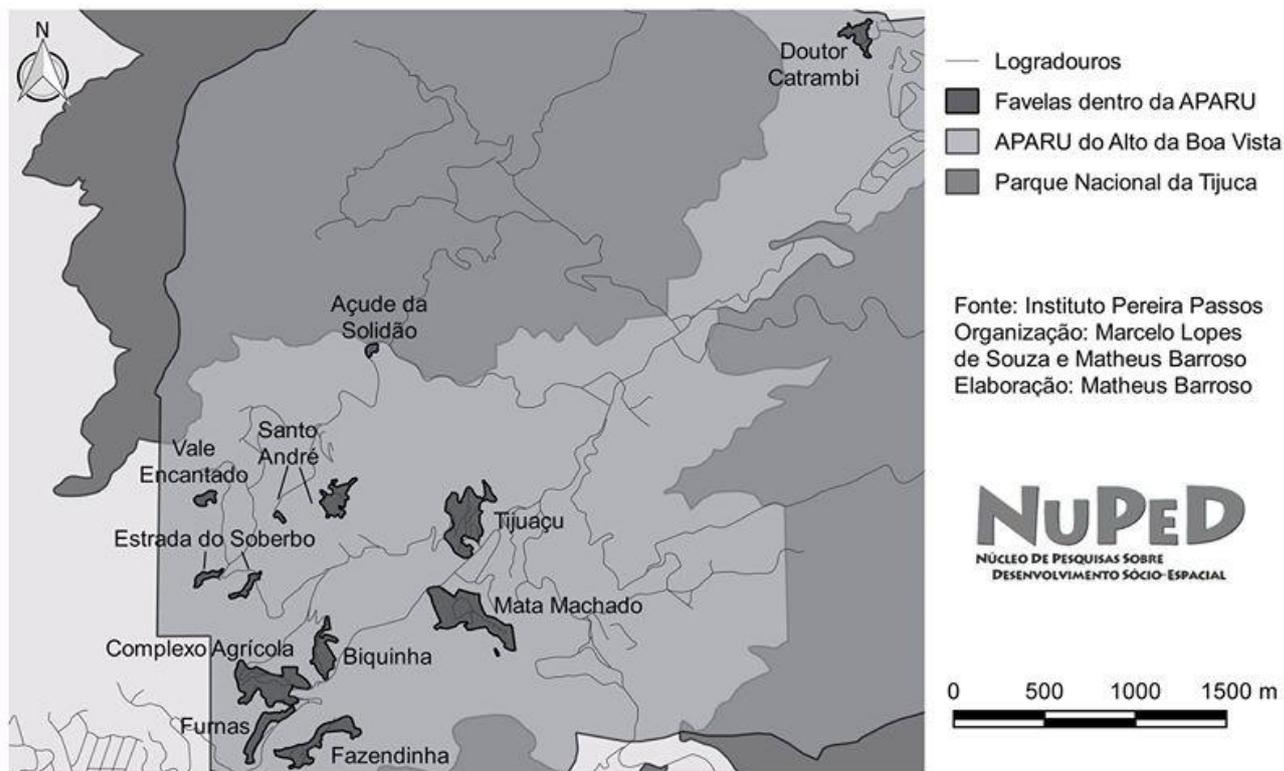


Figura 9 – Algumas das favelas incluídas na atual delimitação da APARU.

Em relação ao crescimento desordenado, os dados demográficos e as ortofotos dos últimos quinze anos desta área provam que não só houve pouca ou nenhuma oscilação nos números absolutos de população²⁶, como as favelas não apresentaram uma expansão significativa em área – algumas inclusive parecem ter diminuído, como a favela Agrícola. Sobre estarem em área de risco, os estudos técnicos já se mostraram mais do que controversos já que o levantamento feito pela Fundação GEO-Rio e pela Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA) apontam resultados distintos e, pior do que isso, o processo de remoção foi iniciado pelo menos dois meses antes do laudo técnico ser de fato realizado, dando a entender que seu resultado foi possivelmente parcial.

Por fim, o argumento de que as favelas localizam-se em ambientes sensíveis à degradação não se fundamenta já que, como verificamos em trabalho anterior (STAUFFER,

²⁶ Estas informações sobre o período que compreende os anos 1999-2013 encontram-se em boa parte disponibilizadas no Sistema de Assentamento de Baixa Renda (SABREN), plataforma elaborada pelo IPP com base nos dados do IBGE, e deixam claro que o alerta de crescimento das favelas não possui qualquer embasamento.

2016), são as áreas residenciais formais que ocupam majoritariamente as APPs, não só no Alto da Boa Vista, mas no maciço como um todo. Além dessas residências, em alguns casos, não possuem o Habite-se (certidão necessária para regularização dos imóveis), também costumam ser construções mais recentes que muitas vezes sequer apresentam um sistema adequado para despejo de esgoto. Os moradores das comunidades alegam que as infrações cometidas por estes imóveis podem ser confirmadas a olho nu, em uma rápida vistoria, mas estranhamente os mesmos têm passado despercebidos pelos técnicos dos órgãos competentes.

Enquanto isso, o MPRJ solicita a remoção integral de uma pequena comunidade (menos de 30 casas) como a do Vale Encantado que, em parceria com ONGs e universidades, desenvolve projetos sustentáveis e de inclusão social na região, como a instalação de um biodigestor, o cultivo de horta orgânica e a oferta de passeios turísticos ecológicos. Destaca-se que, logo acima da comunidade, existem grandes e recentes construções de classe média alta que não são mencionadas na ação civil, bem como o Clube homônimo que promove grandes eventos e sozinho consome mais água do que a favela toda, além do seu esgoto atravessar o Vale Encantado a céu aberto (**Figura 10**).

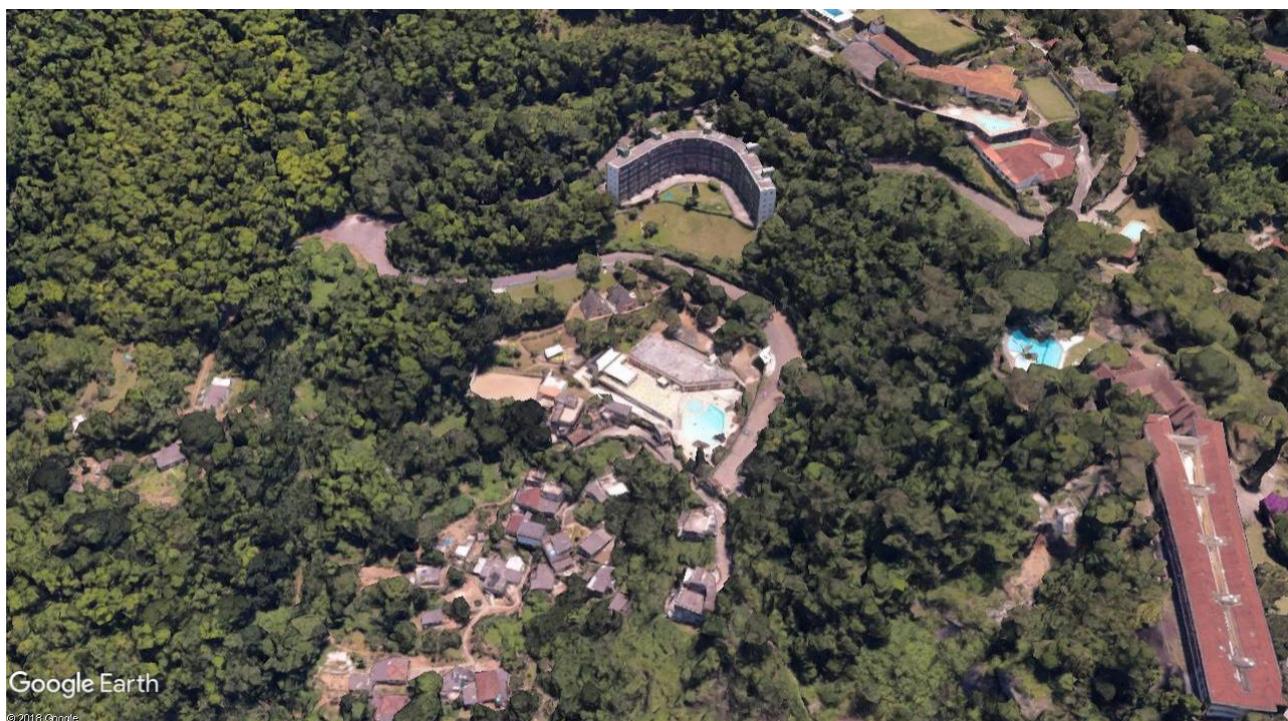


Figura 10 – Recorte da favela Vale Encantado a esquerda sob o clube homônimo e demais residências de classe média alta. Fonte: Google Earth Pro (2016).

A situação é ainda mais complicada na Vila Hípica, outra pequena comunidade do Alto da Boa Vista que atualmente possui apenas três casas ocupadas pelas mesmas pessoas desde a sua construção. Essa favela foi fundada na década de 1940 pelos antigos funcionários da Sociedade Hípica Brasileira que, mesmo após a mudança da SHB nos anos 80, ganharam permissão para continuar em suas casas. Hoje em dia, essas residências encontram-se no que se convencionou como limites do PNT e, por isso, sua remoção é exigida sem qualquer contrapartida do poder público.

Como forma de pressionar a retirada desses moradores, há mais de 3 anos a rede elétrica dessas casas foi cortada e desde então essas famílias vivem sem luz e energia, apesar de haver uma estação elétrica a 30 metros de suas casas. Os moradores alegam que a medida fere os seus direitos humanos – inclusive, dois moradores já faleceram devido a complicações de saúde agravadas pelas condições da favela – e questionam porque outras casas e estabelecimentos não tiveram a energia cortada, como os restaurantes Floresta e Esquilos no interior do Parque que tem condições de posse idênticas a da favela, já que também tiveram o terreno concedido nos anos 1940 pelo administrador da Floresta na época, Raimundo de Castro Maia.

A gestão do Parque alega que o corte foi necessário devido a modernização das instalações elétricas do PNT, substituindo os postes de rua que eletrocutavam os animais da floresta por uma rede subterrânea. O chefe da unidade, o biólogo Ernesto Viveiros de Castro, afirma que é tecnicamente possível fornecer energia para a Vila Hípica, porém não tem permissão para ligar redes particulares na rede do PNT já que está é uma unidade de proteção integral que não prevê a presença de ocupações, mas prevê a existência de estabelecimentos voltados para o turismo como os restaurantes. Os gestores do PNT, portanto, afirmam que estão dispostos a dialogar – o que é desmentido pelos moradores que alegam terem sido ignorados diversas vezes – mas se isentam de responsabilidade, alegando que o próprio ICMBio é réu nas ações propostas pelo MPRJ que pede a condenação do órgão por permitir a presença dessas casas e por ainda não ter recuperado essa área.

Os moradores da Hípica chegaram a propor dois acordos ao PNT: 1) considerando que as famílias estão assentadas há cerca de 70 anos, os mesmos aceitam sair pela metade do tempo; 2) os moradores aceitam sair desde que as torres do Sumaré sejam removidas também. A segunda opção refere-se a outro caso interessante no maciço. Na década de 1960, parte do morro do Sumaré foi aplainado para receber estruturas de emissoras de televisão e estações de

rádio. Atualmente, a área ocupa cerca de 18 hectares e abriga 30 torres com até 5 andares que sustentam pelo menos 400 antenas de diferentes empresas públicas e privadas, tudo dentro do setor Serra da Carioca do Parque (**Figura 11**). Essas instalações diminuem o poder de fixação do solo e tem provocado o assoreamento dos rios, fora os impactos causados pela manutenção e operação das torres, que são acessadas por cerca de 300 pessoas por dia.



Figura 11 – Parte do grupo de torres e antenas de telecomunicação no alto do Morro do Sumaré. Fonte: Google Earth Pro (2016).

Apesar desse impacto não ser novidade, somente em agosto de 2015 o MPF expediu uma recomendação para que o ICMBio regulamentasse a situação. Desde então, a remoção dessas torres vem sendo delicadamente negociada, já que grandes empresas como Rede Globo, Record, Embratel, Rádio Tupi, JBFM e até mesmo órgãos públicos como a Polícia Federal e o Tribunal de Justiça do Rio utilizam essas torres, apresentando um tratamento bastante diferenciado daquele dado à população favelada. Em 2017, com o consentimento de algumas empresas, o ICMBio demoliu 2 torres e afirma ter o objetivo de reduzir em 40% o número de antenas no Sumaré demolindo apenas mais 4 torres para cumprir com esse objetivo.

Em entrevista publicada pelo canal do MPF, de acordo com o procurador da república

Sérgio Suiama, o poder público reconhece que as torres trazem prejuízos ao meio ambiente e são “totalmente incompatíveis com os objetivos de um Parque Nacional”. Todavia, o mesmo afirma que as peculiaridades geográficas da cidade bem como o contexto urbano em que vivemos devem ser levados em consideração, de modo que alguns serviços de interesse comum podem ser mantidos no Parque, como seria o caso. Por isso, o MPF propôs um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para algumas empresas e declara estar empenhado, não em acabar com as atividades, mas apenas regularizar a situação e reduzir o impacto ambiental e visual das torres.

Aparentemente, essa compreensão em relação ao contexto urbano e as necessidades da população não se estende para as favelas. Para essas ocupações, justamente as com menores recursos para reagir, observa-se a aplicação de medidas mais rígidas e imediatas. Nesse sentido, o argumento do risco ambiental tem sido essencial para as remoções acontecerem, já que a confirmação da sua existência não só exige uma resposta rápida e amedronta os moradores com uma possível catástrofe, como também conta com a aprovação da mídia e da sociedade em geral que crê estar apoiando a retirada dessas famílias de situações de perigo.

Contudo, como nos alerta Compans (2007), a avaliação dos riscos geológicos, bem como o estudo de possíveis soluções que estabilizem o terreno e não exijam a remoção, cabe exclusivamente a um órgão integrado à administração municipal, a Fundação GEO-RIO. Esse único órgão pode decidir sobre o futuro de centenas de famílias e o controle desse conhecimento técnico dificulta a contestação de seus pareceres pelas comunidades afetadas. Isso quer dizer que, mesmo quando a Lei Orgânica é respeitada e a remoção é exclusivamente realizada em casos de risco, a maneira como é feita essa comprovação é passível de questionamento. Vale destacar que a prerrogativa creditada a Geo-Rio tem grandes consequências para a cidade já que atualmente esse é o principal motivo alegado pelo poder público para remover as favelas no Rio de Janeiro (ver mapa “Favelas com remoção e suas motivações” em ANEXO V).

O caso da favela do Laboriaux, na vertente sul do maciço, é um entre tantos exemplos de remoção por risco ambiental na cidade. Este sub-bairro da Rocinha, assim como nos demais casos mencionados, tem um longo histórico de ocupação que se iniciou com o consentimento público. Após uma série de chuvas em abril de 2010, que causou deslizamentos e duas mortes na favela, a Prefeitura imediatamente determinou a remoção desta parte da Rocinha. Embora nessa região algumas casas pareçam efetivamente ter sido

construídas em zonas de risco, a Prefeitura se aproveitou da situação pra determinar a remoção total desta parte da favela, que é situada a algumas dezenas de metros de casas de classe alta no bairro da Gávea (**Figura 12**), igualmente atingidas pelas chuvas, porém não ameaçadas de remoção (GONÇALVES; NETO, 2012).

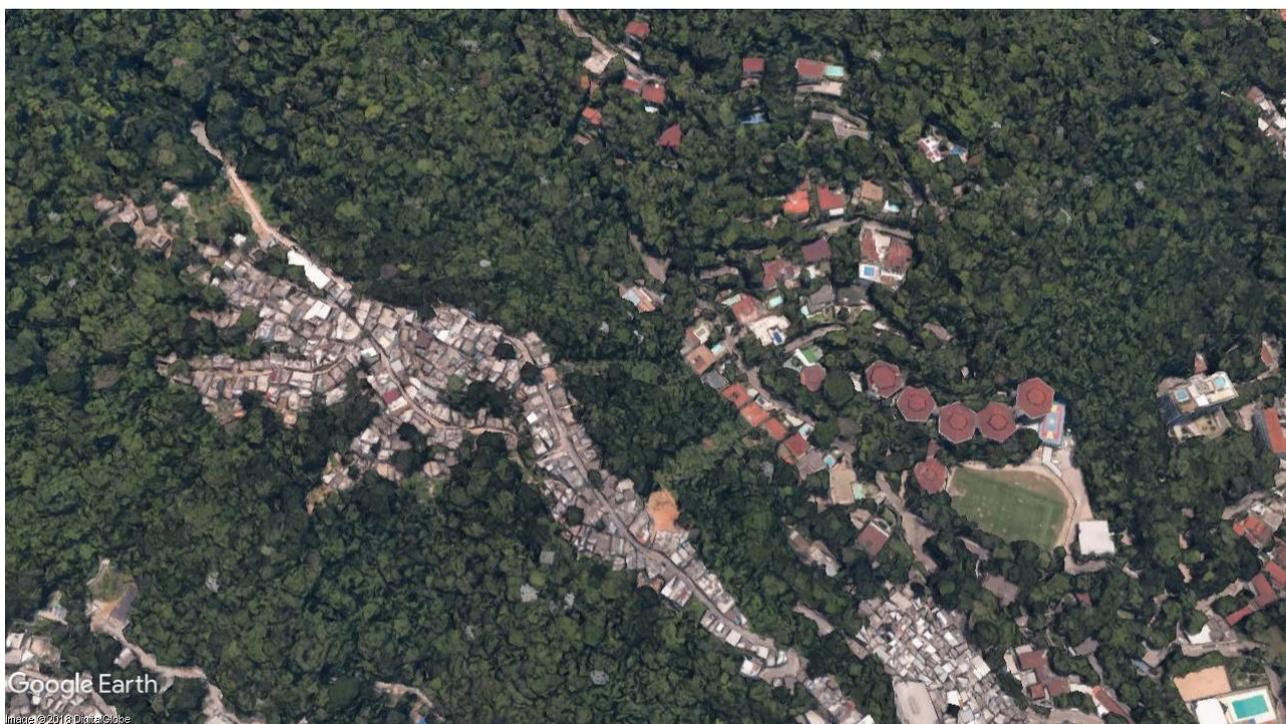


Figura 12 – Laboriaux à esquerda e casas de classe média alta ao lado. Google Earth Pro (2016).

Para pressionar os moradores da favela, a Prefeitura decidiu encerrar as atividades da única escola do sub-bairro, também sob alegação de que a construção estaria em área de risco, apesar de tempos depois a mesma construção servir de base para a instalação da Unidade de Polícia Pacificadora. Cerca de 130 famílias chegaram a ser removidas do Laboriaux, das quais algumas receberam aluguel social de R\$ 400,00 mensais e outras foram reassentadas pelo programa Minha Casa Minha Vida em conjuntos habitacionais em bairros como Triagem, Cosmos e Estácio. Com a ajuda da Pastoral de Favelas e do Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) da Defensoria Pública, os moradores organizaram uma série de ações coletivas e conseguiram frear as remoções, pressionando a Prefeitura a realizar intervenções de melhorias urbanas e contenção de encostas por meio de um contralaudo técnico que comprova a possibilidade de regularização fundiária dessas moradias.

Atualmente, a situação encontra-se mais ou menos estável. A ameaça de remoção total da favela foi retirada e algumas conquistas foram obtidas, como a reativação da escola e o

asfaltamento da rua principal. Ainda que nem todas as medidas tenham sido atendidas, como a contenção de parte da encosta, nesse caso a mobilização local foi efetiva e determinante para a manutenção das famílias no Laboriaux. O espectro da remoção, no entanto, ainda paira sob os moradores que não descartam a possibilidade de uma nova investida da atual gestão da Prefeitura, que já prometeu remover favelas em áreas de risco do maciço, sem especificar quais.

Essas tentativas de remoção têm unido as favelas em condições análogas, que cada vez mais trocam experiências e informações em reuniões de conselhos populares, indo contra o senso comum de que não há organização nas favelas e desafiando o discurso de que estas devem ser extinguidas por não se adaptarem ao modelo de cidade sustentável pretendido. Essas articulações se mostraram ainda mais necessárias a partir da preparação da cidade para receber megaeventos, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, período em que houve uma clara intensificação das remoções, especialmente em áreas turísticas e de interesse para realização dos eventos esportivos.

De acordo com os dados da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), apresentados pelo arquiteto Lucas Faulhaber e pela jornalista Lena Azevedo no livro “SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro Olímpico” (2015), os anos que antecederam os grandes eventos corresponde ao período histórico com maior número absoluto de remoções na cidade. Com quase 70 mil pessoas removidas, somente o primeiro mandato do prefeito Eduardo Paes (2009-2013) superou o número de remoções executadas no governo de Pereira Passos (1902-1906) e no de Carlos Lacerda (1961-1965) que, juntos, atingem a já impressionante cifra de cerca de 50 mil pessoas removidas.

Nesse período dos megaeventos, a luta pela permanência da Vila Autódromo, favela situada na Baixada de Jacarepaguá, se tornou símbolo do movimento de resistência à remoção das favelas no Rio de Janeiro. Nesse caso, mesmo com título de posse concedido pelo governo estadual, mais de quinhentas famílias foram violentamente removidas sob a alegação de preservar a Lagoa de Jacarepaguá, enquanto 75% do Parque Olímpico construído na vizinhança foi concedido à iniciativa privada para construção de condomínios e hotéis (VAINER, *et al.*, 2013). Destaca-se que, no mesmo bairro da zona oeste, foi permitida a construção de um campo de golfe de 45 hectares em APP às margens da Lagoa de Marapendi alegando que se tratava de uma obra de utilidade pública e de baixíssimo impacto ambiental, ao mesmo tempo em que em diversos pontos da cidade, outras favelas sofriam remoção por

razões ambientais.

Somente no Maciço da Tijuca há ainda diversos casos recentes ilustrativos desse processo de reatualização das remoções na cidade, estimulado pelos grandes eventos e justificado com o discurso ambiental. Além dos já mencionados, a justificativa do risco também se aplica ao caso do Morro dos Prazeres, em Santa Teresa, que em 2012 teve a sua remoção integral decretada, porém não realizada, antes mesmo da Fundação Geo-Rio fazer os necessários pareceres técnicos (BAUTÈS, *et. al*, 2013). O risco ambiental também foi utilizado como argumento para promover remoções no Santa Marta, favela situada em área privilegiada da zona sul da cidade e que recentemente começou a sofrer com a chamada “remoção branca”, derivada do processo de gentrificação da favela.

Situação semelhante ocorre na Favela Indiana, situada no bairro da Tijuca, que por estar muito próxima ao Rio Maracanã – assim como tantas residências do mesmo bairro – permanece há anos sob ameaça de remoção, apesar de nunca ter ocorrido a inundação que a Prefeitura alegava ser um risco iminente (CANEDO, 2014). Na comunidade Trapicheiros, localizada na Tijuca, a história se repete: a favela quase centenária de antigos moradores é apontada para remoção devido ao suposto impacto ao meio ambiente provocado pelo crescimento da favela, embora os moradores aleguem que a comunidade está estagnada há décadas, o que cresce sobre as matas são os grandes empreendimentos imobiliários na sua vizinhança.

Enfim, são muitos os casos de remoção que podem ser mencionados, em especial na região do maciço. Em todos eles destaca-se o caráter coercitivo das remoções que recorrem à força policial, o alto valor imobiliário normalmente associado aos sítios escolhidos para remoção e o caráter classista dessa escolha (COMPANS, 2007). Além disso tudo, cabe lembrar ainda que, comparado ao poder público, a população favelada não possui condições equiparadas de acesso aos canais de informação e comunicação pública, o que acrescenta à resistência desses moradores os obstáculos impostos pela sistemática desinformação promovida pelos meio oficiais. Além das assimetrias de poder em relação à influência da opinião pública, os moradores apresentam dificuldade de se fazer ouvir pela própria Prefeitura e pelo Ministério Público, informação com a qual topamos diversas vezes em nossos trabalhos de campo e pode ser confirmada pela ausência total da participação ou mesmo menção de um diálogo com as comunidades nos processos judiciais que se desenrolam.

Tendo tudo isso em mente, ao que estudo de caso indica, os parâmetros da legislação ambiental vêm sendo aplicados de forma discricionária visto que os mesmos são flexibilizados em determinadas situações e, simultaneamente, são aplicados rigorosamente quando se trata de remover ocupações de baixa renda, normalmente comunidades faveladas localizadas em pontos estratégicos da cidade. Os riscos e danos que as pessoas supostamente estão submetidas ou representam para o meio ambiente nos parece um pretexto oportuno onde, mais uma vez, o discurso de proteção ambiental é apropriado no intuito de infringir o direito da população favelada. Nesse ponto, destaca-se o papel do poder público como articulador do espaço urbano e formulador de políticas públicas que mantêm e impulsionam a desigualdade social e a sua diferenciação no espaço, partindo de uma lógica de ordenamento territorial que dá origem a uma formação sócio-espacial segregada e segregadora, que privilegia e dá condições de reprodução a uma parcela ínfima da população em detrimento da sua ampla maioria.

4.3 – Um caso de ecogeopolítica urbana

O contexto dos conflitos ambientais do Maciço da Tijuca apresentado neste capítulo pode ser considerado bastante representativo da cidade na qual se insere. Tendo em vista que o Rio de Janeiro é uma cidade populosa que integra a segunda maior região metropolitana do país e, felizmente, consiste em uma cidade privilegiada do ponto de vista ambiental, conflitos de caráter semelhante aos expostos neste trabalho são recorrentes em diversos pontos da cidade que apresentam características socioespaciais similares, isto é, espaços voltados para a proteção ambiental rodeados por ocupações regulares ou não de diferentes segmentos da população. Ainda que cada caso seja único devido à combinação dos diversos fatores e agentes envolvidos, é possível identificar no quadro geral um padrão ou, no mínimo, uma tendência nos conflitos ambientais relacionados à moradia no Rio de Janeiro.

Em resumo, observa-se no cenário carioca o acirramento das lutas e tensões sociais relacionadas ao embate entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que toma grandes proporções em uma cidade com um amplo déficit habitacional e um longo histórico de degradação ambiental. A presença de comunidades de baixa renda em áreas como encostas e margens de rios tem impulsionado a ocorrência de uma série de conflitos pelo uso do solo onde o discurso de proteção ambiental se apresenta como um fator decisivo, que legitima em grande parte o ordenamento territorial conservador que vem sendo implementado na cidade com o auxílio do saber técnico-científico e com o apoio midiático.

As remoções, rechaçadas no passado recente por seu caráter violento e arbitrário, são retomadas nesse contexto como forma de conter a suposta degradação ambiental provocada pela expansão das favelas ou como uma medida 'solidária' para retirar moradores da situação de risco a qual estariam submetidos por ocuparem áreas consideradas ambientalmente sensíveis. Desse modo, o discurso ambiental e os instrumentos atrelados a ele que deveriam promover a proteção do meio ambiente acabam servindo como parte essencial de uma estratégia de controle sócio-espacial direcionada aos mais pobres da cidade, que cada vez mais são retratados como grupos ambientalmente desajustados, seja pelo perigo que correm ou pelo perigo que representam para o meio ambiente.

Este cenário configura o que o geógrafo Marcelo Lopes de Souza tem denominado como “ecogeopolítica urbana” (2015a; 2017). Segundo o autor, o termo geopolítica associado

ao ambiente urbano pode soar estranho aos ouvidos já que geralmente é usado para se referir ao campo de conhecimento voltado para o estudo das influências do espaço geográfico nas relações de poder entre Estados-nação. Não há nada propriamente errado nessa concepção, porém a aplicação recorrente do termo em discussões que dizem respeito à política internacional tem limitado a sua utilização em outras escalas de análise. Desse modo, a consolidação da geopolítica como algo que se analisa entre países, ao longo dos anos, deixou à sombra uma série de fenômenos que se dão no âmbito das fronteiras nacionais em diferentes escalas e não deixam de geopolíticos (SOUZA, 2016a).

Se pensarmos este termo em um sentido menos restrito que o convencional, podemos entender “geopolítica” como uma abordagem explicitamente política à análise sócio-espacial, ainda que o reservemos para situações em que nos deparamos com intervenções e estratégias estatais visando controle ou expansão da influência política. Sendo assim, será considerada “geopolítica” toda instrumentalização do espaço geográfico com a finalidade de exercício de poder, onde o espaço é lido enquanto território. A partir dessa concepção, que liberta o termo dos limites escalares, é possível falar em uma “geopolítica urbana” e isso não deveria parecer estranho ao meio acadêmico, sobretudo para os geógrafos, pois ainda segundo Souza (2015a):

O que é, afinal de contas, um zoneamento – encarado como uma ferramenta técnica por planejadores supostamente neutros e racionais... –, senão um instrumento geopolítico, quase sempre a serviço da valorização capitalista do espaço e até, em não poucos casos, da segregação residencial? Em um sentido bastante amplo, será “geopolítico” todo planejamento de exercício do poder que se valha, densa e fortemente, da espacialidade, não importando a escala geográfica que venha a ser privilegiada. Ora, se o poder não se restringe a apenas uma ou algumas poucas escalas (por exemplo, a escala do Estado-nação enquanto tal), por que haveria a ideia de estratégia geopolítica, compreendida de modo profundo, de ser restringida do ponto de vista escalar?

Sendo assim, podemos entender os conflitos ambientais apresentados neste trabalho como parte de uma geopolítica urbana em seu sentido amplo, porém com o diferencial de que nesses casos o discurso ecológico desempenha um papel central fazendo com que os conflitos ultrapassem a esfera tradicional do planejamento urbano. Essa particularidade fez com que Souza adicionasse o prefixo 'eco' à expressão 'geopolítica' para se referir aos casos em que o discurso ambiental é apropriado para promover objetivos de controle do uso do solo e controle social. Essa apropriação é feita de maneira compatível com os marcos básicos da democracia representativa e, por seu viés *ecofriendly*, ainda conta com o amplo apoio da classe média que tranquiliza sua consciência ao supor contribuir com iniciativas benéficas para a sociedade em geral.

A ecogeopolítica, portanto, diz respeito “à governamentalização da “natureza” e do “meio ambiente”, usando a “proteção ambiental” e muitas vezes até mesmo o discurso da “segurança ambiental” como uma ferramenta para o controle sócio-espacial” (SOUZA, 2016a:4). É essa governamentalização que facilita que milhares de moradores de assentamentos informais sejam despejados e abram espaço para o atendimento das demandas das elites locais. Esse fenômeno, apesar de ocorrer em diversas cidades ao redor do mundo, se faz mais marcante no Rio de Janeiro que serve como exemplo didático, onde casos de ecogeopolítica tem se multiplicado nos últimos anos.

Esse fenômeno, com grandes implicações no ordenamento das cidades, se dá dentro dos conformes das leis e só se tornou possível porque estas são falhas. Por não estarem bem sincronizadas e integradas em seus objetivos, a miríade de normas e instrumentos tanto ambientais, voltados para a proteção dos ambientes urbanos, quanto urbanísticos, direcionados para o zoneamento e regulação do uso do solo, permitem que a sua prática no ordenamento do território urbano seja enviesada e, desse modo, deixam de servir à promoção dos direitos humanos e ambientais, passando a corroborar para a acumulação desigual de capital com claras consequências na diferenciação do espaço urbano.

As contradições na legislação começam por suas discordâncias conceituais internas e entre si, a exemplo do uso dos termos “preservação” e “conservação” como sinônimos; as confusões quanto à definição das áreas de preservação permanente; o desentendimento quanto ao que é remoção e quando esta deve ser aplicada; entre outras. Afora a conceituação, os instrumentos e as categorias de manejo utilizadas no planejamento urbano-ambiental há anos se mostram incompatíveis com a dinâmica urbano-metropolitana. Das doze categorias de UC previstas pelo SNUC – das quais apenas cinco se fazem presente no município do Rio de Janeiro – ainda que algumas possam existir no ambiente urbano, nenhuma delas foi de fato criada e formulada para esse contexto específico.

Para resolver esse déficit, foram criadas as categorias de áreas protegidas da legislação urbanística, o problema é que estas não são muito claras quanto à distinção das categorias já existentes. Por exemplo, qual a diferença da função exercida pela APARU em relação à APA criada anteriormente pelo SNUC, considerando que esta última há anos é aplicada em áreas urbanas e, sendo de uso sustentável, já prevê a conciliação com a atividade humana? Ou ainda, para que criar e implementar APACs sobre outras áreas protegidas criadas pelo SNUC, como se este último estivesse restrito à natureza primeira e não se propusesse a proteger

também o patrimônio cultural? Descompasso como esses nos levam a crer que a criação de áreas protegidas pensadas para o contexto urbano se faz necessária, mas simplesmente criar novas categorias e tentar sobrepor as já existentes não tem resultado positivo.

Essa profusão de categorias de proteção criadas por leis distintas deve ainda ser conciliada com o zoneamento urbanístico da cidade que, em determinados pontos, apesar de constar como área de ocupação incentivada no Plano Diretor, de acordo com as normas ambientais não pode apresentar assentamentos de qualquer tipo. Desse modo, há uma evidente sobreposição de regimentos que propõem normas discordantes de uso do solo, deixando a critério do gestor responsável optar qual destes usos deve prevalecer. Além dessas escolhas serem subjetivas e permeadas de questões ideológicas, a profusão de normas de proteção ambiental criadas em diferentes instâncias por legislação de campos distintos dificulta não só os próprios especialistas envolvidos na gestão da cidade, mas também confunde a população que muitas vezes sequer tem consciência da importância desses espaços, muito menos dos objetivos e limites de cada um.

No caso do Maciço, como vimos nos subcapítulos anteriores, essa sobreposição de regulamentos fica bem explícita. Já não bastasse a proteção internacional que cobre todo o conjunto de montanhas (Patrimônio UNESCO), o maciço é também protegido pela legislação ambiental brasileira, o que inclui as APPs regulamentadas pelo Código Florestal e as UCs do SNUC com suas respectivas zonas de amortecimento, e pela legislação urbanística, nesse caso por três APACs e uma APARU. Independente de parte do maciço estar situada na macrozona de ocupação incentivada, devido às várias áreas protegidas criadas e geridas em diferentes instâncias, praticamente todo o Maciço da Tijuca encontra-se sob regime de proteção. Contudo, devido a sobreposição de categorias, algumas mais permissivas do que outras, não é claro qual tipo de uso do solo deve ser banido, e a falta de articulação entre os gestores de distintas esferas não colabora para a resolução desse impasse.

O Maciço da Tijuca e seus conflitos representam apenas uma parcela, ainda que muito simbólica, da cidade do Rio de Janeiro. Neste recorte, foi possível analisar uma fração dos conflitos gerados pela implementação de políticas públicas ambientais, mas deve-se ter em mente que essa é uma problemática que se observa em todo território carioca, além de em outras grandes cidades brasileiras. Assim como no maciço, se levarmos as leis ambientais e urbanísticas à risca, dezenas de áreas protegidas estão sobrepostas e quase metade do Rio de Janeiro encontra-se ambientalmente protegido por unidades que não são pensadas de forma

integrada e possuem regras de uso distintas, impossibilitando por lei a habitação em parte significativa da cidade.

Essa sobreposição de áreas protegidas – gerada, sobretudo, pela inadequação dos instrumentos de proteção e pela falta de entrosamento entre os órgãos que as implementam – somada às imprecisões e ambiguidades presentes no texto da legislação ambiental e urbanística por si só permitem que estas sejam aplicadas de maneira arbitrária. Se as leis não se mostram capazes de definir claramente como deve ser gerido o uso do solo urbano de maneira harmoniosa com as metas de proteção ambiental, a implementação desses regulamentos invariavelmente será submetida a interpretação daqueles que os aplicam. O resultado são políticas públicas tendenciosas, influenciadas pelos interesses imobiliários e propensas a prejudicar aqueles com menos capacidade de intervenção nos processos decisórios da cidade, via de regra, a população mais pobre.

No entanto, o acompanhamento histórico dessas políticas, acrescentado do estudo de caso no Maciço da Tijuca, nos leva a crer que, ainda que houvesse boa intenção na aplicação das normas (o que não parece ser o caso) e mesmo que as imperfeições na legislação fossem ajustadas, se mantidas as bases teóricas que servem de alicerce para toda a política ambiental brasileira, não há possibilidade desta promover uma gestão ambiental compatível com o contexto urbano-metropolitano. Como apresentado no primeiro capítulo, toda a nossa política ambiental – assim como da maior parte dos países do Terceiro Mundo – foi criada a partir do modelo de áreas protegidas norte-americano. Esse modelo, especialmente no que diz respeito ao preservacionismo, tem se mostrado em discordância com a realidade socioambiental de países como o Brasil, que apresentam uma grande heterogeneidade territorial, graves desníveis sociais e uma vasta diversidade cultural e ambiental.

A importação acrítica do preservacionismo impõe barreiras para a formulação de políticas públicas mais adequadas a este cenário. A concepção de que não há acordo possível entre a atividade humana e a proteção do meio ambiente se mostra obsoleta e prejudica a capacidade de análise da questão ambiental ao insistir em negligenciar os aspectos históricos e socioculturais que lhe são inerentes. Ao partirmos do princípio que o homem é necessariamente uma ameaça para o meio ambiente, não só excluimos qualquer possibilidade de resolução do atrito entre habitar e proteger, como também invisibilizamos grupos sociais que historicamente convivem em relação de benefício mútuo com a natureza, o que torna o terreno fértil para a promoção de injustiças ambientais contra populações tradicionalmente

desassistidas pelo Estado.

Nas grandes cidades, onde a disputa pelo uso do solo é mais acirrada, a tarefa de exclusão das atividades humanas de grandes parcelas do território urbano se mostra ainda mais complexa. Isolar as áreas protegidas em um ambiente marcado por aglomerações humanas não parece factível e, em uma democracia frágil como a nossa, a existência de pressupostos inconciliáveis na lei abre margem para a sua aplicação parcial, em que critérios subjetivos determinam quando é possível cercar e pôr à parte o meio ambiente e quando é interessante manter a convivência com o homem. Vale dizer que, ainda que o foco aqui tenha sido em cenários urbano-metropolitanos, conflitos ambientais dessa natureza, envolvendo o caráter preservacionista das leis, também ocorrem em zonas rurais, onde áreas protegidas de proteção integral geram conflitos com populações tradicionais que há décadas tem seu modo de vida intrinsecamente ligado à natureza. As ideias preservacionistas, portanto, não tem aplicação fácil em solo brasileiro e geram impasses impossíveis de serem solucionados nesses marcos.

Por outro lado, o conservacionismo teoricamente resolveria a questão com a possibilidade de unir diferentes tipos de uso do solo, mas, na prática, o seu discurso serve diversas vezes para justificar ações que prejudicam o meio ambiente sob a alegação de “interesse social” ou “utilidade pública”. A proteção ambiental nesses casos parece partir de uma perspectiva utilitária da natureza, que resguarda porções do território para reserva de terras e recursos no intuito de que estes sejam explorados futuramente em prol do desenvolvimento do país e, ao mesmo tempo, utiliza o discurso de conservação para validar empreendimentos que atendem exclusivamente aos interesses do capital. Talvez, justamente por ter sido institucionalizada no seio de um projeto nacional-desenvolvimentista, a política de proteção ambiental brasileira historicamente reflete essa concepção funcional dos recursos naturais, característico do desenvolvimento concebido no âmbito do modo de produção capitalista, que o associa – ou mesmo o confunde – com o desenvolvimento estritamente econômico.

Nesse ponto, é preciso destacar para fins de esclarecimento, que este estudo não se trata de um manifesto antiambientalista. Pelo contrário, é justamente por simpatizar com a causa e acreditar na possibilidade de uma política ambiental nacional mais justa e coerente com o cotidiano brasileiro que propomos essa reflexão. Ignorar esses conflitos significaria prosseguir em bases intelectuais que já se revelaram insustentáveis, mantendo a defesa por um

ambiente ecologicamente equilibrado apenas na retórica. Desse modo, independente da sua inadequação, é preciso esclarecer que a política ambiental tem sim instrumentos de proteção legítimos, que devem ser aplicados tanto nos grandes centros urbanos quanto nos interiores do país. O que buscamos fazer no âmbito deste trabalho foi, minimamente, problematizar os preceitos que embasam e regem essa política.

Se a ideia de sustentabilidade é de fato um norte para as políticas ambientais e urbanísticas, como nos levam a crer as suas diretrizes e as metas de planejamento estabelecidas nacional e internacionalmente, devem ser construídas políticas que tem como princípio verdadeiramente harmonizar as diferentes atividades humanas com a proteção dos espaços ambientalmente relevantes, isto é, o contrário de estabelecer áreas altamente restritivas e contraditórias com a realidade urbana ou permitir que seus instrumentos viabilizem o processo de segregação sócio-espacial nas cidades. Enquanto não for superada essa discussão binária que apresenta como opção apenas a intervenção destrutiva ou a intocabilidade dos bens naturais, não seremos capazes de construir políticas públicas ambientalmente efetivas e justas do ponto de vista social. Só assim poderemos começar a considerar a adoção de novos paradigmas urbanísticos e paisagísticos capazes de promover a reestruturação acompanhada da refuncionalização dos ambientes naturais remanescentes nas cidades e, enfim, reduzir o abismo que se coloca entre a lei e sua aplicação.

Considerações Finais

A investigação realizada neste trabalho nos permite avançar na compreensão da maneira como a proteção ambiental e suas políticas se relacionam com os processos de produção e transformação do espaço urbano. Mais do que simplesmente resguardar o meio ambiente, a política ambiental se faz extremamente relevante para o planejamento e a gestão urbana, servindo como uma importante ferramenta para o ordenamento e o controle sócio-espacial nas cidades. A análise dessa relação é fundamental para a elaboração e implementação de estratégias e instrumentos de proteção ambiental que não só garantam a sustentabilidade das áreas naturais a serem protegidas, mas também sejam capazes de promover uma distribuição mais democrática dos benefícios e riscos proporcionados pelo meio ambiente.

O reconhecimento da interdependência entre as políticas ambientais e urbanas – de modo que uma não pode ser bem-sucedida caso não esteja alinhada a outra – pode nos ajudar a repensar os mecanismos de proteção ambiental que, atualmente, contribuem para a promoção de conflitos ambientais nas cidades. O estabelecimento de uma política de proteção que desconsidera as particularidades do espaço urbano, principalmente no que diz respeito aos seus processos históricos de ocupação e o déficit habitacional presente nas metrópoles brasileiras, no decorrer dos anos inibiu a formulação de instrumentos de proteção eficientes e adequados ao contexto urbano-metropolitano, isto é, capazes de prever as necessidades da proteção ambiental nas grandes cidades e fornecer mecanismos factíveis para a sua satisfação.

Esse desalinho do regimento ambiental com a realidade urbana e entre as próprias leis que regulamentam esses espaços aponta para a necessidade de, no mínimo, recontextualizar os instrumentos de proteção, sobretudo os de caráter preservacionista, a fim de adequá-los às questões urbanas típicas de países periféricos como o Brasil. Faz-se necessário ainda se livrar dessa visão limitada e elitista de proteção ambiental que entende os assentamentos precários na beira de um rio como um problema, mas ignora a falta de saneamento básico e insalubridade em assentamentos de baixa renda, como se as pessoas não fizessem parte do ambiente e isso não fosse um problema ambiental.

No caso brasileiro, essa concepção rasa do papel da proteção ambiental nas cidades consiste em um dos principais entraves para a assimilação de uma política mais compatível com as dinâmicas urbanas. A perspectiva descontextualizada da atuação pública nas cidades

mina o potencial de suas políticas públicas para a promoção da sustentabilidade e da inclusão social nas grandes cidades. É ainda essa incompatibilidade que permite a manutenção de um discurso ambiental que criminaliza as favelas, como se estas fossem intrinsecamente prejudiciais ao meio ambiente, e, simultaneamente, legitima a ocupação dos espaços ambientalmente privilegiados pelos estratos sociais mais altos da sociedade, partindo do pressuposto de que as ocupações formais são mais sustentáveis.

É forçoso lembrar que, na grande maioria dos casos, essas favelas surgiram devido à falta de alternativas da população mais pobre para ingressar no mercado formal de moradia, tendo sido empurrada para as áreas ambientalmente sensíveis ou protegidas, desvalorizadas no mercado imobiliário formal em razão das restrições de uso e ocupação do solo. Contudo, essa mesma legislação ambiental que num primeiro momento facilitou a ocupação dos pobres em áreas verdes ao provocar o desinteresse do mercado imobiliário, atualmente serve como justificativa para o controle ou a remoção destes assentamentos irregulares, que não seguem os zoneamentos e códigos de construção, mas não são totalmente ilegais, visto que em muitos casos as favelas tiveram a concessão do poder público para ocupar no passado, o que hoje não é reconhecido.

O Estado é, portanto, conivente com a criação e o espraiamento das favelas sobre áreas sensíveis na medida em que estas são fruto da incapacidade e/ou falta de empenho do poder público em promover habitações dignas e acessíveis para a população menos favorecida da cidade. Foi permitida a expansão das favelas nos momentos em que era interessante do ponto de vista político e econômico que o problema habitacional se resolvesse dessa forma precária, mantendo ao longo dos anos uma relação ambígua e cíclica entre a população favelada e o poder público, com períodos de tolerância e relativo acolhimento das demandas dos favelados, alternados por longos períodos de total rejeição e falta de amparo público.

Apesar de indiretamente ter produzido e incentivado a expansão das favelas e estas não serem propriamente uma novidade, o caráter plural e complexo desses espaços, sobretudo em termos de configuração sócio-espacial, historicamente não foi abarcado pelas políticas públicas. As favelas permanecem sendo encaradas como um universo a parte da cidade e estereotipadas como ambientes de crime e desordem que devem ser extinguidos ou controlados. É ignorada a relação de complementariedade existente entre as favelas e os bairros formais que as circundam, bem como a diversidade e o imenso potencial criativo desses espaços para a solução dos problemas ambientais urbanos.

Em suma, apesar dos avanços político-administrativos significativos no processo de elaboração e implementação das políticas ambientais no Brasil, em especial no que diz respeito à regulamentação das áreas protegidas, não podemos afirmar que estas são capazes de conciliar plenamente o patrimônio ambiental e as demandas sociais e econômicas dos grandes centros urbanos. Ainda que a legislação seja de fato ampla e repleta de instrumentos, a adoção de padrões idealizados para o solo urbano, que negligenciam uma realidade tão marcante das cidades como as favelas, nos leva a duvidar da sua capacidade de cumprir com os objetivos de sustentabilidade aos quais se propõe.

A análise das políticas ambientais recentes, quando analisadas a partir dos seus efeitos na organização sócio-espacial do Rio de Janeiro, denota a deficiência do poder público em tratar os problemas sociais de forma sistêmica, mostrando dificuldade de romper com a tradicional abordagem fragmentada característica da gestão pública brasileira. Apesar de toda a propaganda por uma gestão integrada, as demandas e ações de planejamento e gestão ambiental e urbano permanecem pulverizadas em diferentes ministérios, secretarias, órgãos e departamentos que compõem o aparato jurídico e institucional brasileiro. Acredita-se que o tratamento democrático aos conflitos ambientais deve passar necessariamente pelo aumento da articulação entre os diferentes setores do poder público e, tratando de um contexto urbano-metropolitano, o manejo de uso do solo e os padrões de ocupação devem ser, ainda que instrumentalizado localmente, planejados na escala da região já que os problemas urbanos tendem a extrapolar os limites municipais.

O cenário urbano-metropolitano deve ser, portanto, analisado e pensado nas políticas públicas de maneira transversal, considerando as questões ambientais, culturais, regionais, econômicas etc. que se acumulam e materializam-se no tempo e no espaço das cidades. Essa transversalidade exige não só o entrosamento entre as distintas esferas e setores do poder público, mas também a construção de uma participação mais ampla da sociedade nos processos decisórios. O sucesso das políticas ambientais, e talvez de qualquer política pública independente do tema, está sujeita a uma redefinição da relação do Estado com a sociedade civil, onde a população tenha envolvimento ativo na concepção, aplicação e gerenciamento das ações governamentais. Somente assim nos parece possível construir políticas públicas capazes de promover a proteção adequada dos ecossistemas urbanos e ainda proporcionar transformações sociais relevantes para o alcance de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

Referências Bibliográficas

ABREU, M. A. A cidade, a montanha e a floresta. In: ABREU, M. A. (org.) Natureza e Sociedade no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992.

ABREU, M. A. Evolução Urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IplanRio, 1987.

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 1(1), p.79-90, 1999.

_____. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: Conflitos Ambientais no Brasil, Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2004.

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. Cidade, ambiente e política: problematizando a agenda 21 local. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

AGRELLI, V. M. Código Florestal: Nota técnica em defesa do veto ao projeto de lei. Nota técnica, Rio de Janeiro, RJ. 2012.

ALBAGLI, S. Geopolítica da biodiversidade. Brasília: IBAMA, 1998.

ALLEGRETI, M. A. A Construção Social de Políticas Ambientais – Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). 2002. 827p. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. 2002.

ARAÚJO, S. M. V. G. As Áreas de Preservação Permanente e a questão urbana. Consultoria Legislativa da Área XI Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional. Brasília, Câmara do Deputados, Agosto de 2002.

_____. O Estatuto da Cidade e a questão ambiental. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/981>. Acesso em: 03 jun. 2018. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.

_____. Vinte e cinco anos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Revista Plenarium, v. 5, p. 236-243, 2008.

ARNOLD, D. The problem of nature: environment, culture and European expansion. (New Perspectives on the Past). Oxford: Blackwell, 1996.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Cartilha sobre a nova lei florestal de Minas Gerais: Orientação aso produtores rurais. [coordenação e elaboração dos textos: Júlio Cadaval Bedê] Belo Horizonte, 2013.

BAUTÈS, N.; FERNANDES, L. L.; BURGOS, M. D.. Entre confrontos e desafios na construção da legitimidade popular: algumas perspectivas sobre os movimentos de resistências em favelas do Rio de Janeiro. *Libertas*, v. 13, n. 2, 2013.

BARRETO FILHO, H.T. Notas para uma história das de proteção integral no Brasil. Terras indígenas e Unidades de Conservação na Natureza. Brasília: UNB, 2005.

BENJAMIN, A. H. V. A proteção das florestas brasileiras: ascensão e queda do Código Florestal. Revista de Direito Ambiental, v. 5, n. 18, p. 21-37, 2000,. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/8962>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BRASIL. Decreto nº 23.763, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o código florestal que com este baixa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm> Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm > Acesso em: 16 abr. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1960-1969/decreto-lei-289-28-janeiro-1967-376825-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm> Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera as Leis n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006, revoga as Leis n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm> Acesso em: 16 abr. 2018.

BRITO, M. C. W. Unidades de conservação: intenções e resultados. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2000.

- BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. 616 p.
- CÂMARA, J. B. D. Análise de área de proteção ambiental da bacia do rio são Bartolomeu como instrumento de planejamento ambiental. Dissertação (Mestrado em Ecologia). 1993. 191p. Instituto de Ciências Biológicas, Departamento de Ecologia, Universidade de Brasília. 1993.
- CANEDO, J. Favela Partida: Políticas de reassentamento e luta pela permanência da comunidade Indiana. In: Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, 1., São Bernardo do Campo/SP, 2014. Anais IURBFAVELAS, São Bernardo do Campo, 2014.
- CANO, W. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970. 3ª ed. São Paulo: UNESP, 2007 [1981].
- CARDOSO, A. L. Trajetórias da questão ambiental urbana: da Rio 92 às Agendas 21 locais. Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 102, p. 51-69, jan./jun. 2002.
- CARMONA, P. A. C. Intervenção do Estado na propriedade. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- CASTELLS, M. A. A Questão Urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- CHAER, Tatiana M. S. Regularização Fundiária em Área de Preservação Permanente: Uma contribuição à gestão urbana sustentável. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB. 2007
- CNUMAD (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Agenda 21. São Paulo: CNUMAD, 1992.
- COELHO Netto, A. L. A interface florestal-urbana e os desastres naturais relacionados à água no Maciço da Tijuca: desafios ao planejamento urbano numa perspectiva sócio-ambiental. Revista do Departamento de Geografia, nº 16, p. 46-60, 2005.
- COLCHESTER, M. Saving Nature: indigenous people, protected areas and biodiversity conservation, Discussion Paper. Switzerland: UNSRID/WWF/World Rainforest Movement, 1994.
- COMPANS, R. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 9, n. 1, p. 83-99, 2007.
- CORRÊA, R. L. Segregação Residencial: Classes Sociais e Espaço Urbano. In: VASCONCELOS, P.A., CORRÊA, R. L., PINTAUDI, S.M. (orgs). A Cidade Contemporânea – Segregação Espacial. São Paulo, Editora Contexto, 2013.
- CORRÊA, Roberto Lobato. O Espaço Urbano. São Paulo: Editora Ática, 1989
- COSTA, H. S. M. S. Desenvolvimento Urbano Sustentável: uma contradição de termos? Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 2, novembro, 1999.
- CRONON, W. Introduction: In Search of Nature. In: CRONON, W. (ed.) Uncommon Ground: Rethinking the Human Place in Nature. New York: W.W. Norton & Co., 1996.
- DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coord.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal

10.257/2001. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DAVENPORT, L.; RAO, M.. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, J. et. al. Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed. da UFPR/Fundação O Boticário, 2002.

DESCOLA, P. In the society of nature: a native ecology in Amazônia. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

DIEGUES, A. C. O Mito Moderno da Natureza Intocada. 3ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2001 [1996].

DRUMMOND, J. A. Devastação e preservação ambiental: os parques nacionais do Estado do Rio de Janeiro. Niterói: EdUFF, 1997.

_____. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. Ambiente & Sociedade, Campinas, SP, v.2, n.3/4, p.127-149, 1998-1999.

DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L. A.; OLIVEIRA, D. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: GANEM, R. S. (org.). Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010, p. 341-385.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. SMH 2016 remoções no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

FARIA, T. J. P; POHLMANN, M. A. R. Remoção, resistência e permanência da favela no quadro urbano brasileiro: o programa habitacional morar feliz em Campos dos Goytacazes-RJ. Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES, v. 1, nº 22. jul-dez, 2016.

FERNANDES, M. C.; AVELAR, A. S.; COELHO Netto, A. L. Domínios geo-hidroecológicos do Maciço da Tijuca, RJ: subsídios ao entendimento dos processos hidrológicos e erosivos. Anuário do Instituto de Geociências. UFRJ, vol. 29, n. 2, 2006.

FUKS, M. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. In: XXIV Encontro Anual da ANPOCS. *Anais...* Petrópolis (RJ). out/2000.

GALVÃO, M. C. C. Focos sobre a questão ambiental no Rio de Janeiro. In: ABREU, M. A. (org.) Natureza e Sociedade no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992.

GONÇALVES, R. S.; FELIX NETO, N. L. A noção de risco e o retorno de remoções de favelas em tempos de grandes eventos na cidade do Rio de Janeiro. Buenos Aires: II ISA Forum of Sociology, 2012.

GROSTEIN, M. MetrÓpole e expansão urbana: a persistência de processo "insustentáveis". São Paulo em Perspectiva, n. 1, vol. 15, jan/mar, 2001.

- HAMMOUD, R. H. N. Crescimento, desenvolvimento e desigualdade de renda. Análise dos clássicos: Furtado, Cardoso e o “Milagre Econômico”. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA – ANPEC-SUL, 11., 2008, Curitiba. Anais eletrônicos... Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/arquivos_servidor/XI_ANPECSul/artigos_pdf/a1/ANPEC-Sul-A1-07-crescimento_desenvolvime.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2018.
- HARRIS, R. Residential Segregation and Class Formation in the Capitalist City: A Review and Directions for Research. *Progress in Human Geography*, 8(1), pp. 26-42, 1984.
- HEYNEMANN, C. Floresta da Tijuca: natureza e civilização. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1995.
- HERBST, J. States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- IBGE. Censo Demográfico 2010 – Aglomerados Subnormais: primeiros resultados. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?view=detalhes&id=792> Acesso em: 16 abr. 2018
- INGOLD, T; PARLSSON, G. (ed.) Biosocial Becomings: Integrating Social and Biological Anthropology. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Plano de manejo do Parque Nacional da Tijuca. Brasília: IBAMA, 2008. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/parna_tijuca_pm.pdf> Acesso em: 16 abr. 2018.
- KAGEYAMA, P.Y.; SANTOS, J. D.. Aspectos da política ambiental nos governos Lula. *Revista Faac*, v. 1, n. 2, p. 179-192, 2011.
- KEMF, E. In search of a home: people living in or near Protected Areas. In: _____ (ed.) *Indigenous peoples and protected areas: the law of the mother earth*. London: Earthscan Publ., 1993.
- LATOURET, B. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Editora UNESP, 2000 [1989].
- LATOURET, B. *Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica*. Tradução por Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.
- LEEDS, A.; LEEDS, E. *A Sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- LEMOS, T. M. *Expansão das áreas de favela e de risco em torno do Parque da Tijuca*, Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana Ambiental). 2011. 101p. Departamento de Engenharia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2011.
- LEONARDI, S. S. *Uma ferramenta computacional para delimitação automática de áreas de preservação permanente em topos de morros e montanhas*. 2010. 46 f. Dissertação (Mestrado em Computação Aplicada) – Pós-Graduação em Computação Aplicada, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São José dos Campos, 2010.

LESSA, C. Quinze anos de política econômica. São Paulo: Brasiliense, 1981

LISBOA, M. V. Balanço da Política Ambiental do governo Lula: grandes e duradouros impactos. Nunca antes na história desse país, p. 16-32, 2011.

LITTLE, P. (org.). Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: BURZSTYN, M. (org.). A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro, Garamond, 2001.

LOPES, J. S. L. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da HERCULANO, S. Lá como Cá: Conflito, Injustiça e Racismo Ambiental. Texto apresentado no I Seminário Cearense contra o Racismo Ambiental, Fortaleza, 20 a 22 de Novembro de 2006.

MARCUSE, P. Enclaves yes, ghettos, no: segregation and the State. International Seminar on Segregation and the City, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2001.

MARICATO, E. É a questão urbana, estúpido! In: Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil 2013

MARTINELLI, L.A.; JOLY, C.A.; NOBRE, C.A.; SPAROVEK, G. A falsa dicotomia entre a preservação da vegetação natural e a produção agropecuária. Biota Neotropica, v. 10, n. 4, p. 323- 330, 2010.

MATURANA, H. R.; VARELA, F. J. A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana. Tradução: Humberto Mariotti e Lia Diskin. São Paulo: Palas Athenas, 2001.

MEDEIROS, R. A Proteção da natureza: das estratégias internacionais e nacionais às demandas locais. 2003. 391f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. Revista Ambiente e Sociedade, Campinas, v.9, n.1, p. 41-64, jan/jun, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. A Proteção da Natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. Revista de Desenvolvimento Econômico, ano VI, n. 9, p. 83-93, 2004.

MELLO, C. C.A. Agenda 21 local – um glossário analítico para o debate. In: ACSELRAD, H. et al. (Orgs.). Cidade, ambiente e política: problematizando a Agenda 21 local. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p. 33-87.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: doutrina-jurisprudência-glossário. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MONOSOWSKI, E. Políticas Ambientais e Desenvolvimento no Brasil. Cadernos FUNDAP. ano 9, n. 16, p. 15-24, junho, 1989.

MORAES, A. C. R. Notas sobre formação territorial e políticas ambientais no Brasil. Revista Território, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 43-50, 1999.

MORIN, E. O método I. A natureza da natureza. Portugal: Publicações Europa-América, 1977.

_____. O método II. A vida da vida. Portugal: Publicações Europa-América, 1980.

MORRIS, I. Why the west rules-for now: The patterns of history and what they reveal about the future. Profile books, 2010.

MORSELLO, C. Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo. São Paulo: Anablume/Fapesp, 2001.

MORSELLO, C. Unidades de Conservação Públicas e Privadas: Seleção e Manejo no Brasil e Pantanal Mato-Grossense. In: Ciência Ambiental — Os Desafios da Interdisciplinaridade. Pedro Roberto Jacobi (Org.) Programa de Pós-Graduação da USP. São Paulo: Anablume, 1999, p. 333-358.

NASCIMENTO, E; DRUMMOND, J. A. Conflito, ordem e negociação: construindo a sociedade. 2001.

NASH, R. The Rights of Nature: a History of Environmental Ethics. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1989.

NEDER, R. Crise socioambiental – Estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998). São Paulo: Anablume, 2002.

O'NEILL, M. M. V. C. Segregação Residencial: um estudo de caso. Rio de Janeiro, UFRJ, 1983. 173 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1983

OLWIG, K. R. Reinventing common nature: Yosemite and Mount Rushmore – a meandering tale of a double nature. In: CRONON, W. (ed.) Uncommon Ground: Rethinking the Human Place in Nature. New York: W.W. Norton & Co., 1996.

PÁDUA, J. A. (ed.). Ecologia e política no Brasil. Editora Espaço e Tempo, 1987.

PÁDUA, M. T. J. Categorias de Unidades de Conservação – Objetivos de Manejo. Boletim FBCN, 1978. 13:78 – 84p.

PERLMAN, J. O Mito da Marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PESTANA, L. M. A agenda Marrom: o planejamento urbano ambiental. Revista de Direito da Cidade, vol.01, nº01. 2006. p. 95-141.

PORTO-GONÇALVES, C. W. P. Meio Ambiente, Ciência e Poder. In: SORRENTINO, Marcos (org.). Ambientalismo e participação na contemporaneidade. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001. p. 135-161.

_____. A globalização da natureza e a natureza da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

REBELO, A. Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados. Câmara dos Deputados, Brasília, DF. 270 p. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/777725.pdf>> Acesso em: 16 abr. 2018.

RODRIGUEZ, C.; GAVLAK, A. A. Mudanças no uso e cobertura da terra no Maciço da Tijuca – RJ: as implicações nas áreas de preservação permanente entre os anos 1972 e 1996. In: Anais do XVI Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto. São Paulo: INPE, 2013.

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE Jr, N.; ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. Caderno Pólis, n. 4, 2001.

ROLNIK, R.; SAULE, Jr. N. Habitat II, Assentamentos humanos como tema global. In: BONDUKI, N. Habitat. As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

ROSA, M. C. Conservação da natureza, políticas públicas ordenamento do espaço: contribuição ao estudo das políticas ambientais no Paraná. Tese (Doutorado em Geografia Humana). 2000. 310f. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANTOS, M. A natureza do espaço: técnica, tempo, razão e emoção. 4ª ed. São Paulo: Editora da USP, 2012 [1994].

SCHLEE, M. B.; CAVALCANTI, N. O.; TAMMINGA, K. As transformações da paisagem na bacia do Rio Carioca. Paisagem Ambiente: ensaios, n. 24, São Paulo, p. 267-284, 2007.

SCHLEE, M.; ALBERNAZ, M. P. Proteção das encostas pela legislação municipal: uma avaliação da situação atual na cidade do Rio de Janeiro. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 13., Florianópolis, 2009. Anais XIII ENANPUR, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, ANPUR. 2009.

SEPE, P. M., PEREIRA, H.; BELLENZANI, M. O novo Código Florestal e sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos? In: Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo. Belém do Pará, 2014.

SERPA, A. Cidades e metrópoles: uma perspectiva geográfica para a análise dos "problemas ambientais urbanos". GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, n. 23, p. 30-43, 2008.

SILVA, S. B. 50 anos em 5: a odisséia desenvolvimentista do Plano de Metas. In: Os anos JK. CPDOC/FGV, 2008 Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>> Acesso em: 16 abr. 2018.

SILVA, S. L. e TRAVASSOS, L. Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas. Cadernos Metrôpole no 19, p. 27-47, 1o sem. 2008.

SOUZA, A. M. S.; VILLAR, J. W. C. Entre a primeira e a segunda residência: reflexões sobre a geograficidade da casa, do habitar e do veranejar. In: II Encontro Nacional e VII

Fórum Estado, Capital, Trabalho, 2013, São Cristovão. II Encontro Nacional e VII Fórum Estado, Capital, Trabalho, 2013.

SOUZA, M. L. Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

_____. Proteção ambiental para quem? A instrumentalização da ecologia contra o direito à moradia. Mercator, vol. 14, n. 4, p. 25-44, 2015 (a).

_____. O lugar das pessoas nas agendas “verde”, “marrom” e “azul”: sobre a dimensão geopolítica da política ambiental urbana. In: _____. Dos espaços de controle aos territórios dissidentes: escritos de divulgação científica e análise política. Rio de Janeiro: Consequência, cap.19, p. 223-246, 2015 (b).

_____. Urban eco-geopolitics: Rio de Janeiro's paradigmatic case and its global context. City, v. 20, n.6, p. 765-785, 2016 (a).

_____. Consiliência ou bipolarização? Sobre o persistente fosso entre as ciências da natureza e as da sociedade - e o papel do geógrafo. In: SPOSITO, E. S.; SANT'ANNA NETTO, J.L. e MELAZZO, E.S. (org.) A diversidade da Geografia Brasileira. Escalas e dimensões da análise e da ação. Rio de Janeiro: Consequência, 2016 (b).

SPOSITO, M. E. B. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, P. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (Org.). A cidade contemporânea. Segregação Espacial. 1ed.São Paulo: Contexto, v. 1, p. 61-93, 2013.

STAUFFER, A. Agressões à floresta e aos mananciais: os pressupostos e implicações da ideia de “proteção ambiental” e os usos (e abusos) das APP. Monografia apresentada ao Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

STEINER, C. Contradições entre a legislação ambiental e urbanística para o planejamento e gestão de áreas verdes urbanas no Brasil. In: Anais do VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales. São Paulo, 2014.

STRUMINSKI, E. A política ambiental na Era Vargas. Ciência Hoje, Portugal, 2007.

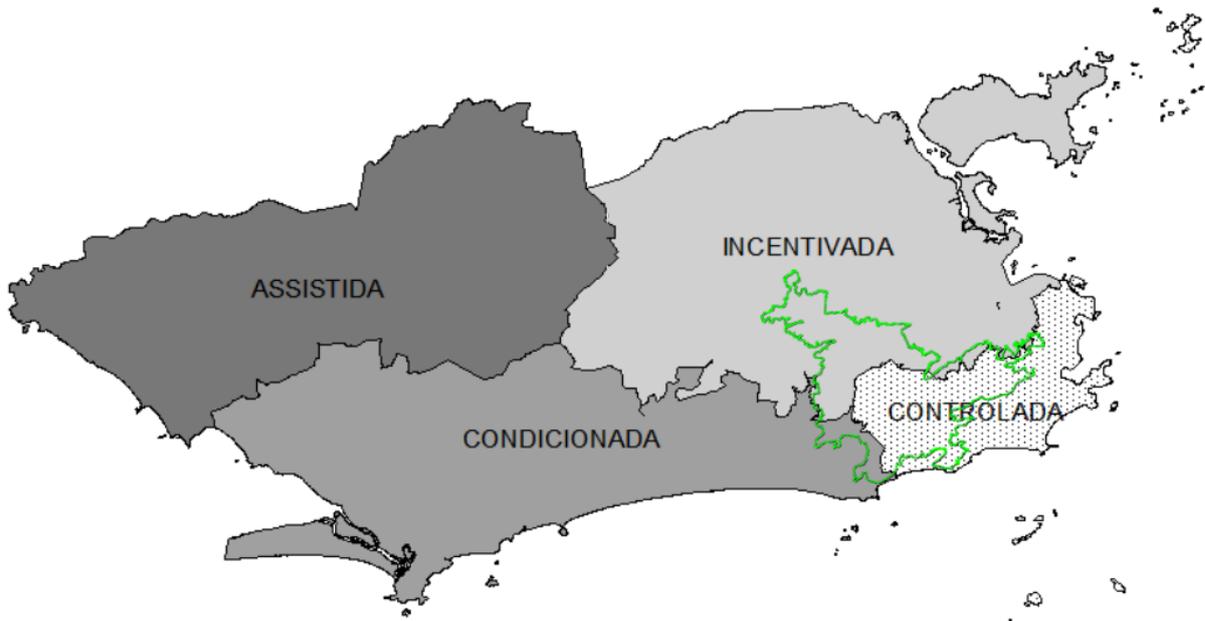
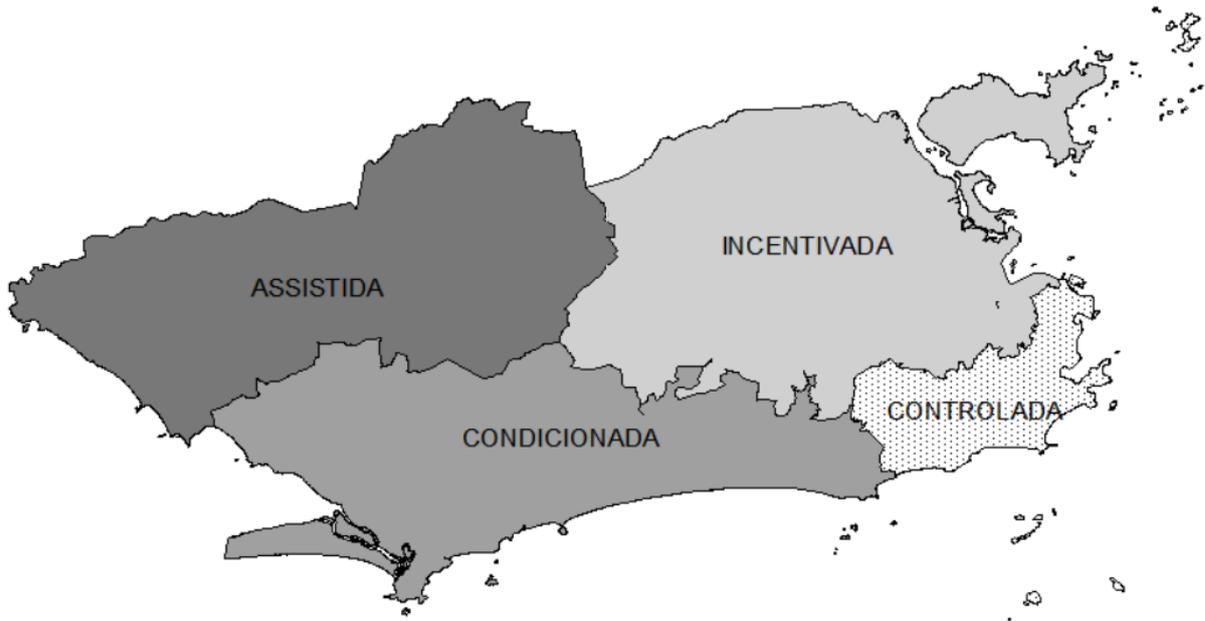
SWYNGEDOUW, E. The City as a Hybrid: On Nature, Society and Cyborg Urbanisation. Capitalism, Nature, Socialism, vol. 7, p. 65-80, 1996.

UNITED NATIONS. The United Nations Conference on the Human Environment, 1972, Stockholm. Declaration of The United Nations Conference on the Human Environment. Disponível em: <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>

- UICN. Guidelines Protected Area Management Categories. Gland: UICN, 1994.
- URBAN, T. Saudade do matão: relembando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: UFPR, Boticário, MacArthur Foundation, 1998.
- VAINER, C. et al. O Plano Popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. In: Encontro Nacional da Anpur, 15, 2013, Recife. Anais do XV ENAnpur. Recife: ANPUR, 2013.
- VALLADARES, L. A gênese da favela carioca: a produção anterior às Ciências Sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 44, p. 5-34, outubro, 2000.
- VEIGA, J. E. Desenvolvimento sustentável – desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- VICTOR, M. A. M.; CAVALLI, A. C.; GUILLAUMON, J. R.; SERRA FILHO, R. Cem anos de devastação: revisitada 30 anos depois. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Brasília, 2005.
- VIEIRA, I.C.G.; BECKER, B.K. A revisão do Código Florestal e o desenvolvimento do país. Revista Ciência Hoje, Rio de Janeiro, v. 46, n. 274, p. 64-67, 2010.
- VILLAÇA, F. O espaço Intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.
- VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 25-46, out. 2002
- VIVEIROS DE CASTRO, E. Cosmological deixis and Amerindian Perspectivism . The Journal of the Royal Anthropological Institute 4(3):469-488, 1998.
- YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman. 2001.

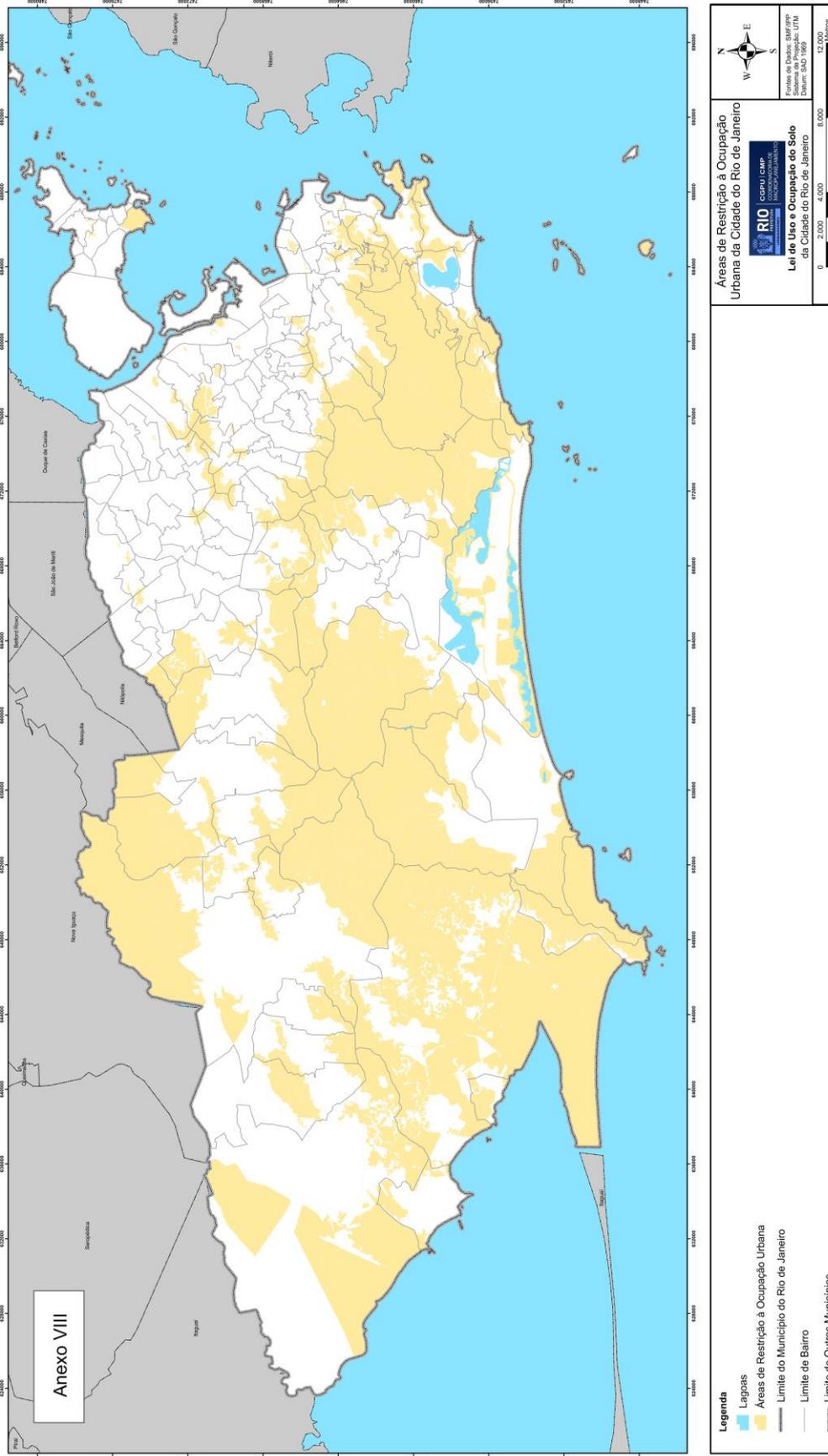
ANEXO II

MACROZONEAMENTO DA CIDADE ESTABELECIDO PELO PLANO DIRETOR



ANEXO III

ÁREAS DE RESTRIÇÃO À OCUPAÇÃO URBANA NO RIO DE JANEIRO



ANEXO IV

MOÇÃO DE REINVINDICAÇÃO DO CCPNT

Rio de Janeiro, 11 de outubro de 2016

Ao Exmo. Sr. Ministro do Meio Ambiente – MMA

Ao Exmo. Sr. Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG

Ao Ilmo. Sr. Presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio

C/C Ao Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro

C/C À Ilma. Sr. Presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN

Moção de Reivindicação

O Conselho Consultivo do Parque Nacional da Tijuca, no âmbito de suas competências estabelecidas pela Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, a qual institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, cioso de suas atribuições e responsabilidades no apoio à gestão do Parque Nacional da Tijuca, e ainda:

1) Considerando que área denominada “Parque Lage” integra o espaço territorial do Parque Nacional da Tijuca (PNT) desde 2004, e desta forma encontra-se protegida por toda a legislação ambiental pertinente, em especial pela Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) e pelo Plano de Manejo do Parque Nacional da Tijuca;

2) Considerando que o Parque Lage encontra-se, desde 1957, tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o IPHAN, como patrimônio paisagístico, ambiental e cultural do país, assim como na esfera estadual pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC);

3) Considerando que, há cerca de 40 anos, a principal edificação da área (a “Mansão dos Lage”) encontra-se cedida, sem qualquer ônus, ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, para funcionamento exclusivo das atividades de sua Escola de Artes Visuais (EAV) e que a última renovação do Termo de Cessão ocorreu em 20/06/2009 (a qual se deu à revelia de Nota Técnica contrária produzida pela administração do PNT à época) e passou a incluir a edificação denominada “Cavalariças”, assim como todos os jardins e benfeitorias nele contidos, excetuando-se apenas as edificações denominadas “Escola de Jardinagem”, já anteriormente cedida para outra instituição;

4) Considerando que, desde 2009, resta apenas ao Parque Nacional da Tijuca, em toda a área edificada do Parque Lage, a ocupação de uma única sala na Mansão (com cerca de 30m²) e parte das Cavalariças (com também cerca de 30m²), o que notadamente se caracteriza como infraestrutura insuficiente para o exercício de suas atribuições e competências, sendo também inadequada para apoio à realização de ações de interesse da conservação ambiental, dentre outras ações regulares de Voluntariado e proteção;

5) Considerando que o Parque Lage, por todo o seu valor natural, cultural e sua localização geográfica, representa um importante ponto de visitação, estratégico para a difusão de informações e ampliação da integração e do diálogo da urbanidade carioca com o Parque 2

Nacional da Tijuca, sendo o único ponto do Parque, vocacionado para esta atuação, localizado na face sul da Serra da Carioca;

6) Considerando que o Governo do Estado do Rio de Janeiro, ao longo desses anos, e com notável agravamento nos anos recentes, vem protagonizando uma série de desvios de uso e de finalidade, objetos da Cessão, incluindo-se nestes a realização sistemática de eventos de grande porte tais como festivais de “food-trucks” e festivais de música, assim como festas privadas (de casamento, de aniversários, de debutantes etc.), institucionais e eventos de lançamentos de produtos (modelos de automóveis, acessórios femininos etc.), a grande maioria sem qualquer comunicação prévia ou solicitação de autorização expressa aos órgãos competentes, práticas que já lhe levaram à condição de alvo de ações junto ao Ministério Público Federal;

7) Considerando que, no âmbito da administração, o Cessionário delegou a terceiros sua função gestora sem sequer dar conhecimento à administração do PNT ou ao seu Conselho Consultivo (embora ocupe assento neste); que jamais prestou contas durante todo o período de Cessão, sendo certo que a divulgação de balancetes consolidados não se confunde com a prestação de contas e nem atende à transparência necessária na administração de verbas e bens públicos;

8) Considerando que o Cessionário não cumpre contrapartidas estabelecidas contratualmente no que diz respeito à preservação do patrimônio cultural, inclusive descontinuando sem prévio aviso serviços de manutenção, vigilância e limpeza, colocando em risco a fauna, a flora, os visitantes e as próprias condições de higiene e de saúde pública do local.

O Conselho Consultivo do Parque Nacional da Tijuca, com base no exposto acima, e objetivando resguardar a conservação ambiental e a salvaguarda do patrimônio cultural do Parque Nacional da Tijuca, e ainda visando garantir a adequada e proporcional presença institucional do ICMBio/PNT em uma das principais “portas de entrada” do PNT na cidade, reivindica:

- 1. A imediata rescisão do Termo de Cessão vigente, com base nas inúmeras e recorrentes transgressões relatadas e na necessária redefinição do espaço cedido.*
- 2. Que a minuta de um novo Termo de Cessão seja submetida à análise e avaliação deste Conselho (sobre a qual deverá se manifestar formalmente), e que a mesma inclua, dentre outros, os seguintes pontos:*
 - Que a nova cessão se restrinja à edificação denominada “Mansão dos Lage”, excluindo a totalidade da edificação denominada “Cavalariças” assim como toda a área situada à sua esquerda, desde a Rua Jardim Botânico;*
 - A apresentação pelo Cessionário de um Plano de Gestão e Sustentabilidade (de no mínimo 5 anos) visando o adequado planejamento para custear as obrigações contratadas, indicando analiticamente todas as fontes de receitas e despesas, bem como prestação de contas periódicas;*
 - A revisão do projeto de sinalização de toda a área externa do Parque Lage, com obrigatoriedade de análise e aprovação por parte do ICMBio/PNT e IPHAN;*
 - A inclusão de cláusula com previsão de multas e penalidades para eventuais descumprimentos de cláusulas contratuais.*

Por fim, cumpre destacar que este Conselho é favorável à continuidade do funcionamento da Escola de Artes Visuais, e suas atividades precípuas, nas dependências do Parque Nacional da Tijuca, desde que devidamente respeitadas todas as subordinações institucionais, assim como todos os limites e condições estabelecidos na legislação vigente, e no Termo de Cessão específico a ser firmado entre as partes.

Este Conselho reconhece a importância da EAV na cena cultural carioca e sua relevância na formação, na produção e na fruição das artes visuais e da cultura brasileira, com projeção internacional. Entendemos que as necessidades circunstanciais do PNT permitem a manutenção de seu funcionamento no Parque Lage, e que a Escola de Artes Visuais e o Parque Nacional da Tijuca possuem todas as condições para o estabelecimento de uma relação harmônica e profícua baseadas no respeito mútuo, e na promoção do desejável aprofundamento da relação cultura-natureza. Atenciosamente,

Conselho Consultivo do Parque Nacional da Tijuca

ANEXO V

MAPA DAS FAVELAS COM REMOÇÃO NO RIO DE JANEIRO

FAVELAS COM REMOÇÃO E SUAS MOTIVAÇÕES

FONTE: BASEADO EM INFORMAÇÕES DA GERÊNCIA DE TERRAS E REASSENTAMENTOS DA SMH
(ABRIL DE 2012)

